



EC/UN
Partnership on Gender Equality
for Development and Peace



Проект
Партнерство между ЕК и ООН по гендерному равенству в
целях развития и мира

Оценка учета гендерных вопросов при
выполнении принципов Парижской декларации
в Кыргызской Республике

Бишкек
Апрель 2008

Исследовательская группа:

М. Карыбаева, к.ф.н., эксперт Агентства социальных технологий

Т. Койчуманов, д.э.н., руководитель Секретариата Инвестиционного Совета при Президенте КР.

Координатор проекта в Кыргызстане: А. Дивинская, Советник Постоянного Координатора Системы ООН по гендерным вопросам, ЮНИФЕМ

Авторы выражают благодарность сотрудникам Отдела экономической и социальной политики Администрации Президента Кыргызской Республики, в частности Ольге Ивановне Филипповой и Учкунбеку Азизбековичу Ташбаеву, а также госпоже Тару Кернисало, Менеджеру проектов Делегации Европейской Комиссии в Кыргызской Республике за вклад в подготовку исследования.

СОДЕРЖАНИЕ

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ	4
ВВЕДЕНИЕ.....	9
ЦЕЛЬ ИССЛЕДОВАНИЯ.....	9
МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ	10
ГЛАВА 1. МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ РАЗВИТИЯ	11
1.1. Текущая ситуация в Кыргызстане.....	11
1.2. Политика внешнего заимствования Кыргызской Республики.....	12
1.2. Гендерные вопросы в официальной внешней помощи Кыргызской Республике.....	18
1.3. Учет гендерных вопросов в бюджетном процессе	26
ГЛАВА 2. НОВЫЕ МОДЕЛИ ВНЕШНЕЙ ПОМОЩИ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА ГЕНДЕРНОЕ РАВЕНСТВО	33
ГЛАВА 3. СООТНЕСЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРИОРИТЕТОВ РАЗВИТИЯ И ЦЕЛЕЙ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА	42
3.1. Национальные приоритеты в стратегиях развития.....	42
3.2. Финансирование гендерных мероприятий, являющихся частью национальных стратегий.....	45
ГЛАВА 4. НАЦИОНАЛЬНАЯ ПРИНАДЛЕЖНОСТЬ (OWNERSHIP): ИНСТИТУТЫ, ВОВЛЕЧЕННЫЕ В НОВЫЕ МОДЕЛИ ВНЕШНЕЙ ПОМОЩИ	50
4.1. Институциональные основы решения вопросов гендерного равенства в Кыргызской Республике	50
4.2. Институты, вовлеченные в формирование гендерной повестки: примеры	53
ГЛАВА 5. ГАРМОНИЗАЦИЯ: МЕХАНИЗМЫ КООРДИНАЦИИ ВНЕШНЕЙ ПОМОЩИ НА УРОВНЕ СТРАНЫ.....	57
5.1. Опыт Кыргызстана в формировании системы гармонизации внешней помощи на уровне страны.....	57
5.2. Механизмы гармонизации помощи по вопросам гендерного равенства.....	63
ГЛАВА 6. УПРАВЛЕНИЕ, ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА РЕЗУЛЬТАТ И ВЗАИМНУЮ ОТЧЕТНОСТЬ (МОНИТОРИНГ ВЛИЯНИЯ НОВЫХ МОДЕЛЕЙ ВНЕШНЕЙ ПОМОЩИ НА ГЕНДЕРНОЕ РАЗВИТИЕ). 66	66
6.1. Ключевые индикаторы прогресса в вопросах гендерного развития: гармонизация национальных и глобальных обязательств	66
6.2. Качество информации по развитию как база для мониторинга по вопросам гендерного равенства	69
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА УЧЕТА КАТЕГОРИЙ ПД И СРС КР	72
ПРИЛОЖЕНИЕ 2: УЧЕТ ГЕНДЕРНЫХ АСПЕКТОВ ЦЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ ТЫСЯЧЕЛЕТИЯ В СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ СТРАНЫ НА 2007-2010 ГГ.	73
ПРИЛОЖЕНИЕ 3: УЧЕТ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ КЫРГЫЗСТАНА ПО «КОНВЕНЦИИ О ЛИКВИДАЦИИ ВСЕХ ФОРМ ДИСКРИМИНАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН» СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ СТРАНЫ НА 2007-2010 ГГ.	75
ПРИЛОЖЕНИЕ 4: СПИСОК ОРГАНИЗАЦИЙ, УЧАСТВОВАВШИХ В ПИСЬМЕННОМ ОПРОСЕ И ИНТЕРВЬЮ	77
ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ	78
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ.....	80

Краткое содержание исследования

Целью исследования «Оценка учета гендерных вопросов при выполнении принципов Парижской декларации в Кыргызской Республике» являлся анализ степени учета гендерных аспектов в национальных стратегиях и программах КР, в программах и проектах, реализуемых ключевыми донорами, в контексте выполнения принципов Парижской Декларации. В частности рассматривались следующие аспекты:

- степень внедрения гендерных вопросов в национальные стратегии и программы
- механизмы оказания внешней помощи и степень учета гендерных вопросов при выполнении программ, финансируемых из средств внешней помощи
- механизмы координации донорской помощи и степень эффективности использования внутренних и внешних средств на достижение приоритетов развития с учетом гендерных аспектов

Исследование проводилось с использованием следующих методов:

- Количественный и качественный анализ индикаторов по исполнению Парижской декларации
- Анализ механизмов и эффективности получаемой внешней помощи
- Анализ заявленных и фактических функций государственных структур и ключевых доноров по вопросам гендерного равенства
- Анализ объема и основных потоков внешней помощи, в том числе доли внешней помощи, направляемой на решение гендерных вопросов
- Оценка ранга страны по категориям Парижской декларации, в т.ч. учета гендерных вопросов при разработке национальных стратегий

Как показывают анализ ключевых индикаторов для измерения прогресса по реализации принципов Парижской Декларации, в Кыргызстане произошло существенное снижение объемов внешней помощи в целом, а также уменьшение доли помощи, учтенной в национальном бюджете к общей помощи.

	2004	2005
Объем официальной помощи для развития	\$206,342,000	\$ 186, 657,000
... для оказания, которой использована национальная система управления государственными финансами	\$43,819,000	\$4,590,000
Объем помощи, учтенной в национальном бюджете	\$43,820,000	\$ 14,123,000
Доля помощи, учтенной в национальном бюджете к общей помощи	21,6 %	7,6 %

При этом для учета гендерных вопросов в бюджетном процессе существенное значение имеют следующие факторы. В КР доминирующим является линейное (постатейное) бюджетирование, некоторые элементы программного бюджетирования только начинают вводиться. Анализ и составление бюджета с учетом гендерного равенства и расширения возможностей женщин находятся в КР на начальной фазе, хотя уже заложены некоторые институциональные основы. Например, Бюджетная резолюция Жогорку Кенеша КР 2007г. содержит положение о необходимости проведения гендерного анализа бюджетов, создана Рабочая группа по

гендерным бюджетам в Министерстве финансов КР. Данные инициативы поддержаны международными организациями и реализуются экспертами НПО и академического сектора

Очевидно, что в идеале предоставление внешней помощи с учетом поддержки гендерного равенства должна включать в себя, с одной стороны финансирование программ, направленных на продвижение вопросов гендерного равенства и расширение возможностей женщин. При этом должна быть четко очерчена ответственность государственных органов и доноров за достижение прогресса в решении гендерных проблем. Также важна система мониторинга и оценки, наличие четких индикаторов для отслеживания эффективности внешней помощи, направляемой на цели гендерного развития.

Для гармонизации внешней помощи Парижская декларация установила следующие ключевые принципы:

- Опора на национальные стратегии развития – заинтересованное участие правительств, выраженное в наличии Стратегии Развития Страны (СРС) с четкими приоритетами, связанные со структурой расходов и отраженные в годовых бюджетах
- Гармонизация - лучшая координация предоставляемой помощи
- Управление, ориентированное на результат – прозрачная и подотчетная система оценки достижения прогресса реализации СРС и секторальных программ
- Взаимная подотчетность – совместные оценки прогресса в повышении эффективности внешней помощи

В исследовании были проанализированы все эти ключевые принципы применительно к Кыргызстану.

По первому принципу «Опора на национальные стратегии развития» можно констатировать, что гендерное равенство включено в национальные приоритеты развития через разработку и принятие Стратегии Развития Страны на 2007-2010 гг. с учетом результатов гендерной экспертизы и попыткой использования комплексного гендерного подхода (гендерного мейнстриминга). Степень применения гендерных подходов в разделах СРС различается.

Так, в частности, в СРС отражены меры по продвижению гендерного равенства и женских прав. Наибольшее их число нашло отражение в разделе «Борьба с коррупцией и политическая реформа», меньше – в «Человеческое и социальное развитие», однако в разделе «Повышение экономического потенциала» их нет совсем.

В главе «Улучшение среды развития», раздел 8 «Политика достижения гендерного равенства», синхронизированная с Национальным планом действий по достижению гендерного равенства на 2007-2010 гг. (НПД). Таким образом, меры, предусматриваемые обоими документами, синхронизированы и взаимно дополняют друг друга.

Позитивным является тот факт что, сам процесс разработки и внедрения в СРС гендерного подхода создал основу для сотрудничества гендерных экспертов из гражданского общества с ключевой группой разработчиков документа. Однако при этом существенным недостатком является тот факт, что большинство секторальных программ не включают гендерного измерения и не были подвергнуты гендерному анализу. К тому же существенным препятствием является отсутствие политической воли и потенциала со стороны правительственных структур по проведению гендерного анализа бюджетов.

В качестве первых шагов в этом направлении можно рассматривать попытку произвести расчет потребностей в финансировании НПД. Так, Отдел экономической и социальной политики Администрации Президента КР, определяет эту потребность следующим образом.

Потребность в финансировании НПД (предварительные расчеты¹)

	2007	2008	2009	2010
<i>Тыс. сомов</i>				
Всего	18832,3	18159,5	12244,2	11959,2
Республиканский бюджет	777,8	534,9	453,0	483,3
Местный бюджет	481,6	515,3	549,0	582,7
Бюджет доноров	17572,9	17178,0	11365,3	11078,2
<i>Тыс. US \$</i>				
Всего	486,6	469,2	316,4	309,0
Республиканский бюджет	20,1	13,8	11,7	12,5
Местный бюджет	12,4	13,3	14,2	15,1
Бюджет доноров	454,1	443,9	293,7	286,3

Для того чтобы проследить, насколько доноры учитывают при предоставлении внешней помощи гендерные вопросы, отраженные в СРС, необходимо произвести сопоставление гендерно - чувствительных положений СРС и Совместной Стратегии Помощи Стране (ССПС), принятой ключевыми донорами и партнерскими организациями.

<i>СРС</i>	<i>ССПС</i>
Описание ситуации	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Не решены гендерные проблемы, социальные программы не учитывают гендерные аспекты ▪ Позитивные шаги в законодательстве, однако, воплощение потребует дополнительных усилий ▪ Усиление институтов защиты прав человека, запрет всех видов социальной дискриминации - приоритеты развития ▪ Отсутствие женщин в Парламенте, снижение представительства женщин на высших уровнях государственной власти ▪ Наличие вертикальной и горизонтальной гендерной сегрегации на рынке труда 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Усугубление гендерного вопроса после распада Союза ▪ В некоторой степени был достигнут прогресс в достижении ЦРТ, в частности, увеличилась доля женщин в ВУЗах (51,2 в 1996г., 55,3 в 2004г.) ▪ Другие индикаторы ЦРТ снижаются. Доля женщин среди экономически активного населения в 1996г. - 46,5, в 2004г. - 44,1 ▪ Снижение участия женщин в процессах принятия решений и политике
Меры политики	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Защита гражданских прав и достижение гендерной справедливости ▪ Достижение гендерного паритета в управлении ▪ В системе образования – устранение гендерного диспаритета ▪ Контроль за выполнением законов, в т. ч. «Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства» ▪ Обеспечение гос. и муниципальной службы профессиональными кадрами с учетом принципов гендерного равенства ▪ Укрепление кадровых служб органов 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Проблема гендерного равенства после завершения образования • Доступ к образованию и медицинскому обслуживанию с учетом гендерных особенностей

¹ По данным Отдела экономической и социальной политики Администрации Президента Кыргызской Республики.

исполнительной власти через создание структурных подразделений по работе с персоналом и проведение соответствующего обучения, включая гендерное <ul style="list-style-type: none"> ▪ Увеличение социальных выплат по беременности и родам 	
--	--

В исследовании была проанализирована степень прогресса в Кыргызстане по второму индикатору Парижской Декларации **«Гармонизация - лучшая координация предоставляемой помощи»**. Отмечается, что вначале был сформирован механизм координации помощи в области гендерного равенства в формате Координационной группы доноров по гендеру, которая существовала с 2000 по 2004гг. В настоящее время работает Гендерная тематическая группа ООН.

После принятия Стратегии развития страны на 2007-2010 гг. в Кыргызстане был создан Донорский Совет и разработана Совместная Стратегия Помощи Стране (СПСС), призванная обеспечить гармонизированные подходы к оказанию содействию Кыргызстану в реализации СРС.

Однако отражение гендерных аспектов в СПСС является явно недостаточным, так как в ней практически не учтены гендерные аспекты при оценке экономических показателей, бедности и социального развития, не достаточно отражены гендерные аспекты политического участия. В числе индикаторов для мониторинга выполнения СПСС можно выделить только два гендерно - чувствительных: «Расширение участия женщин в Правительстве и политическом процессе», «Расширение участия женщин на высших уровнях государственной службы, большая гендерная нейтральность в назначениях в системе государственной службы»

Анализ донорской помощи с точки зрения включения гендерных вопросов выявил следующие тенденции. Очевидно, что доминирующей политикой доноров в области гендерного равенства является гендерный мейнстриминг. Однако большинство доноров испытывают существенные сложности с интеграцией гендерного подхода в свою деятельность на страновом уровне, несмотря на наличие глобальных политик и стратегий. При этом доноры мало используют 2-й подход, рекомендованный Пекинской Платформой Действий - «расширение возможностей женщин».

Как выявило исследование, повышение потенциала сотрудников с целью обеспечения качественного внедрения гендерного подхода в проектную деятельность, не является приоритетным для большинства доноров. Доноры редко создают коммуникативные площадки по обсуждению вопросов внешней помощи с гражданским обществом в целом и женскими группами и гендерными экспертами в частности.

По третьему индикатору ПД **«Управление, ориентированное на результат»** был необходим анализ существующей в стране системы оценки достижения прогресса по гендерным показателям. В исследовании отмечено, что в стране заложена основа для создания такой системы, в частности издаются ежегодные сборники гендерно – разделенной статистики «Женщины и Мужчины Кыргызской республики». Национальным Статистическим Комитетом при поддержке АБР разработана система из 100 индикаторов оценки выполнения СРС, 36 из них могут быть гендерно-дезагрегированы.

Разработана Государственная программа развития статистической информационной системы в КР с комплексом мероприятий по развитию гендерной статистики на период 2007-2009гг.

При этом недостаточно используются возможности международных статистических систем и баз данных, таких как: «Обзор показателей в области демографии и здоровья»/«Demographic

health survey» ЮСАИД; «Кластерное обследование по многим показателям»/«Multiple Indicators Cluster Survey» ЮНИСЕФ; «Измерение уровня жизни»/ «Living Standards Measurement Study» Всемирного Банка.

Сотрудниками отраслевых министерств и гендерными экспертами из гражданского общества совместно разработана система гармонизированных индикаторов по достижению ЦРТ, исполнению обязательств по Конвенции о ликвидации всех форм насилия в отношении женщин (CEDAW), Пекинской платформы действий (ППД) и Национального плана действий (НПД).

Правительством и Всемирным Банком проводятся ежегодные обзоры прогресса в исполнении Парижской Декларации, которые до сих пор не включали гендерные вопросы.

По индикатору **«Взаимная подотчетность»** было отмечено, что механизмы совместной оценки прогресса в повышении эффективности внешней помощи заложены, но не учитывают вопросы гендерного равенства и прав человека. Система совместной оценки правительством, донорами и гражданским обществом прогресса в вопросах повышения эффективности внешней помощи находится на начальной стадии своего формирования.

Ключевые выводы и рекомендации исследования:

- Необходимо усиливать потенциал национального институционального механизма для повышения эффективности в вопросах координации внешней помощи;
- Координация доноров и организаций – партнеров нуждается в дальнейшем улучшении, в т.ч. через ССПС и Донорский совет;
- К ССПС необходимо разработать дополнительное специальное Приложение по гендерному равенству и правам человека;
- Необходимо создание системы мониторинга реализации ССПС, гармонизированную с мониторингом СРС;
- Необходимо добиваться включения гендерного измерения в повестку, работу и решения Донорского Совета, а также обеспечить связи с ГТГ ООН;
- Важно совершенствовать гендерно – разделенные индикаторы для эффективного мониторинга исполнения СРС;
- Обеспечение прозрачности и организация публичных дискуссий по вопросам внешней помощи с организациями ГО.

Введение

Данное исследование предпринято в рамках совместного проекта Европейской Комиссии (ЕК), ЮНИФЕМ и МОТ «Сотрудничество ЕС и ООН по гендерному равенству в целях развития и мира» для анализа механизмов взаимодействия и партнерства между донорами в для повышения эффективности внешней помощи и дальнейшего совершенствования ее моделей, а также установления зависимости между ее предоставлением и объемом от выполнения странами-получателями международных обязательств по Пекинской Платформе Действий, Конвенции о Ликвидации всех Форм Дискриминации в отношении Женщин, Целей Развития Тысячелетия.

На протяжении действия Парижской Декларации неоднократно актуализировалась необходимость анализа новых моделей внешней помощи и их влияния на продвижение вопросов гендерного равенства. Европейская Комиссия и ЮНИФЕМ выступили с инициативой проведения оценки того, насколько вопросы гендерного равенства и прав человека женщины включены в национальные процессы разработки политики и в те программы сотрудничества, которые поддерживаются в странах Европейской Комиссией.

Кыргызская Республика была выбрана в качестве одной из 12 пилотных стран из всех регионов мира для реализации данной программы.

Цель исследования

Целью исследования является обзор ситуации о степени учета гендерных аспектов в национальных стратегиях/программах Кыргызской Республики, а также в программах и проектах, реализуемых в стране донорами, в контексте выполнения принципов Парижской декларации.

Исследование предполагает на основании анализа тенденций оказания внешней помощи рассмотреть вопросы координации и учета гендерных аспектов во внешней помощи, в том числе в бюджетном процессе.

Исследование нацелено на решение следующих задач:

- Проанализировать степень внедрения гендерных вопросов в национальные стратегии и программы Кыргызстана и оценить, насколько страна выделяет эти аспекты в качестве приоритетных в своем развитии;
- На основе прошлого опыта и механизмов оказания внешней помощи проанализировать насколько новые модели внешней помощи, инициируемые в рамках Парижской декларации, могут быть эффективно использованы в условиях Кыргызстана;
- Проанализировать существующую в настоящее время степень учета гендерных вопросов в программах и проектах, финансируемых из средств внешней помощи;
- Описать существующие на страновом уровне механизмы координации донорской помощи и степень учета положительного опыта по эффективному использованию внутренних и внешних средств для выполнения приоритетов развития с учетом гендерных аспектов.

Методика проведения исследования

Структура исследования основана на ключевых индикаторах по исполнению Парижской декларации:

1. Анализ объема внешней помощи для развития с определением доли внешней помощи, направляемой на решение гендерных вопросов
2. Анализ потока помощи, направленной на национальные приоритеты с уточнением стратегий и программ, рассматривающих гендерные вопросы
3. Анализ учета средств на решение гендерных вопросов в национальном бюджете
4. Оценка эффективности внешней помощи, включая вопросы ее координации и т.п.

В ходе проведения исследования были проведены:

- анализ программ и стратегий развития страны с целью определения ключевых приоритетов, включая гендерное равенство
- анализ стратегий и программ некоторых ключевых доноров для выявления степени их соотнесения с приоритетами страны
- устные и письменные интервью с ключевыми партнерами. В качестве партнеров в процесс исследования были вовлечены представители государственных структур, неправительственных организаций, доноров и независимых экспертов.

К участию в исследовании были приглашены все донорские организации, работающие в Кыргызстане. Через общую рассылку Донорского совета были разосланы письменные вопросники, ответы на которые были представлены Европейской комиссией и Шведским Агентством по международному развитию (SIDA). В устном интервьюировании приняли участие представители ДИФИД, Делегации Европейской Комиссии (ЕК), Всемирного банка и ООН.

Таким образом, в исследовании описаны политики и подходы вышеуказанных доноров и организаций – партнеров.

Из государственных организаций в исследовании приняли участие представители Отдела экономической и социальной политики Администрации Президента КР, Министерства финансов КР, Министерства Экономического развития и торговли, Национального статистического комитета КР и др.

Также были проведены интервью с представителями гражданского общества².

² Полный список приведен в Приложении.

Глава 1. Макроэкономический контекст развития

При анализе официальной внешней помощи в целях развития (далее «ОВП»), необходимо описать существующие модели внешней помощи, предоставляемой Кыргызстану, а также оценить, какая доля этой помощи направляется на решение гендерных вопросов.

1.1. Текущая ситуация в Кыргызстане

Кыргызская Республика расположена в Центральной Азии и не имеет выхода к морю. На севере страна граничит с Казахстаном, на Западе – с Узбекистаном, на юге – с Таджикистаном и на востоке – с Китаем. Территория Кыргызстана составляет 199,9 тыс.км². Более 90% территории страны покрывают горы, пахотные земли занимают лишь около 7%.

Численность населения страны составляет 5,2 млн. человек. Население Кыргызстана разнообразно по этническому составу. Большинство населения (около 65%) составляют кыргызы, по данным Национальной переписи населения 1999г. узбеки составляют 13,8%, русские – 12,5%³, однако за прошедшее время произошли существенные демографические изменения, связанные с миграционными процессами и динамикой рождаемости в разных этнических группах.

По классификации Всемирного банка Кыргызстан относится к категории стран мира с низким уровнем доходов. Уровень ВВП на душу населения в 2006г. составил 543 доллара США по среднему за год обменному курсу. Основными отраслями экономики являются сельское хозяйство, промышленность, в частности горнодобывающая, гидроэнергетика, машиностроение, легкая и пищевая промышленность. Экономика страны является открытой: в 2006г. экспорт товаров и услуг составил примерно 33% ВВП, а импорт – 72%.

Уровень безработицы по официальным данным составил в 2006г. 9,3%, средняя зарплата – 76,1 доллар США, уровень бедности - 40,6% населения. Доля населения, потребляющего менее 2100 ккал в день, составляет 47,6%.

По данным на 2006г. Кыргызстан находится на 110 месте из 177 стран по показателям человеческого измерения, включающего индикаторы продолжительности жизни, доступа к образованию, здравоохранению и социальной защите. В рейтинге Transparency International за 2006г. Кыргызстан с показателем в 2,3 балла отнесен к группе стран с высочайшим уровнем коррумпированности.

