



**АППАРАТ ПРАВИТЕЛЬСТВА КР  
АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА КР  
ПРОГРАММА ПРООН «ДЕМОКРАТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ»**

**в рамках проекта**

**«ПРОДВИЖЕНИЕ ЖЕНЩИН В ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ И ПОЛИТИКЕ»  
(при поддержке Шведского Агентства по международному сотрудничеству)**

---

## **Гендерный анализ в сфере государственной службы**

---

**Бишкек-2008**

В соответствии с международными и национальными обязательствами Кыргызской Республики по достижению гендерного равенства на уровнях принятия решений, Администрацией Президента Кыргызской Республики и Программой развития ООН в 2007 году был инициирован проект “Продвижение женщин в государственную службу и политику” (при поддержке Шведского агентства по международному развитию/SIDA).

Важным компонентом проекта является проведение исследования “Гендерный анализ государственной службы КР”.

Цели данного исследования были сфокусированы на выявлении гендерного неравенства и поддерживающих его механизмов в органах государственного управления; анализе препятствий (формального и неформального характера) в процессе продвижения гендерно-чувствительной политики; изучении нужд ответственных структур для повышения эффективности гендерной политики в государственной службе.

*Практической задачей исследования* являлась разработка рекомендаций по формированию комплексного гендерного подхода при реализации кадровой политики в ОГУ на основе содержательных, структурных, институциональных изменений в их деятельности, включая АДГС, институт статс-секретарей и кадровые службы ОГУ. В долгосрочной перспективе предполагается, что результаты исследования будут способствовать внесению изменений в нормативные положения, формированию стандартов управления, организационной и кадровой культуры, чувствительных к вопросам равенства, созданию соответствующих обучающих систем.

Результаты исследования представляют интерес для широкого круга читателей: представителей национального институционального механизма по гендерной политике, экспертов в области реформирования государственной службы, сотрудников, ответственных за гендерные вопросы в министерствах и ведомствах, активистов гендерных и женских НПО, политических партий, студентов и других заинтересованных групп.

Данное исследование было подготовлено по заказу Администрации Президента Кыргызской Республики и Аппарата Правительства Кыргызской Республики экспертами Анарой Молдошевой и Мариной Глушковой при поддержке Программы ПРООН “Демократическое управление”.

Консультантами исследования являлись:

Ольга Филиппова, эксперт отдела экономической и социальной политики Администрации Президента КР,

Зульфия Айтиева, заведующая отделом по работе с данными о доходах и имуществе государственных служащих Агентства КР по делам государственной службы.

Международным консультантом был Пер Ларссон, эксперт Международного Шведского института государственного управления.

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

## Список сокращений

|                   |                                                                                                                  |
|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>АДГС</b>       | Агентство Кыргызской Республики по делам государственной службы                                                  |
| <b>Вуз</b>        | Высшее учебное заведение                                                                                         |
| <b>ГАООСЛХ</b>    | Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству при Правительстве Кыргызской Республики |
| <b>ГНИ</b>        | Государственная налоговая инспекция                                                                              |
| <b>ГС</b>         | Государственная служба                                                                                           |
| <b>ЖК КР</b>      | Жогорку Кенеш Кыргызской Республики                                                                              |
| <b>ПРООН</b>      | Программа развития Организации Объединенных Наций                                                                |
| <b>SIDA</b>       | Шведское агентство по международному развитию                                                                    |
| <b>КР</b>         | Кыргызская Республика                                                                                            |
| <b>СРС</b>        | Стратегия развития страны на 2007–2010 гг.                                                                       |
| <b>МИД</b>        | Министерство иностранных дел Кыргызской Республики                                                               |
| <b>МКИ</b>        | Министерство культуры и информации Кыргызской Республики                                                         |
| <b>МОиК</b>       | Министерство образования и культуры Кыргызской Республики                                                        |
| <b>МОТ</b>        | Международная организация труда                                                                                  |
| <b>МСВХиПП</b>    | Министерство сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности Кыргызской Республики                |
| <b>МТиК</b>       | Министерство транспорта и коммуникаций Кыргызской Республики                                                     |
| <b>МТСР</b>       | Министерство труда и социального развития Кыргызской Республики                                                  |
| <b>МФ</b>         | Министерство финансов Кыргызской Республики                                                                      |
| <b>МЧС</b>        | Министерство чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики                                                         |
| <b>МЭРТ</b>       | Министерство экономического развития и торговли Кыргызской Республики                                            |
| <b>МЮ</b>         | Министерство юстиции Кыргызской Республики                                                                       |
| <b>НАК</b>        | Национальная аттестационная комиссия Кыргызской Республики                                                       |
| <b>НПА</b>        | Нормативные правовые акты                                                                                        |
| <b>НПД</b>        | Национальный план действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике                            |
| <b>НПО</b>        | Неправительственная организация                                                                                  |
| <b>НСК</b>        | Национальный статистический комитет Кыргызской Республики                                                        |
| <b>ОГУ</b>        | Органы государственного управления                                                                               |
| <b>ОМСУ</b>       | Органы местного самоуправления                                                                                   |
| <b>ОО</b>         | Общественное объединение                                                                                         |
| <b>ООН</b>        | Организация Объединенных Наций                                                                                   |
| <b>ОЭСП АП КР</b> | Отдел экономической и социальной политики Администрации Президента Кыргызской Республики                         |
| <b>УП КР</b>      | Указ Президента Кыргызской Республики                                                                            |

## Оглавление

|                                                                                                                                                                                       |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ .....</b>                                                                                                                                                        | <b>3</b>  |
| <b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>                                                                                                                                                                  | <b>6</b>  |
| АКТУАЛЬНОСТЬ ДАННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ .....                                                                                                                                               | 6         |
| ОБОСНОВАНИЕ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИХ ПОДХОДОВ.....                                                                                                                                           | 8         |
| СТРУКТУРА ОТЧЕТА.....                                                                                                                                                                 | 10        |
| <b>РАЗДЕЛ 1. ВНЕДРЕНИЕ ГЕНДЕРНЫХ ПОДХОДОВ В СФЕРЕ<br/>ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ (ОБЗОР ПРЕДЫДУЩЕГО ОПЫТА<br/>ГЕНДЕРНОГО АНАЛИЗА В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО<br/>УПРАВЛЕНИЯ).....</b> | <b>11</b> |
| ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПРЕДЫДУЩИХ ИССЛЕДОВАНИЙ .....                                                                                                                          | 11        |
| ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ В ИССЛЕДОВАННЫХ ВЕДОМСТВАХ.....                                                                                                                                      | 14        |
| ИЗВЛЕЧЕННЫЕ УРОКИ .....                                                                                                                                                               | 17        |
| <b>РАЗДЕЛ 2. ГЕНДЕРНОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО В ОРГАНАХ<br/>ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: АКТУАЛЬНАЯ СИТУАЦИЯ.....</b>                                                                      | <b>19</b> |
| <b>РАЗДЕЛ 3. ГЕНДЕРНЫЙ АНАЛИЗ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ОСНОВАНИЙ<br/>ОРГАНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ<br/>СЛУЖБЫ:ПРАВИЛА И ПРОЦЕДУРЫ .....</b>                                   | <b>24</b> |
| ПРИЕМ НА РАБОТУ .....                                                                                                                                                                 | 24        |
| <i>Нормативно-правовые основания .....</i>                                                                                                                                            | <i>24</i> |
| <i>Процедуры .....</i>                                                                                                                                                                | <i>24</i> |
| <i>Выводы .....</i>                                                                                                                                                                   | <i>29</i> |
| <i>Рекомендации .....</i>                                                                                                                                                             | <i>30</i> |
| ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ .....                                                                                                                                                          | 31        |
| <i>Ситуация.....</i>                                                                                                                                                                  | <i>31</i> |
| <i>Нормативно-правовые основания .....</i>                                                                                                                                            | <i>32</i> |
| <i>Процедуры.....</i>                                                                                                                                                                 | <i>33</i> |
| <i>Выводы .....</i>                                                                                                                                                                   | <i>34</i> |
| <i>Рекомендации .....</i>                                                                                                                                                             | <i>34</i> |
| ПРОДВИЖЕНИЕ ПО СЛУЖБЕ. ПОЗИТИВНЫЕ И НЕГАТИВНЫЕ СТИМУЛЫ .....                                                                                                                          | 35        |
| <i>Ситуация.....</i>                                                                                                                                                                  | <i>35</i> |
| <i>Правила и процедуры .....</i>                                                                                                                                                      | <i>38</i> |
| <i>Выводы .....</i>                                                                                                                                                                   | <i>39</i> |
| <i>Рекомендации .....</i>                                                                                                                                                             | <i>40</i> |
| СОКРАЩЕНИЕ И УВОЛЬНЕНИЕ .....                                                                                                                                                         | 40        |
| <i>Ситуация.....</i>                                                                                                                                                                  | <i>40</i> |
| <i>Нормативно-правовые основания. Правила и процедуры.....</i>                                                                                                                        | <i>41</i> |
| <i>Выводы и рекомендации .....</i>                                                                                                                                                    | <i>43</i> |
| СОВМЕЩЕНИЕ СЕМЕЙНЫХ И СЛУЖЕБНЫХ ОБЯЗАННОСТЕЙ.....                                                                                                                                     | 44        |
| <i>Ситуация.....</i>                                                                                                                                                                  | <i>44</i> |
| <i>Выводы .....</i>                                                                                                                                                                   | <i>47</i> |
| <i>Рекомендации .....</i>                                                                                                                                                             | <i>48</i> |
| <b>ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....</b>                                                                                                                                      | <b>49</b> |
| МИНИСТЕРСТВО ТРУДА И СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ КР .....                                                                                                                                    | 57        |
| МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ .....                                                                                                                          | 58        |
| ГОСУДАРСТВЕННОЕ АГЕНТСТВО ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ЛЕСНОМУ ХОЗЯЙСТВУ<br>ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ .....                                                             | 60        |

## **ПРИЛОЖЕНИЯ**

Приложение 1. Схема анализа изменений в реализации политики гендерного равенства в пилотных органах государственного управления

Приложение 2. Участники интервью

Приложение 3. Информация о гендерной ситуации в пилотных органах государственного управления

Приложение 4. Международный опыт продвижения гендерного равенства в сфере государственного управления

## Введение

Настоящий отчет об исследовании «Гендерный анализ в сфере государственной службы» подготовлен в рамках проекта «Продвижение женщин на государственную службу», реализуемого совместно Администрацией Президента КР и ПРООН при поддержке Шведского агентства по международному развитию (SIDA).

**Актуальность данного исследования**, в первую очередь, обусловлена тем, что основной документ, отражающий среднесрочное видение Кыргызстана, – «Стратегия развития страны на 2007–2010 гг.» (далее – СРС) – рассматривает совершенствование государственного управления как одно из основных направлений развития страны. Этот процесс предполагает создание системы, которая, эффективно выполняя функциональные обязанности государства перед гражданами, была бы максимально профессиональной, открытой и подотчетной. При этом среди условий создания такой системы в СРС выделяется принцип соблюдения гендерного равенства в системе государственного управления.<sup>1</sup> Реализация действий в этом направлении предполагает наличие широкой исследовательской базы, позволяющей, в том числе выявить различия между возможностями женщин и мужчин и проанализировать их, а также предусмотреть механизмы обеспечения равенства, прежде всего, внутри самой системы государственной службы.<sup>2</sup>

Другим важным условием реформирования государственного управления должно стать повышение эффективности работы органов исполнительной власти посредством уточнения полномочий, четкого разграничения и распределения функций по реализации гендерной политики между органами государственного управления и их структурными подразделениями в соответствии с законодательно определенными целями и задачами.

Создание общей рамочной концепции развития государственной службы с учетом соблюдения принципа гендерного равенства рассматривается в качестве базового политического условия. Важную роль в концептуальной проработке гендерных вопросов, связанных со сферой государственной службы играет рабочий орган Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию,<sup>3</sup> обеспечивающий организацию процесса по определению и анализу политики и практики гендерного равенства в стране.

На национальном уровне в этой сфере ключевой структурой является Агентство КР по делам государственной службы (далее – АДГС), как центральный орган, обеспечивающий разработку и реализацию государственной политики в сфере государственной службы, повышения эффективности управления государственной службой и привлечения квалифицированных кадров. Возможности АДГС в продвижении гендерного равенства в системе государственной службы связаны с его функциями по разработке и принятию единых правил, обязательных для государственных органов при конкурсном отборе, ротации, сокращении государственных служащих. К полномочиям АДГС также относятся назначение, ротация и освобождение государственных служащих, занимающих высшие и главные

---

<sup>1</sup> Указ Президента КР «О Стратегии развития страны» от 16 мая 2007 года № 249.

<sup>2</sup> Исследование сфокусировано на государственной службе и не включает сферу муниципальной службы.

<sup>3</sup> С мая 2008 г. эту функцию выполняет Отдел социального развития Аппарата Правительства КР (Указ Президента КР «О внесении изменений и дополнения в некоторые решения Президента КР» от 7 мая 2008 г. № 158). В период с мая 2007 по май 2008 г. рабочим органом Национального Совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию являлся Отдел экономической и социальной политики Администрации Президента КР (Указ Президента КР «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента КР "Об утверждении Положения и состава Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР» от 13 февраля 2006 года» от 25 мая 2007 года № 269).

государственные (административные) должности, персонала кадровых служб государственных органов.<sup>4</sup> Таким образом, определение конкретных полномочий, функций и задач АДГС по разработке и реализации политики равенства может стать одним из важных моментов повышения гендерно-чувствительного управления в органах государственной службы. Непосредственно в органах государственной службы проводниками политики АДГС являются, прежде всего, кадровые службы.

В целом, системные изменения в сфере государственного управления, связанные с реализацией гендерной политики, должны охватывать, как минимум, три направления: *содержательное, структурное, институциональное*. При этом конкретная повестка должна формироваться на основе следующих вопросов:

- *Содержательные.* Как понимается гендерное равенство и что считать дискриминацией в системе государственной службы? Каковы стандарты гендерно-чувствительного управления в органах государственного управления (далее – ОГУ)? Какой уровень компетенции (знания и навыки) требуются для того, чтобы различать проявления и причины эффективного и неэффективного управления, а также принимать решения с точки зрения соблюдения принципа гендерного равенства в ОГУ? В чем состоит содержание гендерного компонента информационных и обучающих программ для повышения потенциала государственных служащих?
- *Структурные и институциональные.* Какие уровни управления или структуры в ОГУ должны обеспечивать реализацию и контроль за соблюдением гендерного равенства? Какая схема взаимодействия между структурами обеспечивает устойчивость и преемственность в процессе реализации гендерного подхода в ОГУ? Какими стратегическими документами, нормативными положениями и ресурсами должна быть обеспечена деятельность ОГУ? Какой образовательной инфраструктурой должен быть обеспечен процесс непрерывного повышения потенциала государственных служащих в сфере гендерного развития? В чем состоит практическая роль АДГС в системе обеспечения гендерного равенства в ОГУ?

Поставленные таким образом вопросы легли в основу определения целей и задач настоящего исследования. Так, целью исследования на базе пилотных министерств и ведомств являлось выявление и сравнительный анализ:

- гендерного неравенства и поддерживающих его механизмов в ОГУ;
- препятствий (формального и неформального характера) в процессе продвижения гендерно-чувствительной политики в ОГУ;
- нужд ОГУ для повышения эффективности гендерной политики.

В исследовании были задействованы министерства и ведомства (включая АДГС), прошедшие в разные периоды через процедуру гендерного анализа.

*Практической задачей исследования* являлась разработка рекомендаций по формированию комплексного гендерного подхода при реализации кадровой политики в ОГУ на основе содержательных, структурных, институциональных изменений в их деятельности, включая АДГС и кадровые службы ОГУ. В долгосрочной перспективе предполагается, что результаты исследования будут способствовать внесению изменений в нормативные положения, формированию стандартов управления, организационной и кадровой культуры, чувствительных к вопросам равенства, созданию соответствующих обучающих систем и т. д.

---

<sup>4</sup> Положение об Агентстве КР по делам государственной службы. Постановление Совета по государственной службе от 28 октября 2004 г. №1

**Обоснование исследовательских подходов.** Данные по представительству женщин и мужчин в сфере государственной службы Кыргызстана свидетельствуют о наличии гендерной асимметрии. Например, по такому показателю как распределение государственных служащих, занятых в органах государственной власти и управления по занимаемым должностям на 1 октября 2006 г.,<sup>5</sup> женщины занимали 10 процентов высших, 34,5 процентов главных, 39 процентов старших и 45 процентов младших от общего количества должностей. В этот же период среди 33 органов власти и управления на высших должностях женщины зарегистрированы только в трех ОГУ (т. е. около 10 процентов).<sup>6</sup> Женщины занимали 18 процентов всех политических и специальных должностей и 42 процентов административных.<sup>7</sup> Данные, дезагрегированные по группам политических должностей, в настоящее время не публикуются и существует проблема как текущего мониторинга ситуации, так и анализа происходящих изменений.<sup>8</sup>

В рамках деятельности, направленной на установление равенства в системе государственного управления, неоднократно осуществлялись инициативы по проведению гендерного анализа в ОГУ. Так, за последние восемь лет в различных министерствах и ведомствах КР было проведено 7 гендерно-ориентированных исследований, частью анализа которых были вопросы кадровой и программной политик. Исследования проводились по инициативе Секретариата Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР в рамках выполнения Указа Президента КР «О Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в КР на 2002–2006 годы» при поддержке международных и общественных организаций. К настоящему времени процедуру гендерного анализа на основе межсекторальных договоренностей со стороны государства, международных агентств и общественных организаций прошли такие структуры как:<sup>9</sup>

- Министерство внутренних дел КР, 2000–2001 гг.;
- Министерство сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности КР, 2001–2002 гг.;
- Министерство образования и культуры КР, 2002–2003 гг.;
- Министерство труда и социальной защиты КР, 2003–2004 гг.;
- Министерство экономики и финансов КР, 2005–2007 гг.;
- Агентство КР по делам государственной службы, 2006–2007 гг.;
- Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству при Правительстве КР, 2006–2007 гг.

<sup>5</sup> «Женщины и мужчины КР», сборник НСК. - Бишкек, 2007, с. 90–91.

<sup>6</sup> Расчеты авторов исследования по данным сборника «Женщины и мужчины КР». – Бишкек, 2007. – с. 90–91.

<sup>7</sup> «Женщины и мужчины КР», сборник НСК. - Бишкек, 2007. – с. 92.

<sup>8</sup> В исследовании использовались как данные Национального статистического комитета (НСК), так и отраслевая статистика (АДГС, пилотные ведомства). С 2006 г. основная ответственность по сбору статистики в ОГУ возложена на АДГС. В настоящее время проект статистических форм разработан и находится на стадии согласования. Информация НСК включает данные до октября 2006 г. Сбор данных о гендерном представительстве в соответствии с новым Реестром государственных должностей осуществляется с 2006 г.

<sup>9</sup> Приведенные наименования ОГУ соответствуют периоду проведения в них исследований; в последующем ряд из них претерпел изменения: в соответствии с Законом КР «О структуре Правительства КР» от 6 февраля 2007 года № 12 Министерство образования и культуры КР (МОиК КР) преобразовано в Министерство образования и науки КР (МОиН КР) и Министерство культуры и информации КР (МКИ КР), Министерство труда и социальной защиты КР (МТСЗ КР) преобразовано в Министерство труда и социального развития КР (МТСР КР), Министерство экономики и финансов КР (МЭФ КР) преобразовано в Министерство финансов КР (МФ КР) и Министерство экономического развития и торговли КР (МЭРТ КР).



Предмет и методы гендерных исследований в ОГУ развивались и все большее внимание стало уделяться не только содержанию и специфике гендерной политики, которую должна реализовывать та или иная государственная структура, но и собственно сложившейся ситуации в министерствах и ведомствах, которая также стала одним из направлений анализа. Использование методов качественного анализа (глубинных интервью, составление примеров) позволило выявить ряд характерных причин асимметрии между положением женщин и мужчин в органах государственной службы и сформировать рекомендации, касающиеся нескольких важных аспектов гендерной политики.<sup>10</sup> Во-первых, очевидной стала необходимость разработки **общей рамочной программы по достижению равенства** в сфере государственной службы и создания условий для повышения уровня гендерной чувствительности, информированности государственных служащих. Во-вторых, в качестве актуальной задачи рассматривалось **внедрение специальных мер поддержки для уязвимых групп на всех этапах работы служащих** – *найма, повышения квалификации, продвижения по службе*. Особое внимание в рекомендациях уделялось необходимости создания условий для совмещения семейных и служебных обязанностей.

Часть рекомендаций на практике была внедрена в деятельность госструктур. Из ряда последних изменений следует отметить важность активного обсуждения и разработку гендерно-чувствительных статистических форм отчетности для ОГУ. Они будут отражать разделенные по полу данные относительно представительства на различных уровнях принятия решений, уровня заработной платы, возможностей повышения квалификации, продвижения по службе, по наградам, поощрениям и др.