По показателям индекса развития с учетом гендерного фактора (ИРГФ) и расширения возможностей женщин (ПРВЖ), отражающим участие женщин в экономической, политической и экономической сферах, Кыргызстан имеет 116 место⁴.

Разрыв отношения средней заработной платой женщин по отношению к средней заработной плате мужчин неуклонно увеличивается: с 72% в 1999г. до 65,8% в 2006г.; размер пенсий у женщин составляет примерно 80% от пенсий мужчин. Существует разрыв в 8 лет в продолжительности жизни мужчин и женщин, смертность мужчин в 1,6 раз выше смертности женщин. Несмотря на традиционно высокий для пост-советских стран показатель числа женщин

³ Население Кыргызстана. Итоги Первой Национальной переписи населения КР 1999г. НСК КР, Бишкек, 2000

⁴ Отчет о человеческом развитии ООН, 2007-2008

среди студентов (56,1% от общего числа студентов высших учебных заведений), усиливается профессиональная сегрегация в образовании и на рынке труда⁵.

1.2. Политика внешнего заимствования Кыргызской Республики

Внешняя помощь играла и играет важную роль в экономическом развитии страны, начиная с 1991г., когда Кыргызстан стал независимой страной после распада СССР и перестал получать централизованные дотации из союзного бюджета в размере около 25% национального дохода. Внешняя помощь, получаемая страной, разнообразна как по структуре, так и по своему целевому назначению. Во многом это связано с изменяющейся макроэкономической ситуацией и социально-политическими условиями.

Условно весь период внешнего заимствования можно разделить на два периода. Первый период (1991 – 1996гг.) был связан с распадом СССР и образованием независимого государства. Начало периода сопровождалось резким падением экономики и ростом дефицита бюджета. Экономика переживала системный кризис, который заключался не только в экономическом спаде и гиперинфляции, но и в глубокой трансформации экономических отношений, связанных с переходом от командно-административной экономики к рыночной. Поэтому внешняя помощь в основном направлялась на сохранение макроэкономической устойчивости - покрытие дефицита бюджета и платежного баланса (см. Таблицу 1).

Таблица 1

Динамика предоставления внешней помощи по типам (тыс.долл.США)

Типы помощи	Всего	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Всего	1690514	37301	98791	130328	268440	251666	252271	247142	268276	136299
Несвязанная техническая помощь	141285	3031	5739	12014	15997	16740	19413	21056	17645	29650
Техническая помощь, связанная с инвестициями	95695	29390	842	6061	13917	17849	16254	16331	14337	10064
Инвестиционные кредиты	564762	4880	14550	20060	45812	85503	68443	117581	138436	44987
Программные кредиты на поддержку бюджета или платежного баланса	887449		77260	91993	192314	131574	147881	92174	97775	51598
Продовольственная помощь	280						280			
Помощь в преодолении чрезвычайных ситуаций	1043		400	200	400				43	

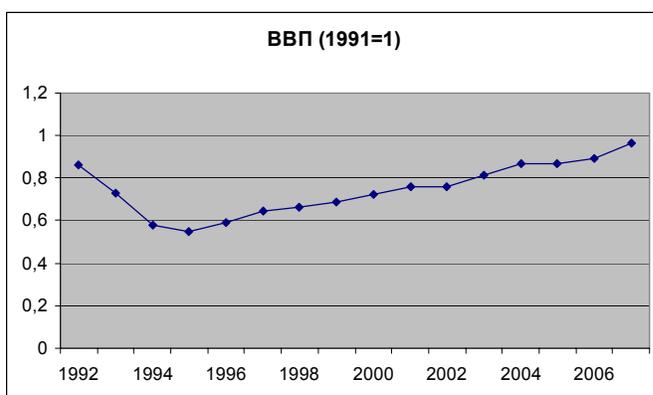
Источник: Международная поддержка развития Кыргызстана/Отчет о внешней помощи, ПРООН, Бишкек, 2002.

⁵ Женщины и мужчины Кыргызской Республики, НСК КР, Бишкек, 2007, С. 71, 100

Помощь рассматривалась как средство изменения политики. Условием доступа к ней ставилось принятие соответствующих политических рамок, в частности, проведение экономических преобразований, направленных на стабилизацию, либерализацию и дерегулирование экономики Кыргызстана. В основном внешнее заимствование шло в виде проектных и частично программных займов. Следует отметить, что внешние заимствования на конкретные проекты оказались крайне неэффективными и существенно влияли на увеличение внешнего долга. Программные займы в основном связывались с проведением реорганизации конкретных секторов экономики и социальной сферы страны. Средства от программных займов, как правило, направлялись на покрытие дефицита бюджета и платежного баланса.

Грантовая составляющая была незначительной, что привело к быстрому росту внешнего долга. Внешняя помощь во многом позволила достичь макроэкономической стабильности к середине 90-х годов и провести основные рыночные преобразования.

Начиная с 1996г. начался рост ВВП, который продолжается по настоящее время. Вместе с тем этот процесс сопровождается и ростом внешней задолженности и к концу 90-х годов внешний долг приблизился к своему пороговому значению – объем внешней задолженности к ВВП превысил 100%.



Источник: рассчитано по данным Национального статистического комитета КР

Второй период (со второй половины 90-х годов) был связан с усилением акцента внешней помощи, направляемой на решение проблем бедности, на улучшение государственного управления.



Источник: Международная поддержка развития Кыргызстана/Отчет о внешней помощи, ПРООН, Бишкек, 2002.

Правительство столкнулось с проблемой обслуживания внешнего долга, когда на эти цели необходимо было направлять до 40% всех расходов государственного бюджета. Это вынудило правительство кардинально изменить политику внешнего заимствования. В национальных стратегиях, принятых с начала 2000-х годов предусматривается снижение доли государственных инвестиций под гарантию правительства, увеличивается грантовая составляющая и доля прямых иностранных инвестиций.



Источник: Рассчитано по данным Министерства финансов КР

Анализ распределения внешней помощи по типам показывает, что наибольший удельный вес занимают инвестиционные кредиты и инвестиционные гранты, только 3% составляет техническая помощь. Малый процент технической помощи объясняется тем, что доноры при выделении такого вида помощи предоставляли в основном своих экспертов, не привлекая местных экспертов, что привело к снижению мотивации лиц, принимающих решения в государственных органах, в расширении технической части помощи. В то же время существенная доля инвестиционных грантов свидетельствует о слабости и недостаточности системы банковского кредитования для удовлетворения нужд экономики.

Данные по гендерной составляющей типов внешней помощи отсутствуют.

В Национальной стратегии «Комплексная основа развития Кыргызской Республики до 2010г.» (в последующем и в Стратегии развития страны до 2010г., принятой правительством в мае 2007г.) предусмотрено сокращение программ государственных инвестиций с 6% до 3% ВВП и увеличение грантовой составляющей. Такие меры направлены на снижение объемов внешней помощи, которые привлекаются под гарантии правительства и увеличивают внешний долг Кыргызстана.

Претерпело изменения и содержание программных займов. Если в первые годы они выделялись в основном на секторальные преобразования (в промышленности, образовании, государственных финансах, здравоохранении), то с конца 90-х программные займы в качестве одних из главных целей стали ставить улучшение государственного управления и снижение коррупции. Из социальных целей на первое место стала выдвигаться задача сокращения бедности.

Изменение политики внешнего заимствования сопровождается попытками реструктуризации внешнего долга. В результате решения Парижского клуба в начале 2000-х бремя долга снизилось до приемлемых для обслуживания размеров.

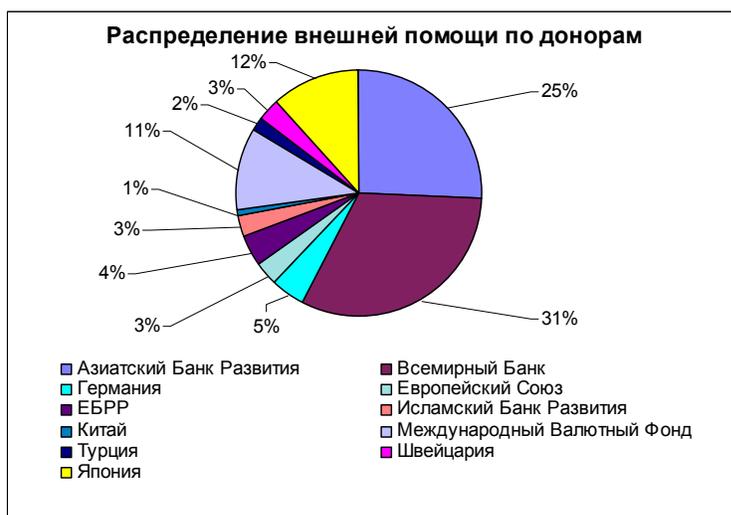
В 2007г. правительство Кыргызской Республики приняло решение не входить в инициативу НПС, которая позволяла существенно сократить внешний долг. Основной причиной отказа от вступления в инициативу являются жесткие условия вхождения, согласно которым правительство должно было взять на себя ряд обязательств, в том числе по введению внешнего контроля за реструктуризацией стратегических секторов экономики. Кроме того, сильное влияние на принятие решения сыграло политическое давление на правительство со стороны общественности, которое считало списание долга противоречащим интересам страны.



Изменились и подходы самих доноров, которые стали пересматривать политику согласования социально-экономических программ, под которые выдавалась внешняя помощь. Если в начальном периоде такие программы согласовывались лишь с узким кругом государственных институтов (в основном с Министерством финансов и Национальным банком), то в последующем, начиная с разработки стратегии «Комплексная основа развития Кыргызской Республики до 2010г.» к обсуждению привлекались практически все государственные ведомства, а также широкие слои гражданского общества и донорского сообщества.

В этой стратегии впервые были применены подходы по построению ресурсных матриц внешней помощи, в которых делались попытки определить ресурсные возможности по различным

приоритетным направлениям развития. Такой подход существенно улучшил возможности по координации и эффективному привлечению и использованию внешней помощи.



Источник: рассчитано по данным Министерства финансов КР

Вместе с тем, существуют проблемы, как в эффективном планировании помощи, так и в её координации со стороны доноров и правительства. Так, постоянное изменение структуры правительства, и в частности слияние или разъединение таких ключевых ведомств как Министерство финансов и Министерство экономического развития, приводит к ухудшению координации помощи со стороны правительства. То есть вопросами внешней помощи и привлечения инвестиций занимаются различные подразделения обоих ведомств, а также Отдел экономической и социальной политики АП КР, до сих пор нет четкого функционального разделения ответственности за вопросы координации и мониторинга донорской помощи между двумя новыми ведомствами. В настоящее время правительство проводит ряд мер по уточнению целей, задач и функций этих двух ведомств в рамках административно-территориальной реформы.

Общий объем официальной внешней помощи исчисляется в валовом и чистом выражении. В Таблице 2 показан общий объем ОВП в валовом выражении⁶:

Таблица 2

	2004	2005	2006
Общий объем ОВП, тыс. долл. США	206 342	186 657	305 000

Однако по данным ОЭСР общая ОВП в чистом выражении в 2004г. составила 258 000 000 долларов США.⁷ Общая ОВП, как доля валового национального продукта (чистая стоимость отмены долга и гуманитарной помощи), в 2006г. составила 293 млн. долл. США. ОВП в валовом выражении в 2006г. составила 305 млн. долл. США, в чистом выражении – 187 млн. долл. США. Из 187 млн. долл. США 22 млн. были выделены на программной основе, из которых 10 млн. – на поддержку бюджета.⁸

⁶ Данные Донорского совета

⁷ 2006 Survey on Monitoring The Paris Declaration: Overview of the Results, OECD, 2007.

⁸ 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Overview of the Results, OECD, 2007.

По данным Всемирного Банка динамика ОВП следующая⁹:

Таблица 3

	2001	2002	2003	2004	2005
Общий объем ОВП, <i>тыс. долл. США</i>	188 910	185 620	199 840	261 090	268 450

Также следует отметить, что по данным Министерства финансов Кыргызской Республики общая сумма донорской помощи в рамках проектов Программы государственных инвестиций (ПГИ) на 2006г. составила 91,2 млн. долл. США, общая сумма технической помощи на 2006г. составила 117,0 млн. долл. США.

Для определения того, насколько оценка государственного бюджета реалистична и полна, необходимо сравнить данные отчета за 2006г. «Survey On Monitoring the Paris Declaration: Overview of the Results (OECD, 2007)». Согласно бюджетным оценкам Правительства КР в 2005г. внешняя помощь должна была поступить на сумму 104 млн.долл.США, однако доноры оказали помощь на сумму 149 млн.долл.США.

Вопросы координации внешней помощи являются ключевыми вопросами Парижской декларации и нуждаются в постоянном отслеживании, в том числе со стороны правительства. Ниже дается таблица, которая демонстрирует прогресс в вопросах реализации принципов Парижской декларации в Кыргызской Республике.

Таблица 4

**Индикаторы для измерения прогресса по реализации принципов Парижской Декларации,
(тыс. долларов США)**

	2004	2005
Объем технической помощи	65 829 560	76 906 777
Объем технической помощи, оказанной через координированные программы	15 111520	18 368127
Объем официальной помощи для развития	206,342,000	186, 657,000
... для оказания которой использована национальная система закупок	0	3 290 000
... для оказания которой использована национальная система управления государственными финансами	43 819 000	4 590 000
Число отделов по реализации проектов	84	81
Объем помощи, учтенной в национальном бюджете	43 820 000	14 123 000
Объем официальной помощи для развития, которая прошла через национальные системы финансового учета	43 820 000	4 590 000
Объем официальной помощи для развития, которая прошла через национальные процедуры по аудиту	43 820 000	4 590 000
Количество донорских миссий	346	340
Количество совместных миссий	35	89
Количество аналитических отчетов	119	75

⁹ <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/report.do?method=showReport>

... которые были выполнены совместно двумя или более донорами	14	40
Оценка эффективности внешней помощи между правительством и донорами (с формальным ежегодным обзором)	Да	Нет

Источник: Совместная стратегия помощи стране для Кыргызской Республики (2007-2010). Всемирный Банк, 2007.

Как видно из таблицы, фактически на фоне сокращения объема официальной помощи на 9,5% резко сократился объем ВП с использованием национальной системы управления государственными финансами – на 89,5%. Объем помощи, учтенной в национальном бюджете в 2005г., по сравнению с 2004г. сократился на 67,7%. Эти данные свидетельствуют о неготовности как доноров, так и правительства к переводу оказания внешней помощи через систему государственных финансов. Основные причины этого лежат в области несовершенства национальных систем управления государственными финансами, они будут рассмотрены ниже в Разделе 1.3. *Учет гендерных вопросов в бюджетном процессе.* Процесс сокращения оказания помощи с использованием систем страны был дополнительно усугублен комплексом причин политического и экономического характера, вызванных кризисом и сменой власти в 2005г.

Для уточнения данных внешней помощи был проведен опрос донорских организаций. Представители донорских организаций, таких как Европейская комиссия, ПРООН, в ходе опроса не предоставили данных относительно выделяемой официальной внешней помощи. Только SIDA предоставила информацию о выделении ОВП в 2006г., которая составила приблизительно 5.3 млн.долларов США, что составляет приблизительно 1% от валового национального дохода страны .

Интервьюируемые доноры не ответили на вопрос о том, сколько ОВП, основной целью которой является продвижение гендерного равенства, они оказали Кыргызской Республике в течение 2004-2006 финансовых годов, и, следовательно, невозможно посчитать долю, выделенную на нужды гендерного развития в общей ОВП, выделяемой донорами.

1.2. Гендерные вопросы в официальной внешней помощи Кыргызской Республике

Общая двусторонняя ОВП, выделенная членами Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в период с 1999 по 2003гг. составила 17,2 млрд. долл. США, при этом двусторонняя ОВП, направленная на гендерное равенство – 3,1 млрд. долл. США.⁴

Для анализа политик донорских и партнерских организаций в отношении учета гендерных аспектов в реализуемых в стране проектах и программах, включая вопросы их финансирования, в ходе исследования были проведены устные и письменные интервью. К участию в исследовании были приглашены все донорские организации, работающие в Кыргызстане. Через рассылку Донорского совета были разосланы письменные вопросники. Однако ответы были представлены только Европейской комиссией и Шведским Агентством по международному развитию (SIDA). В устном интервьюировании приняли участие представители ДИФИД, Делегации ЕК, Всемирного банка и ООН.

Именно поэтому в исследовании проанализированы политики и подходы вышеуказанных доноров и организаций – партнеров.

⁴ Aid to support gender equality 1999-2003.pdf

Представительство Европейской Комиссии. Европейский союз (ЕС) представлен в Кыргызстане Региональной Делегацией Европейской Комиссии. ЕС оказывает помощь в проведении политических и экономических реформ со времени обретения независимости. Правовой основой отношений между ЕС и КР является двустороннее Соглашение о Партнерстве и Сотрудничестве, цель которого состоит в оказании помощи в переходе к рыночной экономике и установлении тесных отношений с европейскими странами.

Главными механизмами помощи, используемыми ЕК является Инструмент Развития и Сотрудничества (ИРС), Техническая Помощь для Содружества Независимых государств (ТАСИС), Программа Продовольственной Безопасности (ППБ), Европейская Инициатива в области демократии и прав человека (ЕИДПЧ), и оказание гуманитарной помощи через Генеральный Директорат ЕК по Гуманитарной Помощи (ЕСНО).

- Инструмент Развития и Сотрудничества заменил ТАСИС в качестве главного инструмента по оказанию помощи в Центральной Азии с 2007г. Главной целью сотрудничества определено искоренение бедности в партнерских странах и регионах в разрезе устойчивого развития, включая достижение ЦРТ, поддержку демократии, добросовестного управления, уважения к правам человека и верховенству закона.

В новом стратегическом документе Комиссии для Центральной Азии на 2007-2013гг. заложены основы для реализации инструмента ИРС в КР на предстоящие 6 лет¹⁰. Все средства в рамках бюджетов для ТАСИС в 2004г., ТАСИС в 2005-2006гг. еще не освоены, при этом не все проекты, получившие финансирование из средств вышеупомянутых бюджетов, были начаты. По этой причине в ближайшие годы реализация проектов, финансируемых в рамках инструментов ИРС и ТАСИС, будет осуществляться параллельно.

- Оказание Технической Помощи Содружеству Независимых Государств (ТАСИС) - инициатива ЕС, ориентированная на содействие странам-участницам СНГ в процессе перехода к рыночной экономике и построения демократического общества. Подход к разработке программ основан на диалоге и идентификации нужд и приоритетов стран-партнеров. В соответствии с данным подходом в странах были созданы Национальные Координационные Отделы для обеспечения эффективного участия в разработке программ ЕС по оказанию технической помощи. В ходе определения приоритетов ТАСИС в КР во внимание были приняты цели, указанные в Комплексных Основах Развития (КОР) и Национальной Стратегии Развития. Были определены приоритетные области сотрудничества: Поддержка проведения институциональной, правовой и административной реформы; Содействие в решении проблем социальных последствий переходного процесса; Развитие инфраструктурных сетей.

В период с 1991 по 2006гг. ЕК оказала помощь Кыргызстану через предоставление грантов через инструмент ТАСИС на сумму около **107,95 миллионов евро**.

- Программа Продовольственной Безопасности (ППБ) обеспечивает долгосрочную продовольственную безопасность путем повышения производительности сельского хозяйства и конкурентоспособности, смягчая воздействие реформ, ориентировано на беднейшие слои населения и оказывает поддержку бюджету наряду с оказанием технической помощи Министерству сельского хозяйства и Министерству социальной защиты. Ежегодная

¹⁰ Европейское Сообщество: региональный стратегический документ по ЦА 2007-2013

поддержка бюджета составляет 8,5 миллионов евро с тенденцией к последующему уменьшению до 7 миллионов евро в год в период с 2007 до 2009гг.

- Европейская Инициатива в области демократии и прав человека (ЕИДПЧ) включает поддержку прав человека, содействие в реформировании уголовного права и защиту прав заключенных лиц, поддержку демократии и добросовестного управления, свободы СМИ, принципа верховенства закона и органов правопорядка, а так же предупреждение конфликтов. Делегация ЕК в Бишкеке поддерживает инициативы НПО в этих сферах.
- Генеральный Директорат Европейской Комиссии по Гуманитарной Помощи (ЕСНО) предоставляет финансирование для ликвидации последствий техногенных или стихийных бедствий, а также конфликтов с целью спасения жизни. ЕСНО выделяет средства европейским гуманитарным организациям, организациям ООН и обществам Красного Креста и Красного Полумесяца. Помощь оказывается в виде направления медицинского персонала и оборудования, лекарственных средств, палаток, продовольствия, материалов и необходимого оборудования, генераторов и топлива для гуманитарных действий.

С 1993 года ЕСНО предоставило гуманитарную помощь Кыргызской Республике на сумму 28.5 миллионов евро, главным образом, в виде лекарственных средств и продовольствия.

- Меры в области обеспечения безопасности, предупреждения конфликтов и управления и разрешения кризисов могут также получить поддержку в рамках будущего Инструмента Стабильности (ИС)¹¹.

Официально признанным подходом ЕС в вопросах продвижения гендерного равенства являются одновременно гендерный мейнстриминг и расширение возможностей женщин. Данный подход нашел отражение в официально утвержденных документах Евросоюза¹², в том числе на региональном уровне¹³, а также в специальных руководствах¹⁴ и контрольных вопросниках для отслеживания использования этих подходов в проектной деятельности.

В ходе интервью с представителем ЕК в Кыргызстане было выяснено, что Европейская инициатива в области Демократии и Прав Человека преобразовывается в Европейский Инструмент, ориентированный на права человека и политические аспекты. В 2007г. было выделено 600.000 евро, и также в 2008г. Дополнительно на Программу по поддержке неправительственных организаций в 2007 – 2008гг. ежегодно будет выделено 600.000 евро.

При этом представитель ЕС признала настоятельную необходимость и наличие реальных возможностей для интеграции гендерных аспектов в каждый из реализуемых проектов, в частности в инициативах по реформированию образования.

Было отмечено, что в процессе перехода на новые формы сотрудничества через Инструмент развития сотрудничества подходы к вопросам гендерного равенства не изменятся, т.е. основным принципом работы ЕС по-прежнему будет мейнстриминг, при этом проанализировать объемы финансовых средств, выделяемых на гендерное равенство, не представляется возможным.

¹¹ <http://www.delkaz.cec.eu.int/>; <http://europa.eu.int>

¹² Gender Equality and Women Empowerment in Development Cooperation. Communication from the commission to the European Parliament and the Council; Regulation (EC) #1717/2006 of the European Parliament and the Council on establishing an Instrument for Stability; Regulation (EC) #1889/2006 of the European Parliament and the Council on establishing a financing instrument for the promotion of democracy and human rights worldwide; Annual Action Program in respect of the programming document Investing in People for the Development Cooperation Instrument for 2007; European Instrument for Democracy and Human Right (EIDHR). Strategy Paper 2007-2010.