Вместе с тем, в большинстве случаев работа по реализации рекомендаций носит непоследовательный характер, поэтому далеко не все результаты этой деятельности являются эффективными. Гендерно-нечувствительный подход в кадровой политике, по-прежнему, является распространенным. И в целом, вопрос разработки и реализации какой-либо политики на основе рекомендаций по результатам проведенных до сих пор исследований в сфере государственной службы остается открытым.

В связи с этим в рамках данного исследования проведен мета-анализ прежних обзоров, который был дополнен недостающими или недоступными ранее данными, на основании углубленного изучения ситуации в пяти госструктурах.<sup>11</sup> Также произведен анализ изменений, которые произошли в этих министерствах и ведомствах с момента предыдущих исследований. Выполнение этой исследовательской задачи позволило выявить существующие возможности и ограничения для внедрения механизмов достижения гендерного равенства в сфере государственной службы (см. Приложение 1. Схема анализа).

Другой важной задачей анализа стало институциональное обеспечение гендерного равенства (с учетом формальных и неформальных аспектов), включая изучение нормативно-правовых документов, регулирующих вопросы найма, повышения квалификации, продвижения по службе, а также условия для совмещения служащими своих семейных и трудовых обязанностей.

---

<sup>10</sup> Мини-исследование «Гендерный анализ кадровой политики в Кыргызстане на примере Министерства экономики и финансов КР». – Агентство социальных технологий по заказу Секретариата Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР, ПРООН в Кыргызстане, 2005–2006 гг.

<sup>11</sup> Объектом вторичного анализа стали результаты исследований, проведенных в Агентстве КР по делам государственной службы, Министерстве образования и науки КР, Министерстве труда и социального развития КР, Министерстве финансов КР, Государственном агентстве по охране окружающей среды и лесному хозяйству при Правительстве КР.

В качестве *инструментов исследования* были использованы: экспертные интервью (31 человек: руководители; лица, ответственные за реализацию различных аспектов гендерной политики; специалисты различного уровня),<sup>12</sup> анализ нормативно-правовых документов, анализ статистических данных, составление примеров.

Гендерно-дезагрегированные статистические сведения в исследовании представлены с учетом изменений, произошедших в Реестрах государственных должностей КР (данные до апреля 2005 г. приведены в соответствии с УП КР от 3 июля 2000 г. № 167; в период с мая 2005 г. по август 2007 г. – в соответствии с УП КР от 21 апреля 2005 г. № 130; с сентября 2007 г. по настоящее время – в соответствии с УП КР от 27 августа 2007 г. № 385).

**Структура отчета.** Отчет включает четыре основных раздела:

**Первый раздел** «Обзор предыдущего опыта гендерного анализа в органах государственного управления» содержит обобщенное описание основных целей и результатов предыдущего опыта по проведению гендерного анализа в ОГУ, а также оценку структурных и институциональных возможностей по обеспечению гендерного равенства в ОГУ на основе пилотных министерств и ведомств.

**Второй раздел** «Гендерное представительство в органах государственного управления: актуальная ситуация» представляет сравнительный анализ ситуации о представительстве женщин и мужчин на различных должностных уровнях в ОГУ.

**Третий раздел** «Гендерный анализ институциональных оснований организации государственной службы» включает анализ влияния на положение женщин и мужчин существующих правил и процедур (формальных и неформальных), регулирующих процессы найма, повышения квалификации, продвижения по службе, сокращения, увольнения, совмещение служебных и семейных обязанностей.

**В четвертом разделе** представлены выводы и рекомендации с учетом специфики ответственности различных субъектов по реализации политики равенства в ОГУ, включая Аппарат Правительства КР, АДГС, министерства и ведомства.

---

<sup>12</sup> См. Приложение 2. Участники интервью

## **Раздел 1. Внедрение гендерных подходов в сфере государственного управления (обзор предыдущего опыта гендерного анализа в органах государственного управления)**

Настоящий раздел представляет собой обзор результатов 5 исследований, из 7 проведенных в разные годы на базе следующих органов государственного управления:

- Министерство образования, науки и культуры КР, 2002–2003 гг.;<sup>13</sup>
- Министерство труда и социальной защиты КР, 2003–2004 гг.;<sup>14</sup>
- Министерство экономики и финансов КР, 2005–2007 гг.;<sup>15</sup>
- Агентство КР по делам государственной службы, 2006–2007 гг.;
- Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству при Правительстве КР, 2006–2007 гг.

Основная часть исследований представляла собой гендерный ситуационный анализ содержания деятельности представленных структур, где гендерный анализ представительства женщин и мужчин в числе руководителей и сотрудников рассматривался как одна из исследовательских задач. Специальный проект по изучению кадровой политики был осуществлен на базе Министерства экономики и финансов КР.

Исследования в сфере государственной службы, инициировались в рамках реализации Указов Президента КР об исполнении Национальных программ и планов действий по достижению гендерного равенства при поддержке международных и общественных организаций. Периодичность этих исследований соответствовала трем этапам развития гендерной политики на основе принятия специальных программ:

- *первый этап* – реализация Национальной программы «Аялзат»<sup>16</sup>;
- *второй этап* – реализация Национального плана действий по достижению гендерного равенства в КР на 2002–2006 годы» (далее – НПД)<sup>17</sup>;
- *третий этап* – реализация Национального плана действий по достижению гендерного равенства в КР на 2007–2010 годы»<sup>18</sup>.

В данном обзоре представлены результаты исследований, относящиеся к периоду реализации НПД на 2002–2006 гг., и сравнительный анализ актуального состояния кадровой политики в целевых министерствах.

### ***Основные выводы и рекомендации предыдущих исследований:***

В результате исследования во всех ОГУ, подвергнутых анализу, в кадровом

---

<sup>13</sup> В соответствии с Законом КР «О структуре Правительства КР» от 6 февраля 2007 года № 12 Министерство образования и культуры КР (МОиК) преобразовано в Министерство образования и науки КР (МОиН) и Министерство культуры и информации КР (МКИ). В текущем исследовании рассматривалась ситуация в МОиН.

<sup>14</sup> В соответствии с Законом КР «О структуре Правительства КР» от 6 февраля 2007 года № 12 Министерство труда и социальной защиты КР (МТСЗ) преобразовано в Министерство труда и социального развития КР (МТСР).

<sup>15</sup> В соответствии с Законом КР «О структуре Правительства КР» от 6 февраля 2007 года № 12 Министерство экономики и финансов КР (МЭФ) преобразовано в Министерство финансов КР (МФ) и Министерство экономического развития и торговли КР. В текущем исследовании рассматривалась ситуация в МФ КР.

<sup>16</sup> Указ Президента КР «Об основных направлениях Национальной программы «Аялзат» от 6 марта 1996 года № 94.

<sup>17</sup> Указ Президента КР «О Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в КР на 2002–2006 годы» от 2 марта 2002 года № 52.

<sup>18</sup> Указ Президента КР «О Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в КР на 2007–2010 годы» от 20 августа 2007 года № 369.

составе служащих был зафиксирован *количественный гендерный дисбаланс*, с характерным разделением сфер занятости: в министерствах труда и социального развития; образования – с преобладанием женщин; а в Министерстве финансов – мужчин (особенно на уровне высших должностей). В среднем общее соотношение представительства женщин и мужчин в ОГУ в период с 2002 по 2007 гг. составляло 40/60 соответственно.<sup>19</sup> В то же время, на руководящих должностях это соотношение резко изменялось в сторону преобладания мужчин, включая и социальные министерства (*Приложение 3. Информация о пилотных ОГУ*).

Оценивая ситуацию, многие служащие из исследованных ОГУ придерживались мнения, что дискриминации нет и поэтому нет необходимости уделять специфическое внимание гендерным аспектам кадрового состава служащих, так как *«главными составляющими в их работе являются профессиональные качества»*. Примечательно, что в социальных министерствах такого рода мнения подкреплялись следующими аргументами: *«гендерный вопрос для нас не актуален,... у нас большинство сотрудников – женщины»*.

«Гендерные вопросы» в ОГУ, как правило, поднимались в связи с необходимостью подготовки очередных (полугодовых и ежегодных) ведомственных отчетов по выполнению Указа Президента КР «О НПД», на основе которого было принято соответствующее Постановление Правительства КР.<sup>20</sup> При этом на национальном и местном уровнях продолжалось формирование системы по реализации гендерной политики. Оно предусматривало создание специальных структур или отдельных позиций, на которые возлагалась ответственность по разработке соответствующей отраслевой, ведомственной, региональной политики, ее реализации, мониторингу и внесению корректив. Поскольку эта деятельность нередко проходила формально, без необходимого участия заинтересованных сторон (собрания сотрудников, профсоюзов), ожидаемое воздействие на практике было минимизировано, а основным результатом был лишь факт отправки отчета в Администрацию Президента КР и Аппарат Правительства КР.

В целом по результатам проведенных исследований (2002–2007 гг.) в качестве проблем были отмечены два блока вопросов:

- **недостаток знаний и понимания гендерной проблематики** (включая существующие концептуальные основания и документы международной и национальной нормативно-правовой базы, требования государственной гендерной политики КР, специфику гендерных вопросов в сфере деятельности министерства), что обуславливало низкий уровень гендерной чувствительности и доминирование традиционалистских оценок кадровых аспектов гендерной политики;
- **отсутствие общей стратегии, механизмов реализации и контроля** по внедрению гендерных подходов в деятельность каждого из органов ОГУ.

Основная часть рекомендаций, по результатам исследований, таким образом, касалась необходимости проведения ряда действий.

*По вопросам стратегического планирования:*

- разработка общей стратегии внедрения гендерных подходов;
- включение в ведомственный план действий задачи по мониторингу прогресса в реализации гендерного подхода (с акцентированием внимания на

<sup>19</sup> Сб. «Женщины и мужчины КР» - НСК, с.27.

<sup>20</sup> Постановление Правительства КР г. «Об утверждении комплекса мер по реализации Национального плана действий по достижению гендерного равенства в КР на 2002–2006 годы и матрицы мероприятий по его осуществлению» от 21 июня 2002 года № 395.

ответственности и участниках процесса мониторинга, фиксации результатов, разработке индикаторов и механизмов оценки и др.).

*По содержанию действия:*

- проведение обзора и оценки представительства женщин и мужчин во всех подведомственных учреждениях и в центральном аппарате;
- повышение потенциала государственных служащих;
- проведение гендерных экспертиз и аудитов деятельности министерств и подведомственных организаций, текущих проектов и программ;
- создание резерва кадров в соответствии с установками гендерной политики.

*По институционализации:*

- определение лиц, ответственных за реализацию гендерной политики, во всех структурных подразделениях в масштабах республики;
- корректировка внутриведомственных инструкций и положений с учетом требований государственной гендерной политики;
- оснащение отделов и секторов соответствующей литературой и источниками по нормативно-правовой базе.

Исходя из целей настоящего отчета, особенно важно зафиксировать выводы и рекомендации, сделанные по результатам кадрового анализа в Министерстве экономики и финансов КР (далее – МЭФ КР), а также оценки, проведенной на базе АДГС. Так, исходя из исследования в МЭФ КР, помимо вертикальной (должностной) и горизонтальной сегрегации были выявлены и другие факты и механизмы неравенства в кадровой сфере ОГУ:

- наличие возрастного «отставания» женщин для занятия руководящих должностей, которое, как правило, объяснялось тем, что женщины определенное время заняты воспитанием детей и только после этого имеют возможность двигаться по карьерной лестнице;
- наличие различий между женщинами и мужчинами по семейному статусу. Среди сотрудников министерства количество женщин не состоящих в браке, не имеющих детей и разведенных было в несколько раз выше, чем среди мужского состава сотрудников;
- ограниченный доступ женщин к повышению квалификации (особенно, если это касалось престижных курсов);
- малочувствительные политика и практика совмещения карьеры с выполнением семейных обязанностей;
- установки и предубеждения в объяснении причин сложившейся ситуации. Они заключаются в том, что различия в положении женщин и мужчин связывают с тем, что женщины, якобы, сами не проявляют инициативы, так как их главное предназначение – это семья. Предполагается при этом, что мужчины в большей степени обладают способностями к руководству и анализу, к тому же политика рассматривается как традиционно мужское дело.

Акцент в предлагаемых рекомендациях был сделан на принятии комплекса специальных мер поддержки не в полной мере представленного пола. В частности, при проведении конкурсов – добиваться формирования сбалансированного списка кандидатов, а также того, чтобы при прочих равных условиях, предпочтение отдавалось кандидату из менее представленных групп (не только при приеме на работу, но и при формировании списка на повышение квалификации, и др. типов обучения). Кроме того, рекомендовалось проведение политики поддержки сотрудников с

семейными обязанностями (гибкий график работ, создание специальных комнат для кормящих матерей и др.).<sup>21</sup>

*Агентство по делам государственной службы.* АДГС как центральная структура, созданная для обеспечения единой политики в сфере государственной службы и координации деятельности государственных органов КР в этой сфере, занимает особое место среди представленных в исследовании министерств и ведомств. Так, проведенное в 2006–2007 гг. исследование,<sup>22</sup> кроме общих характерных проявлений гендерного неравенства непосредственно в кадровой политике и по содержанию деятельности самого Агентства, показало следующее:

- нормативно-правовые акты, разрабатываемые в Агентстве, являются гендерно-нейтральными и требуют гармонизации с международными документами и национальной нормативно-правовой базой;
- возможности сотрудников Агентства в доступе к информации и обучению по вопросам гендерной политики ограничены, что создает трудности в процессе разработки эффективных решений по интеграции гендерного подхода в деятельность государственной службы.

В качестве рекомендаций по изменению этой ситуации было предложено:

- разработать и внедрить меры по достижению гендерного баланса на уровне принятия решений в АДГС и в системе государственной службы в целом, включая специальные меры по предоставлению дополнительного обучения для уязвимых групп (например, квотирование мест в Национальном резерве кадров);
- способствовать внедрению в АДГС программы гендерного обучения на всех уровнях, включая обязательные курсы и программы повышения квалификации сотрудников Агентства;
- включить гендерные вопросы в перечень вопросов для аттестации и конкурсного отбора государственных служащих, а также ввести требование о гендерной компетентности управленческих кадров в документы, регламентирующие деятельность системы государственной службы.

### ***Текущая ситуация в исследованных ведомствах***

Прежде всего, важно отметить, что во всех ведомствах представители рабочей группы настоящего исследования были встречены дружелюбно и с большим интересом. Основной круг интервьюируемых в ходе исследования включал лиц, ответственных по гендерным вопросам, руководителей и специалистов различного уровня. Результаты экспертных интервью и консультации показали, что гендерные вопросы занимают определенное место в повестке работы ведомств, чему в не малой степени способствовала и практика проведения гендерных анализа и мониторинга. Наблюдения показывают, что исследования, которые использовали качественные методики с привлечением к анализу результатов самих сотрудников (например,

---

<sup>21</sup> - Руководство по интеграции гендерных подходов в деятельность Министерства труда и социальной защиты КР. Утверждено приказом Министерства труда и социальной защиты КР от 27 марта 2003 года № 30. / Секретариат Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР, МТСЗ КР, ПРООН, Бишкек, 2003 г.

- Мини-исследование «Гендерный анализ кадровой политики в Кыргызстане на примере Министерства экономики и финансов КР», Агентство социальных технологий по заказу Секретариата Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР, ПРООН в Кыргызстане, 2005–2006 гг.

<sup>22</sup> Отчет о результатах исследования «Гендерный анализ деятельности АДГС» и «Руководство по внедрению гендерных подходов в деятельность АДГС» - ОО «Центр помощи женщинам» по заказу Секретариата Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР в рамках совместного проекта Администрации Президента КР и Программы ПРООН по Демократическому управлению, 2006–2007 гг.

методология «12 шагов гендерно-ориентированного анализа» в Министерстве труда в 2003 г., анализ гендерного режима в Министерстве финансов в 2005–2007 гг.), являются наиболее продуктивными с точки зрения устойчивости дискуссии вокруг гендерных аспектов внутри ведомств.

Следует отметить, что в ОГУ социальной направленности таких, как Министерство образования и науки (МОиН), Министерство труда и социального развития (МТСР), зафиксирован более высокий уровень чувствительности и, соответственно, более благоприятные условия для внедрения гендерных подходов. Этому также способствовала и разработка в ходе реализации проектов руководств по интеграции гендерных подходов в деятельность министерств (в МТСР, например, такое руководство утверждено Приказом Министра). Также в данных Министерствах существует разветвленная сеть ответственных за гендерные вопросы из числа штатных сотрудников на уровне центральных и региональных департаментов, управлений на местном уровне (например, в МТСР число ответственных составляет более 30 человек).

В целом, в ОГУ на данный момент налажен процесс разработки ведомственных планов по реализации НПД. Те ведомства, которые проходили гендерный анализ в 2007 г., например, Госагентство по охране окружающей среды, включили в свои планы на 2007–2010 гг. и действия, направленные на реализацию полученных рекомендаций. Существует практика включения действий по внедрению гендерных подходов в ведомственные положения и функциональные обязанности ответственных по гендеру. Кроме того, в связи с реализацией СРС (2007–2010 гг.), предусматривающей совершенствование системы государственного управления, у ведомств открылись новые возможности по привлечению средств государственных и донорских организаций для повышения своей эффективности и развития потенциала. Например, в этом направлении активно работают проекты МОТ, Всемирного банка, Азиатского банка развития, ПРООН, Швейцарского координационного бюро по международному сотрудничеству, Объединенного Венского института, предпринимательского союза Германии и др. Все они являются потенциальной площадкой для внедрения принципов и конкретных механизмов гендерно-чувствительного управления для своих партнеров (см. Приложение 4. *Международный опыт продвижения гендерного равенства в сфере государственного управления*).

Среди важных изменений необходимо отметить инициативы АДГС по сбору и анализу гендерно-разделенных данных по ОГУ. Так, в соответствии с Программой статистических работ в КР на 2007 год,<sup>23</sup> в АДГС было предусмотрено проведение обследования<sup>24</sup> численности работников, занятых в ОГУ, в том числе по полу, стажу, возрасту, образованию, специальности, национальности и размерам заработной платы на республиканском, областном, районном (городском) уровнях (см. Приложение 5. *Статистическая форма №1-ГОС*). Планировался сбор отчетности у 1100 государственных органов с последующей компьютерной обработкой и анализом полученных данных.

Вместе с тем, настоящее исследование дает основание говорить о наличии ряда препятствий, затрудняющих воплощение тех рекомендаций, которые были предложены пилотным ОГУ по результатам предыдущих гендерных оценок.

- *Во-первых*, наблюдается недостаток знаний и аналитических навыков для выработки реалистичной политики и ее процедурного оформления. Ответственные лица и структуры практически не имеют возможности повышать свой потенциал на системной основе. Этот процесс ограничивается отдельными семинарами, которые,

<sup>23</sup> Постановление Правительства КР от 21 ноября 2006 года № 809.

<sup>24</sup> По состоянию на 1 января 2008 года.

как правило, проводятся в рамках проектов, осуществляемых при поддержке международных организаций.

- *Во-вторых*, процесс разработки политики проходит в большинстве случаев формально и ограничивается определением набора ведомственных мероприятий, исходя из НПД. В результате в ведомствах, кроме самих ответственных по гендеру, мало кто в курсе запланированных мероприятий. И хотя отчеты по реализации НПД в вышестоящие органы (Администрация Президента КР, Аппарат Правительства КР) сдаются регулярно, отсутствует практика обсуждения этих отчетов непосредственно в коллективе, совместно с сотрудниками. Соответственно «гендерные вопросы» имеют мало шансов быть переведенными в конкретные действия, затрагивающие реальные интересы и права служащих.
- *В-третьих*, основным способом реализации гендерной политики в ведомствах являются отдельные проекты, осуществленные при поддержке международных организаций. При этом остаются непроработанными механизмы институционализации результатов проектной деятельности (регламенты, бюджетное финансирование, тиражирование результатов и т.д.). Показательно, что в ведомствах, где раньше проводился гендерный анализ, служащие затруднились назвать качественные изменения, которые можно было бы связать с влиянием проектов, реализованных при поддержке международных организаций. В то же время, по мнению экспертов исследования, сложности с институционализацией гендерной политики в немалой степени связаны с практически непрерывным процессом реструктуризации ОГУ. Например, статус и структура Государственного агентства по охране окружающей среды с 1999 года претерпевала радикальные изменения четыре раза, а МТСП представляет теперь несколько самостоятельных органов государственного управления – Министерство труда и социального развития КР, Государственный комитет КР по миграции и занятости, Государственное агентство по профессионально-техническому образованию при Правительстве КР.
- *В-четвертых*, функция практического внедрения гендерной политики в ОГУ, как правило, возлагается на единственного специалиста, который в связи с загруженностью другими видами работ, гендерной некомпетентностью, ограниченным влиянием на принятие решений, выполняет свои задачи недостаточно эффективно. Нередко назначение ответственных лиц происходит без официального утверждения и определения конкретных обязательств и прав с обеих сторон: руководства и самого ответственного. Но, даже при наличии формального приказа, процесс назначения ответственных не сопровождается обеспечением выполнения этих обязанностей необходимыми регламентами и инструкциями, обучением, механизмами оценки эффективности и другими ресурсами. В этой ситуации назначенным ответственными лицам, приходится прибегать к неформальной помощи более опытных сотрудников. В результате, с одной стороны, место ответственного по гендеру является, по меньшей мере, не престижным и традиционно «женским», с другой – местом конкуренции между сотрудниками за донорские ресурсы, выделяемые на «гендер» (участие в семинарах, в проектах и пр.). Таким образом, существующая практика не обеспечивает необходимой преемственности, формирования институциональной памяти по внедрению политики равенства на уровне ведомств. При этом сфера ответственных за проведение гендерной политики, предполагает общую гендеризацию ведомственной деятельности, и практически не затрагивает необходимые вопросы кадрового развития.