¹³ The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership

¹⁴ Project Cycle Management Guidelines

Проекты, реализуемые через Европейскую Инициативу в области демократии и прав человека, имеют также специальный фокус, ориентированный на расширение возможностей женщин, в том числе участие женщин в демократических процессах, права девочек и предотвращение кражи невест.

Представитель Делегации ЕК сообщила, что они уже достигли заложенного в Парижской Декларации индикатора в 50% финансирования через государственные структуры, так как часть программ была ориентирована на государственные структуры.

Также в ходе интервью представитель Делегации ЕК, отметила, что в целом вопросы гендерного равенства, так же как и вопросы пожилых людей и людей с ограниченными способностями, не являются приоритетными по сравнению с другими.

Представительство Министерства Международного Развития Великобритании (ДИФИД) является правительственным департаментом, ответственным за содействие устойчивому развитию, сокращению бедности, добросовестному управлению и правам человека. Основной задачей политики ДИФИД, описанной в «Белой Книге по международному Развитию» является достижение целей, поставленных в ЦРТ. Помощь ДИФИД сконцентрирована на бедных странах Африки и Азии, а также странах с малым или средним доходом по всему миру, включая Центральную Азию.

ДИФИД работает в Кыргызстане с 1997г. В настоящее время объем финансирования по программе двустороннего сотрудничества составляет около **7 миллионов фунтов стерлингов** в год (ок. 14 млн. долларов США). Правительство Великобритании было одним из инициаторов введения новых принципов финансирования программ через программы развития, разработанные самими правительствами. Относительно Кыргызской Республики это проявляется в поддержке СРС, в том числе через Стратегию Совместной Помощи Стране, и поддержку национальной системы финансирования.

Основные программы и проекты ДИФИД в Кыргызской Республике:

- Управление государственными финансами (техническая помощь) 2004–2007гг. Стоимость: **4,5 млн. фунтов стерлингов**. Получателями являются Правительство Кыргызстана/Министерство финансов КР и организации гражданского общества. Программа направлена на улучшение процесса формирования бюджета, усиление внутреннего аудита, увеличение сбора доходов, усиление участия гражданского общества для увеличения ответственности и прозрачности государственных расходов.
- SWAP в области здравоохранения: поддержка реализации Программы «Манас-Таалими» (бюджетное со-финансирование) 2006–2010гг. Стоимость: **7 млн. фунтов стерлингов**. Исполнители: Министерство экономики и финансов КР/Министерство здравоохранения КР. Цель программы – повышение эффективности реализации программы «Манас-Таалими» для обеспечения доступа к здравоохранению для бедных и достижение ЦРТ, связанных со здоровьем.
- Усиление реакции политики здравоохранения на бедность (техническая помощь совместно с ВОЗ). 2000–2006гг. Стоимость: **2,9 млн. фунтов стерлингов**. Получатель: Правительство Кыргызстана/Министерство здравоохранения КР. Нацелена на усиление потенциала лиц, принимающих решения в сфере здравоохранения с целью сокращения бедности.
- Сельское Водоснабжение и Санитария (RWS&S) - техническая помощь совместно с Всемирным Банком. 2002–2007/8гг. Стоимость: **4 млн. фунтов стерлингов**. Получатели

Министерство сельского и водного хозяйства КР. Цель программы – обеспечение чистой питьевой воды для большего числа сел и семей в Иссык-Кульской, Таласской и Нарынской областях.

- Проект в поддержку Программы сельских инвестиций (со-финансирование со ВБ) 2007-2011гг. Стоимость: **7 млн. фунтов стерлингов**. Получателями проекта являются сельские сообщества через АРИС. Целью проекта является оказание помощи по привлечению инвестиций для улучшения экономической и социальной инфраструктуры и малого бизнеса, способствующей снижению бедности в сельской местности
- Национальная программа по СПИДу - уменьшение вреда в уязвимых группах – (техническая помощь). 2004–2009гг; Стоимость: **6,4 млн. фунтов стерлингов**. Получатели: Национальная программа по ВИЧ/СПИДу, организации гражданского общества. Цель - уменьшение передачи ВИЧ/СПИДа среди групп высокого риска¹⁵

Официальной политикой ДИФИД в отношении гендерного равенства является мейнстриминг, согласно, которой все проекты организации должны включать гендерные вопросы. По свидетельству представителей ДИФИД в ходе интервью, в бюджете не выделяются отдельно статьи на мероприятия по продвижению гендерного равенства.

В качестве примера включение вопросов гендерного равенства можно привести проект Сельских инвестиций, финансируемый ДИФИДом, и реализуемый IRIS через Всемирный Банк. Еще на этапе планирования и разработки проектного предложения ДИФИД выдвинул условие - уделить особое внимание потребностям сельских женщин, чтобы на конечной стадии исполнения проекта было возможно отследить воздействие проекта на мужчин и женщин. Данное условие заставило исполнительное агентство ввести единицу ответственных по гендерным вопросам и гендерному анализу проекта в каждой из областей страны.

Шведское Агентство по международному развитию (SIDA). Сотрудничество Швеции со странами Центральной Азии в целях содействия развитию началось еще в 1998г., когда SIDA приняла участие в реализации проекта по Аральскому морю, которым руководил Всемирный Банк. Также правительство Швеции через ПРООН оказывало поддержку региональной программе по развитию демократии, правам человека и частного сектора в Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане. В 1997г. SIDA оказывала гуманитарную помощь странам региона. В 1998г. она приступила к реализации долгосрочного плана сотрудничества в целях развития в странах Центральной Азии. С 2003 по 2006гг. шведская помощь региону возросла от **7,4 миллионов шведских крон** в год до приблизительно **35 миллионов**.

Цель сотрудничества с Кыргызстаном в рамках содействия развитию в период в 2006-2009гг. состоит в оказании поддержки выполнения долгосрочной программы по борьбе с бедностью. В этом направлении планируется оказать помощь по поддержке бюджета страны в партнерстве с другими донорскими агентствами. Эта планируемая поддержка государственного бюджета станет возможна после того, как партнеры окажут содействие созданию компетентных, прозрачных и эффективных государственных институтов, которые имеют народное доверие. В соответствии с Парижской Декларацией, эти меры должны приниматься в сотрудничестве с правительством Кыргызской Республики и другими донорскими агентствами.

Области поддержки и планируемая деятельность:

¹⁵ <http://www.dfid.gov.uk>

- Демократическое управление. Нацелена на укрепление демократических институтов, гарантирующих гражданам эффективное участие в борьбе с бедностью, устойчивое развитие через проекты/программы нацеленные на развитие надежных систем управления государственными финансами; укрепление компетентности и потенциала местных органов управления; борьбу с коррупцией.

Вклад Швеции будет определен после проведения обзора систем управления государственным бюджетом страны и выработки комплекса реформ совместно с другими донорами. Могут рассматриваться дополнительные мероприятия с целью укрепления государственных учреждений, таких как Национальный статистический комитет, избирательных органов и пенитенциарной системы. Отдельная помощь может быть оказана в области поддержки прав человека.

- Здравоохранение. Ориентирована на защиту прав женщин и мужчин на жизнь и здравоохранение через проекты/программы нацеленные на обеспечение более высокой эффективности и равноправного доступа к услугам здравоохранения; улучшение социального обеспечения, которое должны получать нуждающиеся слои населения; сокращение численности детей в больничных учреждениях.

SIDA участвует в секторальной поддержке здравоохранения (SWAP), что включает в себя и общественное здравоохранение, сферу, в которой SIDA действует с 2004г. В этой области SIDA начала работать со Швейцарским Бюро по сотрудничеству в КР в области профилактики заболеваний среди сельского населения. Также будут предприняты меры по борьбе с ВИЧ/СПИДом. Ожидается, что усилия, прилагаемые в социальном секторе, облегчат положение самых уязвимых слоев населения, будут развивать альтернативы госпитальной медицине, и улучшат положение тех женщин, которые в настоящее время нуждаются в получении бесплатной медицинской помощи.

Швеция планирует участвовать в финансировании реформы системы социального обеспечения Кыргызстана в сотрудничестве со Всемирным Банком.

Демократическое развитие и здравоохранение будут основными областями поддержки в 2006-2009 гг. с особым акцентом на поддержку государственного бюджета и реализацию проектов в партнерстве с другими донорами¹⁶.

Гендерное равенство - один из восьми центральных составляющих элементов шведской «Политики для Глобального Развития», которая заявляет, что перспектива прав и перспектива бедных должны влиять на все уровни вмешательств. Перспектива прав включает права человека, права ребенка, женских прав и равных возможностей для женщин и мужчин. Данный документ также устанавливает, что гендерное равенство должно быть фундаментальной ценностью и условием для сокращения бедности¹⁷.

Опыт Швеции в сфере поддержки гендерного равноправия вызывает значительный интерес в Кыргызстане, поэтому SIDA обращает внимание на этот вопрос как в рамках основных проектов, так и путем организации специальных гендерных проектов. Также гендерная оценка будет даваться всем мероприятиям, проводимым SIDA в КР.

В основном, проекты SIDA были направлены на продвижение политического участия женщин, а также разработку и лоббирование гендерного законодательства.

¹⁶ http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=121&language=en_US

¹⁷ Promoting Gender Equality in Development Cooperation

На 2006г. SIDA было выделено Кыргызстану в качестве официальной внешней помощи около 5.3 млн. долларов США, при этом расходы на цели гендерного развития не были выделены отдельной строкой.

Всемирный банк является одной из крупнейших организаций, оказывающих содействие развитию. Миссия банка - борьба с бедностью, направленная на достижение устойчивых результатов, обеспечивая предоставление ресурсов, обмен информацией, укрепление потенциала и создание партнерства в государственном и частном секторах.

Кыргызская Республика присоединилась к Всемирному банку в 1992г. Всемирный банк оказывает помощь стране, основываясь на приоритетных направлениях развития, определенных Правительством в Стратегии развития страны. С 1992г. Всемирный банк одобрил кредиты и гранты Кыргызстану на 39 проектов на общую сумму более 790 миллионов долларов США. Денежные средства предоставляются Кыргызской Республике на условиях беспроцентного предоставления кредитов сроком на 40 лет, с десятилетней отсрочкой выплат. С 2003г. и по июнь 2005г. половина помощи предоставлялась в виде грантов, начиная с июля 2005г. все финансирование осуществляется на грантовой основе¹⁸.

Официальной политикой Всемирного Банка в отношении гендерного равенства является гендерный мейнстриминг, отдельных программ по расширению возможностей женщин не реализуется, при этом анализ объемов финансовых средств, выделяемых на гендерное равенство, не представляется возможным. Но как отметила представитель ВБ, в последнее время в организации стали больше внимания обращать на гендерные вопросы, в частности использовать гендерно дезагрегированные данные при учете бенефициариев и участников проектов. Гендерные вопросы составляют часть индикаторов, по которым на основе ежегодной оценки показателей по которым принимается решение о выделении внешней помощи стране.

Организация Объединенных Наций является ключевым партнером страны в продвижении вопросов развития. В качестве приоритетных направлений рассматриваются: поддержка правительства, государственных структур, усиление их потенциала.

В рамках реформы системы ООН в Кыргызстане использовался так называемый Гармонизированный подход к администрированию средствами ООН (НАСТ). Суть данного подхода в изменении принципов работы, оплаты услуг и продуктов, внедрение международной системы бухгалтерского учета.

В рамках подхода предусмотрено 4 возможные модели взаимодействия агентств ООН и местных партнеров:

- Прямая передача денежных средств, при которой национальный партнер самостоятельно формулирует проект или программу, определяет потребность в финансировании, а средства передаются национальному партнеру. Их использование и отчетность осуществляются в соответствии с национальным законодательством и стандартами финансовой отчетности. Эта форма предполагает высокий уровень прозрачности и подотчетности, а также использование международных стандартов аудита и отчетности.
- Прямая оплата денежных средств, когда национальный партнер самостоятельно формулирует проект или программу, рассчитывает потребность в финансировании, а организации ООН оплачивают представленные счета.

¹⁸ www.worldbank.org.kg

- Возмещение расходов, когда национальный партнер формулирует потребность в финансировании, оплачивает расходы по реализации проекта, а Агентства ООН компенсируют определенные расходы.
- Прямая поддержка агентств ООН, когда они сами формируют проект, определяют потребность в финансировании и сами реализуют при сотрудничестве с национальным партнером. В этой форме ключевую роль в исполнении проекта играют менеджеры проектов при поддержке специальных Отделов управления проектами.

В Кыргызской Республике было проведено специальное исследование с привлечением независимой аудиторской фирмы для определения возможностей перехода на новые принципы финансирования. По результатам макроанализа было установлено, что потенциал государственных национальных партнеров недостаточен. Оказалось, что в большинстве проанализированных органов государственного управления практически отсутствует доступ к ключевым финансовым документам, возможности аудита ограничены. Принципы работы Счетной палаты не соответствуют международным стандартам. Затрудняет положение также институциональная неустойчивость государственных органов управления. Редкие положительные примеры (например, проект по ВИЧ/СПИДу, в рамках которого был создан Секретариат по координации мультисекторального комитета, возглавляемый вице-премьер министром со структурами на областном уровне) являются исключением из правил.

В силу этих причин в Кыргызской Республике было принято решение продолжать прямое оказание поддержки агентствами ООН через формулирование СРАР.

На вопрос относительно изменений в целях и моделях ОВП, а также влияния этих изменений на деятельность организаций и вопросы гендерного равенства сотрудник ПРООН отметила, что гармонизация действий доноров в целях более эффективного использования средств является, несомненно, позитивным шагом. С другой стороны, действительно есть риск, что приоритеты развития, формулируемые государством, могут не включать в себя гендерное равенство и права человека.

В результате исследования было выявлено, что ни правительство, ни доноры при проведении обзора внешней помощи не выделяют отдельно долю расходов на продвижение гендерного равенства. С одной стороны это обусловлено внутренними процедурами и политиками – вопросы гендерного равенства являются сквозными у большинства доноров и не находят должного отражения в бюджетах, т.е не выделяются в отдельную строку, затрудняя вычленение и расчет расходов на мероприятия по гендерному равенству.

Кроме того, отсутствует совокупная информация о расходах, направленных на гендерно – ориентированные проекты доноров и организаций – партнеров. Данное обстоятельство обуславливает сложность определения доли ОВП, направляемой на цели достижения гендерного равенства.

При формулировании проектов и программ на страновом уровне доноры должны ориентироваться на приоритеты развития, идентифицированные самими государствами-партнерами. В случае с Кыргызской Республикой только в последнее время гендерные вопросы начали выделяться как приоритеты развития в национальных стратегиях. Следовательно, и в программах доноров гендерные вопросы в целом до сих не являлись приоритетными.

1.3. Учет гендерных вопросов в бюджетном процессе

Краткий обзор сложившейся в Кыргызстане системы государственных финансов выявляет ключевые институты, которые участвуют в бюджетном процессе: Министерство финансов КР, Государственный комитет по налогам и сборам, Государственный таможенный комитет, Министерство экономического развития и торговли, отраслевые министерства и ведомства, Правительство КР и государственные органы управления, представляющие его в бюджетном процессе. Данные институты участвуют на всех стадиях бюджетного процесса от подготовки бюджета до его исполнения. Особую роль играет Казначейство КР в составе Министерства финансов, которое отвечает за операции по исполнению бюджета.

Коммерческие банки выполняют роль агентов государственных структур, через которые осуществляются кассовые операции.

Жогорку Кенеш (Парламент) Кыргызской Республики рассматривает подготовленный Правительством государственный бюджет, вносит в него изменения и дополнения и утверждает его. На стадии контроля в бюджетном процессе участвует Счетная палата КР. Президент КР подписывает ежегодный Закон «О республиканском бюджете».

Весь процесс формирования и исполнения госбюджета осуществляется на основе Закона КР «Об основных принципах бюджетного права» и ежегодных законах о республиканском бюджете на текущий год.

В Кыргызской Республике доминирующим является линейное (постатейное) бюджетирование, включающее в себя этапы подготовки, утверждения, исполнения бюджета и контроля за исполнением.

Для определения реальных и потенциальных возможностей применения гендерного подхода к общему циклу бюджетирования необходимо провести анализ устойчивости самого бюджетного процесса и его отдельных компонентов. Ниже дается такая оценка с уточнением рисков на каждом из этапов бюджетного процесса: формирование бюджета, рассмотрение и утверждение бюджета Парламентом, исполнение бюджета Правительством, контроль исполнения.

На этапе *формирования* бюджетных показателей (по доходам, расходам, дефициту бюджета), которые в последующем будут исполняться Министерством финансов и контролироваться Счетной палатой, существуют следующие риски:

- Недостаточное качество нормативной правовой базы дестабилизирует финансовую систему;
- Отсутствие четких приоритетов для финансирования создает возможности для необоснованного расходования государственных средств;
- Плохо обоснованный прогноз развития экономики при отсутствии современных и надежных моделей и недостаточно качественная статистика, в том числе дезагрегированная по полу, создает условия для значительных расхождений между прогнозируемыми и фактическими доходами.
- Качество подготовки бюджетных показателей зависит от качества оценки теневой экономики, возможностей учета внебюджетных фондов и платежей, квазифискальных операций. Эти проблемы до сих пор не решены и создают риск для учета доходов.
- Не удается полноценно интегрировать международную помощь, в частности ПГИ, в бюджетную систему. Кроме того, плохо прорабатываемые условия для получения помощи потенциально создают трудности при их получении.
- Бюджетные организации не смогли перейти на составление бюджета на программной основе, что дало бы возможность снизить риск неэффективного нецелевого использования выделяемых финансовых средств.

- Переход на составление среднесрочного прогноза бюджета несомненно, является прогрессом, однако достижение качества и его детализация его еще потребует значительного времени.

На этапе *рассмотрения и утверждения бюджета Парламентом* существуют риск внесения плохо обоснованных решений из-за отсутствия соответствующих процедур и продвижения частных интересов отдельными депутатами или группами, что зачастую необоснованно увеличивает доходную часть и деформирует расходную часть бюджета.

Исполнение бюджета Правительством можно охарактеризовать как неустойчивое с высоким риском отклонения от утвержденного бюджета, что усугубляется его непрозрачностью.

- Из-за отсутствия четких процедур возникают отклонения в поступлении доходов от запланированных, казначейство по своему усмотрению принимает решения о приоритетности платежей.
- Плохое или недостаточное обоснование основных бюджетных показателей приводит к необходимости корректировки бюджета во время его исполнения.
- Остается также риск несвоевременного поступления связанной условиями международной помощи, в случаях, когда плохо проработанные условия не выполняются правительством по тем или иным причинам.
- Определенный риск связан и со слабостью кассового управления, в том числе в казначействе, которое оперирует денежными средствами по принципу день в день, что создает положение неопределенности для реализации бюджетных планов бюджетными учреждениями.

На этапе *контроля исполнения бюджета* возникают следующие риски:

- Несовершенство систем внутреннего и внешнего аудита не позволяет отслеживать и анализировать бюджетные проблемы в течение его исполнения. Усилия Счетной палаты направлены на поиск совершенных финансовых нарушений. До сих пор не получило четкого толкования одно из часто выявляемых Счетной палатой нарушений – нецелевое использование средств министерствами и ведомствами. Отсутствие критериев эффективности и целевых программных параметров бюджетов министерств и ведомств не позволяет делать полноценную оценку эффективности исполнения бюджета.
- Из-за несовершенства законодательства, проблем с переводом государственного сектора на международные стандарты бухгалтерского учета, отсутствия четких правовых норм и механизмов, а также неразработанности методики оценки эффективности использования бюджетных средств часто происходит подмена показателя эффективности принципом целевого использования указанных средств.
- Следует отметить также слабость систем внутреннего контроля в таких сферах как казначейство, исполнение бюджета, закупки, человеческие ресурсы, бухучет и отчетность, о чем свидетельствуют большие объемы незаконных и нецелевых расходов, злоупотреблений и других финансовых нарушений.

Данные недостатки, существующие на всех этапах бюджетного процесса, приводят к неустойчивости бюджета, что в свою очередь препятствует переходу на составление бюджета на программной основе и передаче управления финансами донорских программ от отделов реализации программ донорских и партнерских организаций министерствам и ведомствам. Все это в конечном итоге является препятствием для учета гендерных вопросов в бюджете страны.

Опыт проведения гендерного анализа бюджетов в КР

Гендерный анализ и составление бюджета с учетом целей гендерного равенства и расширения полномочий женщин находятся в Кыргызской Республике на самой начальной фазе становления и проводятся в основном по инициативе гражданского общества.

Полномасштабный анализ национального бюджета и отдельных секторальных программ с учетом целей гендерного равенства еще не проводился, однако для этого заложены некоторые институциональные основы, имеется опыт и результаты нескольких исследований в этом направлении.

Инициативы по гендерному анализу бюджетов стали возможными на основе реализации ряда проектов, поддержанных Фондом «Сорос-Кыргызстан», «Урбан институт» (ЮСАИД) и ДИФИ, по организации публичных бюджетных слушаний и приданию прозрачности местным бюджетам.

Несколько проектов по продвижению гендерного анализа бюджетов в Кыргызстане реализованы при поддержке международных организаций и были реализованы силами экспертов НПО и академического сектора.

В рамках проекта ЮНИФЕМ группа, состоящая из экспертов-экономистов и гендерных экспертов, провела гендерный анализ республиканского бюджета. Методологический подход к анализу во многом базировался на наработках российских экспертов, внимание в проведенном анализе было сосредоточено на государственных расходах на социальную сферу.

Другой методологический подход был применен НПО «Агентство Социальных Технологий» при анализе бюджетов пилотных органов местного самоуправления¹⁹. Были проанализированы степень эффективности и рациональности политики налогообложения и политики приоритизации расходов местного бюджета с точки зрения учета гендерных нужд и потребностей разных групп населения. В ходе исследования были определены факторы, способствующие или препятствующие реализации политики гендерного равенства в бюджетном планировании и исполнении на местном уровне. При этом позитивным фактором являлось то, что гендерный анализ бюджета территорий способствовал повышению прозрачности и открытости для общественности бюджетных процессов, т.к. результаты экспертизы обсуждались как среди депутатов местных органов самоуправления, так и на общественных публичных слушаниях.

В качестве продолжения подобных инициатив и в связи с включением в НПД специального пункта о необходимости совершенствования методологии гендерного анализа бюджетов, Министерством финансов КР создана Рабочая группа по гендерным бюджетам. В рамках проекта «Партнерство ЕК и ООН по гендерному равенству для мира и развития» будет проведен цикл обучающих мероприятий с целью повышения потенциала членов группы.

Эксперты, опрошенные в ходе настоящего исследования отмечают, что бюджетный процесс в целом демонстрирует нейтральность к гендерным аспектам экономической и социальной политики. При планировании бюджета налицо гендерно-слепой подход, не основанный на анализе гендерных интересов и нужд конкретных групп населения. Реальные эффекты воздействия бюджетной политики на разные группы мужчин и женщин практически не

¹⁹ Внедрение методологии гендерного анализа социально-экономической политики в пилотных местных кенешах Кыргызской Республики». Отчет по результатам гендерного анализа местных бюджетов по Проекту Агентства Социальных Технологий и Центра ОБСЕ в Бишкеке. Бишкек, 2007г.

изучаются. В целом, гендерный подход не включен в приоритеты ни в доходной, ни в расходной части бюджетов, ни в бюджетах развития.

Поскольку бюджеты в Кыргызстане не формируются по принципу программного подхода, то выделить расходы, направленные на поддержку женщин и мужчин, не представляется возможным. Государственные служащие в ходе интервью утверждали, что «гендерно-нейтральный» бюджет не должен и не может вычленять такие разделы в бюджете и, тем более, четко определять каковы по каждой программе источники финансирования.

Налицо недопонимание того факта, что именно учет гендерных аспектов решаемой через государственный бюджет проблемы, может облегчить переход на программный принцип формирования бюджета, так как он является инструментом совершенствования процесса планирования и способствует повышению адресности бюджетных расходов.

Сведения о статьях расходов, направленных на поддержку женщин и/или мужчин, «растворены» в комментариях к проекту бюджета или пояснительных записках к реализации бюджета. В идеале каждый раздел и каждая программа, предусмотренные в бюджете, должны представлять не только получателей услуг и поддержки, но и изучаться с точки зрения тех эффектов, которые будут влиять на разные группы женщин и/или мужчин.

Население включено в качестве получателей программ государственной поддержки, которые координируются через ведомства и министерства, а местные органы самоуправления не имеют доступ не только к принятию решений, но зачастую и к информации о реализации таких программ. При этом очевидно, что гендерный анализ бюджетов не может быть полным и эффективным без и развитой и доступной общественной базы данных по всем аспектам бюджетирования,

Имеющиеся в нормативах налоговые льготы ориентированы на поддержку семьи и семейных ролей мужчин и женщин – физических лиц, но не учитывают гендерного аспекта предпринимательской деятельности. Примеры использования гендерно-чувствительного подхода начали формироваться в ряде министерств и ведомств, таких как Министерство труда и социальной защиты, которое ведет статистику получателей помощи²⁰ в трудоустройстве, профессиональном обучении, получении микрокредитов с учетом пола и возраста. Гендерно разделенная отраслевая статистика ведется также в Государственном Комитете по миграции и занятости, министерствах здравоохранения и образования.

К тому же созданы некоторые институциональные условия для дальнейшего продвижения в Кыргызстане гендерно-чувствительного бюджетирования.

Так, Ст. 24 Закона КР «Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства» возлагает ответственность за финансирование мероприятий по реализации государственной политики в области гендерного равенства на Правительство. Принят Указ Президента²¹ о необходимости проведения гендерного анализа бюджетов различных уровней, совершенствования методологии гендерного анализа бюджетов и ее внедрение через обучение специалистов.

Существует политическая приверженность к использованию гендерного бюджетирования в виде заявлений Министерства финансов КР, однако общепринятой методики ее проведения пока не существует. Нет также и ссылок на важную роль гендерного бюджетирования в Стратегии Развития Страны.

²⁰ Данные достижения являются во многом результатом гендерных проектов, в частности проекта ПРООН по внедрению гендерных подходов в деятельность министерства.

²¹ Указ Президента КР от 20 августа 2007г., № 369

В Бюджетной резолюции Жогорку Кенеша КР впервые обозначена необходимость внедрения методологии гендерного анализа бюджета, отмечается также, что одним из приоритетов бюджета на 2007г. является проведение мер по реформированию социального сектора, однако, нет конкретной информации относительно проведения мер по гендерной политике.

Была проведена оценка потребностей финансирования Национального Плана Действий по достижению гендерного равенства на 2007-2010гг., объемы финансирования согласованы со среднесрочным прогнозом бюджета и ежегодным бюджетом. Начато выделение финансовых средств на приоритеты гендерного равенства, отраженные в НПД, контроль за расходами и доходами осуществляется на уровне Министерства финансов КР и Отдела экономической и социальной политики АП КР.

Предполагается финансирование реализации НПД через отраслевые бюджеты, часть мероприятий предполагается реализовать за счет сметных назначений территориальных органов государственного управления и местного самоуправления. Отраслевые бюджеты включают средства на улучшение статистики разделенной по полу и гендерных индикаторов, проведение оценок воздействия и исследований, а также повышение осведомленности о гендерном равенстве.

Формально общественность имеет доступ к информации о выделении финансовых средств и отслеживанию расходов и доходов на сайте Министерства финансов www.minfin.kg. Нацстаткомитетом ежегодно публикуется информация об использовании финансовых средств по различным показателям. Однако пользуются этой информацией лишь единицы из представителей гражданского общества и женских организаций. Сегодня женские организации в принятии решений в сфере бюджетной политики на уровне Министерства финансов, отраслевых министерств или Парламента не участвуют. Финансирование проектов женских организации не включено и в отраслевые бюджеты.

В качестве барьеров в процессе внедрения методологии гендерного бюджетирования эксперты Администрации Президента КР и Министерства финансов КР называли слабую институционализацию гендерных вопросов в министерствах и ведомствах, что приводит к отсутствию возможности формировать отраслевые и секторальные бюджеты с выделением средств на решение гендерных вопросов. При этом под институционализацией имеется ввиду наличие соответствующих подразделений в государственных структурах и подготовленных специалистов.

В последние годы правительством КР делаются попытки совершенствования системы государственного финансового управления, в том числе через переход на программное бюджетирование. Однако препятствием этому является слабый потенциал министерств в разработке и планировании бюджета на программной основе.

В Кыргызской Республике только 3% помощи, направляется в государственный сектор с привлечением систем управления государственными финансами страны. Доноры незначительно используют данные системы, в виду их слабости. Использование внутренних процедур и уровней государственного финансирования осуществляется при выделении донорской помощи напрямую в бюджет страны или на поддержку платежного баланса.

Всемирный банк и Европейская Комиссия участвуют в этом процессе в части совершенствования статистики, однако их потенциальные возможности и роль в создании системы публичного финансового менеджмента и гендерного бюджетирования недостаточно актуализированы.

По оценке Всемирного Банка Кыргызская Республика имеет коэффициент 3 по уровню надежности системы управления государственными финансами. Для сравнения в Республике Конго этот коэффициент составляет 2,5, а в Молдове – 4²².

Таким образом, поскольку сама система формирования бюджета и всего государственного финансового управления в стране несовершенна, бюджетные реформы не завершены, то прогресс в обеспечении бюджетирования с учетом гендерных аспектов потенциально возможен, но достаточно проблематичен.

Выводы

Анализ процесса перехода Кыргызской Республики от централизованной экономики к рыночной показал необходимость проведения реформ. Однако неустойчивость экономики, кризисы и политические катаклизмы значительно подорвали ресурсы, страна впервые столкнулась с дефицитом бюджета и реальной угрозой финансовой несостоятельности.

Кыргызская Республика на первом этапе реформ попыталась практически полностью осуществить рекомендации Вашингтонского консенсуса (МВФ), радикализм в реформах дал свои положительные результаты в достижении макроэкономической стабилизации, но вместе с тем сказался на качестве реформ в силу отсутствия достаточной правовой базы и соответствующих рыночных институтов.

Переходный период продемонстрировал недостаточную эффективность государственного управления в стране, что привело, в конечном итоге, к росту внешней задолженности и проблемам с обслуживанием внешнего долга. Анализ показывает, что во многом это связано с плохой координацией внешней помощи и слабым потенциалом госструктур по управлению внешним долгом.

В качестве ключевых приоритетов доноров, присутствующих в стране, можно выделить содействие в продвижении экономических реформ и улучшение государственного управления.

При этом ни правительство, ни доноры не выделяют отдельно долю расходов на продвижение гендерного равенства. С одной стороны это обусловлено внутренними процедурами и политиками – вопросы гендерного равенства являются сквозными у большинства доноров и не находят должного отражения в бюджетах, т.е. не выделяются в отдельную строку, затрудняя вычленение и расчет расходов на мероприятия по гендерному равенству.

Кроме того, отсутствует совокупная информация о расходах, направленных на гендерно – ориентированные проекты доноров и организаций – партнеров. Данное обстоятельство обуславливает сложность определения доли ОВП, направляемой на цели достижения гендерного равенства.

При формулировании проектов и программ на страновом уровне доноры ориентируются на приоритеты развития, идентифицированные самим государством. В случае с Кыргызской Республикой вплоть до последнего времени гендерные вопросы не выделялись как приоритеты развития в национальных стратегиях. Следовательно, и в программах доноров гендерные вопросы в целом не являются на сегодняшний день приоритетными.

Проведенный анализ показывает, что доноры совместно поддерживают инициативы по усовершенствованию гендерно-разделенной статистики, гендерный анализ и исследования, проведение реформ в здравоохранении.

²² World Bank Country Policy and Institutional Assessment, 2005.

Оказание внешней помощи усложняется в условиях Кыргызстана тем, что на всех этапах бюджетного процесса есть риски, которые приводят к неустойчивости бюджета, что в свою очередь препятствует переходу на составление бюджета на программной основе и передаче управления финансами донорских программ от отделов реализации программ министерствам и ведомствам. Все это в конечном итоге является препятствием для учета гендерных вопросов в бюджете страны.

Вследствие этого бюджетный процесс нейтрален к гендерным аспектам экономической и социальной политики, до сегодняшнего дня не изучены эффекты воздействия бюджетной политики на различные группы мужчин и женщин, хотя есть некоторые институциональные основы и опыт проведения гендерного анализа бюджетов.

Можно выделить также проблемы, выявленные в процессе оценки эффективности оказания внешней помощи Кыргызской Республике:

- трудности в получении информации от доноров относительно объема предоставляемой ими внешней помощи;
- расхождение данных по внешней помощи, полученных из различных источников;
- недостаточная прозрачность, отсутствие системы мониторинга и оценки эффективности получаемой внешней помощи, а также институциональная неустойчивость государственных структур, ответственных за координацию внешней помощи.

Рекомендации:

- Правительству КР необходимо четко определиться с приоритетами внешней помощи, политикой в отношении привлечения программных займов и технической помощи, основываясь на Римской и Парижской декларациях.
- Для лучшей координации и повышения эффективности управления внешней помощью необходимо изменить процедуры принятия решений на уровне правительства, сделать их более прозрачными, в т.ч. через привлечение гендерных экспертов в процесс обсуждения, применять анализ регулятивного воздействия на основе решения Правительства КР, принятого в 2007г.
- Правительству и донорскому сообществу в целях повышения транспарентности размещать и обновлять информацию о внешней помощи на официальных сайтах государственных структур и донорских организаций;
- Ввести практику периодического анализа и обобщения информации о внешней помощи, публичного обсуждения результатов через проведение совместных встреч Правительства и Донорского Совета по обсуждению и коррекции вопросов, связанных с внешней помощью;
- Возникла настоятельная необходимость четко определить государственные структуры, ответственные за координацию внешней помощи;
- Необходимо создать, а также методологически и ресурсно обеспечить систему мониторинга и оценки в системе государственного управления по вопросам внешней помощи;
- Необходимо обеспечить большую устойчивость инициативам по внедрению гендерного бюджетирования в государственных органах, в т.ч. через повышение потенциала членов Рабочей группы Министерства финансов КР.

Глава 2. Новые модели внешней помощи и их влияние на гендерное равенство

Для достижения индикаторов, предусмотренных Декларацией тысячелетия к 2015г. развитые и развивающиеся страны разработали новые модели сотрудничества и оказания внешней помощи. Данные модели предполагают усиление механизмов учета национальных приоритетов развития, а также улучшение координации в оказании внешней помощи, сокращение дублирования действий, повышение экономической эффективности оказываемой помощи.

Новые модели внешней помощи позволяют направлять действия на приоритеты развития, объединять различные источники средств помощи в поддержку национального бюджета страны или в определенные секторы экономики, что в свою очередь обеспечивает стабильность и предсказуемость потоков внешней помощи.

Основываясь на принципах Парижской Декларации о повышении эффективности внешней помощи, принято выделять следующие модели внешней помощи²³:

- *Поддержка бюджета.* В данном случае средства могут направляться в определенные сектора, но нет формального ограничения на то, куда средства могут быть направлены.

В Кыргызстане такие займы Правительство получало с 1993г., начала работы с МВФ по реализации проектов по стабилизации экономики и сокращению бедности. Сейчас такая поддержка осуществляется в рамках программы ПРГФ.

- *Секторальный подход (SWAP).* При данной модели донорская помощь направляется на развитие определенного сектора экономики в стране, например, развитие здравоохранения, образования, сельского хозяйства, а не на поддержку отдельного проекта.

В Кыргызстане по аналогии со SWAP использовались так называемые программные займы, которые осуществлялись через Всемирный Банк. Они были направлены на проведение реформ в отдельных секторах экономики: PESAC - реструктуризация промышленных предприятий, FINSAC – реорганизация финансового сектора, GSAC – реформы госуправления, а также для реформирования отдельных секторов экономики.

Министерство образования инициировало создание Международного Консультативного Совета по Образованию (МКСО) в 2003г. В Рамках Совета были разработаны Проект по Развитию Образования, финансируемый АБР, и Проект Сельского Образования, финансируемый Всемирным Банком.

Примером использования международными агентствами инструмента SWAP является поддержка сектора здравоохранения в КР. В начале 1990-х годов международные агентства работали над широким диапазоном вопросов по охране здоровья независимо друг от друга. Однако позже, начиная с фазы анализа ситуации и проектирования ВОЗ, Всемирный Банк, USAID, DFID, SDC, DANIDA, Фонда Ноу-хау, TICA совместно участвовали в разработке национальной Программы реформы здравоохранения «Манас-таалими». Начиная с основания представительства ООН в КР, ВОЗ тесно работала с Правительством, обеспечивая помощь в управлении, помогая Министерству здравоохранения координировать действия всех организаций, вовлеченных в процесс реформы.

²³ Promoting Gender Equality in New Aid Modalities and Partnerships. UNIFEM Discussion Paper – March 2006.

- *Стратегия сокращения бедности.* ССБ была инициирована Всемирным Банком и МВФ как необходимое условие для предоставления займов для стран имеющих большой внешний долг. ССБ заключается в определении главных проблем стран в отношении бедности и выработке стратегии по преодолению этих проблем.

В Кыргызстане была разработана Национальная Стратегия Сокращения Бедности (НССБ) на период 2002-2007гг. в рамках Комплексных Основ Развития, которая получила поддержку донорского сообщества.

- *Совместное финансирование (Basket Funding).* Это совместная модель финансирования программы, сектора или поддержки бюджета несколькими донорами. Она может сопровождаться заключением соглашения между донорами по гармонизации процедур.

Так как до сих пор в Кыргызстане не было прецедентов финансирования инициатив, направленных на достижение гендерного равенства через прямое бюджетное финансирование или SWAP, в ходе исследования анализировались те случаи, когда такие инициативы имели место в секторах здравоохранения и образования.

Эксперты донорских организаций в ходе интервью выражали свое скептическое отношение к использованию прямого финансирования бюджета в условиях Кыргызстана. Во всех интервью подчеркивалось, что этот способ будет эффективным только в случае наличия сильного правительства, приводились примеры стран, где такая форма финансирования была эффективной. Главными условиями назывались способность государства обеспечить прозрачность и подотчетность использования средств.

В случае с Кыргызстаном подчеркивалось, что на этапе переговоров Правительство может давать обещания, однако проконтролировать, пошли ли деньги на следующих этапах на достижение оговоренных заранее направлений, например, гендерного равенства, было сложно.

Эксперт *Всемирного банка* проиллюстрировала эту типичную ситуацию на примере, когда условием предоставления прямой поддержки бюджета было принятие «Закона о государственной службе» с наличием положения о конкурсном отборе на госслужбу, созданием Агентства по делам госслужбы (АГДС). Эти условия были выполнены, государство получило деньги, однако на следующих этапах существуют ограниченные возможности для мониторинга и оценки созданных институтов. Даже если конкурсы вакансий проводятся формально, АГДС работает не эффективно, то ничего изменить нельзя, бюджет уже был поддержан.

В числе требований и условий предоставления такой помощи не было гендерных индикаторов, хотя «Закон о государственной службе» является благодатной почвой для создания институциональных возможностей в продвижении женщин. Мало того, в проекте закона, представленном Парламенту, содержалась дискриминационная норма о преимуществе, которое предоставляется при наборе на государственную службу лицам, отслужившим в армии.

В ходе интервью с экспертом Всемирного Банка также был затронут вопрос об оценке использования SWAP при реализации программы реформирования здравоохранения «Манас-таалими». Необходимо отметить, что из четырех направлений программы «Манас Таалими», как минимум три касаются ЦРТ – снижение материнской и детской смертности и ВИЧ-СПИД.

Тем самым единственный в Кыргызстане реализованный проект через использование SWAP с одной стороны, связан с обязательствами страны по достижению ЦРТ, с другой – основан на приоритетах СРС. При этом существенным недостатком является тот факт, что в СРС не достаточно включены вопросы, связанные с ВИЧ-СПИДом.

Еще одним недостатком реализации программы «Манас-таалими» является недостаточное вовлечение гражданских организаций и гендерных экспертов. В частности, при разработке и реализации программы не получили развития дискуссии по спорным вопросам в проведении реформ. Например, медицинская общественность и гендерные эксперты выражали сомнения в адекватности пропаганды грудного вскармливания в условиях Кыргызстана, где и так в большинстве случаев в сельской местности кормление является продолжительным, а при частых родах становится причиной истощения организма, развития анемии и высокой материнской смертности. Однако дискуссии на подобные темы не получили широкой огласки.

Признавая несомненные успехи программы в части поддержки первичного звена медицины, эксперты Всемирного Банка не отрицали, что при ее реализации не обошлось без коррупции. Хотя сильной стороной финансирования именно через SWAP эксперты считают существование так называемой процедуры оценки фидуциарных рисков, касающихся закупочных процедур, качества финансового менеджмента.

Существует также проблема недостаточной компетенции по гендерным вопросам, как у Правительства, так и у доноров. Недопонимание сути гендерного подхода может привести к тому, что любой проект назовут гендерно-чувствительным только на том основании, что бенефициариями его являются женщины и мужчины.

Кроме того, нет практики привлечения гендерных экспертов и женских НПО к разработке, реализации, мониторингу и оценке программ.

Доноры пока не используют широко механизм прямой поддержки бюджета, единичный случай поддержки основанной на механизме SWAP. Чаще всего доноры сами имплементируют проекты через отделы реализации программ. В этом случае подписывается соглашение с ключевым национальным партнером, а сама реализация проекта и его финансирование осуществляется проектными сотрудниками донора на основе оценки рисков, подобной НАСТ, используемой в ООН.

Исследование выявило, что большинство доноров испытывают сложности с интеграцией гендерного подхода в свою деятельность на страновом уровне, несмотря на наличие глобальных политик и стратегий. Этот разрыв между заявлениями и директивами, принятыми на уровне головных офисов донорских организаций и их реализацией в стране является серьезной проблемой.

Так, например, в новом Инструменте Развития сотрудничества *Европейского Союза*²⁴, пришедшем на смену ТАСИС, есть отдельная глава, посвященная вопросам гендерного равенства. При этом под этим термином в контексте данного документа понимается «продвижение гендерного равенства и прав женщин, выполнение глобальных обязательств, в частности по Пекинской Платформе действий и Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, включая следующие мероприятия:

- поддержка программ, направленных на достижение целей ППД, с особым фокусом на продвижение гендерного равенства в государственном управлении, политической и социальной представленности женщин и другие мероприятия по поддержке женщин;
- укрепление институционального и операционного потенциала ключевых стейкхолдеров, женских организаций, организаций гражданского общества и сетей, в их усилиях по продвижению гендерного равенства и усилению экономических и социальных полномочий женщин, включая сетевое сотрудничество северных и южных стран и адвокаты;

²⁴ An Overview of EC Commitment to Gender Equality in development cooperation, ЕЕРА, September 2007, page 3.

- включение гендерного измерения в повышение потенциала в области мониторинга и статистики через поддержку разработки и распространения данных и индикаторов дезагрегированных по полу;
- снижение уровня безграмотности среди взрослого населения с особым фокусом на женскую безграмотность;
- действия, направленные на борьбу с гендерным насилием»

В новом «Инструменте Развития сотрудничества ЕС»²⁵ указывается на мейнстриминговый характер вопросов гендера во всех программах. Особый фокус на гендерные вопросы сделан в здравоохранении (улучшение материнского и детского здоровья, сексуальных и репродуктивных прав), образования (искоренение гендерного неравенства) и социального единства и занятости (продвижение гендерного равенства).

Однако на практике глобальные обязательства не реализуются. В некоторых случаях этот разрыв наблюдается уже на уровне региональных стратегий.

Ярким примером является «Региональный стратегический документ Европейского Союза по содействию Центральной Азии на 2007-2013гг.». Женщины упоминаются в данном документе только один раз в контексте торговли людьми (стр. 20), а гендерное неравенство упомянуто один раз на той же странице в контексте образования. Содержащийся в документе «Анализ страны» (стр. 63-65) является гендерно-слепым и не упоминает о факте нулевого представительства женщин в Парламенте Кыргызстана.

Кроме того, в стратегии предусмотрена секторальная поддержка образования через инструмент SWAP на основе Меморандума с Министерством Образования КР. В данном документе не обнаружена связь с соответствующими целями и задачами СРС. Так, например, в ходе исследования было выявлено, что Европейская Комиссия в Кыргызстане не осведомлена о наличии в СРС гендерно-ориентированных мер, таких как гендерная экспертиза учебников, специальные меры для сокращения профессиональной сегрегации в образовании и т.д.

Этот факт тем более представляет интерес ввиду того, что Национальным директором и координатором программ Делегации ЕК в КР, являются представители Отдела экономической и социальной политики АП КР – ключевого государственного органа по формулированию и реализации гендерной политики Кыргызской Республики²⁶. Также этот отдел осуществляет координацию процесса реализации СРС.

Фокус на образовании девочек, обозначенный в документе, не учитывает особенностей ситуации в стране. Согласно статистическим данным и результатам исследований серьезной проблемой в современном Кыргызстане является «вымывание» мальчиков в большей степени, чем девочек, из средней школы и сокращение их числа в числе студентов высших учебных заведений²⁷.

Помимо этого в социальном разделе СРС содержится ряд положений, которые могли стать основой для инициации некоторых мер при проведении реформ в образовании. В частности, в качестве одной из проблем, тормозящей развитие, в СРС обозначено «уменьшение количества дошкольных учреждений». В Матрицу мероприятий включена мера «поддержка существующей сети дошкольных образовательных организаций» и «нормативно-правовая и методическая поддержка домашних центров, общинных детских садов».

²⁵ An Overview of EC Commitment to Gender Equality in development cooperation, ЕЕРА, September 2007, page 3.

²⁶ Национальный план действий по достижению гендерного равенства в КР на 2007-2010гг.

²⁷ «Гендерные аспекты ЦРТ в Кыргызской Республике». Бишкек, 2006г.

При реформах образования стратегией предполагается «совершенствование экспертизы (в том числе гендерной) и апробации учебных изданий на основе работы экспертных советов». Важным является прописанное в тексте СРС стремление к «привлечению юношей к учительской деятельности».