- *В-пятых*, результаты анализа документов и экспертных консультаций показывают, что несмотря на наличие рамочных документов<sup>25</sup> и институциональных механизмов, функции государственных органов по отношению к процессу продвижения политики равенства в ОГУ остаются не до конца определенными. На сегодня нет четкого видения, какие стандарты с точки зрения **равенства и многообразия** должны развиваться в органах государственного управления Кыргызстана и чем должно быть обеспечено их соблюдение. В свою очередь, на этом фоне в ведомствах в сфере кадрового развития происходит минимизация обязательств по внедрению политики равенства, поскольку трудно отслеживать результаты и, соответственно, проводить необходимый контроль.

### ***Извлеченные уроки***

На основе проведенного анализа примеров по внедрению гендерного подхода, включая использование различных инструментов гендерного анализа в сфере государственной службы, можно обозначить несколько уроков.

- Трудности эффективного внедрения гендерного подхода на уровне отдельных министерств и ведомств являются следствием недостаточного понимания (и/или недостаточности условий для формирования необходимого понимания) того, что собой представляет демократическая государственная служба, широкомасштабное реформирование которой должно осуществляться согласно новой редакции Конституции КР в рамках СРС по уточненным функциональным линиям. Отсутствие концептуального понимания, как соблюдение принципов равенства, в том числе и гендерного, связано с этой новой ролью ОГУ, приводит к переводу гендерных вопросов в разряд второстепенных.
- Концептуальная проработка системы гендерного управления, предполагающая развитие сети ответственных, механизмов гендерного анализа, гендерного обучения, гендерной экспертизы в сфере государственной службы на уровне отдельных министерств и ведомств практически невозможна. В настоящей системе ОГУ разработка концептуальной части политики равенства и многообразия необходима на уровне Администрации Президента КР и ЖК КР. Ее приложение к гендерной сфере должно быть решено на уровне рабочего органа Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию (Отдел социального развития Аппарата Правительства КР), а процедурная часть системы требований в системе государственной службы должна формироваться в рамках функций АДГС.
- Несмотря на успех отдельных проектов по гендерному анализу в ОГУ (связанный с развитием сети ответственных по гендерным вопросам, актуализацией новых гендерных вопросов, формированием разделенной по полу кадровой статистики), опыт показывает, что если проекты по гендерному анализу формируются как внешние (продвигаемые со стороны доноров, женских организаций), то без практического участия самих руководителей и сотрудников ОГУ в качестве активных субъектов этого анализа, крайне сложно сформировать гендерный план действий, ценностно-разделяемый на всех уровнях и значимый с точки зрения производственных интересов государственных служащих.

---

<sup>25</sup> УП КР «О мерах по совершенствованию гендерной политики» N 136 от 20.03.06; Закон КР «О новой редакции Кодекса КР о выборах в Кыргызской Республике» N 158 от 23.10.07; Закон КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» N 184 от 04.08.08.

- Обсуждение гендерных проблем в ОГУ встречает, как правило, сопротивление, если гендерная тема обсуждается в категориях дискриминации, сегрегации и пр. При переводе проблематики в сферу прикладных (производственных) и социальных проблем (условия труда, карьера, совмещение семейных и трудовых обязанностей, охрана здоровья), практически не остается тех, кто не признает проявления неравенства и ущемления прав.
- Устойчивость дискуссии о гендерном равенстве и практические шаги по внедрению гендерного подхода в ОГУ во многом зависят от того, как поддерживаются и стимулируются (обучение, техническая поддержка, поощрения и др.) сотрудники, ответственные за решение гендерных вопросов.

## Раздел 2. Гендерное представительство в органах государственного управления: актуальная ситуация

*Вертикальная и горизонтальная сегрегация.* По данным на октябрь 2006 г. в Кыргызстане на государственной службе было занято 15 364 человека. Затем численность государственных служащих начали постепенно сокращать и в декабре 2007 г. их насчитывалось 12 074 человека.<sup>26</sup> При этом доля женщин в государственном секторе значительно не изменяется и составляет около 42 процентов. По сравнению с региональными и местными администрациями, в центральных органах государственного управления соотношение государственных служащих ближе к гендерному балансу.

Из 33 рассмотренных государственных органов, относительный баланс наблюдался в 24 процентах случаев, а преобладание мужчин в ОГУ отмечено почти вдвое чаще женщин (16 случаев против 9, соответственно).<sup>27</sup> Наиболее выражены были диспропорции в Государственной таможенной инспекции при МФ, Государственной комиссии по делам религии, МСВХиПП и др., где доля женщин составляла менее 30 процентов. Женщины доминировали в Государственной комиссии по контролю наркотиков, НСК, НАК, МЮ, а мужчины – в МИД, Государственной налоговой инспекции, МЧС, МТК, ЖК КР (см. табл. 2.1).

**Таблица 2.1.** Распределение ОГУ по степени гендерного баланса служащих  
(рассчитано по данным НСК на 1 октября 2006 г.)

| Показатели                            | Диспропорция с преобладанием женщин       | Дисбаланс с преобладанием женщин    | Относительный баланс                                        | Дисбаланс с преобладанием мужчин           | Диспропорция с преобладанием мужчин |
|---------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|-------------------------------------|
| <b>Соотношение женщин и мужчин</b>    | Женщин более 70 %                         | Женщин от 55 до 70 %                | Доля женщин и мужчин – 50 ± 5 %                             | Мужчин от 55 до 70 %                       | Мужчин более 70 %                   |
| <b>Всего ОГУ</b>                      | <b>3</b>                                  | <b>6</b>                            | <b>8</b>                                                    | <b>10</b>                                  | <b>6</b>                            |
| <b>Наиболее показательные примеры</b> | Госкомиссия по контролю наркотиков – 78 % | Министерство юстиции – 67 %         | Министерство экономики и финансов (53 и 47 %)               | Министерство иностранных дел – 67 %        | Гос. таможенная инспекция – 84 %    |
|                                       | НСК – 72 %                                | Министерство здравоохранения – 66 % | Министерство промышленности, торговли и туризма (49 и 51 %) | Государственная налоговая инспекция – 66 % | Госкомиссия по делам религии – 83 % |

<sup>26</sup> Количество постов равнялось 12 834. Эти данные не включают областные, районные и поселковые администрации, а также вооруженные силы и милицию.

<sup>27</sup> В сб. «Женщины и мужчины КР», НСК, Бишкек, 2007 г., наименования ОГУ приведены в соответствии с утратившим в настоящее время силу Законом КР "О структуре Правительства КР" от 27 сентября 2005 года № 153. В соответствии со ст. 1 действующего в настоящее время Закона КР «О структуре Правительства КР» от 27 декабря 2007 года № 176 утверждена новая структура Правительства КР.

|  |            |                                              |                                                         |                                                   |                                                              |
|--|------------|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
|  | НАК – 71 % | Госкомитет КР по миграции и занятости – 64 % | Госкомитет КР по управлению гос. имуществом (48 и 52 %) | МЧС – 65 %                                        | МСВХиПП – 81 %                                               |
|  |            | Конституционный суд – 62 %                   | Аппарат Омбудсмана (49 и 51 %)                          | МТиК – 63 %                                       | Счетная палата – 78%                                         |
|  |            |                                              |                                                         | ЖК КР – 61 %                                      | Генеральная прокуратура – 76 %                               |
|  |            |                                              |                                                         | Госкомиссия по архитектуре и строительству – 60 % | Администрация Президента КР, Аппарат премьер-министра – 75 % |

Внутри министерств, агентств и других ОГУ также существует вертикальная сегрегация: женщины лучше представлены на административных должностях, за исключением высших, в то время как на политических и высших административных – больше мужчин (табл. 2.2.). Следует отметить, что именно на этих уровнях должностей принимаются наиболее значимые политические решения.

На уровне политических и специальных должностей в 2006 г. женщины занимали 18 процентов мест,<sup>28</sup> а в 2007 г. – 26 процентов. На высших административных должностях их представительство увеличилось с 10 до 17 процентов случаев. Относительный гендерный баланс в 2007 г. наблюдался на младших и средних административных должностях.

**Таблица 2.2.** Представительство женщин и мужчин на разных должностях в органах государственного управления

|                                             |   | По данным НСК <sup>29</sup><br>на 01.10.06. |         | По данным АДГС <sup>30</sup><br>на 01.01.08. |         |
|---------------------------------------------|---|---------------------------------------------|---------|----------------------------------------------|---------|
|                                             |   | Женщины                                     | Мужчины | Женщины                                      | Мужчины |
| <b>Политические и специальные должности</b> | % | 18                                          | 82      | 26                                           | 74      |

<sup>28</sup> Согласно Указу и.о. Президента КР «Об утверждении Реестра государственных должностей КР» от 21 апреля 2005 г. № 130 (утратил силу в соответствии с Указом Президента КР от 27 августа 2007 года № 385) были определены четыре группы политических должностей. Первая группа – уровень высших должностей высших органов исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти (Президент, торага Жогорку Кенеша, Омбудсмен, премьер-министр, председатель Конституционного суда, председатель Верховного суда). Вторая группа – уровень заместителей руководителей высших органов исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти; членов правительства КР, руководителей центральных органов государственного управления, местных (областных) государственных администраций. Группы 3 и 4 представляют уровень директоров и заместителей ОГУ, заместителей глав государственных администраций.

<sup>29</sup> Источник: НСК, сб. «Женщины и мужчины КР», стр. 92.

<sup>30</sup> Источник: Данные предоставлены АДГС по результатам Форма №1-ГОС.

|                                   | кол-во        | 107         | 484         | 213         | 602         |
|-----------------------------------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Административные должности</b> |               |             |             |             |             |
| Высшие                            | %             | 10          | 90          | 17          | 83          |
| Главные                           | %             | 34          | 66          | 32          | 68          |
| Старшие                           | %             | 39          | 61          | 43          | 57          |
| Младшие                           | %             | 45          | 55          | 43          | 57          |
| <b>Всего</b>                      | <b>кол-во</b> | <b>6151</b> | <b>8622</b> | <b>6265</b> | <b>8703</b> |
|                                   | <b>%</b>      | <b>42</b>   | <b>58</b>   | <b>42</b>   | <b>58</b>   |

Следует заметить, что в настоящее время в соответствии с УП КР от 27 августа 2007 г. № 385 действует новый Реестр государственных должностей, и число политических и специальных должностей увеличилось за рассматриваемый период более чем на четверть. Важно отметить, что за период 2007–2008 гг. значительно выросло число женщин на уровне политических должностей. Прежде всего, это обусловлено возросшим уровнем представительства женщин в новом составе Жогорку Кенеша КР (за счет квотирования мест в партийных списках)<sup>31</sup>, а также назначением женщин на посты министров, специальные должности.

Показательной в отношении представительства женщин и мужчин является ситуация в целевых ОГУ настоящего исследования (табл. 2.3):

- Среди 15 политических должностей женщины замещали 4 (25 %), при этом две должности из четырех политических относятся к социальным министерствам – МОиН, МТСР. На высших административных должностях (статс-секретарь) нет ни одной женщины.
- На уровне главных административных должностей в МОиН, АДГС и ГАООСЛХ доля женщин практически вдвое меньше по сравнению с их представительством в данных ОГУ, в то время как в МТСР соотношение женщин и мужчин на этих постах отражает гендерный состав в министерстве в целом. В МОиН – 64 процента женщин, из них – 30 процентов замещают высшие административные должности; в АДГС – 44 процента и 21 процент, в ГАООСЛХ – 44 процента и 25 процентов соответственно. В МТСР на высших административных должностях работает 61 процент женщин, при их общей представленности в министерстве – 63 процента.
- Наиболее несбалансированная ситуация по представительству наблюдается в МОиН. Общее число женщин – сотрудников министерства превышает число сотрудников-мужчин почти в два раза, при этом соотношение женщин и мужчин на главных административных должностях составляет 30/70 в пользу мужчин, а на младших должностях преобладание 81/19 в сторону женщин. Между тем, как показали результаты экспертных интервью, существует стойкое мнение о том, что для МОиН и МТСР, как для ОГУ, в составе которых преобладают государственные служащие женщины, гендерные вопросы не актуальны.

<sup>31</sup> Согласно ст. 72 Закона КР «О новой редакции Кодекса КР о выборах в КР» от 23 октября 2007 года № 158, при определении списка кандидатов политическая партия обязана учесть представительство не более семидесяти процентов лиц одного пола, при этом разница очередности в списках кандидатов женщин и мужчин, выдвинутых от политических партий, не должна превышать трех позиций.

- Количественный гендерный баланс на уровне старших должностей наблюдается в АДГС и МТСР; на младших – в МФ и ГАООСЛХ.
- Среди сотрудников технических отделов (подразделений, обеспечивающих деятельность профильных отделов: финансово-экономического, отдела закупок, международного сотрудничества и т. д.) большинства изученных государственных структур – преобладают мужчины.
- Несмотря на то, что АДГС является структурой, ответственной за процессы демократизации государственного управления, ситуация в Агентстве, в целом не отличается от общей картины по гендерному представительству в ОГУ.

**Таблица 2.3.** Примеры представительства женщин и мужчин в центральных аппаратах обследованных министерств и агентств

|                                      |               | АДГС      |           | МФ         |            | МТСР      |           | МОиН      |           | ГАООСЛХ   |           |
|--------------------------------------|---------------|-----------|-----------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|                                      |               | Жен.      | Муж.      | Жен        | Муж        | Жен       | Муж       | Жен       | Муж       | Жен.      | Муж       |
|                                      |               |           |           | .          | .          | .         | .         | .         | уж        | .         | .         |
| Политические должности <sup>32</sup> |               | -         | 100       | 33,3       | 66,7       | 66,7      | 33,3      | 100       | -         | -         | 100       |
|                                      | <b>кол-во</b> | -         | 2         | 1*         | 3          | 2         | 1         | 2*        | -         | -         | 3         |
| <b>Административные должности</b>    |               |           |           |            |            |           |           |           |           |           |           |
| Высшие                               | %             | -         | 100       | -          | 100        | -         | 100       | -         | 10        | -         | 100       |
|                                      |               |           |           |            |            |           |           |           | 0         |           |           |
| Главные                              | %             | 21        | 79        | 40         | 60         | 61        | 49        | 30        | 70        | 25        | 75        |
| Старшие                              | %             | 51        | 49        | 66         | 44         | 53        | 47        | 65        | 35        | 75        | 25        |
| Младшие                              | %             | -         | -         | 45         | 55         | 73        | 27        | 81        | 19        | 47        | 53        |
| <b>Всего</b>                         | <b>%</b>      | <b>44</b> | <b>56</b> | <b>54</b>  | <b>46</b>  | <b>63</b> | <b>37</b> | <b>64</b> | <b>36</b> | <b>44</b> | <b>56</b> |
|                                      | <b>кол-во</b> | <b>32</b> | <b>41</b> | <b>143</b> | <b>124</b> | <b>52</b> | <b>31</b> | <b>41</b> | <b>23</b> | <b>38</b> | <b>49</b> |

Источник: Данные предоставлены ОГУ по запросу ОЭСП АП КР и АДГС в ноябре 2007 г.

\* в начале 2008 г. министрами стали женщины.

*Заработная плата.* Вертикальная сегрегация является одной из главных причин различий в оплате труда между женщинами и мужчинами. Так, в связи с малым представительством женщин на руководящих должностях всех уровней, в целом средняя заработная плата мужчин выше средней заработной платы женщин. На различиях в оплате труда также сказывается горизонтальная сегрегация. Оба фактора

<sup>32</sup> Данные приведены по состоянию на 01.01.08. по информации АДГС.

формируют общую картину устойчивого разрыва между «женской» и «мужской» заработными платами, при этом следует отметить тенденцию к увеличению диспропорции (табл. 2.4).

**Таблица 2.4.** Отношение средней заработной платы женщин к средней заработной плате мужчин *(в процентах)*

|                              | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Кыргызская Республика</b> | 72,3 | 64,2 | 67,6 | 63,1 | 64,9 | 64,1 | 66,6 | 62,5 | 65,8 |

Источник: НСК, 2007

Стремление исследовательской группы провести сравнительный анализ заработной платы между министерствами в ходе данного исследования не увенчалось успехом, поскольку ежегодные формы статистической отчетности для ОГУ не предусматривают получение гендерно-дезагрегированных данных о заработной плате государственных служащих. В настоящее время возможно получение данных только об общем фонде заработной платы и вычленение из него доли, предусмотренной для государственных служащих, без деления по полу. В итоге, данные, полученные от ОГУ, представляли собой не номинальный размер заработной платы (ставка и надбавки за вычетом налогов), а расчетные данные, произведенные по разным схемам. В одних случаях учитывалась только базовая ставка без удержания налогов; в других – ставка с учетом классного чина, выслуги лет, ведомственных надбавок с вычетом налогов и др., что не позволило произвести корректное сопоставление полученной информации.

Между тем, в связи с существенным увеличением заработной плат государственных служащих (с 1 января 2008 г.) наблюдается приток мужчин не только в традиционно «мужские» министерства и ведомства, но и в сектора ОГУ, считавшиеся ранее «женскими». Например, в составе одного из управлений МТСР только за первые месяцы 2008 г. число мужчин увеличилось на 40 процентов. При этом до повышения оплаты труда позиции, занятые ныне мужчинами, долгое время являлись вакантными, не в последнюю очередь из-за отсутствия претендентов (в целом, за период с 2003 по 2007 гг. доля мужчин в МТСР выросла с 24 до 37 процентов соответственно<sup>33</sup>).

Таким образом, с одной стороны, можно зафиксировать, что в ОГУ суммарное соотношение женщин и мужчин среди государственных служащих, соответствует действующим обязательствам равного представительства женщин и мужчин на уровне принятия решений (согласно национальным нормативным правовым документам, не менее 30 процентов мест должны замещать представители менее представленного пола).<sup>34</sup> С другой стороны в ОГУ очевиден гендерный дисбаланс на основе горизонтальной и вертикальной сегрегации.

<sup>33</sup> Сб. «Женщины и мужчины КР». – НСК, 2003–2007 гг.

<sup>34</sup> см. Закон КР «Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства» от 12 марта 2003 года № 60; Указы Президента КР «Об утверждении Стратегии развития страны на 2007–2010 годы» от 16 мая 2007 года № 249; «О Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в КР на 2002–2006 годы» от 2 марта 2002 года № 52; «О Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в КР на 2007–2010 годы» от 20 августа 2007 года № 369, «О мерах по совершенствованию гендерной политики» от 20 марта 2006 года № 136.

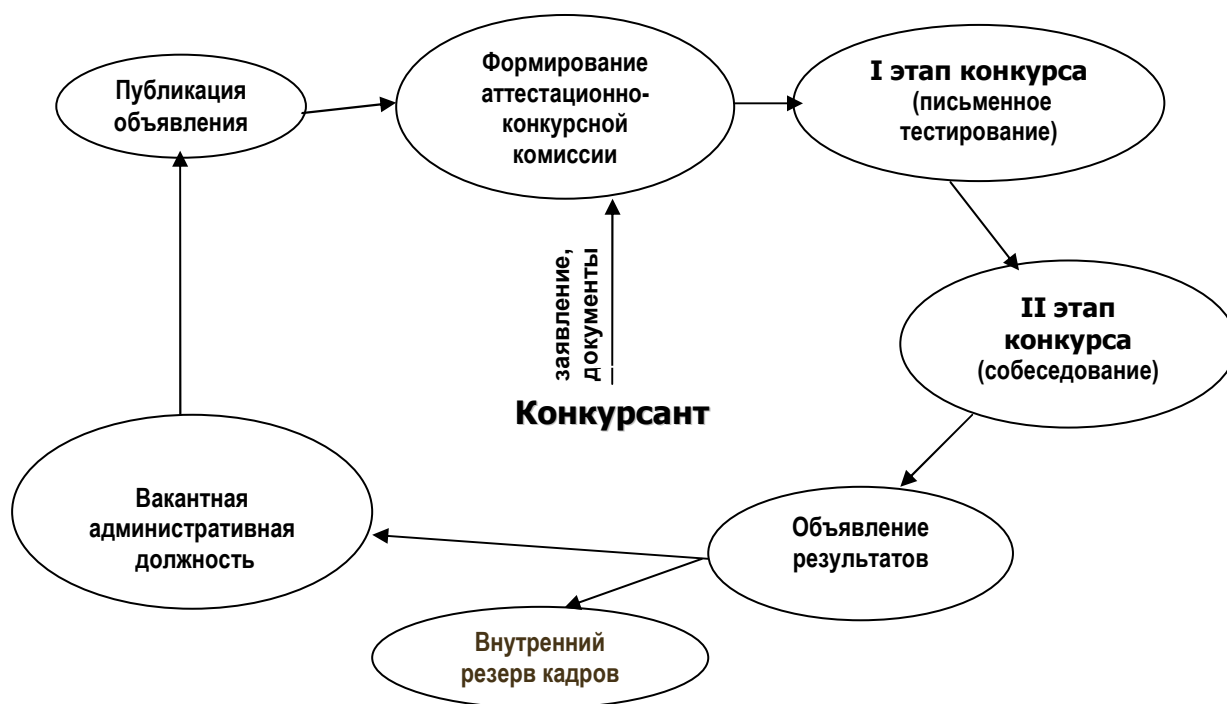
## Прием на работу

### *Нормативно-правовые основания*

В КР прием на государственную службу проводится через конкурсный процесс найма. Согласно Закону КР «О государственной службе» от 11 августа 2004 года № 114 АДГС координирует работу государственных органов по отбору кандидатов на государственную службу и оказывает методическую помощь. Закон КР «Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства» от 12 марта 2003 года № 60 запрещает подавать объявления о приеме на работу, предназначенные для одного пола.

### *Процедуры*

Порядок проведения конкурса на замещение вакантной административной государственной должности представлен на рис. 3.1.



**Рис. 3.1.** Порядок проведения конкурса на замещение вакантной административной государственной должности

На основании Закона «О государственной службе» от 11 августа 2004 года № 114 конкурс в первую очередь проводится среди лиц, числящихся во внутреннем резерве кадров. *Ограничивать доступ женщин-госслужащих во внутренний резерв кадров могут принципы и процедуры проведения внутреннего конкурса и аттестации, которые в большой степени зависят от уровня внутренней организационной культуры учреждения, гендерной чувствительности и компетенции, а также от согласованного взаимодействия статс-секретарей и руководителей государственных органов.*

<sup>35</sup> Анализ проведен только для уровня административных должностей.



Если внутренний конкурс не состоялся, к конкурсу привлекаются кандидатуры из Национального резерва кадров, который формируется из кандидатов на государственную службу, как молодых, только что получивших образование кандидатов, так и тех, кто остался без работы.

По информации АДГС в Национальном резерве кадров на 01.01.08 г. состоят 98 госслужащих и 68 выпускников вузов. Среди зачисленных в Национальный резерв кадров, женщины составляют 43 процента (33 % среди госслужащих, и 59 % среди выпускников вузов).

В конкурсах, проводимых АДГС в 2007 г., приняли участие 254 госслужащих и 184 выпускника вузов, из которых женщины составляли 31 и 51 процент соответственно.

На данный момент из 18 назначенных резервистов – 5 женщин (28 %).

В случае если в Национальном резерве нет подходящих кандидатур, проводится открытый конкурс и появляется возможность подавать заявки для остальных участников. Информация о вакантных административных должностях поступает в АДГС от статс-секретаря государственного органа, который в трехдневный срок обязан проинформировать о возникновении вакансии. В государственных органах, где не учреждена должность статс-секретаря, эта задача возлагается на руководителей аппарата ОГУ.

На первом этапе отбора проводится письменное тестирование конкурсантов. В целях обеспечения беспристрастности и прозрачности процедур конкурса АДГС использует метод кодирования фамилий конкурсантов шифрами, т. е. все процедуры претенденты проходят обезличенно, что снижает возможность влияния членов комиссии на результаты конкурса. Такой подход применялся при подборе кадров в АДГС, Аппарат Правительства КР, конкурсном отборе статс-секретарей государственных органов и в настоящее время широко используется всеми государственными органами.

Другой практикой, которая сможет способствовать повышению прозрачности процедур тестового отбора, АДГС считает развитие Центра тестирования и разработку электронных тестов. *Проблематичным при этом в настоящий момент является отсутствие не разработанных нормативов профессиональной компетенции госслужащих, связанных с вопросами обеспечения равного доступа, управления многообразием и др., что влияет на содержание самих тестов и системы оценки.*

Второй этап отбора – собеседование – проводит аттестационно-конкурсная комиссия, количественный и персональный состав которой, сроки и порядок работы утверждаются руководителем государственного органа, принимающим решение о назначении на должность. В состав комиссии должны входить статс-секретарь или руководитель аппарата, руководитель службы управления персоналом и другие ответственные лица. При этом для участия в комиссии могут приглашаться независимые эксперты, представители профессиональных, общественных объединений.

АДГС, используя возможность привлекать в аттестационно-конкурсную комиссию независимых экспертов, включал в ее состав представителей Всемирного банка, Администрации Президента КР, Аппарата Правительства КР, Академии управления при Президенте КР и др. В качестве наблюдателей к работе аттестационно-конкурсной комиссии привлекались представители Коалиции «За демократию и гражданское общество» и Правозащитного центра «Граждане против коррупции».

*Гендерный состав при формировании комиссий не регламентируется в нормативных документах, и чаще всего гендерный баланс не соблюдается, в то время как наличие гендерного баланса в комиссии – важный критерий вовлечения женщин в принятие решений.*

*Женщины в различной степени представлены в аттестационно-конкурсных комиссиях пилотных ОГУ (табл. 3.2). По мнению сотрудников АДГС, незначительное число женщин, включенных в работу комиссии, связано с тем, что именно мужчины в большинстве случаев занимают позиции, из числа которых, в соответствии с Положением формируется комиссия.*

**Таблица 3.2.** Гендерный состав аттестационно-конкурсных комиссий в пилотных ОГУ (2006–2007 гг.)

|         | Количество |         | %       |         |
|---------|------------|---------|---------|---------|
|         | Женщины    | Мужчины | Женщины | Мужчины |
| МТСР    | 4          | 3       | 57      | 43      |
| МОиН    | 2          | 7       | 22      | 78      |
| МФ      | 3          | 6       | 33      | 67      |
| АДГС    | 2          | 5       | 29      | 71      |
| ГАООСЛХ | 3          | 10      | 23      | 77      |

Источник: Данные предоставлены пилотными ОГУ.

*Следует заметить, что женщины, не прошедшие обучение по повышению гендерной чувствительности, как и мужчины, имеют тенденцию столь же предвзято относиться к выбору женщин на самые высокие позиции. Это широко распространенное заблуждение, что женщины - автоматически чувствительный род, а мужчины – нет. И мужчины, и женщины в нашем обществе научены вести себя согласно гендерным ожиданиям и нормам, и большинство нуждается в помощи, чтобы видеть и понять эти нормы и существующие структурные барьеры.*

По итогам первого этапа конкурса аттестационно-конкурсная комиссия проводит интервью с кандидатами из короткого списка и готовит решения или рекомендации по наиболее соответствующим требованиям кандидатурам, руководствуясь следующими критериями:<sup>36</sup>

- оценка соответствия по образованию;
- уровень профессиональных навыков и умений;
- знание зарубежного опыта организации государственной службы;
- наличие аналитических способностей;
- навыки работы на компьютере;
- опыт разработки и применения нормативных правовых актов;
- способность без дополнительного обучения реализовывать задания по проекту;
- навыки коммуникации;
- ориентированность на результаты;
- логика;
- аргументированность;
- общая культура.

Специальных мер по увеличению количества представителей одного из полов в случае гендерного дисбаланса в госструктуре, в процедурах приема на работу не предусмотрено. Не прописаны и условия, гарантирующие обязательное рассмотрение в

<sup>36</sup> Методология подсчета баллов тестовых работ и результатов собеседования при проведении конкурсного отбора на замещение вакантной административной должности.

качестве кандидатов как мужчин, так и женщин, а также положения, определяющие гендерный баланс и гендерный опыт комиссии по найму.

*При этом госслужащие нередко ссылаются на то, что женщины сами не проявляют активность во время проведения конкурсов, не подают заявления, а также не имеют соответствующего опыта. Например, это касается конкурсов на замещение вакантных должностей статс-секретарей. Такая ситуация не должна становиться «вечным» объяснением дисбаланса и невозможности влиять на ситуацию. Необходимо понять, с чем это связано и принимать дополнительные усилия по привлечению представителей не в достаточной мере представленного пола к конкурсу, проводя информационную работу, корректируя условия работы, продвигая новые образы госслужащих, снижая структурные барьеры в профессиональной карьере для женщин и мужчин в целом.*

*Нередкими являются случаи, когда во время интервью задаются дискриминирующие женщин вопросы, связанные с возможностью совмещать семейные обязанности со служебными.<sup>37</sup> При этом члены комиссии не усматривают в таком подходе какой-либо дискриминации, а объясняют свое поведение заботой о самих женщинах. Представляется необходимым проводить постоянную работу с членами аттестационно-конкурсной комиссии. В частности, инструктаж о равенстве возможностей, квалификации вопросов, обсуждение процедуры конкурса может становиться частью деятельности статс-секретаря ОГУ, а АДГС может выступать в качестве разработчика соответствующих инструкций и проводить разъяснительную работу.*

*Следует отметить, что во время проведения интервью комиссия не располагает сведениями о гендерном балансе или дисбалансе в государственном органе. Она не пытается учитывать этот фактор при принятии решения при прочих равных характеристиках конкурсантов. Возможно, было бы целесообразным введение в положение о работе конкурсно-аттестационной комиссии пункта об ответственности статс-секретаря за подготовку к заседанию комиссии информационной справки о гендерном балансе в своем ведомстве, а в задачи кураторов от АДГС – об отслеживании и фиксации факта ознакомления комиссии с данным документом.*

*Окончательное решение о приеме на работу на основании рекомендаций комиссии принимает руководитель ОГУ, в котором проводится конкурс. В связи с этим следует отметить возможность возникновения в данной ситуации конфликта интересов и согласовать НПА, регулирующие полномочия и сферы ответственности первого руководителя и статс-секретаря.*

По результатам участия в конкурсных процедурах женщин и мужчин на примере обследованных в ходе подготовки отчета министерств и агентств можно проследить следующие тенденции (см. табл. 3.1):

- Доля женщин, подавших заявления на вакантные государственные должности, значительно варьируется в соответствии со сложившимся разделением сфер труда на «женские» и «мужские».

---

<sup>37</sup> Например, в сентябре 2007 г. при утверждении в ЖК КР кандидата на должность председателя Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР, депутаты задавали кандидату-женщине вопросы, связанные с ее семейным положением и выясняли – есть ли у нее согласие семьи на то, чтобы работать сверхурочно и выезжать в командировки, которые входят в специфику работы данного государственного органа.

- Конкурс среди женщин и мужчин (по соотношению поданных заявлений и принятых сотрудников) не одинаков: для женщин конкуренция больше в АДГС и МФ, хотя их меньше среди претендентов на занятие должности.
- Как правило, женщин чаще принимали на работу в отраслях, традиционно считающихся «женскими», и, соответственно, мужчин – в «мужские» и «сбалансированные» ОГУ.

**Таблица 3.1.** Прием на работу по процедурам конкурсного отбора сотрудников обследованных министерств и агентств с 01.01.2006 по 01.11.2007 гг.

|                                                                        | АДГС         |               | МФ            |               | МТСП         |              | МОиН         |              | ГАООСЛ<br>Х |              |
|------------------------------------------------------------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|
|                                                                        | Жен.         | Муж.          | Жен.          | Муж.          | Жен.         | Муж.         | Жен.         | Муж.         | Жен.        | Муж.         |
| Количество поданных заявлений на вакантные государственные должности   | 99<br>(40 %) | 146<br>(60 %) | 125<br>(42 %) | 175<br>(58 %) | 92<br>(52 %) | 84<br>(48 %) | 26<br>(57 %) | 20<br>(43 %) | 1<br>(7 %)  | 14<br>(93 %) |
| Количество принятых сотрудников по результатам конкурса                | 37<br>(38 %) | 60<br>(62 %)  | 29<br>(34 %)  | 56<br>(66 %)  | 28<br>(53 %) | 25<br>(47 %) | 14<br>(61 %) | 9<br>(39 %)  | 1<br>(20 %) | 4<br>(80 %)  |
| Число претендентов на вакантное место среди лиц соответствующе го пола | 2,7          | 2,4           | 4,3           | 3,1           | 3,3          | 3,4          | 1,9          | 2,2          | 1           | 3,5          |

Источник: Данные предоставлены ОГУ по запросу ОЭСП АП КР и АДГС в ноябре 2007 г.

В ГАООСЛХ наблюдается значительная асимметрия в количестве заявлений, поданных женщинами и мужчинами (1 к 14). В результате конкурса на работу была принята единственная подавшая заявление женщина и четверо мужчин. Все остальные вакансии заполнялись вне конкурса. Таким образом в агентство было назначено 22 человека, из них на каждую из категорий административных должностей (главные, старшие и младшие), мужчин было назначено более чем в 2 раза больше, чем женщин (10, 4, 2 человека против 4, 2 и 0 человек).

Важным фактором изменения ситуации представляется возможность обжалования принятых решений о кадровых назначениях. За 2007 год в АДГС поступило 70 письменных заявлений и жалоб граждан, из которых пять связаны с нарушениями правил конкурсного отбора, а шесть – с вопросами трудоустройства.

Анализ жалоб по гендерному признаку в АДГС не ведется, также не зафиксировано данных о случаях дискриминации по половому признаку при приеме на работу. Это, не в последнюю очередь, может быть связано с незнанием кандидатами

того, что вопросы и комментарии членов конкурсной комиссии могут рассматриваться как дискриминация и быть обжалованы в административном и судебном порядке.

### *Выводы*

1. Конкретные инструменты определения дискриминации и стимулов для ее преодоления не разработаны, работодатель сам интерпретирует ситуацию, дает субъективные оценки и принимает решения.<sup>38</sup> Члены конкурсной комиссии не усматривают какой-либо дискриминации в вопросах о возможности совмещать семейные обязанности со служебными. Они объясняют такой подход заботой о самих женщинах. Кандидаты, как правило, не знают, что определенные вопросы и комментарии членов конкурсной комиссии могут рассматриваться в качестве дискриминации и могут быть обжалованы в административном и судебном порядке.<sup>39</sup> Анализ жалоб о случаях дискриминации, в том числе по половому признаку, при приеме на работу в АДГС не ведется.
2. Формальная нейтральность механизмов и критериев при отборе государственных служащих не учитывает ряд факторов, воспроизводящих гендерную асимметрию в органах государственной службы. Специальных мер по увеличению количества представителей одного из полов в случае гендерного дисбаланса в госструктуре, в процедурах приема на работу не предусмотрено. Не прописаны условия, гарантирующие, гендерный баланс и гендерный опыт комиссии по найму.
3. Трехуровневая система (внутренний конкурс – конкурс кандидатов из Национального резерва – открытый конкурс) проведения конкурсного отбора поддерживает сложившуюся ситуацию гендерного дисбаланса в ОГУ.
4. Во время проведения конкурсов и аттестаций аттестационно–конкурсная комиссия не располагает сведениями о гендерном балансе или дисбалансе в государственном органе, и не пытается учитывать этот фактор при прочих равных характеристиках конкурсантов.
5. Внутренняя организационная культура в ОГУ, как правило, не отличается достаточным уровнем гендерной чувствительности и компетенции. *При принятии окончательного решения о приеме на работу и комиссия, и руководитель, прежде всего, обращают внимание, в какой области придется работать подчиненному, и базируются при этом на субъективном и стереотипном представлении о «женских» и «мужских» сферах и должностях, а не на профессиональных качествах соискателя.*
6. На фоне распространенных стереотипов – «воспитание детей – это, прежде всего, женская функция», «семейные обязанности являются препятствием для карьеры», потенциальные возможности для карьерного роста мужчин оцениваются как более высокие, независимо от фактического семейного статуса.

---

<sup>38</sup> Отдельные категории приведены в Законе КР «Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства» и Указе Президента КР «О Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в КР на 2007-2010 годы» от 20 августа 2007 года № 369. Однако эти понятия плохо операционализированы с учетом функций, полномочий и повседневной практики ОГУ.

<sup>39</sup> Общеизвестен случай (сентябрь 2007 г.), когда при утверждении в Жогорку Кенеше кандидата на должность председателя Центральной избирательной комиссии, депутаты задавали кандидату-женщине вопросы, связанные с ее семейным положением, и выясняли есть ли у нее согласие семьи на то, чтобы работать сверхурочно и выезжать в командировки, которые предполагаются спецификой работы председателя ЦИК.

7. Критерии профессиональной компетенции госслужащих, связанных с вопросами обеспечения равного доступа, управления многообразием и др., в настоящее время не разработаны, что влияет на содержание тестов и системы оценки при проведении оценки знаний кандидатов.

#### *Рекомендации*<sup>40</sup>

- Разработать и внести на рассмотрение заседания Национального Совета по вопросам женщин, семьи и гендерного развития при Президенте КР предложения о задачах и функциях, обеспечивающих формирование государственной гендерной политики в организации госслужбы, механизмы координации и мониторинга.
- В правилах и процедурах на уровне найма АДГС целесообразно предусмотреть следующее:
  - пересмотреть принципы формирования резервных списков и условий отбора, имея в виду, что критерии отбора должны отражать специфику женских профессиональных биографий и что возможности женщин должны подкрепляться специальными мерами;
  - выработать гендерно-чувствительные критерии профессиональной компетенции членов конкурсной комиссии;
  - сформировать механизмы обеспечения повышения гендерной чувствительности и компетентности членов аттестационно-конкурсных комиссий.
- АДГС повысить прозрачность процедур найма на государственную службу. Например, сделать доступными для любого гражданина результаты тестов и протоколов или обеспечить аудио- либо видеозапись процесса собеседования с кандидатами, что в дальнейшем может использоваться для установления того, что собеседование проведено надлежащим образом.
- Отделу социального развития Аппарата Правительства КР и АДГС разработать операциональные понятия о дискриминации в сфере гендерного равенства и подготовить инструкции для кураторов из АДГС и статс-секретарей ОГУ по работе с членами аттестационно-конкурсной комиссии.
- Разработать и внедрить в деятельность АДГС тесты, обеспечивающие определение гендерной компетентности госслужащих, и в первую очередь, статс-секретарей.
- АДГС повысить информированность кандидатов о возможностях обжалования результатов отбора в случае дискриминации. Кандидатам необходимо сообщить о том, как и кому он или она может подать жалобу и в какой период.
- АДГС важно разрабатывать и проводить специальные кампании и консультации по информированию кандидатов, резервистов об их правах, ответственности – как потенциальных государственных служащих – в отношении гендерных вопросов, и проблемах, которые могут возникать на этапе найма.
- Учитывая структурные барьеры при найме сотрудников на высшие административные должности, АДГС целесообразно продумать

---

<sup>40</sup> Разработка рекомендованных принципов, критериев и механизмов может быть реализована АДГС в рамках проекта ПРООН «Продвижение женщин на государственную службу» в партнерстве с Отделом социального развития Аппарата Правительства КР.

информационные действия по вовлечению в конкурс лиц не в полной мере представленного пола (одним из информационных ресурсов для этого может являться журнал «Госслужба и карьера»).

## Повышение квалификации

### *Ситуация*

Данные о повышении квалификации, полученные в ходе исследования, свидетельствуют о следующих тенденциях:

- Возможность госслужащих повышать свою квалификацию в значительной степени связана с их личной инициативой, социальными связями, предыдущим опытом взаимодействия с международными организациями и др.
- В целом картина выглядит гендерно-сбалансированной: из 5 514 человек, получивших возможность повысить квалификацию по месту работы, 53 процента составили женщины, а из 1 961 госслужащего, которые повышали квалификацию за пределами КР, женщин было чуть более 50 процентов.
- С другой стороны, за благополучной картиной скрываются специфические ситуации в разных ОГУ (см. табл. 3.3):
  - Например, доступ к обучению за пределами КР в АДГС существенно ниже у женщин: в развитые страны командируются в основном мужчины (90 %), при этом зачастую это и одни и те же люди. Возможно, это связано с низким представительством женщин на политических и главных административных должностях в данном ОГУ.
  - Если сопоставить данные по повышению квалификации и соотношением женщин и мужчин в конкретном министерстве или ведомстве, то видимый на первый взгляд баланс, будет относительным. Например, в МОиН работает 2/3 женщин, а реальные возможности повышать квалификацию выше у мужчин.

Что касается целевых учебных курсов и семинаров, которые организуются на уровне ОГУ, сотрудники отдельных ведомств признавали сложность попадания в списки участников и непрозрачность процедур отбора кандидатов. При этом имело значение, в какие страны намечается командировка – больше сложностей было связано с поездками за рубеж.

- Женщины реже мужчин имеют возможность более трех месяцев повышать квалификацию, что может быть обусловлено системой семейных обязанностей. *Позитивным примером может служить сотрудничество между АДГС и Японским центром международного сотрудничества в реализации проекта, который ежегодно предоставляет 20 государственным и муниципальным служащим КР возможность пройти долгосрочное обучение в университетах Японии с последующим правом получения степени магистра. Условия обучения предусматривают возможность совместного проживания с семьей по месту обучения.*

По состоянию на март 2008 г. 20 стипендиатов проходят обучение в Японии, из них – 8 женщин (40 %). Из 85 государственных и муниципальных служащих, подавших заявки для участия в данном проекте на 2008 г. – 35

составляют женщины (41,1 %). По итогам трех отборочных туров на последний этап успешно прошли 29 кандидатов, из них 9 женщин (31 %). Информация о возможности участия в проекте широко распространяется в ОГУ и доступна для госслужащих, по крайней мере, в центральных аппаратах.