Анализ отдельного проектного документа²⁸, представленного делегацией ЕК, показывает, что в описании экономической и социальной ситуации, в контексте которых будет реализовываться проект, нет гендерного измерения. Существующие гендерные диспропорции в области образования, в том числе профессионально-технического, не нашли отражения в документе, что сокращает возможности качественной реализации проекта.

При этом Национальный План Действий по достижению гендерного равенства на 2007-2010гг. имеет раздел по образованию с целым комплексом мер, некоторые из которых могли бы быть интегрированы в проекты, реализуемые в стране.

В «Инструменте Развития сотрудничества ЕС» особый фокус направлен на необходимость поддержки специальных действий, направленных против насилия в отношении женщин. Однако, несмотря на то, что второй год в Кыргызстане происходит мобилизация гражданского общества, усилий правительства и международных организаций для совместного проведения кампании «16 дней активизма против гендерного насилия», существуют механизмы вовлечения и координации доноров в эту кампанию, Делегация ЕС ни разу не принимала участие в поддержке инициатив по сокращению насилия.

Практически все эксперты международных организаций в ходе интервью демонстрировали свою осведомленность о заявлениях и обязательствах своих организаций на глобальном уровне, а также о специальных проектах, ориентированные на продвижение гендерного равенства, которые реализуются в некоторых других регионах мира. Однако, на пространстве бывшего Союза, в том числе в Центральной Азии реализуются проекты в основном гендерно безразличные. Парадоксально, что по мнению некоторых опрошенных в ходе исследования экспертов причиной этого является «нормальная ситуация с гендерным равенством в регионе».

В дискуссиях по обсуждению вопросов новых принципов финансирования, заложенных в Парижской Декларации, их преимуществах и рисках в контексте Кыргызстана, представители донорских организаций отмечали наличие серьезного противоречия. С одной стороны, по мнению экспертов из донорских организаций, гармонизация действий доноров в целях более эффективного использования средств, несомненно, позитивный и необходимый шаг. Прогрессивным является и ориентация на внутренние страновые стратегии развития и приоритеты, так как это позволяет странам-получателям самостоятельно определять приоритеты развития, преодолеть проблему «навязанных извне» (donors' driven) стратегий развития.

Эксперты выражали опасение относительно преждевременности на данном этапе предоставления прямой донорской помощи государственным органам и бюджетам, так как их потенциал и «абсорбирующая способность» по реализации программ остаются достаточно низкими, они ослаблены коррупцией и отсутствием сильных механизмов контроля за расходованием средств внешней помощи со стороны гражданского общества.

В ходе интервью эксперты признавали реальность риска, что приоритеты, самостоятельно сформулированные государствами, могут не включать в себя вопросы прав человека, включая гендерное равенство. Следовательно, ряд стран могут не рассматривать гендерные вопросы в качестве национальных приоритетов развития, так как в большинстве из них, в том числе и в

²⁸ Action Fiche for the Kyrgyz Republic

Кыргызстане, в последнее время усиливаются традиционные и религиозные векторы развития, которые не заинтересованы в продвижении концепта равенства полов. Следовательно, возникает риск, что страны не будут включать эти вопросы в приоритеты развития, этот вопрос не попадет в двухсторонние договора.

В этих условиях важное значение приобретают инструменты оценки прогресса развития страны и создания системы индикаторов, на основе анализа которых осуществляется выделение внешней помощи.

Таким примером может служить Country Public Institutions Assessment (CPIA), используемый *Всемирным Банком*. Данная система включает 12 направлений, таких как, рынок труда, здравоохранение, уровень бедности и т.д., одним из которых является продвижение гендерного равенства. По каждому из этих направлений существует набор индикаторов. Так, по гендерному направлению выбраны индикаторы: равенство полов в образовании, здравоохранении и на рынке труда. Каждый год страновым офисом ВБ производится оценка по всем направлениям и индикаторам, которая обобщается на глобальном уровне и определяется место страны в специальном рейтинге. От позиции страны в этом рейтинге зависит предоставление внешней помощи со стороны Всемирного Банка.

Необходимо совершенствовать данную систему, так как выбранные индикаторы не всегда могут отражать реальное положение и продемонстрировать прогресс или регресс, так как не учитывают стартовые условия и специфику региона. Тот факт, что с советских времен в Кыргызстане были высокие показатели в доступе к образованию, здравоохранению и женской экономической активности на рынке труда обуславливают достаточно высокие показатели страны в рейтинге, однако не учитывают реального отката и ухудшения положения женщин.

Правительство Великобритании вводит новые принципы финансирования программ помощи через программы развития, разработанные самими правительствами. Эксперты *ДИФИД* также отмечают потенциальный риск не включения гендерных вопросов в случае прямого финансирования через бюджет и рекомендуют сконцентрировать усилия на обеспечении гендерного мейнстриминга в стратегиях развития.

Представителем *ДИФИД* было отмечено, что в силу использования этого подхода, в реализуемых ими проектах не выделяются специальные отдельные бюджетные средства на решение гендерных вопросов, однако с помощью специальных мер отслеживается воздействие мероприятий проекта на мужчин и женщин.

В качестве примера приводился проект Сельских инвестиций, финансируемый *ДИФИД*, и реализуемый *IRIS* через *Всемирный Банк*. Еще на этапе планирования и разработки проектного предложения *ДИФИД* выдвинул условие - уделить особое внимание потребностям сельских женщин, чтобы на конечной стадии исполнения проекта было возможно отследить воздействие проекта на мужчин и женщин. Данное условие заставило исполнительное агентство ввести единицу ответственных по гендерным вопросам и гендерному анализу проектов в каждой из областей страны.

Довольно неоднозначна ситуация в системе *организаций ООН*. Официально признанной политикой организации с 1997г. является гендерный мейнстриминг, «как критическая стратегия выполнения Пекинской платформы действий»²⁹. Согласно Резолюциям ЭКОСОК³⁰ «гендерное измерение должно быть включено во все политики и программы».

²⁹ Резолюция Специальной двадцать третьей сессии ГА ООН № 23/2 и 23/3.

³⁰ Согласованные решения ECOSOC 1997/2, Резолюции ECOSOC 2002/23,

Эта политика осуществляется через назначение ответственных по гендерным вопросам в каждом из учреждений ООН, выделение специальных бюджетов на реализацию и мониторинг программ, направленных на продвижение гендерного равенства, использование гендерно-разделенных данных, обучение персонала и привлечение высокопоставленных сотрудников к решению проблем гендерного неравенства и т.д.

Также усилия организации по продвижению в области гендерного равенства направлены на внутренние процедуры и механизмы, включая временные специальные меры, направленные на улучшение положения женщин внутри организации. Примерами могут служить Циркуляры относительно Преследования на рабочем месте и злоупотребление должностными обязанностями, включая сексуальные домогательства, а также в отношении гибкого графика для кормящих матерей и т.д.

При этом очевидно, что в системе ООН на страновом уровне в последние годы произошли позитивные изменения.

В качестве примера можно рассмотреть Программу развития ООН, которая, не являясь специализированным учреждением ООН по продвижению гендерного равенства, тем не менее, является одним из крупнейших партнеров правительства Кыргызстана по решению данной проблемы.

В «Корпоративной стратегии ПРООН» предполагается усиление потенциала, как внутри организации, так и за её пределами, для интеграции гендерных подходов во все направления деятельности на глобальном, региональном и на страновом уровне. Важным признается оказание гендерно-чувствительной технической и консультативной помощи странам, в которых работает организация. Очень важно также, что поддерживаются специфические направления, способствующие улучшению положения женщин и искоренению гендерного неравенства³¹.

Тем самым используются оба взаимодополняющих подхода: внедрение гендерных подходов, через интеграцию гендерного измерения во все программы, и расширение полномочий женщин, через реализацию отдельных проектов, направленных на решение определенных проблем неравенства женщин, в данном случае - отсутствие доступа к принятию решений³². Именно их комплексное использование рекомендовано Пекинской Платформой Действий.

В ПРООН принят ряд нормативных документов, регламентирующих деятельность агентства в этой области. В частности директива №11 Администратора ПРООН Постоянным Представителям ПРООН в Странах³³, предусматривает, что каждая программа или проект должны предусматривать 20% средств на инициативы по внедрению гендерного подхода. Однако в реальности каждый страновой офис решает сам, какой процент денег выделять.

В ходе исследования выявлено, что в Кыргызстане эта цифра колеблется в районе 4%. Однако есть ряд проектов и программ, которые не выполняют эти директивы. В числе таких проектов в основном экологические проекты, финансируемые Глобальным Экологическим Фондом (ГЭФ).

Этот факт может быть иллюстрацией к традиции не исполнения мер, предписанных Пекинской Платформой Действий. В главе К.1 ППД «Активное вовлечение женщин в процесс принятия решений по экологическим проблемам на всех уровнях» оговаривается роль ГЭФ: «содействие привлечению женщин к разработке, утверждению и исполнению проектов, финансируемых по линии ГЭФ и др. организаций ООН, и учет гендерных аспектов в этой работе; поощрение

³¹ Новая Корпоративная стратегия ПРООН по продвижению гендерного равенства (DP/2005/CRP.9)

³² Gender Equality Policy Note, practical notes, November 2002.

³³ Циркуляр Администратора ПРООН. Direct line 11, 1996

разработки проектов в областях, входящих в компетенцию ГЭФ, которые приносили бы пользу женщинам, и проектов, руководимых женщинами»³⁴.

Однако на уровне страны в основных документах, таких как «Рамочные основы оказания помощи в области развития Кыргызской Республики со стороны Системы учреждений ООН на 2005-2010гг. (ЮНДАФ)», гендерные вопросы не достаточно отражены. Соответственно, выработанный на его основе «План действий страновой программы» (СРАР) также не выделяет в качестве желаемых результатов деятельности программ ООН гендерные приоритеты. Отдельные мероприятия заложены в «Совместном рабочем плане программ ПРООН по гендеру» и Рабочих планах отдельных Программ.

В условиях, когда официальной политикой организации является «менеджмент, ориентированный на результат», отсутствие гендерных показателей в ожидаемых результатах негативно влияет на продвижение гендерных вопросов в деятельности организации. Согласно ППД главным принципом политики ООН должно стать «достижение гендерного равенства как ключевой цели развития».

Учитывая особенности финансовой системы ПРООН, где расходы делятся по общим статьям, вычленение расходов на мейнстриминговые мероприятия является проблематичным. Приблизительная сумма, выделенная ПРООН на реализацию мейнстриминговых мероприятий и специализированных проектов за период с 1999 по 2005г. составила \$ 1 264 193.

Помимо сквозного внедрения гендерного подхода в программы и проекты, ПРООН в Кыргызстане реализует отдельные проекты, направленные на расширение полномочий женщин. Примерами таких проектов могут служить проект SIDA, реализуемый через ПРООН и направленный на повышение политического представительства женщин (за период с 1999 по 2009гг. на эти цели выделено 600 тысяч долларов США); а также проект ПРООН и правительства Финляндии по продвижению карьерных возможностей женщин в государственной службе (2007–2008гг.-100 тысяч долларов США), по поддержке женщин, занятых в неформальном секторе экономики (2007–2008гг.-150 тысяч долларов США).

Важным явлением для учреждений ООН в области продвижения гендерного равенства и расширения полномочий женщин является наличие специализированных органов, фондов и агентств, работающих исключительно над этой повесткой и реализующих специальные «женские» и «гендерные» проекты.

Так начиная с 1999г. в Кыргызстане, работает Женский Фонд развития ООН. В рамках своего мандата – продвижение прав женщин – ЮНИФЕМ работает по направлениям сокращения женской бедности, насилия в отношении женщин, распространения ВИЧ-СПИДа среди девочек и женщин, достижение гендерного равенства в демократическом управлении. За период деятельности ЮНИФЕМ общая сумма помощи стране составила около двух миллионов долларов.

Что касается НПО, то ни один из опрошенных в ходе исследования пяти доноров не назван экспертами из НПО-сектора в качестве своего ключевого источника финансирования. Крупнейшие женские и гендерные НПО получают финансирование из других источников. Например, Ассоциация «Диамонд» и «Центр помощи женщинам» финансировались в течение многих лет голландским фондом «Хивос». «Агентство Социальных Технологий» – Бюро по Демократическим Институтам и Правам Человека ОБСЕ и рядом других партнеров. Кризисные центры и объединяющая их Ассоциация уже десятилетие поддерживается Фондом «Сорос-Кыргызстан». Таким образом, женские НПО от крупнейших донорских организаций,

³⁴ Пекинская Платформа Действий

официально предоставляющих стране внешнюю донорскую помощь, и вовлеченных в настоящее исследование, практически не зависят.

Выводы:

Настоящее и потенциальное влияние новых моделей внешней помощи на вопросы, связанные с гендерным равенством и расширением полномочий женщин, связаны с рядом рисков.

- Финансовая система страны не готова к использованию новых моделей внешней помощи, в силу чего они недостаточно используются, широко распространена практика, когда доноры сами имплементируют проекты через свои отделы реализации программ;
- Успешным признается опыт оказания поддержки сектору здравоохранения через инструмент SWAP. К числу уроков, извлеченных из процесса разработки и реализации программы «Манас-таалими» можно отнести необходимость более четкой связи с международными обязательствами, в частности по ЦРТ, и расширение участия общественности, в том числе женских организаций и гендерных экспертов на всех этапах процесса;
- Существует серьезный разрыв между глобальными политиками и стратегиями доноров относительно продвижения вопросов гендерного равенства и их реализацией на региональном и страновом уровнях;
- Практически все доноры испытывают сложности со сквозной интеграцией гендерного подхода в свою деятельность, связанные с недостаточной компетенцией сотрудников и национальных партнеров;
- Не все сотрудники донорских организаций осведомлены об обязательствах по комплексному внедрению гендерного подхода согласно Пекинской Платформе Действий;
- Гендерных показатели практически ни в одной организации не включены в ожидаемые результаты по проектам; отсутствует система мониторинга и оценки с использованием гендерных индикаторов.

Рекомендации:

- Для расширения практики использования новых моделей внешней помощи основные усилия необходимо направить на повышение потенциала национальных партнеров в вопросах внешней помощи и совершенствование финансовой системы;
- Правительству и донорскому сообществу в целях повышения прозрачности расширять участие организаций гражданского общества в вопросах финансирования через расширение участия в публичных дискуссиях и информирование о вопросах внешней помощи и совершенствование финансовой системы;
- Донорскому сообществу необходимо преодолеть разрыв между глобальными политиками и стратегиями и их реализацией на региональном и страновом уровнях через повышение потенциала проектных сотрудников и широкое привлечение гендерных экспертов из гражданского общества для качественного внедрения комплексного гендерного подхода;
- Дополнительно к мейнстримингу шире использовать инструмент «расширение возможностей женщин» через инициирование и реализацию специальных проектов и программ;
- Внедрять гендерные показатели в ожидаемые результаты по проектам; совершенствовать мониторинг и оценку с использованием гендерных индикаторов.

Глава 3. Соотнесение национальных приоритетов развития и целей гендерного равенства

3.1. Национальные приоритеты в стратегиях развития

Ключевой принцип Парижской Декларации заключается в признании необходимости при предоставлении внешней помощи учитывать национальные приоритеты развития, сформулированные странами-получателями в специально разработанных программах. В этих условиях усилия по внедрению в эти приоритеты гендерных вопросов оправданы, и риск исключения вопросов прав человека и гендерного равенства из числа приоритетных в условиях усиления авторитарических тенденций в ряде стран, в том числе в Кыргызской Республике, остается реальным. В настоящей главе описан опыт по внедрению гендерных вопросов в стратегии развития страны и проводится анализ их финансирования.

В стране уже имелся опыт разработки программ развития, в том числе внедрения гендерного подхода в Комплексную основу развития до 2010г. (КОР) и Национальную стратегию сокращения бедности на 2003-2005гг. (НССБ).

Раздел КОР "Гендерная политика" декларировал необходимость усилий по продвижению гендерного равенства, проведения гендерной экспертизы законодательства, обеспечения поддержки НПО, однако четкие обязательства со стороны государства отсутствовали, фокус был направлен в основном на усилия гражданского сектора. В других разделах гендерная специфика и учет потребностей женщин и мужчин не были обозначены.

Среди индикаторов мониторинга содержатся гендерно-чувствительные индексы. В рамках реализации КОР и НССБ было выделено минимальное финансирование на реализацию Национального плана действий по достижению гендерного равенства в КР на 2002-2006гг. В процесс разработки и обсуждения документов по инициативе Секретариата Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР были вовлечены некоторые гендерные эксперты, однако широкие круги женских организаций и гендерных экспертов не были вовлечены в процесс обсуждения.

Была предпринята попытка гармонизации НССБ и Национального Плана Действий по достижению гендерного равенства в КР на 2002-2006 гг. Осуществлена гендерная экспертиза проекта НССБ и проведен цикл обучающих и планировочных семинаров по гендерной тематике для разработчиков КОР/НССБ. В результате ряд предложений гендерных экспертов нашел свое отражение в итоговом варианте документа, в текстовой части и матрице мероприятий.

Актуальность разработки новой среднесрочной Стратегии Развития Страны была обусловлена социально-политическими изменениями и связана с завершением процесса реализации НССБ. Смена власти в 2005г. показала необходимость кардинальных изменений в экономической и политической сфере, обнажила проблемы, главными из которых стали неэффективность политической системы, рост коррупции в государственных структурах, отсутствие прозрачности в принятии значимых решений, откат в основных показателях человеческого измерения, в том числе в вопросах равноправия.

Одной из постоянно обсуждаемых тем и причин неисполнения НССБ был дискурс о «навязанном» характере этой стратегии и влиянии международных финансовых институтов на

выбор приоритетов развития, написание самого документа, участие международных экспертов и консультантов.

Поэтому особенностью процесса разработки новой СРС стало постоянное упоминание о необходимости большей самостоятельности в ходе реализации экономических и социальных реформ, независимости их хода от финансирования международными институтами. Это выражалось в неоднократных заявлениях разработчиков о том, что СРС разрабатывался без помощи международных, зарубежных экспертов и консультантов. В ходе разработки и обсуждения говорилось также о необходимости большей опоры на собственные ресурсы, повышение конкурентоспособности страны.

При этом разработчики Стратегии опирались на международные соглашения и обязательства: Цели развития тысячелетия, Механизм Сокращения Бедности и Содействия Экономическому Росту (PRGF), Совместной Стратегии Помощи Стране (СПС) другими меморандумами о сотрудничестве. Международное сообщество в целом поддержало процесс и выразило стремление способствовать усилиям Кыргызстана. Однако риторическая приверженность международным соглашениям в преамбуле документа не в полной мере отразилась на процессе разработки и результатах – в тексте Стратегии.

В соответствии с Конституцией КР основные и приоритетные направления внутренней и внешней политики формируются Президентом КР. В связи с этим содержательная часть документа была основана на приоритетах развития, определенных Президентом КР Курманбеком Бакиевым в послании "О национальной стратегии развития и ближайших задачах" от 28 сентября 2006г.

Отличие процесса разработки СРС от предыдущих программных документов заключалось в том, что ключевую роль в процессе разработки играло Министерство Экономики и Финансов КР, взявшее на себя координацию работы основной группы разработчиков, а также интеграцию предложений групп по гендерной и экологической экспертизе.

Методологический подход, использованный при разработке Стратегии, охватывал две фазы: аналитическая фаза и фаза планирования. Аналитическая фаза включала в себя анализ проблем, целей, программ и стратегий. На этой фазе изучалось положение страны с целью разработки видения "будущей желаемой ситуации" и путей ее достижения. Фаза планирования включала в себя разработку структуры Стратегии, планирование мероприятий, планирование ресурсов и затрат, разработка системы мониторинга и оценки.

Первая фаза разработки СРС, на которой осуществлялся анализ проблем и их приоритизация, проходила в закрытом режиме, доступ к процессу не имели не только гендерные эксперты, но и в целом представители гражданского общества.

В силу этого работа по внедрению гендерного подхода в СРС была начата в период, когда концепция и структура документа была уже утверждена. Были сформулированы приоритетные направления СРС: повышение экономического потенциала, борьба с коррупцией, социальное развитие. Главным направлением был избран экономический компонент, ориентированный на расширение производственного потенциала в энергетике, горной добыче, развитии сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности. Остальные сектора должны быть поставлены на службу этим приоритетным направлениям, от которых ожидается «мультипликативный эффект». Так, реформы в образовании ориентированы на повышение кадрового потенциала именно приоритетных отраслей.

При разработке СРС была предпринята попытка внедрения комплексного гендерного подхода (гендерный мейнстриминг). Однако сами национальные приоритеты развития были

сформулированы государственными структурами без достаточных консультаций с гражданским обществом и не включали в себя гендерные вопросы.

Позитивным результатом внедрения является то, что гендерные аспекты содержатся не только в социальном блоке. Важно, что в анализе текущего положения страны отмечен «откат в вопросах равноправия и ухудшение положения женщин», а также признается, что «практически не решены гендерные проблемы, социальные программы не учитывали гендерных аспектов».

СРС отмечает ряд позитивных шагов в совершенствовании законодательства по достижению гендерного равенства, признавая при этом, что их практическая реализация потребует дополнительных усилий: «усиление институтов и процедур защиты прав человека, запрет всех видов социальной дискриминации являются приоритетными направлениями развития».

Учитывая факт полного отсутствия женщин в Парламенте, их низкую представленность в других органах принятия решений, фокус в СРС в целом направлен на область политических реформ и совершенствование системы государственного управления, что определило взаимосвязь между приоритетными направлениями развития страны и гендерными вопросами. В частности ключевой целью развития определено «достижение гендерного паритета в управлении».

Поэтому наибольшее число поправок, предложенных гендерными экспертами, принято в разделе «Политическая реформа». В их числе введение временных специальных мер в избирательное законодательство, обеспечение государственной и муниципальной службы профессиональными кадрами с учетом принципов гендерного равенства, достижение гендерного равенства при замещении высших государственных должностей.

В социальной политике важными достижениями являются признание необходимости проведения гендерной экспертизы учебников и учебных программ; привлечения юношей к учительской деятельности (аналогичная поправка по поощрению девушек, поступающих на технические специальности, не вошла в текст); признание факта роста материнской смертности; проведение образовательных и информационных программ против насилия. При проведении мониторинга и оценки стратегии предполагается использовать гендерно-дезагрегированные индикаторы.

Однако, гендерные аспекты не нашли отражения в экономическом разделе СРС. Поэтому об использовании комплексного гендерного подхода в полной мере в СРС сказать еще нельзя, хотя стремление к этому прослеживается достаточно явно.

Кроме гендерных аспектов в тексте документа, глава IV «Улучшение среды развития» СРС содержит специальный раздел 4.8. «Политика достижения гендерного равенства», в которой описаны институты, занимающиеся гендерными вопросами, актуализированы проблемы и угрозы, поставлены задачи по их решению.

Важным достижением является отмеченная в данном разделе взаимосвязь СРС и Национального Плана Действий по достижению гендерного равенства на 2007-2010гг. (НПД-2), процесс разработки которого шел параллельно с усилиями по внедрению гендерного подхода в СРС. Тем самым меры, предусматриваемые обоими документами, синхронизированы, взаимно дополняют друг друга.

Однако процесс разработки и принятия НПД-2 сопровождался существенными трудностями, связанными с характером принятия решений, в особенности на последней фазе разработки, предложения экспертов от гражданского общества сокращались без достаточных консультаций.

Проект документа обсуждался в регионах и столице в ходе цикла из 8 специальных выездных семинаров и Национальной конференции. Однако подбор участников и характер фасилитации этих встреч не позволили в полной мере использовать их потенциал. Предложения гендерных экспертов прошли многократную процедуру консультаций, обсуждений и согласований в органах государственного управления, в результате которых ряд предложений были исключены из документа. Обсуждению проекта НПД-2 было посвящено 3 заседания Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР, его принятие неоднократно откладывалось из-за сопротивления Нацсовета в силу наличия предубеждений и гендерных стереотипов у государственных служащих и неспособности представителей гражданского общества им противостоять.

В результате ряд ключевых гендерных проблем, являющихся частью международных обязательств Кыргызстана по ППД, ЦРТ и CEDAW не в полной мере нашли свое отражение в документе.

Таким образом, несмотря на сложности интеграции предложений экспертов из гражданского общества на первом этапе, некоторые аспекты гендерного равенства включены в национальные приоритеты развития страны, сформулированные в СРС. Уровень предполагаемого и реального финансирования мер по их исполнению может свидетельствовать о приверженности и готовности государства их реализовать.

3.2. Финансирование гендерных мероприятий, являющихся частью национальных стратегий

В Стратегии развития страны на 2007-2010гг. практически нет данных относительно финансирования специальных мероприятий по продвижению гендерного равенства.

Вместе с тем в Стратегии заявлено, что выполнение целей и задач СРС будет поддерживаться всеми доступными источниками финансирования – государственным бюджетом и донорской помощью. Это подразумевает и финансирование мероприятий по гендерному равенству, включенных в Стратегию. Однако, учитывая, что разрыв СРС в части финансирования мер и проектов, направленных на человеческое и социальное развитие составляет 505 млн. долларов США, а общий разрыв в финансировании - 6,22 млрд. долларов США³⁵, вопрос финансирования гендерных мероприятий остается весьма проблематичным.

Предыдущий опыт государственного финансирования гендерных программ был связан с реализацией первого Национального Плана Действий по достижению гендерного равенства на период 2002-2006гг. Бюджетные затраты на его реализацию были подвергнуты оценке при проведении мониторинга по окончании срока действия Плана. Финансирование НПД осуществлялось по ряду направлений: финансирование деятельности всего странового институционального механизма по достижению гендерного равенства (заработная плата сотрудников, командировочные расходы и проч.), непосредственное финансирование мероприятий по НПД (публикации, совместное с НПО и международными организациями финансирование ряда семинаров и конференций), мероприятий, имплементированных во исполнение НПД в ряд секторальных программ и др.

³⁵ Презентация А. Дикамбаева, Заведующего Отделом экономической и социальной политики Администрации Президента КР на пленарном заседании Общенационального форума НПО-2007: Отчет по итогам Общенационального Форума НПО-2007. Бишкек, 2007, С. 152-153.

Объем финансирования мероприятий, предусмотренных НПД-1, в первые годы реализации (2002-2003гг.) составил около 400 тыс. сом ежегодно; в 2004-2006гг. было достигнуто выделение запланированной суммы - более миллиона сом ежегодно (1010 тыс.)³⁶.

Реализация первого НПД министерствами и местными государственными администрациями предусматривалась за счет выделенных сметных назначений. Ряд местных органов государственного управления финансировали инициативы из местных бюджетов.³⁷

Процесс реализации бюджетных обязательств по первому НПД нуждался в совершенствовании через преодоление общих для финансово-бюджетной сферы страны недостатков и рисков, введение программных форматов в новый документ, повышение транспарентности и совершенствование механизмов его реализации через ежегодный бюджетный процесс.

Второй Национальный План Действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2007-2010 гг. содержит положение о финансировании за счет республиканского и местных бюджетов, а также за счет активного привлечения внебюджетных средств, средств донорских организаций и международных агентств. Для его успешной реализации необходимо, чтобы бюджетная политика на региональном и местном уровне, отраслевые и региональные программы социально-экономического развития должны быть согласованы с требованиями государственной гендерной политики, НПД и матрицей его мероприятий.

Стремление государственных структур совершенствовать систему финансирования мероприятий по НПД выразилось в инициативе Секретариата Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте Кыргызской Республики по проведению оценки нужд финансирования второго НПД.

Однако в условиях, когда финансовая система страны в силу перечисленных выше причин не является достаточно прозрачной, а ключевым принципом бюджетирования является не программное, а постатейное, была выбрана методология проведения оценки по запланированным мероприятиям. Такая методология не может дать полной объективной картины, так как, например, включала в себя подсчет расходов на проведение отдельных мероприятий из средств международных партнеров и доноров на мероприятия по гендерным проектам, часть из которых не отражена в НПД. Это связано с обозначенной выше проблемой недостаточного учета в НПД ряда направлений деятельности, обусловленных международными обязательствами.

С другой стороны, ряд партнеров и доноров имеют объективную сложность с расчетом средств, направляемых на продвижение вопросов гендерного равенства, в связи с мейнстриминговым характером гендера в их проектах и объективной сложностью расчета средств, потраченных на эти нужды.

Только некоторые организации из системы ООН смогли ответить на вопрос интервью о сумме средств, выделяемых на реализацию НПД. Так, например, в 2006г. вклад ПРООН в мероприятия, направленные на реализацию НПД и поддержку Секретариата Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию составил 29.460 долларов США, а в 2007г. эти расходы составили 10.000 долларов США. UNFPA на эти цели выделил в 2005г. 18.000 долларов США, в 2006г. – около 15.800 долларов США.

Общий необходимый объем финансирования НПД согласно этой методологии составил около 19 млн. сомов или около 480 тыс. долларов США в год. В соответствии с проектом бюджета на

³⁶ Результаты мониторинга хода реализации в 2002-2003 и первом полугодии 2004гг. Указа Президента КР «О Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в КР на 2002-2006гг.», С. 12

³⁷ Отчет о работе Чуйской областной государственной администрации о выполнении НПД за 2004г.

2007г. бюджетное финансирование программных расходов, связанных с НПД составляет **958 тыс. сомов.**

Так как мероприятия, которые осуществляются органами государственного управления и местного самоуправления выполняются в рамках их существующих функциональных обязанностей этих министерств и дополнительного финансирования не требуют, административные расходы не выделяются отдельно в их бюджетах как расходы на реализацию НПД. Этим объясняется также отсутствие финансового разрыва по мероприятиям, финансируемым из республиканского бюджета.

Согласно проведенной оценке, необходимый объем финансирования НПД-2 по отдельным направлениям выглядит следующим образом (Таблица 5).

Оценка необходимого финансирования направлений НПД-2 (доллары США)

Таблица 5

<i>Мероприятия</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>Итого</i>
1. Совершенствование институционального механизма по достижению гендерного равенства	115090	70210	39090	32940	257330
2. Соблюдение гендерного баланса на всех уровнях принятия решений	8650	1240	1240	1240	12370
3. Гендерный компонент социально-экономической сферы	26210	39325	23765	21105	110405
4. Гендерные аспекты в здравоохранении	101745	141110	72105	71555	386515
5. Образование	137735	137460	127060	127060	529315
6. Уменьшение насилия в отношении женщин	36500	18980	15500	15500	86480
7. Проведение массовой информационной кампании по комплексным вопросам гендерного равенства	60640	60890	37600	39600	198730
<i>Итого НПД</i>	<i>486570</i>	<i>469215</i>	<i>316360</i>	<i>309000</i>	<i>1581145</i>

Как следует из таблицы, наиболее затратными направлениями НПД являются три следующих направления (на их долю приходится более 50% затрат): образование – 33,5 %; гендерные аспекты в здравоохранении – 24,4 %; совершенствование институционального механизма по достижению гендерного равенства – 16,3 %.

Имея ввиду несовершенство методики расчета нужд финансирования, тем не менее, необходимо отметить, что такое распределение доли возможных расходов выявляет проблему несоответствия страновых приоритетов развития, отраженных в СРС. Так, например, меры в области образования в СРС достаточно ограничены, однако именно в эту сферу предполагается наибольшее вложение средств на проведение мероприятий. В то же время на направление НПД «Соблюдение гендерного баланса на всех уровнях принятия решений», по которому в СРС предполагается наибольшее число мер, предполагается наименьшее финансирование.

Это связано с методикой проведения оценки нужд финансирования, согласно которой рассчитывалась стоимость мероприятий, предусмотренных в проекте НПД. Итоговая сумма по каждому разделу зависела от предложенного перечня мероприятий: более полный комплексный пакет мероприятий, предложенный гендерными экспертами для решения проблем, заявленных в

СРС как страновые приоритеты развития, при обсчете, соответственно, больше «весил» по предполагаемой сумме средств, условно требующихся для его реализации.

Для оценки учета гендерных вопросов в Стратегии Развития Страны независимым экспертам и разработчикам стратегии были предложены возможные варианты ответов, характеризующие степень применения практики, как в процессе подготовки стратегии, так и в отражении их в конечном документе (см. Приложение 1). Результаты анализа показали, что практике Кыргызстана соответствует категория С, т.к. как в национальной стратегии в отражаются действия, предпринятые в целях достижения хорошей практики, в процессе планирования гендерные эксперты имели возможность участвовать в разработке документа, хотя и не в полной мере.

Исследование показало, что на данном этапе соответствие между гендерными приоритетами, включенными в национальные стратегии развития и приоритетами отдельных программ, финансируемых донорами, существует не всегда. Реальная практика репрезентирует как примеры наличия такой связи, так и полного ее отсутствия.

Так например, Агентства ООН в Кыргызстане, учитывают тот факт, что стратегия соотнесения собственной политики с национальными приоритетами развития основана на координации на базе СРС. В частности, тот факт, что преодоление гендерного диспаритета в управлении является одной из ключевых приоритетов развития в СРС, способствовал усилению данного направления деятельности через специализированные проекты ПРООН, поддержанные правительствами Финляндии Швеции (SIDA). С другой стороны, усилия направлены на внедрение гендерного подхода в деятельность конкретных программ и проектов, особенно в деятельности ПРООН, для чего в 2007г. был реализован специальный проект «Усиление внедрения гендерного подхода в ПРООН».

Выводы:

В СРС Кыргызстана на 2007-2010гг. нашли отражение некоторые приоритеты гендерного развития. Наибольшее число таких мер присутствует в разделе «Политическая реформа», что отражает одну из ключевых проблем Кыргызстана и может свидетельствовать об их учете в национальных приоритетах развития.

Некоторые гендерные меры нашли отражение в разделе о социальной политике, однако, они не нашли отражения в экономическом разделе СРС, что существенно ограничивает возможности достижения гендерного равенства и расширения экономических возможностей женщин.

Кроме внедрения гендерных аспектов по всему тексту документа, специальная глава СРС содержит раздел 4.8. «Политика достижения гендерного равенства», меры которой подробнее описаны в Национальном Плане Действий по достижению гендерного равенства на 2007-2010гг., тем самым меры, предусматриваемые обоими документами, синхронизированы, взаимно дополняют друг друга.

Ряд ключевых гендерных проблем, являющихся частью международных обязательств Кыргызстана по ППД, ЦРТ и CEDAW не достаточно отражены в страновых документах.

Поскольку ответственность по реализации СРС возложена на секторальные министерства и административно-территориальные единицы, роль Отела экономической и социальной политики АП КР, в функции, которого входит обеспечение деятельности Национального совета по делам женщин, семьи и гендерному развитию, определяется как координация процесса мониторинга исполнения СРС.

Сделана попытка оценки нужд финансирования и институционализации выделения средств на достижение целей гендерного равенства через государственный и местные бюджеты, учета ресурсов доноров, направляемых на эти цели.

Рекомендации:

- Необходимо учесть уроки, извлеченные из процесса внедрения гендерных аспектов в СРС и совершенствовать в процедуры участия общественности, в том числе женских организаций и экспертов в разработке программ развития;
- Отмечая позитивно факт синхронизации СРС и НПД, тем не менее, необходимо в будущем добиваться совершенствования механизмов обеспечения взаимосвязи между документами, в том числе в аспекте финансирования приоритетных направлений;
- При разработке стратегий и программ усилить опору на международные обязательства страны по ППД, CEDAW, ЦРТ;
- Совершенствовать систему оценки исполнения СРС и НПД с расширением участия гражданского общества в мониторинге, а также улучшение механизмов учета гендерных индикаторов в ходе оценки со стороны государственных структур.

Глава 4. Национальная принадлежность (ownership): институты, вовлеченные в новые модели внешней помощи

Степень приверженности страны продвижению вопросов гендерного равенства выражается не только в отражении целей достижения равных прав и возможностей в ключевых программах и стратегиях развития страны, но и в том, насколько государственные структуры готовы взять на себя роль инициаторов и катализаторов этих процессов. Важным является также вопрос о соотношении государственных и негосударственных акторов в этом процессе.

Следовательно, анализ ситуации и процедур принятия решений по вопросам продвижения гендерного равенства в стране тесно связан с одной стороны с оценкой потенциала национального институционального механизма по достижению гендерного равенства, с другой – степенью развития традиции проведения открытых публичных дискуссий по ключевым вопросам развития и межсекторального сотрудничества в целом.

4.1. Институциональные основы решения вопросов гендерного равенства в Кыргызской Республике

Оценка потенциала национального институционального механизма по достижению гендерного равенства была произведена в ходе проведения мониторинга выполнения Национального Плана Действий по достижению гендерного равенства на период 2002-2006гг.

Ключевым институтом для продвижения вопросов гендерного равенства в стране является *Национальный совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте Кыргызской Республики*, созданный в 2002г.³⁸ Такой межведомственный совет создавался с целью обеспечения внедрения комплексного гендерного подхода в деятельность секторальных министерств и ведомств.

Согласно Положению «О Национальном совете по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР»³⁹ в его задачи входит координация усилий государственных органов управления, международных организаций, общественных объединений по вопросам женщин, семьи, детей и гендерного развития, приоритезация направлений гендерной политики и обеспечение их финансирования в рамках государственных программ.

Расширение мандата Нацсовета через включение в его полномочия в 2006г. дополнительно к женскому и семейному вопросам, реализации политики в отношении детей, создает риск субъективной трактовки гендерной политики в зависимости от компетенции и понимания ее сути государственными служащими в составе Нацсовета.

Действующий в настоящее время Нацсовет сформирован из руководителей министерств и ведомств, представителей гражданского общества в соотношении 73% представителей госструктур и 27% - гражданского общества. Количественный и качественный состав представителей гражданского сектора в Нацсовете приводит к его недостаточному влиянию на выбор приоритетов гендерного развития.

³⁸ Положение о Национальном совете по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР от 16 февраля 2002 №46; Приложение к распоряжению Президента Кыргызской Республики от 27 февраля 2001г. №96;

³⁹ Положение о Национальном совете по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР от 13 февраля 2006 №64.

Рабочим органом Нацсовета до 2007г. являлся Секретариат. В настоящее время в соответствии с Указом Президента КР постоянно действующим рабочим органом Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте Кыргызской Республики является **Отдел экономической и социальной политики Администрации Президента КР**. Сектор социальной и гендерной политики в составе Отдела сохранил за собой функцию обеспечения деятельности Нацсовета, однако изменение его статуса привело к расширению полномочий и ответственности, расширению спектра вопросов, которые курируют бывшие сотрудники Секретариата.

В условиях полного отсутствия женщин в Парламенте Кыргызстана в период с 2005 по 2007г., важным шагом к укреплению национального институционального механизма стал созданный по инициативе женских организаций пост **Специального представителя Президента КР по вопросам гендерного развития в Жогорку Кенеше КР**⁴⁰. Установление института СПП является специальной мерой продвижения гендерного равенства и имеет целью закрепление процедуры гендерной экспертизы в законодательной ветви власти.

В настоящее время пост Спецпредставителя преобразован в пост заместителя Полномочного представителя Президента КР в Жогорку Кенеше. Это преобразование представляет собой потенциальную угрозу для данного института, доказавшего за период существования свою высокую эффективность в вопросах институционализации гендерной экспертизы и совершенствованию законодательства. Отсутствие в названии института указания на гендерные вопросы может привести к тому, что при следующей кадровой перестановке гендерная экспертиза может быть не включена в полномочия нового заместителя.

Комитеты и аппарат **Парламента** потенциально могут играть более заметную роль в совершенствовании законодательной базы достижения гендерного равенства. На момент проведения данного исследования 3 Комитета включили в свои повестки гендерные вопросы: Комитет по физической культуре, спорту, молодежной политике, защите детей и гендерному развитию, Комитет по здравоохранению и социальной политике и Комитет по конституционному законодательству, государственному устройству и законности.

В соответствии с Указами Президента КР «О Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2002-2006 годы» и «О Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2007-2010 годы» исполнителем гендерной политики определено **Правительство КР**; члены Правительства являются членами Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР⁴¹. В 2004г. был создан **Сектор по вопросам семьи, детей и женщин в структуре Отдела социально-культурного развития Аппарата Премьер-министра**. Сектор уполномочен проводить анализ, мониторинг и подготовку отчетов по выполнению НПД. Однако потенциал и влияние данного органа явно недостаточны для внедрения гендерных подходов в деятельность Правительства, роль Правительства в осуществлении гендерной политики сегодня недопустимо мала.

Улучшение положения женщин и защита их прав могут обеспечиваться через **Институт Омбудсмана**, созданный в Кыргызстане в 2002г. На сегодняшний день требуется активное внедрение гендерного подхода в его деятельность, в том числе через создание поста заместителя

⁴⁰ Указ президента КР «О внесении дополнений и изменений в некоторые решения Президента КР» №245 от 21 июня 2005г.

⁴¹ Указ Президента КР «О Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2002-2006 годы».

– Омбудперсоны по равным возможностям и продвижения на эту позицию гендерного эксперта из гражданского общества.

Важным элементом институционального механизма является система **Ответственных по Гендерным Вопросам** (ОГВ) как в органах государственного управления, так и местных государственных администрациях. ОГВ были созданы на основе Указа Президента КР "О Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2002-2006 годы" (п. 1.1.4.).

В нескольких областях страны сохранены освобожденные штатные единицы ответственных по гендерным вопросам, которые структурированы по всей вертикали.

В органах местного самоуправления (айыл окмоту, территориальные советы общественности в городах) ответственными в большинстве случаев являются ответственные секретари органов МСУ, совмещающие эту работу с общественной нагрузкой председателя женсовета.

Существует сеть **ответственных по гендерным вопросам (ОГВ) в министерствах и ведомствах**. Сотрудники министерств, в рамках своих служебных обязанностей отвечающие за внедрение гендерных подходов, не освобождены от своих основных служебных обязанностей, имеют недостаточный потенциал для внедрения гендерных подходов в деятельность своих министерств, хотя и прошли обучение в рамках проектов ряда международных организаций. В большинстве министерств, ведомств они объединены в группы ОГВ под руководством замминистра или статс-секретаря. Их функции закреплены в Положениях «Об ответственных лицах за реализацию гендерной политики». Приказами министерств создаются временные рабочие группы по подготовке отчетов о выполнении «Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин», оценке хода реализации НПД.⁴²

Расширяется практика использования **статистической информации с разбивкой по полу**. Национальный статистический комитет КР ведет работу по совершенствованию сбора данных и отчетности; сбор и аналитическая обработка гендерно-дезагрегированных данных проводятся на регулярной основе в рамках утвержденных планов статистических работ и финансируются из средств государственного бюджета.

Публикуется ежегодный Сборник гендерно-разделенной статистики «Женщины и Мужчины КР» при поддержке международных организаций. Совместно с МВД совершенствуется отчетность по видам насилия в отношении женщин и детей⁴³. Гендерные аспекты были учтены при проведении сельскохозяйственной переписи. Гендерно-разделенная статистика ведется в подразделениях МТСЗ КР: Управлением социальной защиты, Государственной инспекции труда ведется через учет получателей социальной помощи с разбивкой по полу. Аналогичная деятельность осуществляется другими министерствами и ведомствами.

Важной составляющей институционального механизма является потенциал организаций гражданского общества, предпринимающих усилия, направленные на достижение прогресса в достижении гендерного равенства.

Женские НПО и гендерные эксперты составляют основной костяк таких организаций. Анализ сектора НПО в Кыргызстане, проведенный Ассоциацией Центров Поддержки Гражданского Общества, показывает, что в секторе НПО работают в целом больше женщин, чем мужчин: на трех женщин, приходится двое мужчин; 57% лидеров НПО – женщины, 43% - мужчины.

⁴² Отчет Министерства труда и социальной защиты КР по исполнению НПД, 2002-2006гг

⁴³ Информация о реализации НПД по достижению гендерного равенства в КР за 2003г.

При этом почти у каждой второй активно работающей в стране НПО (42,7%) основной сферой деятельности является социальная сфера, у 24,9% - охрана здоровья, то есть сектора, в которых явно выражен гендерный аспект. При этом в исследовании отмечается, что непосредственно продвижение гендерного равенства выделяют как сферу своей деятельности 17,1% НПО⁴⁴.

Число женских НПО растет, ряд из них включены в глобальные и региональные сети и организации. Качество гендерной экспертизы ряда НПО Кыргызстана оценивается достаточно высоко на международном уровне, что выражается в использовании их потенциала на всем пространстве бывшего Союза. Однако число сильных и устойчивых организаций не велико, отмечается недостаток новых лиц, не все организации имеют достаточный уровень компетенции по гендерным вопросам, проблематична ценностная составляющая их деятельности.

Используя принципы сетевого сотрудничества, в последние годы женским НПО и гендерным экспертам удалось консолидированными усилиями создать Объединенную платформу действий, в рамках которой им удалось пролоббировать ряд позитивных мер в Конституцию страны, Кодекс о выборах, Закон о политических партиях.

Созданный после Парламентских выборов 2007г. Альянс «Женская законодательная инициатива» объединяет в единую сеть женские организации и женщин–депутатов Парламента, число которых увеличилось с 0 до 27% в числе депутатов.

С принятием нового Типового положения «О женском совете», принятого на I Национальном съезде представителей женсоветов, женсоветы были переориентированы на цели гендерного развития и интегрированы в женское движение.

Однако при этом, несмотря на разветвленную сеть институтов, ответственных за реализацию гендерной политики, необходимо отметить, что в настоящее время ни один из элементов институционального механизма не обладает достаточным потенциалом и полномочиями для оказания влияния и участия в обсуждении вопросов, связанных с внешней помощью.

4.2. Институты, вовлеченные в формирование гендерной повестки: примеры

Для иллюстрации обычных практик, сложившихся в Кыргызстане в вопросах продвижения гендерных вопросов можно привести несколько примеров.