**Таблица 3.3.** Данные о повышении квалификации сотрудников центральных аппаратов обследованных министерств и агентств с 01.01.2006 по 01.11.2007 гг.

| Продолжительность повышения квалификации |               | АДГС      |           | МФ        |           | МТСП      |           | МОиН      |           | ГАООСЛХ    |          |
|------------------------------------------|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|----------|
|                                          |               | Жен       | Муж.      | Жен       | Муж       | Жен       | Муж       | Жен       | Муж       | Жен        | Муж      |
| Краткосрочные (до 15 дней)               | %             | 43        | 57        |           | 49        |           |           | 35        | 34        | -          | -        |
| Среднесрочные (от 25 дней до 3 месяцев)  | %             | 15        | 85        | 60        | 40        | 50        | 50        | -         | 1         | -          | -        |
| Долгосрочные (более трех месяцев)        | %             | -         | 100       | 33        | 67        | -         | -         | -         | -         | 100        | -        |
| <b>Всего</b>                             | <b>кол-во</b> | <b>8</b>  | <b>20</b> | <b>47</b> | <b>45</b> | <b>1</b>  | <b>1</b>  | <b>35</b> | <b>35</b> | <b>1</b>   | <b>-</b> |
|                                          | <b>%</b>      | <b>29</b> | <b>71</b> | <b>51</b> | <b>49</b> | <b>50</b> | <b>50</b> | <b>50</b> | <b>50</b> | <b>100</b> | <b>-</b> |

Источник: Данные предоставлены ОГУ по запросу ОЭСП АП КР и АДГС в ноябре 2007 г.

#### *Нормативно-правовые основания*

Программы обучения и повышения квалификации госслужащих разрабатываются на основе потребностей госорганов, самостоятельно проводящих анализ и представляющих в АДГС предложения с учетом объема бюджета, предусмотренного на эти цели в соответствии с законодательством республики. Согласно законодательству КР, госслужащие проходят повышение квалификации по мере необходимости, но не реже одного раза в пять лет.

Ст. 21 Закона КР «О государственной службе» от 11 августа 2004 года № 114 определяет АДГС в качестве единого заказчика образовательных программ и учреждений на конкурсной основе и устанавливает минимальный порог государственного финансирования на цели обучения («... не менее одного процента средств, предусмотренных для финансирования деятельности государственных органов»), определяет возможность привлекать другие средства, не запрещенные законодательством КР.

*В ходе интервью вопрос государственного финансирования повышения квалификации госслужащими упоминался, но, как правило, с выражением сожаления о недейственности зафиксированной в Законе нормы. Экспертные оценки*



подкрепляются и анализом бюджета пилотных министерств и агентств. При формировании бюджета на основе потребностей в обучении, каждое министерство и ведомство в рамках линейного (постатейного) бюджетирования и в соответствии с экономической классификацией расходов<sup>41</sup> должно включать **в подстатью 22154** расходы, связанные с обучением государственных служащих, в том числе и по вопросам гендерного равенства.<sup>42</sup> На сегодняшний день в исследуемых министерствах и ведомствах расходы, связанные с обучением государственных служащих вопросам гендерного равенства не планировались или были перераспределены на другие статьи и, соответственно, образовательные мероприятия не проводились.

### *Процедуры*

Не существует специально разработанных правил, регламентов, стратегии и планов повышения квалификации госслужащих. В большинстве случаев в ОГУ решение принимается либо по инициативе самого человека, либо его принимает руководитель на основе необъективированных причин.

Данные о повышении квалификации и переподготовки учитываются при проведении конкурса на зачисление в Национальный резерв, во время аттестации, при сдаче квалификационных экзаменов на присвоение классного чина (при этом рассматриваются темы, страна и сроки обучения). Однако эта информация является описательной и не влияет на итоговую балльную оценку, получаемую госслужащим. Соответственно и проследить как реально влияет повышение квалификации на карьерный рост госслужащих не представляется возможным, также как и оценить соотношение возможности повышения квалификации в разных сегментах системы управления; между различными должностными уровнями.

*В интервью прозвучали предложения о необходимости стандартизации и централизации базового курса, продолжительностью от 72 до 100 часов, по окончании которого будет выдаваться сертификат государственного образца. Наличие этого сертификата будет приносить госслужащему дополнительные баллы во время прохождения конкурса, аттестации и т. д.*

Услуги дополнительного образования и повышения квалификации предоставляют различные организации, при этом никакой координации в отсутствии стратегии и планов не наблюдается. В настоящее время АДГС, Академия управления при Президенте КР при поддержке ВБ разрабатывают стратегию обучения госслужащих на пять лет и гендерным экспертам целесообразно включиться в ее обсуждение.

*Роль Академии управления при Президенте КР в вопросах повышения квалификации, сотрудниками АДГС отмечается как недостаточная. Утрачена первоначальная специфика этого высшего учреждения, в основном Академия фокусируется на подготовке бакалавров и магистров соответствующих специальностей. Представляется важным проанализировать более подробно ситуацию и определить причины такого состояния дел (недостаток координации, распределение ресурсов и т. д.).*

---

<sup>41</sup> Указание по применению Классификации доходов, Ведомственной классификации, Экономической классификации расходов и Классификации операций с активами и обязательствами, утвержденных приказом Министерства финансов КР от 27 декабря 2006 года № 240-П, зарегистрировано в Министерстве юстиции КР 11 января 2007 года, регистрационный номер 4-07.

<sup>42</sup> Статья расходов 2215 «Приобретение прочих услуг», включает 6 подстатей, в том числе подстатью 22154 «Обучение государственных служащих».

В обследованных ОГУ гендерные вопросы не включены в учебные планы курсов и обучающих программ по месту службы, обучение по вопросам, связанным с гендерными проблемами не институционализировано. Гендерное обучение государственных служащих проводится на нерегулярной основе, зачастую по инициативе международных или местных общественных организаций. *При этом помимо вводных курсов, повышающих чувствительность, признается необходимость в помощи такого рода, как перевод принципов гендерного равенства в функциональные задачи и обязанности сотрудников разных служб и отделов, подготовка положений и методических рекомендаций, способствующих решению такого рода задач и т. д.*

*В определении потребностей резервистов и проведения их обучения заинтересованы сотрудники отдела по работе с резервом и повышения квалификации АДГС. Гендерная тематика в равной степени рассматривается ими как составляющая образования, особенно, если это будет помогать им осмыслить как на практике в рамках своих функциональных обязанностей работать с данной темой.*

При проведении оценки деятельности во время аттестации и во время квалификационного экзамена компетентность госслужащего в вопросах гендерной проблематики (и шире – вопросов управления многообразием) не учитывается и даже не отмечается поощрительными баллами. При этом данная компетенция может оцениваться как составляющая уже имеющихся показателей, например, таких как «знание законодательства», «способность управлять персоналом» и т. д., но при этом возможно и введение нового комплексного показателя (например, «общая организационная культура» или более специфичного «поликультурная компетентность»).

#### *Выводы*

- При отсутствии стратегии, регламента и четкого плана повышения квалификации в целом, а также индивидуальных планов профессионального роста сотрудников в кадровой службе, возможность регулировать ситуацию в системе повышения квалификации затруднительно.
- Отслеживание ситуации карьерного роста госслужащих в целом не осуществляется, тем более это касается анализа возможностей женщин повышать квалификацию и проходить переподготовку с учетом большой нагрузки в сфере семейных обязанностей.
- Определение объема необходимых госслужащим знаний по вопросам, связанным с гендерной проблематикой, и введение их в систему обязательных или дополнительных аттестационных и квалификационных показателей создаст стимулы для освоения и реализации политики равных прав, позволит систематически отслеживать складывающуюся ситуацию.
- В обследованных ОГУ гендерные вопросы не включены в учебные планы курсов и обучающих программ по месту службы. Обучение по гендерной проблематике не институционализировано и проводится нерегулярно, зачастую только по инициативе международных или местных общественных организаций.

#### *Рекомендации*

- Представленные исследовательской группе данные не позволяют в полной мере определить: имеют ли возможность повышать квалификацию все сотрудники, или у некоторых из них есть преимущество; как это связано с занимаемой должностью. В дальнейшей работе по статистическому учету АДГС следует

предусмотреть возможность получения такого рода данных, позволяющих оценить равный доступ госслужащих к программам повышения квалификации, в том числе для всех женщин и мужчин.

- АДГС и Академии управления при Президенте КР в ходе разработки Стратегии обучения госслужащих на пять лет целесообразно обсудить вопросы тематики и статуса программ повышения квалификации, планирования повышения квалификационных возможностей сотрудников. Целесообразно разработать индивидуальный профайл (портфолио), в котором будут отражены, с одной стороны задачи повышения квалификации, а с другой – конкретная история обучения сотрудника.
- Разработка комплексной программы повышения квалификации совместными усилиями АДГС, различных образовательных центров, программ международных организаций, гендерных экспертов позволит интегрировать вопросы гендерного характера (а также вопросы многообразия в более широком смысле) в систему повышения квалификации и закрепить их институционально. Важную роль при этом играет подготовка тренеров и консультантов в госструктурах и особенно в АДГС.

## **Продвижение по службе. Позитивные и негативные стимулы**

### *Ситуация*

Тенденция такова: молодые женщины чаще, чем мужчины попадают на младшие административные должности, при этом их карьера развивается не так успешно как карьера мужчин, что объясняется (и мужчинами, и женщинами) рождением детей и загруженностью домашними обязательствами.

Фиксированного плана продвижения государственных служащих по карьерной лестнице нет, и наблюдаются существенные различия между полами в том, как происходит карьерный рост. Женщины, занимающие старшие и главные административные должности, в целом достигают их в более позднем возрасте, чем мужчины (см. табл. 3.4.). Например, в МТСР женщина, занимавшая пост заместителя министра, на момент проведения исследования была на девять лет старше своего коллеги – мужчины.

**Таблица 3.4.** Средний возраст женщин и мужчин на политических и административных должностях в обследованных министерствах и агентствах за период с 01.01.06. по 01.11.07.

|                                           | АДГС |      | МФ  |     | МТСР |     | МОиН |     | ГАООСЛ<br>Х |     |
|-------------------------------------------|------|------|-----|-----|------|-----|------|-----|-------------|-----|
|                                           | Жен  | Муж. | Жен | Муж | Жен  | Муж | Жен  | Муж | Жен         | Муж |
|                                           | .    | .    | .   | .   | .    | .   | .    | .   | .           | .   |
| <b>Политическая должность</b>             |      |      |     |     |      |     |      |     |             |     |
| Министр                                   |      |      |     | 43  | 58   |     |      |     |             |     |
| Зам. министра                             |      |      |     | 39  | 59   | 50  | 42   | 50  |             |     |
| <b>Высшая административная должность</b>  |      |      |     |     |      |     |      |     |             |     |
| Статс-секретарь                           |      | 53   |     | 35  |      | 40  |      | 52  |             | 51  |
| <b>Главная административная должность</b> |      |      |     |     |      |     |      |     |             |     |
| Директор                                  |      | 58   |     |     |      |     |      |     |             | 57  |
| Зам. директора                            |      | 54   |     |     |      |     |      |     |             | 53  |
| Советник<br>министра                      |      |      |     | 41  |      | 25  |      | 39  |             |     |
| Помощник<br>министра                      |      |      |     | 26  |      |     |      | 24  |             |     |
| Начальник<br>управления                   | -    | 46   | 40  | 38  | 43   | 51  |      | 47  | 50,5        | 45  |
| Зам. начальника<br>управления             |      |      |     |     | 37   | 55  |      | 50  | 49          | 30  |
| Зав. отделом                              | 45   | 38   | 42  | 36  | 49   |     | 45   | 52  |             | 45  |
| Зав. сектором                             |      |      | 39  | 26  | 55   |     | 41   |     |             |     |
| <b>Старшая административная должность</b> |      |      |     |     |      |     |      |     |             |     |
| Главный<br>специалист                     | 35   | 37   | 44  | 37  | 42   | 41  | 40   | 43  | 42          | 40  |
| Ведущий<br>специалист                     | 36   | 37   |     |     |      |     |      |     |             |     |
| Специалист                                | 32   | 28   |     |     |      |     |      |     |             |     |
| <b>Младшая административная должность</b> |      |      |     |     |      |     |      |     |             |     |
| Ведущий<br>специалист                     |      |      | 35  | 31  | 30   | 27  | 42   | 27  | 35          | 30  |
| Специалист                                |      |      | 32  | 28  | 25   | 25  | 34   | 27  | 26          | 28  |

Источник: Данные предоставлены ОГУ по запросу ОЭСП АП КР и АДГС в ноябре 2007 г.

Мужчины – заведующие отделами и секторами, как правило, на 6-10 лет младше своих коллег – женщин. На уровне главных и ведущих специалистов существует минимальная разница в возрасте: мужчины, замещающие вышеперечисленные должности, моложе своих коллег – женщин в среднем на четыре года.

Результаты продвижения госслужащих на примере аттестаций 2006–2007 гг., можно пронаблюдать на примере данных, представленных МТСР (см. табл. 3.5).<sup>43</sup> Из

<sup>43</sup> К сожалению, аналогичные данные не были представлены другими пилотными ОГУ. Согласно представленным ГАООСЛХ данным о продвижении государственных служащих, замещающих административные должности в государственном органе, аттестации и квалификационных экзаменов в период с 2006 по 2007 годы не проводилось. Соответственно не присваивались классные чины (впервые и очередные).

числа сотрудников, занимающих младшие административные должности, на повышение рекомендовано женщин почти втрое больше, чем мужчин. Однако уже на уровне старших должностей эта картина меняется. В итоге гендерный дисбаланс на уровне главных и старших должностей поддерживается механизмом аттестации. *В связи с этим целесообразно изучить материалы аттестации и провести балльный анализ составляющих блоков (профессиональные знания, ответственность и исполнительность, самостоятельность в принятии решений и т. д.). В дальнейшем необходимо сделать подобную информацию пунктом отчета о результатах проведения аттестации в каждом ОГУ.*

**Табл. 3.5.** Данные о продвижении государственных служащих МТСР, замещавших административные должности в государственном органе в течение 2006–2007 гг.

| Административные должности | Подлежало аттестации |           | Аттестовано |           | Соответствуют занимаемой должности |           | Направлены на повторную аттестацию через 6 мес. |            | Рекомендованы на повышение |   | Не соответствуют занимаемой должности |           |
|----------------------------|----------------------|-----------|-------------|-----------|------------------------------------|-----------|-------------------------------------------------|------------|----------------------------|---|---------------------------------------|-----------|
|                            | м                    | ж         | м           | ж         | м                                  | ж         | м                                               | ж          | м                          | ж | м                                     | ж         |
| Главные                    | 11                   | 6         | 11          | 6         | 11                                 | 6         | 11                                              | 6          |                            |   | 1                                     |           |
| Старшие                    | 85                   | 71        | 85          | 71        | 84                                 | 71        | 84                                              | 71         | 1                          |   | 6                                     | 3         |
| Младшие                    | 12                   | 20        | 12          | 20        | 122                                | 20        | 122                                             | 201        |                            |   | 7                                     | 19        |
| <b>Итого:</b>              | <b>21</b>            | <b>27</b> | <b>21</b>   | <b>27</b> | <b>217</b>                         | <b>27</b> | <b>217</b>                                      | <b>278</b> | <b>1</b>                   |   | <b>14</b>                             | <b>22</b> |
|                            | <b>8</b>             | <b>8</b>  | <b>8</b>    | <b>8</b>  |                                    | <b>8</b>  |                                                 |            |                            |   |                                       |           |

Источник: Данные предоставлены ОГУ по запросу ОЭСП АП КР и АДГС в ноябре 2007 г.

Согласно данным МТСР в течение 2006–2007 гг., несмотря на серию реорганизаций, аттестация для сотрудников была проведена 6 раз. По итогам проведенных аттестаций классные чины (впервые и очередные) присвоены 48 женщинам и 33 мужчинам.

Данные о наградах и поощрениях (см. табл. 3.6) в целом также скорее иллюстрируют доминирование мужчин при получении высших наград, а именно орденов и медалей. Другие виды поощрений отражают специфическую ситуацию в самом министерстве или агентстве.

**Таблица 3.6.** Данные о наградах и поощрениях сотрудников обследованных министерств и агентств за период с 01.01.06 г. по 01.11.07 г.\*

| Вид наград, поощрения     | АДГС |     | МФ  |     | МТСР** |     | МОиН |     | ГАООСЛХ |     |
|---------------------------|------|-----|-----|-----|--------|-----|------|-----|---------|-----|
|                           | Жен  | Муж | Жен | Муж | Жен    | Муж | Жен  | Муж | Жен     | Муж |
|                           | .    | ж.  | .   | .   | .      | .   | .    | .   | .       | .   |
| Медаль «Данк»             |      |     |     |     | 1      | 2   |      |     | –       | 1   |
| Орден «Манас III степени» |      |     |     |     | 1      | 1   |      |     | –       | 1   |
| Почетное звание           |      |     | 2   | –   | 3      |     |      |     | 1       | 2   |

|                                |          |          |           |           |            |            |           |           |          |           |
|--------------------------------|----------|----------|-----------|-----------|------------|------------|-----------|-----------|----------|-----------|
| «Заслуженный работник...»      |          |          |           |           |            |            |           |           |          |           |
| Почетная грамота КР            |          |          | 7         | –         | 6          | 7          |           |           | 3        | 8         |
| Нагрудной знак «Отличник ... » |          |          | 11        | 8         | 59         | 31         | –         | 1         |          |           |
| Почетная грамота Министерства  |          |          | 9         | 4         | 231        | 99         | 1         | 1         |          |           |
| Денежное вознаграждение        | 2        |          |           |           |            |            | 49        | 41        |          |           |
| <b>Всего</b>                   | <b>2</b> | <b>–</b> | <b>29</b> | <b>12</b> | <b>301</b> | <b>140</b> | <b>50</b> | <b>43</b> | <b>4</b> | <b>12</b> |

Источник: Данные предоставлены ОГУ по запросу ОЭСП АП КР и АДГС в ноябре 2007 г.

\* Возможно, данные представлены по разным форматам.

\*\* МТСР КР – данные представлены с учетом территориальных подразделений.

Данные об административных взысканиях не позволяют сделать однозначных выводов о гендерном балансе или дисбалансе (см. табл. 3.7).

**Таблица 3.7.** Данные об административных взысканиях сотрудников обследованных министерств и агентств за период с 01.01.06 г. по 01.11.07 г.

| Вид наград, поощрения | АДГС     |          | МФ        |           | МТСР     |          | МОиН     |          | ГАООСЛ<br>Х |          |
|-----------------------|----------|----------|-----------|-----------|----------|----------|----------|----------|-------------|----------|
|                       | Жен      | Муж      | Жен       | Муж       | Жен      | Муж      | Жен      | Муж      | Жен         | Муж      |
|                       | .        | .        | .         | .         | .        | .        | .        | .        | .           | .        |
| <b>Всего</b>          | <b>–</b> | <b>–</b> | <b>10</b> | <b>17</b> | <b>3</b> | <b>1</b> | <b>9</b> | <b>7</b> | <b>–</b>    | <b>–</b> |

Источник: Данные предоставлены ОГУ по запросу ОЭСП АП КР и АДГС в ноябре 2007 г.

### *Правила и процедуры*

Продвижение по службе осуществляется на основании положений о Порядке присвоения классных чинов, Порядке проведения аттестации и Порядке проведения квалификационных экзаменов государственных служащих.

Прямыми специальными мерами, направленными на соблюдение гендерного баланса в системе государственной службы и дальнейшее усиление роли женщин в общественно-политической и социально-экономической жизни являются следующие действующие в настоящее время Указы Президента КР:

- «О дальнейшем совершенствовании кадровой политики по привлечению женщин-лидеров к государственному управлению КР» от 27 августа 2002 года № 240 (предписывает Правительству КР ввести в практику обязательное привлечение женщин на должности заместителей руководителей местных государственных администраций и ОМСУ, и в качестве дополнительной меры – внести изменения в штатное расписание аппаратов ряда государственных администраций и ОМСУ за счет увеличения численности единиц заместителей глав для назначения на них женщин);
- «О мерах по совершенствованию гендерной политики» от 20 марта 2006 года № 136 (определяет минимальную квоту лиц разного пола в ОГУ и ОМСУ, в том числе и на руководящих должностях - не менее 30 процентов; предписывает руководителям ОГУ и ОМСУ обеспечить равные условия и равные возможности участия лиц разного пола

при проведении конкурсов на замещение вакантных должностей на государственной и муниципальной службе).

*Следует отметить, что, при рассмотрении жалоб, поступивших в АДГС в 2007 г. по результатам проведения аттестации, были установлены факты нарушения установленных процедур ее проведения:*

- члены аттестационной комиссии (руководители среднего звена) из личной неприязни занижали оценки и при этом не могли обосновать низкие оценки;*
- часть сотрудников не была информирована об оценках, выставленных руководителем, тогда как, в соответствии с процедурами проведения аттестации, такие сведения должны были аттестуемым предоставить своевременно, чтобы в случае несогласия заинтересованная сторона могла опротестовать решение комиссии.*

Для предотвращения нарушений АДГС проводит разъяснительную работу (по мере поступления обращений), и в настоящее время готовит изменения в Положение об аттестации, позволяющие снизить уровень субъективизма при определении оценок аттестации.

Положением об аттестации предусмотрено, что беременные женщины и служащие, находящиеся в отпуске по уходу за ребенком, обладают правом не проходить очередную аттестацию, если они сами не выразили такого желания.<sup>44</sup>

Важную роль в процессе продвижения государственных служащих играют статс-секретари государственных органов и руководители аппаратов, которые по результатам аттестации вправе внести на рассмотрение руководителя мотивированные представления о повышении государственного служащего в должности, присвоении ему очередного классного чина, включении во внутренний резерв кадров для выдвижения на вышестоящую должность. Соответственно эта возможность также должна быть подкреплена контрольными механизмами на уровне гендерных подходов Агентства.<sup>45</sup>

Дисциплинарная ответственность и поощрение государственных служащих определяются в Законе КР «О государственной службе» от 11 августа 2004 года № 114. Поощрения применяются руководителем, имеющим полномочия назначать госслужащего на должность по собственной инициативе или по представлению статс-секретаря государственного органа.

### *Выводы*

- Отдача от вклада в повышение квалификации для женщин-служащих меньше, по сравнению с мужчинами:
  - Наблюдаются существенные различия в процессе карьерного роста представителей разных половых групп. Из числа сотрудников, занимающих младшие административные должности, женщин рекомендуется на повышение больше, чем мужчин, но уже на уровне старших должностей картина в корне меняется.
  - Для преуспевающих женщин, достижение самых высоких рангов занимает более длительный период (даже за вычетом времени декретных отпусков). Такая же закономерность, как правило, наблюдается и для женщин, не имеющих семьи.

<sup>44</sup> Подробнее см. Организация государственной службы. Сборник НПА. Часть 2. , с. 40.

<sup>45</sup> Там же, с. 44.

- Фиксированного плана продвижения государственных служащих по карьерной лестнице нет. При этом наблюдаются существенные различия в том, как происходит карьерный рост представителей разных по полу и возрасту групп.

#### *Рекомендации*

- Отделу социального развития Аппарата Правительства КР как рабочему органу Национального Совета по вопросам женщин, семьи и гендерного развития инициировать проведение факторного анализа причин более медленного продвижения женщин по должностным ступеням, на основании результатов аттестации. По результатам анализа – сформировать предложения о необходимых действиях. В дальнейшем целесообразно сделать подобную информацию пунктом отчета о результатах проведения аттестации в АДГС и каждом ОГУ.
- Разработать стратегию использования позитивных стимулов в качестве мотивационных факторов для продвижения по служебной лестнице.
- Решением Национального Совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию рекомендовать АДГС в партнерстве с министерствами и ведомствами обсудить на предмет гендерной сбалансированности Положение об аттестации и внести в него изменения.
- АДГС, Отделу социального развития Аппарата Правительства КР, Академии управления при Президенте КР при поддержке экспертов по гендерным вопросам определить требования к объему необходимых госслужащим знаний по вопросам гендерной проблематики и ввести их в систему обязательных или дополнительных аттестационных и квалификационных показателей. Это создаст дополнительные стимулы для освоения и реализации политики равных прав и позволит отслеживать ситуацию на систематической основе.

## **Сокращение и увольнение**

### *Ситуация*

Гендерно-разделенные данные по вопросам сокращения государственных служащих не собираются на регулярной статистической основе. Попытка проанализировать какие группы в ходе реализации административной реформы оказались наиболее уязвимыми для сокращения, и какова их дальнейшая судьба – не удалась в связи с отсутствием необходимой статистики. Отчасти такую возможность сможет предоставить введенная АДГС форма отчетности №1-ГОС, хотя в ней не предусмотрена фиксация возраста сокращаемого сотрудника, а, следовательно, более точно локализовать уязвимые возрастные группы для женщин и мужчин не удастся.

*В ходе интервью были зафиксированы отдельные случаи несправедливого, по мнению респондентов, сокращения женщин после выхода на работу из отпуска по уходу за ребенком. Решения при этом принимались не в соответствии с НПА, а через предложение уволиться с работы «по собственному желанию». В отдельных ситуациях проблема была преодолена за счет высокой квалификации женщин-госслужащих.*

Вопросы сокращения и реорганизации в настоящее время регулируются отделом конкурсного отбора АДГС. Результаты анализа жалоб в гендерном разрезе пока не



получено. В качестве основной причины сокращения рассматриваются «профессиональные качества». Данные АДГС не позволяют однозначно судить о том, кто чаще сталкивается с несправедливым отношением к себе в рассматриваемых вопросах, однако приведенные ниже примеры, в большей степени касаются женщин.

В 2007 году в АДГС поступило 70 письменных заявлений и жалоб граждан.

Анализ жалоб и заявлений показал, что в основном они связаны с незаконными увольнениями, несогласием с предложенной должностью по результатам проведенной реорганизации, с решениями аттестационно-конкурсной комиссии государственного органа без участия АДГС, трудоустройством, незаконными действиями руководителей государственных органов, трудовыми спорами, присвоением классов чина.

В частности, была проведена проверка фактов нарушения ч. 4 ст. 137 Трудового кодекса КР (сохранение места работы за сотрудниками, находящимися в отпуске по беременности и родам) с выездом в ГНИ Панфиловского района. На основании подтвердившихся в ходе проверки фактов, АДГС было направлено письмо в ГНИ при Правительстве КР с требованием принять соответствующие меры для устранения выявленных нарушений.

На основании заявления сотрудницы Таласской областной государственной администрации о неправомерном увольнении, проведена проверка, по результатам которой сотрудница была восстановлена.

На основании письма депутата третьего созыва Жогорку Кенеша КР и докладных записок сотрудников АДГС о нарушениях законодательства о госслужбе со стороны министра здравоохранения КР, была проведена проверка. В порядке реагирования на подтвердившееся факты, премьер-министру КР было направлено письмо с рекомендацией принять соответствующие меры в отношении министра здравоохранения КР.

Проведена проверка информации о незаконном увольнении, изложенной в заявлении сотрудницы Министерства образования КР. На основании подтвердившихся в ходе проверки фактов – АДГС в министерство были направлены рекомендации об отмене решений, принятых в нарушение законодательства. Исполнение рекомендаций приостановлено до решения суда, куда заявительница подала иск о восстановлении на рабочем месте.

*Реорганизация госорганов является сложным процессом. В целях предупреждения ситуаций с нарушением прав государственных служащих, в 2007 г. АДГС направил в ОГУ информацию инструктивно-методического характера, регламентирующую порядок проведения реорганизации в рамках законодательства КР, а также проводит разъяснительную работу с местными госадминистрациями и территориальными представительствами Агентства по данному вопросу.*

#### *Нормативно-правовые основания. Правила и процедуры*

##### ■ Сокращение государственных служащих

С августа 2004 года по настоящее время (май 2008 г.) правовое положение государственного служащего при ликвидации (реорганизации) государственного органа, сокращении его штата регулируется ст. 31 Закона КР «О государственной службе» от 11 августа 2004 года № 114. В соответствии с вышеназванной статьей, государственный служащий может быть освобожден от занимаемой должности по

инициативе администрации государственного органа в 12 различных случаях, включая реорганизацию или ликвидацию государственного органа и *сокращение занимаемой административной государственной должности*.

При этом введена норма, повышающая статус и расширяющая полномочия АДГС, в соответствии с которой реорганизация, ликвидация государственного органа или изменение штатного расписания государственного органа по собственной инициативе, влекущие сокращение административных должностей в государственном органе, допустимы только с согласия Агентства.

Увольнение государственного служащего по основаниям реорганизации или ликвидации государственного органа либо *сокращения штатной должности* государственного органа допускается, если невозможно перевести государственного служащего с его согласия на другую работу.

Кроме того, введена еще одна новая норма, согласно которой в случае реорганизации или ликвидации государственного органа либо *сокращения штатной должности* увольнение государственного служащего по инициативе государственного органа возможно в период его временной нетрудоспособности и в период пребывания в отпуске.

Гарантии для государственного служащего при ликвидации (реорганизации) государственного органа, *сокращении его штата*, в действующем законе регламентирует статья 47. Государственному служащему должна быть предложена другая работа в пределах соответствующей категории должностей с учетом его профессии и квалификации. В случае отсутствия вакансии и при согласии государственного служащего ему должна быть предоставлена другая должность нижестоящей категории с сохранением средней заработной платы по прежнему месту работы на все время работы на новой должности. В случае отказа от предложенной должности государственный служащий увольняется.

При увольнении в связи с ликвидацией, реорганизацией или *сокращением штата* государственному служащему в случае отказа от предложенной работы выплачиваются выходное пособие<sup>46</sup> и средняя заработная плата по ранее занимаемой должности, которая рассчитывается на основе выплат за последние пять лет работы государственного служащего.

Следует отметить, что гарантии для государственного служащего при ликвидации (реорганизации) государственного органа, сокращении его штата в действующем Законе расширены. Так, новшеством, по сравнению с предыдущим Законом, является норма, согласно которой уволенный в результате сокращения государственный служащий по его желанию может направляться на переподготовку с целью обеспечения возможности его трудоустройства в государственных предприятиях, учреждениях и частном секторе.

Также, в ряд нововведений входит норма, предусматривающая включение на основании заявления государственного служащего, увольняемого (уволенного) с государственной службы в связи с ликвидацией, реорганизацией или *сокращением штата*, в резерв кадров, из которого он имеет право на первоочередное назначение на вакантную должность государственного органа.

#### ▪ Увольнение

---

<sup>46</sup> Данная норма, по-прежнему, не распространяется на государственных служащих пенсионного возраста.

В действующем Законе КР «О государственной службе» от 11 августа 2004 года № 114 существенно расширен и детализирован перечень оснований для прекращения работы на государственной службе. *По инициативе государственного органа* государственный служащий может быть освобожден от занимаемой должности в 10 случаях. Служба в государственном органе может быть прекращена *по ряду обстоятельств, не зависящих от воли сторон*, в том числе – отказа государственного служащего от продолжения работы в новых условиях труда.

Увольнение государственного служащего по инициативе администрации государственного органа осуществляется руководителем государственного органа с согласия статс-секретаря после выполнения надлежащих процедур в соответствии с Законом КР «О государственной службе» от 11 августа 2004 года № 114. В случае если статс-секретарь не согласен с увольнением государственного служащего, руководитель государственного органа тем не менее вправе уволить государственного служащего. Статс-секретарь вправе обжаловать это решение в Совете. Решение Совета является окончательным.

Не допускается увольнение государственного служащего по инициативе государственного органа (за исключением увольнения по основаниям реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращения штата работников государственного органа, если невозможно перевести государственного служащего с его согласия на другую работу) в период его временной нетрудоспособности и в период пребывания в отпуске.

Не является основанием для увольнения, понижения в должности, ротации и проведения аттестации государственных служащих, занимающих административные государственные должности, смена в государственных органах лиц, занимающих политическую государственную должность.

Обеспечивать реализацию прав государственного служащего, предусмотренных Законом, обязаны руководители и статс-секретари государственных органов.

#### *Выводы и рекомендации*

- Гендерно-разделенные данные по вопросам сокращения и увольнения государственных служащих не собираются на регулярной статистической основе, поэтому требуются дополнительные усилия по сбору статистического материала и анализу ситуации в вопросах сокращения и увольнения госслужащих.
- Предложить АДГС на основании статистических данных и анализа поступающих в агентство жалоб подготовить справку для Совета по государственной службе, Национального Совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию и его рабочего органа с учетом гендерного фактора и рекомендации по совершенствованию практики в вопросах сокращения и увольнения госслужащих.
- АДГС инициировать, а НСК КР и МЮ КР утвердить изменения и дополнения в статистической форме № 1–ГОС с учетом возможности получать гендерно-разделенные данные по вопросам сокращения и увольнения государственных служащих на обязательной основе от ОГУ.
- Национальному Совету по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию рекомендовать АДГС и НСК включить гендерно-разделенные данные по вопросам сокращения и увольнения государственных служащих в перечень обязательных показателей отчетности для ОГУ.

## Совмещение семейных и служебных обязанностей

### *Ситуация*

Ситуация с матримониальным (брачным) статусом государственных служащих КР аналогична ситуации в большинстве других стран СНГ. В браке состоят 56 процентов женщин и 85 процентов мужчин, незамужем более четверти женщин – 27 процентов, неженаты 12 процентов мужчин. Принципиальных отличий в разных сегментах госструктур не зафиксировано.

В обследованных ОГУ наблюдается сходная ситуация (см. табл. 3.8):

- Подавляющее число служащих, не состоящих в браке, составляют женщины. Мужчин, не состоящих в браке, в органах государственного управления как минимум вдвое меньше.
- Мужчин-госслужащих практически нет среди разведенных и вдовцов.
- Количество женатых мужчин в ОГУ, традиционно считающихся «мужскими», более чем в два раза превышает число замужних женщин, а в таких «женских» министерствах, как МТСР и МОиН – на уровне или ниже числа замужних женщин.
- Холостые мужчины преобладают в более молодых возрастных группах (до 30 лет), в то время как незамужние женщины есть и среди 40, и 45-летних.

**Таблица 3.8.** Данные о брачном статусе сотрудников обследованных министерств и агентств на 01.11.07 г.

| Брачный статус           | АДГС      |           | МФ        |           | МТСП      |          | МОиН      |          | ГАООСЛ<br>Х |          |
|--------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------|----------|-------------|----------|
|                          | Жен<br>.  | Муж.<br>. | Жен<br>.  | Муж<br>.  | Жен<br>.  | Муж<br>. | Жен<br>.  | Муж<br>. | Жен<br>.    | Муж<br>. |
| Холост / незамужем       | 10        | 7         | 48        | 38        | 12        | 7        | 13        | 4        | 11          | 1        |
| Разведен / разведена     | 6         | 1         | 19        | 3         | 2         | -        | 9         | -        | 3           | -        |
| Вдовец / вдова           | 1         | -         | 3         | -         | 3         | -        | 3         | -        | 3           | -        |
| Всего не состоят в браке | <b>17</b> | <b>8</b>  | <b>70</b> | <b>41</b> | <b>17</b> | <b>7</b> | <b>25</b> | <b>4</b> | <b>17</b>   | <b>1</b> |
| Женат / замужем          | 15        | 33        | 73        | 83        | 38        | 23       | 16        | 18       | 21          | 48       |

Источник: Данные предоставлены ОГУ по запросу ОЭСП АП КР и АДГС в ноябре 2007 г.

Успешные в карьере женщины разводятся чаще вследствие возникающего конфликта между двумя социальными сферами: рабочей и семейной, предполагающей, что женщина отвечает за большую часть домашней работы. В то время как работа в ОГУ на определенных должностях требует ненормированной занятости. Продолжительность рабочей недели и рабочего дня официально нормирована и соответствует законодательству КР, однако работа в субботные дни, дежурство в выходные и праздничные дни, необходимость задерживаться во вне рабочее время негативно влияют на возможности женщины бесконфликтно осуществлять взятые ей на себя семейные обязанности. Это положение отмечают многие респонденты.

Другим распространенным мнением, в том числе и среди женщин, является необходимость выбора приоритета между семьей и карьерой при поступлении на государственную службу. Контекст такой точки зрения состоит в том, что госслужба и семейные обязательства являются конкурирующими между собой видами деятельности. Женщина и ее семья должны понимать всю степень ответственности при принятии решения о построении карьеры. При этом нужно отметить, что сама госструктура по отношению к семейным делам рассматривается как нейтральная или изолированная инстанция. Такая позиция оправдывает сложившийся гендерный кадровый расклад и позволяет лицам, отвечающим за эту сферу, воспроизводить соответствующие негативные стереотипы, установки и действия.

Закон КР «Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства» от 12 марта 2003 года № 60 включает статьи, обязывающие работодателей обеспечить работникам условия для возможности совмещать свою трудовую деятельность с семейными обязанностями, однако конкретные механизмы реализации норм, устанавливаемых как государством, так и работодателями, не прописаны.<sup>47</sup> Введенная в законодательство, и отчасти в публичную риторiku категория «лица с семейными обязанностями», позволила 60 мужчинам-сотрудникам госструктур получить отпуск по уходу за ребенком (5,5 %).

<sup>47</sup> В настоящее время Президентом КР внесен в ЖК КР проект Закона КР «О равных правах и возможностях для мужчин и женщин». Данный законопроект, значительно расширяет спектр положений относительно регулирования гендерной ситуации на рынке труда. Например, дополнительные статьи о свободе выбора трудовой деятельности, о гарантиях равноправия в случаях увольнения работников, о предупреждении и пресечении домогательств на гендерной основе в трудовой сфере и ответственность за гендерную дискриминацию и др.

Анализ данных в пилотных ведомствах за последние два года (2006–2007 гг.) показывает, что наиболее часто используется отпуск сроком до 3 лет. При этом отпуск по уходу за ребенком в подавляющем большинстве случаев используют женщины. Лишь в Министерстве финансов КР отмечены три случая, когда мужчины выполняли такого рода семейные обязанности в течение 1 года и 3 лет (см. табл. 3.9).

**Таблица 3.9.** Данные об использовании отпуска по уходу за ребенком сотрудниками обследованных министерств и агентств за период с 01.01.06 г. по 01.11.07 г.

| Продолжительность отпуска по уходу за ребенком | АДГС     |          | МФ        |          | МТСП     |          | МОиН     |          | ГАООСЛХ  |          |
|------------------------------------------------|----------|----------|-----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
|                                                | Жен      | Муж.     | Жен       | Муж      | Жен      | Муж      | Жен      | Муж      | Жен      | Муж      |
| До 3 лет                                       | 1        |          | 11        | 1        | 2        | -        | 2        | -        | 5        | -        |
| До 2 лет                                       | 1        |          | 1         | -        |          | -        | -        | -        | -        | -        |
| До 1 года                                      | 1        |          | 2         | 2        | 1        | -        | 2        | -        | -        | -        |
| До 4 месяцев                                   | -        |          | -         | -        | 1        | -        | -        | -        | -        | -        |
| <b>Всего</b>                                   | <b>3</b> | <b>–</b> | <b>14</b> | <b>3</b> | <b>4</b> | <b>-</b> | <b>4</b> | <b>-</b> | <b>5</b> | <b>-</b> |

Источник: Данные предоставлены ОГУ по запросу ОЭСП АП КР и АДГС в ноябре 2007 г.

*Женщины и их семьи руководствуются экономической целесообразностью и идут на существенное сокращение предродового и послеродового отпуска в ситуации, когда они (женщины) занимают достаточно высокие посты, получают очень высокую зарплату или привлекаются международными агентствами к выполнению проектов. Иным выходом в таких ситуациях является перераспределение семейных обязанностей, когда за ребенком ухаживают муж или другие родственники, но таких фактов не очень много.*

У кормящих грудью матерей есть право работать по гибкому графику. При этом переход на новый режим работы должен быть оформлен официально и утвержден руководством. Однако женщины редко пользуются имеющимися возможностями и предпочитают, как и в других случаях, при наличии семейных проблем решать вопросы неформально, на уровне непосредственного руководства или сослуживцев.

Лица с семейными обязанностями имеют право уходить в отпуск по уходу за больными детьми. Этой возможностью пользуются практически одни только женщины. Исследования в Министерстве финансов КР показали, что за два с половиной года мужчины брали отпуск по уходу за больными детьми только четыре раза.

*Возможности профсоюзов и коллективного договора, как правило, используются недостаточно. Вопросы гендерного характера не рассматриваются профсоюзными организациями непосредственно в ОГУ. Отдельные прецеденты изменения коллективного договора, обеспечивающие помощь серьезно заболевшим сотрудникам, определенные условия для получающих второе высшее образование (оплачиваемый отпуск), выходной день 1 сентября для женщин, имеющих детей – младших школьников и др. существуют. Но, во-первых, принятие такого решения всегда связано с личностными характеристиками первого лица, во-вторых, с наличием смелого и инициативного человека, знающего правила и возможности коллективного договора, а не систематической работы руководства и профсоюза по выявлению*

*потребностей членов коллектива и сбору их предложений. В исключительно редких случаях инициатором таких процессов выступали лица, ответственные за гендерные вопросы. Этот факт требует более подробного рассмотрения, так как эти специалисты проходили соответствующее обучение, но либо не могут, либо не заинтересованы в том, чтобы этот подход внедрять непосредственно у себя в ОГУ в отношении работающих там сотрудников.*

Конкретных инструментов определения дискриминации и стимулов для ее преодоления не разработано. Работодатель сам интерпретирует ситуацию, дает субъективные оценки и принимает решения. И хотя отдельные категории приведены в Законе КР «Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства» от 12 марта 2003 года № 60 и Указе Президента КР «О Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в КР на 2007–2010 годы» от 20 августа 2007 года № 369, эти понятия плохо операционализируются сквозь призму повседневной деятельности ОГУ, в приложении к своим сотрудникам и имеющимся специальным возможностям их применения для той или иной категории сотрудников.