Уместно проанализировать, прежде всего, процесс продвижения гендерного измерения в СРС, в котором ключевую роль играло наличие поддержки со стороны международных организаций, в особенности ЮНИФЕМ и ПРООН. Для внедрения гендерного подхода в СРС при поддержке этих международных организаций была сформирована рабочая группа гендерных экспертов. Важной частью их работы было взаимодействие с широким кругом женских организаций и экспертного сообщества, которое осуществлялось на всех фазах процесса и имело целью доведение до сведения основной группы разработчиков Стратегии мнения этой части гражданского сектора.

При поддержке Специального Представителя Президента КР по вопросам гендерного развития в Жогорку Кенеше КР и Секретариата Национального Совета по вопросам семьи, женщин и гендерному развитию состоялись серии встреч и дискуссий гендерных экспертов по обсуждению предлагаемых мер с экспертами, ответственными за секторальные разделы СРС, координаторами процесса разработки в лице сотрудников Министерства экономики и финансов КР.

⁴⁴ Сектор НПО в цифрах и фактах. Ассоциация Центров поддержки гражданского общества, Бишкек, 2006, С. 9

По ходу разработки СРС был проведен ряд публичных дискуссий и консультаций по обсуждению документа, в которых женские организации приняли самое активное участие. Важным было также участие гендерных экспертов и женских НПО на всех трех Круглых столах по обсуждению проекта СРС, организованных Минфином при поддержке Фонда «Сорос-Кыргызстан».

Важной инициативой является также включение женских организаций в созданную на Общенациональном Форуме НПО в 2007г. Группу по мониторингу СРС. По причине обострения политической ситуации, обусловленной роспуском парламента, проведением Референдума по Конституции и досрочных парламентских выборов, данная инициатива пока еще не получила развития. Однако продолжающаяся в рамках Форума дискуссия о необходимости продолжения этой работы и открытость государственных органов к сотрудничеству по совершенствованию индикаторов мониторинга, их готовность включить НПО в процесс мониторинга и коррекции СРС, могут служить основанием для позитивной оценки этого процесса.

Эксперты Отдела экономической и социальной политики Администрации Президента КР при проведении гендерной экспертизы проекта матрицы индикаторов мониторинга и оценки СРС, разработанной органами государственного управления при поддержке АБР смогли внедрить в систему мониторинга и оценки СРС гендерные индикаторы. Они были разработаны в рамках проекта по повышению потенциала национальной статистической системы в сфере гендерно-дезагрегированной статистики, реализуемого при поддержке Всемирного Банка и Европейской экономической комиссии ООН.

Анализ результатов проведенной работы по внедрению гендерных индикаторов мониторинга СРС можно провести на нескольких примерах, отраженных в Таблице 6. Гендерно-разделенные данные приведены только относительно базового 2005г. В промежуточных и конечных индикаторах мониторинга СРС они не заложены, показатели даются в целом. Данный недостаток усугубляется тем фактом, что по большинству индикаторов разделение данных по полу предполагается, но в настоящее время для этого нет данных. Примером такого подхода является мера СРС «Повышение стандартов уровня жизни», где нет данных по мужчинам и женщинам даже по базовому году.

Таблица 6

<i>Меры СРС</i>	<i>Показатели в 2005г.</i>	<i>Промежуточные индикаторы СРС</i>	<i>Конечные индикаторы на 2010г.</i>
Создание новых рабочих мест	Численность занятых в экономике 2077.1 тыс. чел женщины - 881,2 тыс. чел мужчины -1195,9 тыс. чел	2,4% в год	Рост численности занятых в экономике на 11,9% от 2005г.
Сокращение уровня безработицы	8,1% к населению; женщины - 9.1 % мужчины -7.4 %	Безработица: снижение до 1% в год	Снижение безработицы: до 4,7% (на 5 процентных пунктов от 2005г.)
Рост доходов от трудовой деятельности	63,7\$ / 2 612,5 сом женщины - 13,6 % (1910сомов) мужчины -21,1 % (3057сомов)	Рост средней заработной платы: на 31,4% в среднем за год	Средняя заработная плата \$ 160,8

Повышение стандартов уровня жизни	Уровень бедности –43,1% женщины - %, мужчины - % – город: 29,8% женщины - %, мужчины - % – село: 50,8% женщины - %, мужчины - %	Уровень бедности в стране: снижение до 3% в год: - город: [фактическая динамика] - село: [фактическая динамика]	Снижение уровня бедности в стране: 29,8% от общей численности населения: - город: [фактическая динамика] - село: [фактическая динамика]
--	---	---	---

Необходимо отметить, что в Кыргызстане достаточно частыми являются случаи, когда международные организации являются инициаторами и катализаторами внедрения гендерного подхода в национальные и сеторальные стратегии развития, а также оказывают поддержку усилиям гражданского сектора в создании и продвижении специальных документов, направленных на достижение гендерного равенства.

Примером может служить разработка Национальных планов действий по достижению гендерного равенства. Первый Национальный план был разработан гендерными экспертами на основе материалов, подготовленных членами межведомственной рабочей группы в ходе специально организованного семинара. При написании второго НПД роль государственных структур была более активной. Однако вопросник для мониторинга первого НПД и формирования следующего, анализ и обобщение полученных ответов, написание самих документов осуществлялись экспертами НПО при поддержке международных организаций.

В Кыргызстане сложилась практика, когда мониторинг и оценка, а также лоббирование изменений в стране ключевая роль принадлежит НПО и гендерным экспертам из гражданского общества. Однако зачастую их вклад в развитие не признается и не поощряется.

Одним из ключевых достижений государства по реализации гендерной политики международными экспертами признается создание системы учета и гендерного анализа состава кадров на государственной службе, создание компьютерной базы данных. Однако не только содержательная часть по разработке методологии такого анализа, но и многие технические сложности (оплата труда компьютерного программиста по созданию базы данных, приобретение необходимого оборудования) были решены за счет ресурсов НПО.

Так же одним из ключевых достижений прошлого этапа, отмеченных в СРС, является разработка и продвижение законодательных рамок обеспечения гендерного равенства в стране. К ним относятся и принятые в 2003г. Законы «О государственных гарантиях обеспечения гендерного равенства», «О социально-правовой защите жертв насилия в семье», поправка в Конституцию Кыргызстана о гарантиях равных возможностей, введение в «Кодекс о выборах», принятый в 2007г. временных специальных мер в форме двойного квотирования (не только процента людей одного пола в списках кандидатов от политических партий, но и их места в списке). Практически все достижения в области законодательства в КР стали возможны благодаря инициативам НПО-сектора, которые все предыдущие годы разрабатывали проекты законов, находили финансирование у международных организаций, продвигали вопросы гендерного равенства. Уполномоченные государственные структуры в соответствии с их функциями и статусом обеспечивают политическую поддержку данной деятельности и институциональную устойчивость вышеназванных инициатив.

При этом следует отметить, что в ряде случаев именно государственным органам удалось пролоббировать ряд регрессивных решений, являющихся наступлением на гражданские,

социальные и культурные права женщин под давлением консервативных традиционалистов и радикальных исламских групп.

Так, например, Министерство образования КР запретило введение в школьную программу курса о здоровом образе жизни, руководствуясь обвинениями в растлении кыргызской молодежи небольшой группы традиционалистов и экстремистов в отношении коллектива авторов книги.

Министерство юстиции КР узаконило право женщин фотографироваться в хиджабах на общегражданский паспорт и инициировало обсуждение поправки в Уголовный Кодекс, направленный на декриминализацию многоженства.

Институт Омбудсмана выступил с инициативой об уголовном наказании за аборты по социальным показаниям.

Однако благодаря специальным акциям, массированного лобби и информационным кампаниям, организованной активистками женского движения, две последние инициативы не получили поддержки парламента.

Выводы:

В Кыргызстане на сегодняшний день сложилась система государственных и негосударственных институтов, способных потенциально обеспечить национальную принадлежность вопросов гендерного равенства и обеспечить их включение в национальные стратегии и программы. Однако их потенциал и институциональные формы нуждаются в дальнейшем совершенствовании.

Необходимо признать, что роль инициаторов и катализаторов продвижения ключевых инициатив в области гендерного равенства на сегодняшний день принадлежит организациям гражданского общества при поддержке международных организаций. Роль государства в этом процессе требует большей актуализации. После принятия Парижской декларации такая ситуация вызывает озабоченность, так как создает потенциальную угрозу свертывания усилий по продвижению гендерного равенства.

На сегодняшний день, несмотря на наличие разветвленной сети институтов, ответственных за реализацию гендерной политики, ни один из элементов этого институционального механизма не обладает достаточным потенциалом и полномочиями для оказания влияния и участия в компетентном обсуждении вопросов, связанных с внешней помощью.

Рекомендации:

- Необходимо усилить роль государственных органов в инициировании и продвижении гендерных вопросов для усиления их национальной принадлежности;
- Для достижения этой задачи необходимо дальнейшее совершенствование государственного институционального механизма по продвижению гендерного равенства, усиление межсекторального сотрудничества и взаимодействия с организациями гражданского общества;
- Новые модели внешней помощи должны совершенствоваться и внедряться с учетом возможных рисков, связанных с ограниченным до сих пор влиянием гражданского общества на процессы принятия решений по вопросам бюджетного процесса и оказания внешней помощи;
- Используя потенциал и прошлый опыт лоббирования изменений гендерной политики у организаций гражданского общества необходимо больше вовлекать их в дискуссии и принятие решений по этим вопросам.

Глава 5. Гармонизация: механизмы координации внешней помощи на уровне страны

Одним из ключевых аспектов в системе новых взаимоотношений доноров и стран получателей помощи в контексте Парижской декларации является ориентация на усиление координации объемов и содержания предоставляемой помощи, основанной на национальных стратегиях и приоритетах развития, определенных самой страной. Для реализации подобных глобальных договоренностей и политики доноры предпринимают усилия для создания соответствующих механизмов на страновом уровне.

5.1. Опыт Кыргызстана в формировании системы гармонизации внешней помощи на уровне страны

В течение последних нескольких лет донорским сообществом было отмечено, что широкий спектр требований доноров на этапах подготовки исполнения, а также на этапе мониторинга реализации проектов и программ приводят к непроизводительным затратам для стран-партнеров. Для решения этих проблем были предприняты попытки сократить операционные расходы и повысить эффективность донорской помощи через гармонизацию внутренних процедур доноров на глобальном, региональном и национальном уровнях.

Вопрос о гармонизации внешней помощи был актуализирован после принятия ЦРТ, обсуждению этого вопроса был посвящен Форум на высшем уровне по вопросам гармонизации и координации с целью повышения эффективности внешней помощи, прошедший в Риме в 2003г. Была принята Римская декларация, которая была направлена на гармонизацию предоставления помощи, выравнивание процедур и лидирующую роль правительства в координации помощи странам.

14 стран были выбраны в качестве пилотных для анализа приверженности принципам гармонизации, в частности, совершенствование и унификацию на основе международных стандартов бухгалтерского учета и системы закупок. В регионе Европы и Центральной Азии были определены три пилотные страны: Кыргызскую Республику, Таджикистан и Сербию.

В 2006г. Дирекция по сотрудничеству Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (OECD DAC) по гармонизации помощи провела исследование в Кыргызстане, которое выявило ряд проблем, по которым необходимо совершенствование работы доноров и правительства. Было, например, обнаружено, что из 25 млн. долларов предоставленной внешней помощи, 5 млн. никак не были отражены в национальной финансовой системе. По результатам исследования были предложены следующие рекомендации для доноров:

- Более широкое применение национальных систем
- Сокращение числа собственных Отделов реализации программ
- Сокращение числа двусторонних миссий. На сегодня их число ежегодно приближается к 300
- Более широкое применение совместного анализа
- Совместные обращения к Правительству КР.

При этом было отмечено, что и само Правительство должно совершенствовать работу по координации внешней помощи. В частности было признано необходимым:

- Содействовать донорам в расширенном применении национальных систем, для чего усовершенствовать управление государственными ресурсами, повысить ответственность и прозрачность
- Более широко использовать программные подходы (например, применение опыта сектора здравоохранения к другим секторам и министерствам)
- Придерживаться более рационального подхода в выборе реализуемых проектов, принимаемых миссий и проводимых встреч
- Направлять донорам просьбы о совместных обращениях

При этом в исследовании было отмечено, что существующая практика репрезентирует только отдельные примеры улучшения ситуации в этом направлении. В частности:

- Широкосекторальный подход в здравоохранении (SWAp) – единственный пример совместной поддержки доноров бюджету
- Было проведено два ежегодных саммита по здравоохранению
- Есть реальные улучшения в сфере управления финансовой деятельностью, аудита и закупок в секторе, что сокращает возможности ненадлежащего использования средств
- Управлению государственным бюджетом
- Участие Правительства в заседаниях доноров

Важное значение имел прошедший в Бишкеке в 2007г. «Форум по вопросам развития». Его заключения содержат следующие рекомендации:

- При оказании содействия КР донорское сообщество ориентируется на СРС: выравнивание осуществляется в рамках ежегодных обзоров
- Правительство КР является участником Координационного совета доноров
- Необходимо информировать общественность о национальных реформах
- Новые доноры будут рассматривать возможность применения принципов эффективности внешней помощи

В рамках процесса гармонизации внешней помощи в Кыргызстане представители правительства и доноров приняли решение о создании Наблюдательного комитета и Рабочей Группы по гармонизации. Председателем Наблюдательного комитета является Вице-премьер министр, а в состав Комитета входят главы основных донорских организаций. Рабочая Группа состояла из специалистов Министерства финансов КР, экспертов Всемирного Банка и Азиатского Банка Развития.

В результате работы группы было принято согласованное решение о необходимости усиления деятельности в трех направлениях: 1) Гармонизация финансового менеджмента; 2) Гармонизация процедур закупок; 3) Гармонизация Отделов реализации Программ (ОРП). Следующим этапом стали гармонизированные системы оценки и мониторинга. В рамках этих процессов к 2004г. был принят «Совместный план действий по гармонизации финансового управления и закупок».

Эксперты из государственных структур, гражданского общества и международных организаций, участвовавших в настоящем исследовании, при оценке уровня координации донорской помощи в Кыргызстане отмечали значительный прогресс по сравнению с прошлым периодом. В

частности отмечался прогресс в части применения донорами общих механизмов или процедур, проведения совместных миссий, сотрудничество в проведении общих аналитических обзоров и исследований.

Во многом эти достижения обусловлены созданием Донорского Совета, и принятием Совместной Стратегии Помощи Стране (ССПС) на период 2007-2010гг.

ССПС – национальная среднесрочная программа, призванная регулировать сотрудничество в целях развития между Правительством КР и 5 донорами (ВБ, АБР, агентства ООН, ДИФИД, Швейцарский офис по сотрудничеству; Германия и ЕК в настоящее время готовятся присоединиться). ССПС поддерживает реализацию СРС, ежегодные обзоры дополняются обзорами СРС.

В 2008г. Министерство экономического развития и торговли проводит очередное исследование. При этом изменились подходы: Оценка Эффективности Портфеля Страны (ОЭПС) основана на ориентации на результат. Будет проведено исследование воздействия программного документа на примере поддержки реализации СРС.

Также планируется учреждение единого государственного исполнительного органа по координации инвестиционной политики и оценке эффективности внешней помощи. В настоящий момент данная ответственность разделена между двумя ведомствами – Министерство экономического развития и торговли занимается вопросами планирования помощи, а Министерство финансов отвечает за исполнение бюджета и контроль.

Создание Донорского Совета – одна из мер, предпринятая партнерами по развитию для усиления согласованности действий донорского сообщества. Специалист ДС руководит этим процессом и обеспечивает поддержку веб-сайта, размещая обновленную информацию о деятельности внешних партнеров⁴⁵. Результатом явилось улучшение работы в таких важных областях, как увеличение количества проведенных совместных обзоров, объединенных аналитических исследований и представления Правительству совместных отчетов по вопросам политики. Все эти действия вносят вклад в программу по гармонизации и снижают текущие расходы Правительства. Кроме того, существует множество механизмов секторальной координации, например, в секторах образования, малых и средних предприятий и энергетики. Как правило, правительство возглавляет, или активно участвует в работе встреч⁴⁶.

Ниже приведены некоторые примеры успешной гармонизации деятельности доноров в Кыргызстане.

Представительство на страновом уровне

За последние годы ряд донорских агентств по развитию усилил свое присутствие в Кыргызстане при большей децентрализации процесса принятия решений, среди них АБР, ДИФИД, ЕК, Швейцарский офис по сотрудничеству и ЮСАИД. Функции управления, такие, как например, составление программ, бюджетов и проведение оценки в отношении региональных действий будут децентрализованы в большей степени. Например, ЕК намерена ускорить этот процесс в 2007 и 2008 годах.

Ликвидация дублирующихся отделов по реализации проектов

Правительство неоднократно обращалось с просьбой к внешним партнерам о постепенной отмене параллельных ОРП (отделы по реализации проектов), поскольку осуществление проектов с самым значительным внешним финансированием координировалось параллельными

⁴⁵ <http://www.donors.kg>

⁴⁶ Обзор Всемирного Банка об эффективности внешней помощи в КР, 9 ноября 2006, www.donors.kg

ОРП или проектными офисами. Включенное в бюджет финансирование сектора здравоохранения является исключением, и Правительство предприняло активные шаги по построению потенциала государственной службы по передаче функций в министерство здравоохранения по реализации программных мероприятий. Потенциал Министерства здравоохранения (при поддержке Министерства экономики и финансов) для успешной реализации этих функций послужит важной проверкой способности правительства по выполнению обязанностей ОРП.

Министерство экономики и финансов находится на ранней стадии процесса по разработке системы с определением источника средств, которая в будущем может привести к созданию отдельного отдела по координации донорской помощи или отдела по выплатам, содействующего будущему процессу упразднения ОРП.

В качестве образцового примера интеграции исполнительных агентств в государственные структуры можно привести АРИС, занимающийся реализацией Проекта Сельских Инвестиций (Всемирный Банк, KfW и DFID).

Применение общих механизмов или процедур

Увеличивается количество донорских партнерских объединений в рамках механизмов по реализации и совместному финансированию. Примечательно отметить вновь сектор здравоохранения, где в настоящее время четыре внешних партнера направляют средства непосредственно в бюджет с общими индикаторами результатов выполнения работы и проводят совместный мониторинг и оценку (в общенациональном масштабе).

Всемирный Банк, Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР) и SDC совместно финансируют сельскую консультативную службу (СКС). В 2006 году АБР, Исламский Банк Развития, KfW и Всемирный Банк провели их третий Совместный Обзор Портфеля Страны (на национальном уровне) в целях общей оценки результатов деятельности по достижению целей развития.

АБР и Всемирный Банк внедрили гармонизированные процедуры закупок товаров и услуг и планируют согласовать их соответствующие процедуры для целей финансового управления и мониторинга проектов.

Проведение совместных миссий

Правительство КР неоднократно обращалось к донорам с просьбой об уменьшении количества миссий.

Определенного успеха добились недавно состоявшиеся совместные миссии, например, АБР и Всемирного Банка в секторе образования; АБР, Всемирного Банка и ДИФИД в рамках проекта по сельскому водоснабжению; ОБСЕ, ЮСАИД и ООН - в секторе государственного управления.

Также в секторе здравоохранения в целях проведения наблюдения за реализацией программы SWAP доноры проводят объединенные наблюдательные миссии, которые совпадают по срокам с саммитами на высшем уровне по вопросам здравоохранения, организуемыми два раза в год.

Усиление партнерства в аналитической деятельности

Определенные успехи были достигнуты в проведении совместной аналитической работы в партнерстве с национальными учреждениями и заинтересованными сторонами. Например, совместные действия были предприняты ОБСЕ, ЮСАИД и ООН в области борьбы с коррупцией; АБР, Всемирный Банк и ЕБРР провели совместную оценку финансовой отчетности

и аудита; ДИФИД, Правительство Швейцарии, Всемирный Банк и другие агентства продвинулись дальше в проведении оценки PEFA в области ГФУ и т.д.

В результате принятых усилий по обнаружению данных исследований внешние партнеры разместили 24 документа на веб-сайте по аналитической деятельности в стране, начиная с октября 2006г.⁴⁷

Самым значительным событием последнего времени явилось проведение общей аналитической работы над процессом ССПС. В дополнение к тому, что сам документ выиграл от этого, пользу принесли вклады и участие более широкого сообщества внешних партнеров, и Правительство было ознакомлено со всеми результатами, которые явились вкладом в СРС.

Совместная Стратегия Помощи стране была принята пятью ключевыми партнерами КР в области развития – Азиатским Банком Развития (АБР), Швейцарским бюро по сотрудничеству (ШБС), Министерством Соединенного Королевства по Международному Развитию (ДИФИД), Группой Всемирного Банка и Агентствами Организации Объединенных Наций в 2007 году.

Партнеры по СПСС определили, что их стратегия тесно связана с направлениями СРС, в соответствии, с чем в своих программах они будут уделять особое внимание четырем направлениям:

- Экономическое управление, содействующее устойчивому росту во благо бедных слоев населения: укрепление бюджетного процесса и проведение комплексных реформ в управлении государственными финансовыми ресурсами;
- Сокращение коррупции, усовершенствование государственного управления и повышение эффективности государственной службы: дерегулирование экономики, усиление прозрачности, повышение потенциала систем государственной службы и государственного управления, проведение правовой реформы;
- Построение устойчивого человеческого и социального капитала путем улучшения деятельности секторов здравоохранения и образования, включая расширение доступа к услугам здравоохранения, образования и социальной защиты наряду с повышением их качества;
- Обеспечение экологической устойчивости и управление природными ресурсами⁴⁸.

Учитывая, что ССПС основана и структурно сформирована в соответствии с СРС, особый интерес представляет степень включенности гендерного измерения и соответствия гендерной составляющей СРС.

Анализ ССПС с точки зрения учета гендерного измерения показал, что Раздел «Политический и экономический контекст», описывающий ситуацию не содержит результатов гендерного анализа, в нем не отражены гендерные проблемы политического участия, при оценке экономических показателей и бедности также не учтены гендерные показатели.

В подразделе «Прогресс на пути к достижению ЦРТ» отмечены проблемы роста показателей материнской и детской смертности, недостаточный уровень потребления особенно среди женщин и детей в сельской местности, заявлена необходимость приложить значительные усилия в целях достижения гендерного равенства после получения образования. Отмечено также, что женщины составляют большинство безработных, а отношение средней зарплаты женщин к средней заработной плате мужчин составляет 66%. Отмечено резкое уменьшение

⁴⁷ <http://www.countryanalyticwork.net/>

⁴⁸ Совместная Стратегия Помощи Стране для Кыргызской Республики. С.8

участия женщин в процессах принятия решений. При этом в таблице, где отслеживается прогресс, ожидаемый к 2015г., напротив ожидаемого показателя 50% представленности женщин в управлении сделана пометка «нет вероятности»⁴⁹.

В самой Совместной Стратегии упоминание о гендерных вопросах встречается в разделе «Улучшение государственного управления»: в формулировке «программы сосредоточатся на расширении участия женщин»⁵⁰.