*Например, госслужащие, находящиеся в отпуске по беременности и родам или по уходу за ребенком, имеют приоритетное право на обучение. Следует отметить, что обеспечение такого права требует решения определенных вопросов. Например, в какое время лицам с семейными обязанностями удобнее всего посещать курсы повышения квалификации, какой продолжительности могут быть занятия, имеет ли смысл разделить учебный базовый курс объемом от 72 до 100 часов на несколько отдельных блоков и др. Ответы на эти вопросы и принятые в дальнейшем организационные меры помогут абстрактное право превратить в реальные возможности.*

*Ряд аналогичных вопросов возникает и в случае наличия сотрудников с семейными обязанностями, имеющих маленьких детей. Семейные проблемы, ограничивающие возможности таких лиц, не должны быть проблемами только самого человека и его семьи, но могут успешно регулироваться в рамках соответствующей государственной политики, стратегии самих государственных органов по инициативе кадровых служб.*

#### *Выводы*

- Стереотипы по отношению к совмещению семейных и трудовых обязанностей распространены как среди мужчин, так и самих женщин, как среди руководителей, так и подчиненных.
- Часть возможностей по совмещению семейных и служебных обязанностей, закреплена в законодательстве КР. При этом механизмы обеспечения таких прав разработаны не достаточно, не учитываются ограничения, связанные с наличием детей, семейной занятостью и т. д.
- Закрепленная в законодательстве норма наличия и разделения семейных обязанностей вне зависимости от пола (категория «лица с семейными обязанностями») мало продвигается в информационном пространстве и незначительно используется мужчинами.
- Институты и инструменты, призванные защищать и продвигать права трудящихся женщин и мужчин (профсоюзы, коллективный договор) используются недостаточно. В основном совмещение семейных и трудовых обязанностей достигается за счет использования неформальных договоров и отношений сотрудников и их непосредственных руководителей.

### *Рекомендации*

- Трехсторонним партнерам (правительство, ОГУ, профсоюзы, работодатели) разработать конкретные механизмы осуществления прав, облегчающих возможность совмещения семейных и трудовых обязанностей.
- Использовать потенциал коллективного договора и профсоюзов для улучшения возможностей совмещать семейные и служебные обязанности. С этой целью необходимо проводить обучение представителей профсоюзных комитетов в ОГУ, помогая им осмыслить гендерную тематику относительно их целей, задач, функций и возможностей деятельности в этом направлении. Подобную работу могут проводить как гендер фокал пойнты, гендерные НПО, так и сотрудники центрального аппарата профсоюзов госслужащих.
- Отделу социального развития Аппарата Правительства КР при поддержке НПО и доноров разработать и провести информационную кампанию по продвижению возможностей всех членов семьи использовать право по уходу за ребенком. Особенное внимание следует уделить продвижению опыта мужчин, осуществляющих уход за маленьким ребенком.



## **Заключительные выводы и рекомендации**

Как показали, представленные в настоящем отчете примеры, а также уроки других аналогичных исследований, проблемы с установлением гендерного равенства в ОГУ носят системный (структурный) характер. В то же время в большинстве случаев существующие традиционные подходы в деятельности ОГУ оказываются нечувствительными к интересам многообразия, включая гендерные вопросы. Изменение ситуации требует поиска соответствующих решений. Направление этого поиска лежит на пути общей модернизации государственной службы, изменения ее концепции как системы отвечающей, современным требованиям развития страны, формирования соответствующей организационной практики и культуры, позволяющей системе государственной службы быть гибкой и чувствительной к потребностям внутренней и внешней среды. Таким образом, изменения, связанные с преодолением гендерной дискриминации в ОГУ, должны быть встроены в более широкие процессы реформирования государственной службы.

Среди задач, стоящих на этом пути, важно выделить такие вопросы «как обеспечить эффективные модели и процесс управления изменениями?», «кто является субъектом необходимой модернизации государственной службы и каковы их ролевые функции?». Традиционный ответ, об использовании административного ресурса для внедрения новых подходов, кажется, уже никого не может удовлетворить. Формированию сильного административного корпуса управленцев препятствуют частые изменения в структуре ОГУ, текучесть кадров. Требуемые изменения в ОГУ трудно осуществить только прямыми административными методами, поскольку структуры государственного управления обладают большими адаптивными способностями имитировать изменения, в том числе и в соответствии с приоритетами международных организаций для освоения средств.

Поскольку речь идет о системных изменениях (изменение приоритетов, процедур, правил, культуры и др.), очевидно, что этот процесс должен быть обеспечен на всех уровнях – отдельных сотрудников, структурных подразделений и системы государственной службы в целом. Вместе с тем необходимо принимать во внимание, что реальные изменения, связанные со снятием системных барьеров, зависят в первую очередь от решений на центральном уровне власти, решающей задачи легитимации и определения механизма обеспечения процесса ресурсами (содержательными – понятия, интерпретации; правовыми – нормы, процедуры; информационными – развитие, обучение; финансовыми; системами контроля и др.).

Катализаторами процесса изменений на политическом уровне выступают Администрация Президента КР, Правительство КР и Аппарат Правительства КР, Жогорку Кенеш КР и Аппарат ЖК КР. На этом уровне должна формироваться общая концепция (видение), определяющая основные приоритеты, принципы и задачи гендерно-чувствительного (дружественного семье) государственного управления и механизм встраивания этой концепции в основные стратегии развития страны.

Правительству КР совместно с Советом по государственной службе, АДГС, Советом по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию целесообразно разработать механизм формирования заказа на проведение исследований сферы государственного управления, в том числе позволяющих выявить и проанализировать различия между возможностями женщин и мужчин. Также следует предусмотреть механизмы обеспечения равенства, прежде всего, внутри самой системы государственной службы.

Задача перевода концепции гендерно-чувствительного государственного управления в конкретные процедуры принадлежит АДГС. Функции АДГС связаны, с одной стороны, с определением стратегии, а с другой – с исполнением процесса изменений, что предполагает координацию заинтересованных сторон, создание необходимых экспертных и проектных групп по разработке конкретных политик, инструментария изменений (обучение, методики анализа, технологии решений), а также проведение общих коммуникативных мероприятий, обеспечивающих информацией о ходе достигнутых изменений.

Основные направления работы АДГС предполагают:

- Гармонизацию национальной нормативно-правовой базы и процедурных вопросов с учетом задач реализации политики равных возможностей.<sup>48</sup>
- Разработку и внедрение мер по достижению гендерного баланса на уровне принятия решений в АДГС и в системе государственной службы в целом, включая специальные меры по предоставлению дополнительного обучения для уязвимых групп.
- Определение стандартов гендерно-чувствительной системы государственной службы и соответствующих уровней компетенции по гендерным вопросам, как в целом государственного служащего, так и ответственных сотрудников кадровой службы в рамках разработки стратегии обучения и подготовки государственных служащих.
- Включение гендерных тем в перечень вопросов для конкурсного отбора и аттестации государственных служащих, а также введение требований о гендерной компетентности управленческих кадров в документы, регламентирующие деятельность системы государственной службы.
- Внедрение в АДГС программ гендерного обучения на всех уровнях, включая обязательные курсы и программы повышения квалификации сотрудников Агентства, сфокусированные на продвижении политики равных прав и возможностей и интеграции гендерного подхода в деятельность госслужбы.

Следующая группа ответственных за исполнение представлена статс-секретарями, руководителями аппарата, а также кадровыми службами на уровне министерств и ведомств. Представителей этой группы необходимо обеспечить информационными, образовательными, аналитическими, методическими, инструктивными материалами и включить их в активные действия по продвижению политики равных прав. Помимо этого следует разработать и предусмотреть механизмы ответственности за выполнение поставленных задач.

Важными агентами изменений являются общественные институты, в частности профессиональные союзы государственных служащих, НПО, независимая сеть мониторинга и оценки, которые могут участвовать в лоббировании интересов групп, представленных не в должной мере, проводить информационные и образовательные мероприятия, проводить независимую оценку ситуации.

Особое место, занимают международные организации, реализующие проекты по содействию реформам государственной службы, повышению потенциала государственных служащих, способствующие расширению возможностей женщин. Координация действий международных организаций, разработка общей стратегии

---

<sup>48</sup> Подробные рекомендации см. в соответствующих разделах по найму госслужащих, повышению квалификации и т. д.

продвижения принципов равноправия и равных возможностей будут способствовать повышению эффективности работы в этой сфере.

В целом, говоря об управлении процессом изменений в государственной службе, направленных, в том числе, на преодоление гендерной дискриминации, представляется целесообразным создание сети (альянса, совета или др.) с участием всех заинтересованных сторон, которая, прежде всего, взяла бы на себя ответственность за разработку стратегии изменений. Целесообразно также создавать пилотные инновационные площадки на базе отдельных государственных ведомств для отработки образовательных технологий и моделей управления изменениями.

**Схема анализа изменений в реализации политики гендерного равенства  
в пилотных органах государственного управления**

1. Тема предыдущего исследования.
2. Цели и исследовательские вопросы.
3. Методика и инструменты исследования.
4. Представительство женщин и мужчин в кадровом составе.
5. Проблемный ряд (с учетом вопросов дискриминации).
6. Рекомендации по результатам предыдущих исследований.
7. Практические решения (что и на каком уровне было принято).
8. Реализация решений (что изменилось в организации).
9. Трудности и препятствия в реализации рекомендаций и решений.

Анализ произведен на основании результатов интервью с сотрудниками ОГУ и данных, полученных в соответствующих министерствах и агентствах.

### Участники интервью

Агентство КР по делам государственной службы. Проинтервьюировано 15 сотрудников, в том числе 8 женщин и 7 мужчин:

- начальники управлений – 3,
- зав. отделами – 4,
- главные и ведущие специалисты – 8.

Министерство финансов КР. Проинтервьюировано 8 сотрудников, в том числе 5 женщин и 3 мужчин:

- начальник управления – 1,
- зав. отделами – 2,
- главные и ведущие специалисты – 5.

Министерство образования КР. Проинтервьюировано 4 сотрудника, в том числе 3 женщины и 1 мужчина:

- начальник управления – 1,
- зав. сектором – 1,
- главные и ведущие специалисты – 2.

Министерство труда и социального развития КР. Проинтервьюировано 2 сотрудника, в том числе 2 женщины:

- зав. отделом – 1,
- главные и ведущие специалисты – 1.

Агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству КР. Проинтервьюировано 2 сотрудника, в том числе 1 женщина и 1 мужчина:

- статс-секретарь – 1,
- главные и ведущие специалисты – 1.

## **Информация о гендерной ситуации в пилотных органах государственного управления<sup>49</sup>**

### **Агентство Кыргызской Республики по делам государственной службы**

#### Представительство мужчин и женщин

Штатный состав государственных служащих Агентства составляет 72 человека, из них женщин – 30 (41,6 %) и мужчин – 42 (58,4 %). Абсолютное отсутствие гендерного баланса наблюдается на уровне высшего руководства Агентства, в котором представлены только мужчины. Высший уровень, на котором представлены женщины, – заведующая отделом и заместитель руководителя территориального представительства.

В основном женщины в Агентстве сосредоточены на старших административных должностях и являются ведущими специалистами. Доля женщин при дальнейшем продвижении по службе непропорционально меньше, чем у мужчин.

#### ПРИЕМ НА РАБОТУ

Прием на работу и продвижение по должности государственных служащих в Агентстве производится в соответствии с Законом Кыргызской Республики "О государственной службе" от 11 августа 2004 года № 114 и основывается на профессиональных качествах, опыте служащих, его работоспособности и заинтересованности в росте. То есть, при проведении конкурсного отбора на вакантные должности в Агентство принадлежность кандидатов к какому-либо полу не должна иметь значения.

Тем не менее, у кандидатов-женщин, в отличие от мужчин, члены комиссии спрашивали о семейном статусе, наличии маленьких детей или намерении завести детей в ближайшей перспективе. Женщины, успешно прошедшие отбор на вакантные должности в Агентство, уверены, что их устные заверения об отсутствии таких намерений сыграли не последнюю роль при приеме на работу.

#### ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ

За исследуемый период 21 сотрудник АДГС – 29,2 процента от всего штатного состава служащих – побывали в зарубежных командировках, приняв участие в семинарах, тренингах, конференциях и учебных курсах. Большая часть направленных на обучение – мужчины (18 человек или 43 процента от числа всех сотрудников мужского пола), в то время как этот показатель у женщин составляет 10 процентов. При этом, в зарубежных командировках принимали участие одни и те же мужчины.<sup>50</sup>

При определении кандидатур для направления на стажировку имеет значение семейный статус и наличие детей: наиболее продолжительные по срокам стажировки

---

<sup>49</sup> Данные приведены на момент проведения исследования (2007 г.).

<sup>50</sup> Следует отметить, что организаторы обучения предъявляют к участникам курсов жесткие критерии и требования, от знания языка до возраста и пола. Поэтому дальнейший анализ информации нужно производить с учетом соответствия кандидатуры языку обучения, статусу мероприятия, курируемой им сферы, функциональных обязанностей - сфере обучения, ожидаемой отдаче и т. д.

(год-два, полгода или несколько месяцев) проходили в основном мужчины (12 мужчин и 2 женщины).

Что касается целевых учебных курсов и семинаров, которые организуются на уровне Агентства, то многие признавали сложность попадания в списки, непрозрачность процедур отбора кандидатов. В престижные поездки в развитые страны ездят в основном мужчины – 90 процентов.

Так как женщины на управленческих должностях в Агентстве являются менее представленным полом, то необходимо стремиться к большему предоставлению им возможностей для переобучения и повышения квалификации. Гендерный анализ состава сотрудников, направляемых на мероприятия по повышению квалификации, учет гендерных аспектов при формировании состава делегаций для участия в стажировках и обучающих программах, должны стать институционально закрепленными.

Не последнюю очередь в списке причин, снижающих конкурентоспособность в профессии женщин – служащих, вероятно, имеет и отсутствие льготных возможностей для женщин-матерей повышать свою профессиональную квалификацию. Интервью с сотрудниками разного ранга показали, что и на уровне управленцев, и на исполнительском уровне мало кто информирован о положении, содержащемся в Законе КР «О государственной службе» от 11 августа 2004 года № 114 о наличии у государственных служащих, находившихся в отпуске по беременности и родам или по уходу за ребенком, приоритетного права на обучение.

#### Продвижение по службе, позитивные и негативные стимулы

При продвижении по службе помимо специализированных требований значение имеют такие критерии, как наличие профессионального опыта, дипломы и сертификаты о повышении квалификации, знание компьютерных программ и иностранных языков.

В течение анализируемого периода к сотрудникам Агентства поощрительных мер и административных взысканий не применялось.

#### Совмещение семейных и служебных обязанностей

Для абсолютного большинства мужчин – сотрудников Агентства – семейный статус не помеха в карьере, а наоборот, атрибут состоятельности и мужской успешности. Большинство мужчин имеют детей. Холостыми являются только 7 человек. В основном – это начинающие свою трудовую карьеру в структуре Агентства молодые люди. В то же время доля женщин, имеющих статус незамужней или разведенной, в составе сотрудниц Агентства высока – 56,7 процента, то есть более половины всех сотрудниц. Аналогичная ситуация наблюдается для женщин всех возрастных групп: до 30 лет – 4 женщины; до 35 лет – 6; до 40 – 1, старше 45 лет – 4.

За анализируемый период 3 сотрудницы Агентства находились в послеродовом отпуске по уходу за ребенком.

### **Министерство финансов Кыргызской Республики**

#### Гендерное представительство

В составе министерства мужчины и женщины представлены практически на паритетных принципах: на государственной службе работают 143 женщины (53,5 %) и

124 мужчины (46,4 %). Однако женщины и мужчины неодинаково представлены в различных структурных подразделениях. Наибольший дисбаланс наблюдается:

- в пользу *мужчин*: в руководстве министерства 7 человек - все мужчины; в Управлении финансового контроля 14 мужчин и только 2 женщины; в Управлении организационно-технического обеспечения 13 мужчин и 2 женщины;
- в пользу *женщин*: в отделах финансового планирования, работы с персоналом и делопроизводства и контроля – 100 процентов составляют женщины.

Рассмотрение гендерных аспектов должностной иерархии также демонстрирует наличие дисбаланса. В целом, по министерству на руководящих должностях мужчин больше, чем женщин (37 мужчин и 31 женщина). По отношению к общему числу женщин в министерстве женщины-руководители составляют 21,7 процента, а мужчины-руководители – 29,8 процента от общего количества сотрудников мужского пола. Высшим уровнем, на котором женщины представлены приблизительно на равных с мужчинами, является заведование отделом или сектором. На следующем должностном уровне – начальники управлений – женщин уже в два раза меньше, чем мужчин, а среди директоров департаментов нет ни одной женщины.

#### ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ

Из 92 сотрудников министерства, продвинутых в должности за период с 1 октября 2006 года по 1 ноября 2007 года, переобучение и повышение квалификации прошли 45 мужчин и 47 женщин.

#### ПРОДВИЖЕНИЕ ПО СЛУЖБЕ, ПОЗИТИВНЫЕ И НЕГАТИВНЫЕ СТИМУЛЫ

Закономерность неравных затрат времени на карьерное продвижение для женщин и мужчин, прослеживается на всех уровнях управления в министерстве. При этом профессиональная компетентность, которая измеряется уровнем образования и стажем работы по специальности, у женщин не ниже, а зачастую даже выше, чем у мужчин. То есть пол сотрудника оказывает значительное влияние на скорость продвижения по службе, при этом мужской пол оказывается в этом отношении более выгодным. Учитывая системный характер этой скрытой дискриминации в отношении женщин, необходимо вводить специальные меры по ее предупреждению и выравниванию возможностей карьерного роста сотрудников обоих полов.

Сравнительный анализ поощрений и административных взысканий в отношении сотрудников министерства в период с 1 января 2006 г. по 1 ноября 2007 г. показал, что в целом по министерству число женщин, получавших поощрения немного больше, чем мужчин.

#### Совмещение семейных и служебных обязанностей

Практически половина всех сотрудниц министерства имеет статус незамужней или разведенной (70 человек), причем это характерно для женщин всех возрастных групп: до 30 лет – 30 женщин; старше 45 лет – 28 женщин.

За анализируемый период воспользовались отпуском по уходу за ребенком 14 сотрудниц и 3 сотрудника министерства. Наиболее часто женщины используют отпуск сроком до 3 лет (около 80 процентов всех случаев).



## Министерство труда и социального развития КР

### Гендерное представительство

В целом, в Министерстве наблюдается дисбаланс в сторону преобладания женщин: из 84 служащих<sup>51</sup> женщины составляют 60,7 процента (51 человек) и 39,3 процента - мужчины (33 человека).<sup>52</sup> Лишь в двух из четырнадцати структурных подразделений МТСП число мужчин превышает число женщин: в управлении информационных технологий и управлении внутреннего контроля и аудита. Ситуация несколько улучшилась по сравнению с предыдущими исследованиями. Например, в 2003 году доля женщин в бывшем тогда еще Министерстве труда и социального развития КР составляла 76,2 процента, мужчин – 23,8 процента.<sup>53</sup>

При рассмотрении распределения служащих по полу с точки зрения статусных позиций, выясняется, что на уровне политических и высших административных должностей существует гендерный баланс: должность министра замещает женщина, должность статс-секретаря – мужчина, из двух заместителей – один мужчина и одна женщина.

Позиции директоров, начальников управлений и их заместителей (11 к 3) преимущественно занимают мужчины. И, наоборот, начиная с позиции заведующего отделом, сектором и ниже доля женщин существенно превосходит численность мужчин. В целом на уровне руководства мужчин больше, чем женщин (4 и 2).

Таким образом, несмотря на суммарное формальное соответствие соотношения женщин и мужчин среди служащих министерства Указу Президента КР «О мерах по совершенствованию гендерной политики» от 20 марта 2006 года № 136 (в котором указывалось, что не менее 30 процентов численности должны составлять представители менее представленного пола), в разрезе по уровням занимаемых должностей очевидно наличие гендерного дисбаланса и горизонтальной и вертикальной асимметрии.

Традиционная зависимость должности от возраста в МТСП выявлена на уровне заместителей министра, где женщина, занимавшая в тот момент этот пост была на 9 лет старше своего коллеги – мужчины. При этом, мужчины – начальники управлений и их заместители на 8-12 лет старше своих коллег-женщин. На уровне главных и ведущих специалистов существует минимальная разница в возрасте: мужчины замещающие вышеперечисленные должности моложе своих коллег-женщин на 1-3 года.

### ПРИЕМ НА РАБОТУ

В составе аттестационной конкурсной комиссии наблюдается практически гендерный баланс (3 мужчины и 4 женщины). Отсутствует значительная асимметрия и в количестве поданных заявлений от женщин и мужчин (84 – мужчины и 92 женщины). Конкурс составлял более трех человек на место. Женщин выбирали несколько чаще: по конкурсу прошло около четверти мужчин - от количества подавших заявления, и менее четверти женщин. При этом, женщины составили 52,8 процента принятых. В

<sup>51</sup> Штатное расписание предусматривает 92 чел.; на период проведения исследования – 31.12.07 г. в МТСП имелось 8 вакансий.

<sup>52</sup> Исх. № 9/5516 от 31 декабря 2007 года – ответ МТСП КР на запрос отдела экономической и социальной политики АП КР, осуществленный в целях мониторинга реализации Указа Президента КР «О мерах по совершенствованию гендерной политики» от 20 марта 2006 года / Анкеты с описанием текущей ситуации по представительству женщин и мужчин в органах государственной власти и местного самоуправления.

<sup>53</sup> Женщины и мужчины КР, сб. гендерно-разделенной статистики, НСК КР, Фонд народонаселения ООН, Бишкек, 2003, стр. 75.

результате усилен существующий в министерстве гендерный дисбаланс по преобладанию женщин.

#### ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ

В соответствии с данными о повышении квалификации сотрудников МТСР по состоянию на 31.12.07 г., ситуация с курсами повышения квалификации внутри страны одинаковая: ни мужчины, ни женщины их не проходили. Возможность принять участие в среднесрочных (от 15 дней до 3 месяцев) курсах повышения квалификации за рубежом (в Японии) была предоставлена 1 мужчине.

#### ПРОДВИЖЕНИЕ ПО СЛУЖБЕ, ПОЗИТИВНЫЕ И НЕГАТИВНЫЕ СТИМУЛЫ

Согласно данным, представленным МТСР, о продвижении государственных служащих замещающих административные должности в государственном органе за период с 2006 по 2007 годы, несмотря на серию реорганизаций, аттестация для сотрудников была проведена 6 раз. По итогам проведенных аттестаций классные чины (первые и очередные) присвоены 48 женщинам и 33 мужчинам.

Судя по представленным данным о наградах и поощрениях, женщин поощряют и наказывают чаще, чем мужчин (301 поощрение и 3 взыскания против 140 поощрений и 1 взыскания). Возможно, это связано с их численным превосходством в данном ОГУ.

#### Совмещение семейных и служебных обязанностей

По всем позициям матримониального статуса женщины количественно превосходят мужчин:

- в МТСР число незамужних женщин практически вдвое превосходит количество неженатых мужчин (12 и 7 человек соответственно);
- среди разведенных и овдовевших – только женщины (2 и 3 человека);
- не состоят в браке 17 женщин и 7 мужчин. При этом, все холостые мужчины находятся в возрасте до 30 лет, в то время как незамужние женщины есть и среди 40, и 45-летних;
- женщины преобладают и среди семейных – замужних (38 человек); женатых мужчин – 23 человека.

Мужчины в МТСР не используют имеющуюся у них в соответствии с законодательством возможность получать отпуск по уходу за ребенком. Воспользовались предоставленной возможностью 4 женщины: двое – до достижения ребенку 3 лет, 1 – до 1 года и 1 – до 4 месяцев.

Следует отметить, что в ходе неоднократно осуществленных за анализируемый период реструктуризаций, преобразования и деления Министерства труда и социальной защиты КР на несколько самостоятельных органов государственного управления (Министерство труда и социального развития КР, Государственный комитет КР по миграции и занятости, Государственное агентство по профессионально-техническому образованию при Правительстве КР) – была утрачена институциональная память в отношении системы и принципов реализации гендерной политики и обученные ранее кадры рассеяны по различным органам государственного управления.

### **Министерство образования и науки Кыргызской Республики**

#### Гендерное представительство

В целом, в Министерстве наблюдается дисбаланс в сторону преобладания

женщин, практически 2/3 сотрудников – женщины. И эта ситуация мало изменилась по сравнению с предыдущими исследованиями. Доля женщин в бывшее тогда еще Министерство образования и культуры КР составляла 68,6 процента.

Пристальный взгляд позволяет увидеть картину, состоящую из разных фрагментов:

- на высших административных должностях доминируют мужчины в соотношении 4 к 1;
- в трех из пяти инфраструктурных и непрофильных<sup>54</sup> отделов наблюдается равное представление мужчин и женщин;
- в административных отделах, занимающихся непосредственно управлением разными уровнями образования, доля женщин вдвое превосходит численность мужчин.

Таким образом, несмотря на то, что формальный анализ свидетельствует о соответствии Указу Президента КР «О мерах по совершенствованию гендерной политики» от 20 марта 2006 года № 136, реальная проблематика становится очевидной при дезагрегированном подходе.

Горизонтальная асимметрия в МОиН дополняется выраженным вертикальным дисбалансом. Численность мужчин на главных, высших и политических должностях вдвое превосходит численность женщин – руководителей высокого ранга.

Характерная для других госструктур закономерность – женщины, занимающие высокие административные должности, старше своих коллег-мужчин не подтверждается полученными данными, но в большей степени это связано с тем, что женщины в министерстве такие посты практически не занимают. В то же время для младших и старших должностей отставание среднего возраста женщин колеблется в диапазоне от 3 до 15 лет.

#### ПРИЕМ НА РАБОТУ

В составе аттестационной конкурсной комиссии преобладают мужчины. Отсутствует значительная асимметрия в количестве поданных заявлений от женщин и мужчин. Конкурс составлял 2 человека на место, женщин выбирали несколько чаще: прошли по конкурсу менее половины мужчин и более половины женщин (61 процент принятых – женщины). В результате подкреплено существующее положение в сфере гендерного баланса в министерстве.

За 2007 г. было дважды объявлено о замещении вакантных должностей в общей сумме на 25 мест. На должности начальника управления, директора департамента претендовало 7 мужчин, из них на работу приняты трое. В конкурсах на замещение должностей главных, ведущих и младших специалистов участвовало 12 мужчин и 25 женщин, из них принята примерно половина претендентов – 6 мужчин и 14 женщин.

#### ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ

Данные о повышении квалификации сотрудников госоргана с 01.01.06 г. по 01.11.07 г. и по продолжительности, и по категориям стран свидетельствуют о практически равном в абсолютном выражении количестве женщин и мужчин, имеющих возможность получать дополнительное образование. Но если учесть, что женщин в министерстве работает 2/3, то это соотношение не выглядит идеальным.

---

<sup>54</sup> Профессии, которые не связаны непосредственно с образовательной сферой: юристы, экономисты, управленцы и др., и где не наблюдается перекося в системе подготовки кадров и в непосредственном поле деятельности.

### ПРОДВИЖЕНИЕ ПО СЛУЖБЕ, ПОЗИТИВНЫЕ И НЕГАТИВНЫЕ СТИМУЛЫ

В связи с реорганизацией министерства аттестация для сотрудников не проводилась, но намечалась на февраль 2008 года. Классные чины присвоены одной женщине и одному мужчине.

Исходя из того, что мужчин в министерстве значительно меньше, а число случаев получения денежного вознаграждения, мужчин и женщин различается мало, мужчины относительно чаще получают такое распространенное поощрение. Административные взыскания к женщинам применяются несколько чаще, но это, видимо, связано с их преобладанием в министерстве.

### Совмещение семейных и служебных обязанностей

Состоят в браке 54 процента мужчин и 39 процентов женщин, при этом среди мужчин нет ни одного разведенного, а среди женщин – 9 человек. Количество незамужних женщин втрое превосходит количество холостых мужчин.

Мужчины в МОиН не используют возможность получать отпуск по уходу за ребенком. Воспользовались предоставленной возможностью 4 женщины: двое – до достижения ребенку 1 года и двое – до 3 лет.

## **Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству при Правительстве Кыргызской Республики**

### Гендерное представительство

В целом, в ГАООСЛХ наблюдается дисбаланс в сторону преобладания мужчин, которых на 11 человек больше, чем женщин (49 против 38). Ситуация с представительством женщин несколько улучшилась по сравнению с периодом, когда в агентстве было проведено исследование (2006–2007 гг.): мужчин на должностях работников высшего и среднего звена было в 2,4 раза больше, чем женщин, из 28 руководителей высшего и среднего звена (включая заведующих секторами), женщины составляли 6 человек или 26 процентов.

Должности от директора агентства до заместителей начальников управлений (политическая, высшая и главные административные) замещают преимущественно мужчины. Среди начальников отделов в структуре управлений и заведующих отделами, как и среди специалистов 1 категории – равное количество женщин и мужчин, на уровне главных специалистов наблюдается незначительный перевес в сторону женщин. Существенный дисбаланс отмечается на уровне ведущих специалистов, где мужчин почти в два раза больше, чем женщин.

Женщины, занимающие высокие административные должности, старше своих коллег-мужчин: на уровне начальника управления разница в возрасте составляет 5,5 лет, заместителя начальника управления – 19 лет, ведущих и главных специалистов – 2-5 лет. Незначительный возрастной перевес со стороны мужчин (в 2 года) наблюдается лишь на уровне должности специалиста.

### ПРИЕМ НА РАБОТУ

В составе аттестационной конкурсной комиссии преобладают мужчины (10 к 3). Наблюдается значительная асимметрия в количестве заявлений, поданных женщинами и мужчинами (1 к 14). Конкурс составлял 3 человека на место. В результате конкурса на работу в ГАООСЛХ была принята единственная подавшая заявление женщина.

Остальные вакансии заполнялись вне конкурса. Таким образом в агентство было назначено 22 человека, из них на каждую из таких категорий административных должностей, как главные, старшие и младшие, мужчин было назначено больше чем в 2 раза, чем женщин (10, 4, 2 человека против 4, 2 и 0 человек).

#### ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ

Данные о повышении квалификации сотрудников агентства в период с 01.01.06 г. по 01.11.07 г. свидетельствуют, что из всех служащих данного ОГУ лишь одной женщине была предоставлена возможность получить дополнительное образование в ходе долгосрочных курсов (больше 3 месяцев) за рубежом (в Японии).

Согласно представленным ГАООСЛХ данным, обучения для резервистов данного ОГУ в 2006–2007 годах не проводилось.

#### ПРОДВИЖЕНИЕ ПО СЛУЖБЕ, ПОЗИТИВНЫЕ И НЕГАТИВНЫЕ СТИМУЛЫ

Согласно представленным ГАООСЛХ данным о продвижении государственных служащих, замещающих административные должности в государственном органе, аттестации и квалификационных экзаменов в период с 2006 по 2007 годы не проводилось. Соответственно не присваивались классные чины (впервые и очередные).

Судя по представленным данным о наградах и поощрениях, мужчин в агентстве поощряют и награждают чаще, чем женщин (12 поощрений против 4). Возможно, это связано с их численным превосходством в данном ОГУ. Практика административных взысканий в агентстве не применяется.

#### Совмещение семейных и служебных обязанностей

Состоят в браке 30,4 процента женщин и 69,6 процента мужчин. Число незамужних женщин (11 человек) почти на 91 процент превосходит количество неженатых мужчин (1 человек). Среди разведенных и вдовых – только женщины (по 3 человека в каждой категории). Женщины составляют подавляющее большинство среди не состоящих в браке (17 из 18 человек). Единственный холостой мужчина находится в возрасте до 30 лет, в то время как незамужние женщины являются представительницами целого ряда возрастных категорий: 5 человек – до 30 лет, 3 человека – до 35 лет, 7 человек – до 40 лет и 3 человека – старше 45 лет.

Мужчины в ГАООСЛХ не используют имеющуюся у них в соответствии с законодательством возможность получать отпуск по уходу за ребенком. Воспользовались предоставленной возможностью 5 женщин, при этом, у всех пятерых продолжительность отпуска по уходу за ребенком составила 3 года.

#### Комментарии по ведению гендерной отчетности в пилотных органах государственного управления

Данные в таблицах, представленных по запросу ОЭСП АП КР и АДГС в ноябре 2007 года, не всегда совпадают, разные таблицы подготовлены за различный период. Многие таблицы содержат только первичный материал, не позволяющий сразу выявить ситуацию и определить тенденции. Возможно, следует рекомендовать АДГС усовершенствовать форматы отчетности и подготовить инструктивное письмо для работников кадровых служб и бухгалтерии по заполнению и последующему анализу данных в целях использования при реализации гендерной политики.

### Международный опыт продвижения гендерного равенства в сфере государственного управления

Прием на работу, так же как и структура государственной службы, в каждой стране имеет свои особенности, но есть некоторые общие знаменатели, которые могли бы быть отнесены к ряду стандартов. Главным образом в процессе найма должен присутствовать принцип недопущения дискриминации и универсального доступа, направляющий и обеспечивающий равный, на основе профессионализма, доступ к государственной службе или общественной занятости, независимо от расы, национальности, пола, происхождения, религиозных верований, или политических взглядов.

Дискриминация при приеме на работу по различным основаниям является важной проблемой, на которую систематически следует обращать внимание. *Прямая дискриминация* включает в себя менее благоприятное обращение при равных обстоятельствах с кем-либо из претендентов на должность из-за их признаков (например, половых, возрастных, расовых, религиозных, происхождения, национальности, инвалидности), по сравнению с тем, кто этих признаков не имеет. Примером прямой дискриминации может быть отказ предоставить женщине работу, потому что она может взять декретный отпуск. *Косвенная дискриминация* включает создание условий или требований, которые уменьшают возможности претендента, без всякого на то основания.

При найме на работу гендерная дискриминация (дискриминация против человека или группы на основании половой принадлежности) часто представляет собой определенную проблему. Гендерная дискриминация может быть либо намеренной, либо системной. *Намеренная дискриминация* квалифицируется в случаях предвзятого отношения работодателей к женщинам из-за предположений, что женщины не способны к выполнению определенной работы в связи с предполагаемыми физическими или психологическими отличиями или предположениями, что женщины могут создать излишние затруднения для работодателя. *Системная дискриминация* в значительной степени неумышленна и относится к организациям и культурам, которые препятствуют женщинам в подаче заявки на работу по профессиям, традиционно считающимся мужскими, или учиться в этих сферах. Таким образом, дискриминация не только ограничивает восходящую (вертикальную) мобильность женщин (продвижение по службе) в организации. Она также может повлиять на их возможность доступа к должностям, в которых доминируют мужчины, и секторам экономики таким, как торговля, технологии и научно-технические сферы (горизонтальная сегрегация).

#### Антидискриминационные меры при найме на государственную службу

В качестве шага по достижению гендерного равенства на рынке труда, многие страны приняли законодательство о гендерном равенстве и законы, запрещающие дискриминацию в сфере занятости на основе пола. Растет признание того, что дискриминация является, прежде всего, системной и неумышленной, что прекращение и предотвращение ее в будущем требует мер, которые выходят за пределы юридических запретов. С этой целью многие страны ввели *политику равных возможностей* при приеме на работу, направленную на прекращение и

предотвращение дискриминации в занятости на основе пола (или других факторов таких, как возраст или национальность). Есть два возможных подхода к осуществлению такой политики.

Первый подход – *принцип равных возможностей*. Политика, вытекающая из этого принципа, может включать активный найм и обучение женщин, а также дополнительные меры, облегчающие совмещение семейных и профессиональных обязанностей. Например, предоставление отпуска гражданам с семейными обязанностями (родителям, другим родственникам – дедушкам, бабушкам и т. д., опекунам), гибкий график работы и др.

Второй подход – *принцип равенства результатов*. Эта политика, которую иногда называют специальными мерами или позитивными действиями, обычно представляет собой временные меры, направленные на устранение воздействия прошлой дискриминации. Эта политика предполагает, что трудно добиться равенства возможностей, если некоторые группы входят в трудовой рынок, имея неравные стартовые возможности из-за прежней, исторической дискриминации. Как только последствия прошлой дискриминации исправлены, и целевые группы представлены в организации в одинаковой пропорции, специальные меры должны быть устранены. Примером специальной меры является система квотирования. Введение систем квотирования для женщин представляет собой качественный переход к политике точных целей и средств и имеет достаточно высокую эффективность. В то же время квоты приводят к серьезным вопросам и, в некоторых случаях, к сильному сопротивлению.<sup>55</sup>

Канадский закон о равенстве занятости обязывает государственный и частный сектор федеральных работодателей анализировать их рабочую силу, разрабатывать соответствующие планы действий по занятости и представлять ежегодный отчет относительно представительства в их рабочей силе людей от определенных групп. Вместо квот, работодатели обязаны устанавливать *количественные цели и принимать меры, чтобы достичь их*. Они также обязаны устанавливать *график достижения целей, контролировать и оценивать результаты*. Канадская Комиссия по правам человека получает мандат на контроль за соблюдением работодателями их планов действий по занятости. Процесс аудита Комиссии основан на "ведении переговоров и убеждения, продиктованного руководящим принципом закона, и собственным длительным опытом Комиссии, чтобы везде, где возможно, обязательства были согласованным. Если этот процесс не исполнен, то Комиссия может написать заключение, и любая сторона может обратиться в суд, чтобы решить спорные вопросы".

Во многих странах политика равных возможностей при приеме на работу создана сравнительно недавно, и ее результаты изучены недостаточно. Но есть некоторые факты в Соединенных Штатах, где имеются позитивные действия в течение трех десятилетий, которые показывают, что такая политика увеличила женскую занятость и доходы и снизила текучесть кадров.

В Республике Ирландия цель гендерного равенства состоит в том, чтобы одну треть позиций в ключевом среднем руководящем звене (на уровне *заместителя*

---

<sup>55</sup> Противники политики специальных мер утверждают, что она основана на коллективизме и является другой формой дискриминации, потому что это повышает вероятность отказа в приеме на работу компетентным претендентам из-за принадлежности к специфической группе. Кроме того, считается, что специальные меры обесценивают достижения людей, которые выбраны из-за группы, к которой они принадлежат, а не за их квалификацию.

*руководителя*) занимали женщины. Такая постановка цели позволяет увеличить количество женщин, которые могут претендовать на высокие позиции управления. В 1997 г. 24 процента позиций *заместителя руководителя* занимали женщины. В настоящее время этот показатель находится на уровне 32 процентов. Продвижение равных возможностей при приеме на работу в Ирландии поддерживается практическими руководствами и процессуальным кодексом, разработанными Министерством финансов в сотрудничестве с профсоюзами. Эти документы излагают права и обязанности всего персонала и помогают в практическом осуществлении политики.

Другая форма политики равных возможностей при приеме на работу – поддержка недостаточно представленной группы или пола. Недостаточно представленная группа или пол поощряются для подачи заявки на должность. При конкурсном рассмотрении кандидатур, если два или более кандидата имеют равную квалификацию, то отбирается кандидат недостаточно представленной группы или пола. Поддержка часто отражается в рекламных объявлениях о вакансиях, в которых указано предпочтение социально уязвимой группе или недостаточно представленному полу. В странах с тоталитарной историей или историей этнически напряженных отношений существуют строгие инструкции, гарантирующие равный доступ к государственной службе. Это иногда включает квоты, основанные на этнической, религиозной или клановой принадлежности, или регулирование равновесия кандидатов подлежит рассмотрению в комиссиях по найму и принятию решений.

Кроме специальных мер, есть другие методы противодействия дискриминации при найме. Один из них – *повышение информированности о дискриминации* тех, кто вовлечен в процесс выбора. Он включает *понимание оснований дискриминации*, так же как и *доступных специальных мер* для продвижения равенства в государственной службе. Службы занятости должны знать об основах гендерной дискриминации, так же как о нормах и значениях, которые создают гендерные стереотипы. Средством достижения информированности является обучение гендерной чувствительности и предоставление экспертов в процессе найма, особенно на стадии собеседования. Однако знание автоматически не означает обязательства, и поэтому рост понимания часто дополняется каким-либо видом специальной меры. Важно отметить, что специальные меры без надлежащего понимания теми, кто должен их применять, часто приводят к разочарованию и ошибкам. Например, когда агентства по найму поощряют женщин обращаться за работой, несмотря на наличие гендерного равновесия. Это может привести к ситуации, когда организация, в которой доминируют женщины, поддерживает принятие большего числа женщин.

*Главная проблема* в ограничении дискриминации при приеме на работу – раскрытие фаворитизма кандидатов, принадлежащих к определенной социальной группе или к одному из полов. Фаворитизм включает кумовство, взяточничество, патронаж и предубеждения против определенных групп или одного из полов. Бюрократическая предвзятость неизбежно стимулирует субъективизм и дискриминацию и поэтому прозрачность проведения процедуры найма и ответственность крайне значимы. Чтобы увеличить прозрачность, ОГУ часто имеют законодательство, касающееся обеспечения доступа к информации и открытости государственной службы.

В некоторых странах, например, скандинавских, все результаты тестов и протоколы процесса являются *публичными документами*, к которым имеет право доступа любой гражданин. В других странах собеседования снимаются на видео- или



записываются на аудиоаппаратуру. Эти записи позже могут использоваться для установления того, что собеседование проведено надлежащим образом.

Подотчетность достигается, когда лица, принимающие решения в процессе найма, несут ответственность за свои действия и отчитываются перед административным и юридическим судом. Все кандидаты должны иметь возможность оспорить любые действия или решения в вышестоящих органах. Это советы по жалобам о найме или агентства, министерства. Любое решение, в свою очередь, должно подлежать обжалованию в суде. Кандидатам необходимо сообщить о том, как и кому они могут подать жалобу, и в какой период. Эта информация должна быть напечатана во всех решениях, которые посылают кандидату.