Матрица результатов ССПС содержит индикатор «Расширение участия женщин в Правительстве и политическом процессе»⁵¹ и «Расширение участия женщин на высших уровнях государственной службы, большой гендерный баланс в назначениях в системе государственной службы»⁵².

Для выявления степени соблюдения принципа Парижской Декларации о согласовании помощи, предоставляемой донорами, с приоритетами национальной Стратегии Развития было важно проанализировать, как соотносятся выявленные гендерные проблемы и предполагаемые обеими стратегиями меры (Таблица 7).

Таблица 7

Стратегия Развития Страны	Совместная Стратегия Помощи Стране
<p><i>Текущее состояние и проблемы:</i></p> <p>Практически не решены гендерные проблемы, социальные программы не учитывали гендерные аспекты.</p> <p>Кыргызстану удалось сделать ряд позитивных шагов в совершенствовании законодательства по достижению гендерного равенства, однако их практическое воплощение потребует дополнительных усилий. Усиление институтов и процедур защиты прав человека, запрет всех видов социальной дискриминации являются приоритетными направлениями развития.</p> <p>Отсутствие женщин в Парламенте, снижение представительства женщин на высших уровнях государственной власти.</p> <p>Наличие вертикальной и горизонтальной гендерной сегрегации на рынке труда.</p>	<p><i>Текущее состояние и проблемы:</i></p> <p>Усугубление гендерного вопроса после распада Советского Союза.</p> <p>В некоторой степени был достигнут прогресс в достижении ЦРТ, в частности, увеличилась доля женщин в ВУЗах (51,2 в 1996г., 55,3 в 2004г.) и реализация данной тенденции продвигается.</p> <p>Другие индикаторы ЦРТ наоборот снижаются. Так, например, доля женщин среди экономически активного населения в 1996г. составляла 46,5, а уже в 2004г. – 44,1; доля женщин в Парламенте в 1996г. – 6,7, в 2004г. – 0.</p> <p>Снижение доли участия женщин в процессах принятия решений и политике.</p>
<p><i>Меры политики:</i></p> <p>Защита гражданских прав и достижение гендерной справедливости.</p> <p>Достижение гендерного паритета в управлении.</p> <p>В системе образования декларируется необходимость устранения гендерного диспаритета.</p> <p>Обеспечить механизмы регулярного контроля над выполнением законов, в том числе «Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства».</p>	<p><i>Меры политики:</i></p> <p>Проблема гендерного равенства после завершения образования.</p> <p>Доступ к расширенному и доступному образованию и медицинскому обслуживанию с учетом гендерных особенностей.</p>

⁴⁹ Совместная Стратегия Помощи Стране для Кыргызской Республики. С.21

⁵⁰ Там же, С. 46

⁵¹ Там же, С. 55

⁵² Там же, С. 57

<p>Обеспечение государственной и муниципальной службы профессиональными кадрами с учетом принципов гендерного равенства.</p>	
<p>Укрепить кадровые службы органов исполнительной власти, выделив в каждом из них специальное структурное подразделение (или специалиста) по работе с персоналом и проведя соответствующее обучение, включая гендерное.</p>	
<p>Увеличение социальных выплат по беременности и родам.</p>	

Таким образом, полного соответствия между гендерными приоритетами, включенными в СРС, и приоритетами ССПС не существует. Таковую фрагментарность включения гендерного измерения можно объяснить наличием описанного выше разрыва между глобальными политиками донорских организаций и отсутствием на практике обязательного учета и включения вопросов гендерного равенства в деятельность у ряда доноров, разработавших стратегию.

Для преодоления этого разрыва Агентствами ООН предпринимается попытка разработать специальное приложение ООН к ССПС по вопросам прав человека и гендерному равенству.

Делегация ЕС, а также правительство Германии, в настоящее время готовятся к присоединению к ССПС.

5.2. Механизмы гармонизации помощи по вопросам гендерного равенства

Для осуществления координации действий доноров, реализующих гендерные проекты, в Кыргызстане существовало два механизма.

Первым из них была Координационная группа доноров по гендеру, которая была основана ПРООН в 2000г. В эту группу входили гендерные специалисты из практически всех международных организаций и некоторых местных НПО, работавших в области продвижения гендерного равенства. Заседания проводились на ежеквартальной основе и в основном были посвящены обмену информацией о текущих, либо планируемых мероприятиях. Главными задачами того этапа было избежать дублирования проектов, именно поэтому было важно установление контактов, идентификация сфер деятельности, определение специализации разных организаций и установление горизонтальных связей. После выполнения этих задач необходимость в существовании Координационной группы в таком формате отпала.

Новым механизмом донорской координации, начиная с 2004г. стала Гендерная тематическая группа Агентств ООН (ГТГ), создание которой было инициировано ЮНИФЕМ в результате внутренних дискуссий и глобальной политики организации в области гендерного равенства. Эта группа, в состав которой входят Ответственные по гендерным вопросам Агентств, служит инструментом усиления внедрения гендерного подхода в общую повестку ООН на страновом уровне.

ГТГ является одним из механизмов реализации страновой командой агентств ООН нового подхода «работать как один организм». Несмотря на то, что у каждого агентства есть свой мандат и фокус, все политики согласуются с глобальными целями и задачами ООН, а также страновыми приоритетами в области развития. В их число входит и политика в отношении гендерного равенства, основанная на описанных выше Резолюций ЭКОСОК и ГА ООН.

Для повышения статуса ГТГ председателем избран Постоянный координатор системы ООН в Кыргызстане. Кроме того, для повышения эффективности работы ГТГ ЮНИФЕМ инициировал открытие новой должности Советника ЮНИФЕМ для Постоянного Координатора системы ООН по гендерным вопросам.

ГТГ функционирует на основе Совместной программы Агентств ООН и выполняет деятельность в рамках ежегодных рабочих планов. Решение о направлениях деятельности и конкретных мероприятиях принимаются совместно на заседаниях ГТГ. Примерами деятельности ГТГ являются разработка методологии и проведение «Гендерной оценки страны», поддержка Совета НПО по написанию альтернативного отчета по КЛДЖ, проведение информационных кампаний, посвященных Международному женскому дню и 16-дневной кампании против гендерного насилия.

Для расширения информированности, улучшения координации и большей вовлеченности правительства, гражданского общества и других международных организаций в деятельность и исполнение международных обязательств и национальных приоритетов по продвижению гендерного равенства в Кыргызстане, члены ГТГ организуют регулярные расширенные заседания группы с приглашением представителей от соответствующих секторов.

Роль других доноров, кроме ООН в ГТГ на сегодняшний день еще недостаточно актуализирована и требует большей активизации. Также отсутствует прямая связь с Донорским советом. Это является важным препятствием для улучшения координации, так, как в отличие от ДС, куда входят руководители, в ГТГ входят Ответственные по гендерным вопросам, которые зачастую не являются лицами, принимающими решения в организации.

Представители ДИФИД отмечая, что Гендерная тематическая группа является единственным механизмом координации доноров по гендерным вопросам, считают, что ГТГ следует рассмотреть механизмы включения гендерных вопросов в повестку Донорского совета, а также построения системы регулярной коммуникации с членами Совета и внесения проблем гендерного равенства в повестку ДС.

Потенциальную роль ЕС в координации и реализации, совместных с другими донорами мероприятий по продвижению гендерного равенства можно усилить через участие в обсуждении действий на заседаниях ГТГ, финансировании и реализации совместных мероприятий.

Учитывая направления, выделенные в глобальных политиках ЕС⁵³. В качестве таких перспективных направлений сотрудничества можно рассматривать информационные кампании, включая 16-дневную кампанию против гендерного насилия, повышение потенциала ОГВ донорских организаций в области приоритетов гендерной политики в КР, обучение национальных партнеров основным международным обязательствам в области гендерного равенства, координация действий с другими донорами в области интеграции гендерных подходов в реализацию СРС и пр.

Выводы:

Кыргызская Республика имеет существенный опыт по вопросам гармонизации и координации, а также потенциал для дальнейшего повышения эффективности внешней помощи на страновом уровне.

Данный процесс начался с создания Наблюдательного комитета и Рабочей Группы по гармонизации в середине 90-х годов и на сегодняшний день привел к формированию Донорского Совета и разработке Совместной Стратегии Помощи Стране (ССПС) на период 2007-2010гг.

⁵³ Article 12 on Investing in People, Development Cooperation Instrument.

Совместная Стратегия, принята ключевыми партнерами КР в области развития включает в себя ряд гендерных индикаторов оценки положения и мер по продвижению гендерного равенства. Эти меры в большей части соотносятся с гендерными мероприятиями в СРС.

В стране существует также опыт координации деятельности доноров по гендерным вопросам: Координационный Совет, а на данном этапе Гендерная Тематическая группа. Усилиями данной группы удалось существенно улучшить механизмы координации, однако ее деятельность нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Рекомендации:

- Дальнейшее совершенствование процедур гармонизации внешней помощи через механизм Совместной Стратегии Помощи Стране и деятельность Донорского Совета;
- Создание системы мониторинга реализации ССПС и коррекции механизмов координации;
- Доработка специального приложения к ССПС по вопросам гендерного равенства;
- Дальнейшее совершенствование процедур согласования реализации гендерно-ориентированных программ через деятельность Гендерной Тематической Группы;
- Усиление связи ГТГ с Донорским Советом через внесение актуальных вопросов в области гендерного равенства в повестку заседания Донорского Совета;
- Расширение практики привлечения национальных партнеров (правительства, НПО и др.) к дискуссиям по вопросам гармонизации помощи, в том числе по гендерному равенству.

Глава 6. Управление, ориентированное на результат и взаимную отчетность (мониторинг влияния новых моделей внешней помощи на гендерное развитие)

Управление, ориентированное на результат означает осуществление внешней помощи таким образом, чтобы ее предоставление было связано с достижением конкретных измеримых целей и показателей. Парижская Декларация предписывает странам-партнерам создать структуры оценки исполнения и отчетности для измерения прогресса на основании ключевых аспектов национальных стратегий развития; а также в рамках данных структур обеспечивать отслеживание рационального числа индикаторов, для которых сбор данных возможен и экономически обоснован.

Такая постановка вопроса требует с одной стороны, анализа существующих индикаторов оценки прогресса по приоритетным направлениям национальной стратегии развития и их гармонизации с международными обязательствами. С другой стороны, необходимо проанализировать потенциал институтов, ответственных за сбор статистических данных.

6.1. Ключевые индикаторы прогресса в вопросах гендерного развития: гармонизация национальных и глобальных обязательств

Ключевым новшеством новых моделей внешней помощи является определение четких целей развития в национальных программах и формирование системы индикаторов для оценки прогресса. Разработав Стратегию Развития Страны, Кыргызская Республика обозначила эти приоритеты. При поддержке Азиатского Банка Развития органами государственного управления была разработана «Матрица индикаторов мониторинга и оценки реализации СРС». Национальный статистический комитет КР обеспечил гендерно-разделенную статистику по 36 показателям. Однако, часть из них выделены гипотетически, без соответствующих исходных и плановых показателей.

В соответствии с Указом Президента КР Отдел социально экономической и социальной политики Администрации Президента КР координирует и контролирует, а Министерство экономического развития и торговли КР при тесном взаимодействии с Национальным Статистическим Комитетом КР обеспечивают проведение мониторинга СРС. При обсуждении вопросов проведения мониторинга прорабатываются механизмы, при которых Правительство берет на себя ключевые разделы, а мониторинг сквозных вопросов будет производиться усилиями гендерных экспертов и экологов из гражданского общества.

Еще рано рассчитывать на то, что новая система будет обеспечивать поступление данных в процесс подготовки бюджета для содействия бюджетированию, ориентированному на результаты, но руководство АП КР над обоими процессами окажется в этом отношении благоприятным фактором.

Национальный план действий по достижению гендерного равенства на 2007-2010гг. является неотъемлемой частью СРС. Реализация НПД также требует совершенствования процедур мониторинга и оценки.

Данные национальные программы включены в систему реализации международных обязательств страны, прежде всего по достижению прогресса по Целям Развития Тысячелетия.

Следовательно, необходимо гармонизировать индикаторы по всем трем документам, так как их отдельный сбор и анализ логически неоправдан и экономически неэффективен.

В Кыргызстане накоплен определенный опыт по созданию гармонизированной системы индикаторов для отслеживания прогресса в достижении гендерного равенства в ходе выполнения Целей развития тысячелетия, когда с участием представителей государственных структур, в особенности секторальных министерств и статистических органов и организаций гражданского общества, была предпринята попытка синхронизации индикаторов по исполнению обязательств страны по ЦРТ, ППД и CEDAW.

Основываясь на этой матрице, в будущем возможно создание адаптированной системы гендерно-чувствительных индикаторов по ЦРТ, СРС и НПД.

Таблица 7

Гармонизированные гендерно-разделенные индикаторы по ЦРТ, СРС и НПД

Индикаторы	
ЦРТ	СРС
<p>ЦРТ 1. ИСКОРЕНИЕ КРАЙНЕЙ НИЩЕТЫ И ГОЛОДА Задача 1 для Кыргызстана: Сократить вдвое уровень крайней бедности</p>	
<p><u>Уровень крайней бедности, т.е. доля сельского и городского населения по половозрастному признаку, имеющего потребление ниже черты крайней бедности</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Соотношение женщин и мужчин в числе получателей государственного пособия по категориям: <ul style="list-style-type: none"> - ежемесячное - социальное • Соотношение мужчин и женщин в числе получателей: <ul style="list-style-type: none"> - микрокредитов - кредитов. • Уровень крайней бедности среди полных и неполных семей по полу главы семьи • Количество женщин, рожающих в домашних условиях • Соотношение мужчин и женщин в числе занимающихся предпринимательской деятельностью по регионам в сфере: <ul style="list-style-type: none"> - малого бизнеса - среднего бизнеса - крупного бизнеса 	<p><u>Уровень бедности – [43,1%]:</u> <u>Женщины/мужчины - %</u> <u>город: 29,8% женщины/мужчины;</u> <u>село: 50,8% женщины/мужчины</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Численность занятых в экономике 2077.1 тыс. чел. <ul style="list-style-type: none"> - женщины - 881,2 тыс.чел - мужчины –1195,9 тыс.чел - Сокращение уровня безработицы [8,1% к населению]; <ul style="list-style-type: none"> - женщины – 9.1 % - мужчины –7.4 % - Рост доходов от трудовой деятельности [63,7\$ / 2 612,5 сом] <ul style="list-style-type: none"> - женщины – 13,6 % (1910сомов) - мужчины –21,1 % (3057сомов)

Гендерные приоритеты СРС более подробно описаны в Матрице Национального плана действий по достижению гендерного равенства (НПД), мероприятия которой в свою очередь должны были опираться на Заключительные комментарии Комитета ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин, ППД и ЦРТ (см. Приложение 2 и 3). Однако, они не в полной мере им соответствуют, что затрудняет в свою очередь соотнесение и сопоставление национальных приоритетов в области гендерного равенства, отраженных в СРС с соответствующими обязательствами страны.

В связи с этим, при разработке гендерных индикаторов для мониторинга Парижской декларации следует ориентироваться не только на НПД, но и на КЛВДЖ, ППД и ЦРТ. Необходимо сформулировать ключевые индикаторы прогресса по Парижской Декларации для измерения показателей на национальном уровне на примере Кыргызстана

Таблица 8

Индикаторы Парижской декларации		Задачи на 2010г.	Индикаторы
Участие национальных правительств стран-партнеров			
1	Кыргызстан принял в 2007г. Стратегию Развития Страны с национальными приоритетами, включающими цели гендерного развития, связанные со структурой среднесрочных расходов и отраженные в годовых бюджетах	Реализация заложенных в СРС гендерных приоритетов через мероприятия, профинансированные из государственного бюджета	- Объем средств на реализацию СРС, в том числе % на гендерные приоритеты - Участие ГНМГР и гражданского сектора в обсуждении вопросов финансирования
Согласование			
2	Кыргызстан реформирует систему управления государственными финансами и имеет программу реформирования	Существует План действий по реформе УГФ, внедрена новая бюджетная классификация. К 2010г. гендерные показатели должны быть кодифицированы.	Бюджетная статистика. программы и классификации отражают гендерные приоритеты СРС
3	Процентное соотношение потоков внешней помощи, поступающей в государственный сектор, которые отражены в национальном бюджете страны	- Не менее 85% внешней помощи отражено в национальном бюджете; - Не менее 25% внешней помощи должны идти на приоритеты прав человека, включая цели гендерного развития - 50% этой суммы идет через государственный бюджет, а 50% через ГО	- % внешней помощи, отраженной в бюджете - % во внешней помощи направленный на программы по правам человека, включая гендерное равенство - % из этой суммы, направленной в гос. бюджет и организациям ГО
4	Увеличение соотношения поддержки, предоставляемой донорами через координированные программы, которые соответствуют СРС.	Повышение доли скоординированных программ доноров на цели СРС. Гендерный подход является сквозным в этих программах	- Количество координированных программ - Процентное соотношение поддержки, предоставляемой донорами для повышения потенциала в области гендерного равенства через координированные программы
5a	Процентное соотношение доноров и потоков помощи, которые используют национальную систему закупки и государственное финансовое управление и имеют программу реформирования для достижения этого		
6	Количество параллельных отделов по реализации проекта в рамках одной страны		-----
7	Процентное соотношение выплат, осуществляемых в соответствии с предварительно согласованным графиком в рамках годового и		-----

	многолетних бюджетов		
8	Процентное соотношение несвязанной двухсторонней помощи.		-----
Гармонизация			
9	Процентное соотношение помощи, предоставляемой через программные подходы	Использование гендерно-чувствительного программного подхода	Результаты гендерного анализа программ
10	Процентное соотношение миссий и страновой аналитической работы, включая совместные диагностические обзоры	Увеличение доли гендерных исследований и обзоров по актуальным направлениям (гендерные аспекты СРС)	Наличие исследований и обзоров по гендерным аспектам СРС
Управление, ориентированное на результаты			
11	Создана система мониторинга и оценки используемая для измерения прогресса по СРС и секторальным программам	- Используются гендерно-чувствительные индикаторы мониторинга СРС по 30% показателей.	Созданы механизмы, отработана методология, сформированы институты мониторинга
Взаимная подотчетность			
12	В Кыргызстане проводятся совместные оценки прогресса в реализации согласованных обязательств по повышению эффективности внешней помощи	- В процессе оценки участвуют женские НПО и гендерные эксперты. - Оценка включает инструменты гендерного анализа.	Число женских групп и экспертов, включенных в процесс оценки

6.2. Качество информации по развитию как база для мониторинга по вопросам гендерного равенства

В Кыргызстане последняя перепись населения проводилась в 1999гг. Однако с тех пор были проведены секторальные переписи: Министерство сельского хозяйства КР провело первую перепись в сельском хозяйстве в 2002г. В 2001, 2002 и 2005гг. Министерство образования КР проводило исследования “Мониторинг учебных достижений” для оценки уровня образования. Начиная с 2004г. Национальный статистический комитет КР внедрил систему объединенных Обзоров бюджетов домохозяйств, включая изучение тенденций рынка труда и безработицы, и увеличил выборку и повысил уровень качественной информации. Сбор и аналитическая обработка данных обзоров домохозяйств проводятся на регулярной основе, и этот процесс финансируется из средств государственного бюджета.

Нацстаткомитетом на период 2007-2009г. разработана Государственная программа дальнейшего развития статистической информационной системы в Кыргызской Республике, в которой имеются мероприятия по развитию гендерной статистики в стране. В плане развития гендерной статистики Нацстаткомитет КР сотрудничает с ЮНИФЕМ, Институтом Всемирного банка, Европейской экономической Комиссией ООН.

Кыргызская Республика размещает обновленную информацию о современных практических методах по сбору распространению налогово-бюджетных, финансовых и социально-

экономических данных, а также о необходимости финансовой и технической помощи в Информационном бюллетене МВФ по стандартам распространения данных.

Важным также является факт использования данной методологии в подготовке ежегодного сборника гендерно–статистической информации «Мужчины и женщины КР».

В Парижской Декларации оговаривается, что в тот период времени, когда доноры еще не могут полностью полагаться на статистику и систему мониторинга и оценки страны-партнера, необходимо максимально использовать совместные форматы для периодической отчетности.

В Кыргызстане созданы базовые условия для этого, так например, Агентства ООН используют ряд статистических баз данных, ДевИнфо, КыргызИнфо (ранее включавшая показатели НССБ, теперь будут закладываться показатели СРС), HealthInfo и т.д. Все эти базы содержат гендерно-разделенные показатели. Однако на настоящий момент в них отсутствует комплексный набор индикаторов по гендерному равенству. Так, например статистический сборник «Мужчины и женщины КР», публикуемый ежегодно при поддержке ЮНФПА не является частью ни одной из вышеназванных баз данных. При наличии технических и экспертных возможностей, это объясняется отсутствием заказа, как со стороны доноров, так и со стороны правительства.

В Кыргызстане в 1997г. при сотрудничестве Министерства здравоохранения и ЮСАИД проводился **Обзор показателей в области демографии и здоровья (Demographic health survey)**. Обзор содержал достаточное количество показателей разделенных по полу, а также широкий спектр индикаторов по вопросам здоровья женщин. Учитывая высокую стоимость Обзора (примерная стоимость DHS составила 1 млн. долларов), до сих пор не предпринималось попыток проведения следующего обзора.

Кластерное обследование по многим показателям (Multiple Indicators Cluster Survey), впервые проведенное ЮНИСЕФ в 2006 году, включает целый ряд гендерных показателей, в том числе по КЛДЖ, ЦРТ, World Fit for Children и т.д. Планируется, что данное обследование будет проводиться каждые три года.

Набор индикаторов по **Измерению уровня жизни (Living Standards Measurement Study)**, разработанный по методологии Всемирного банка, был внедрен и используется Национальным статистическим комитетом с 2003 года. Так, в частности данная методология используется при определении доступа к воде, употреблении йодированной соли, расчета потребления и пр.

В целом, несмотря на достаточно обширную статистическую базу, спрос на подобные продукты, особенно по вопросам гендерного равенства недостаточно высок. Набор показателей по гендерному равенству обновляется и расширяется достаточно медленно, что приводит к значительным затруднениям при оценке прогресса в достижении гендерного равенства, как правительством, так и донорами.

Выводы:

В Кыргызской Республике создана база для внедрения системы управления, ориентированного на результат, через заложенную в СРС систему мониторинга и оценки. Разработана «Матрица индикаторов мониторинга и оценки реализации СРС», имеющая гендерно-разделенные индикаторы, однако часть из них не обеспечены исходными и планируемыми к 2010г. показателями

Координация проведения мониторинга СРС осуществляется Правительством, однако существует установка на широкое участие общественности в мониторинге и оценке, особенно по гендерным и экологическим аспектам.

Предпринята попытка гармонизации индикаторов мониторинга СРС с измерением продвижения в реализации Национального плана действий по достижению гендерного равенства на 2007-2010гг. и по Целям Развития Тысячелетия. Необходимо дальнейшее ее совершенствование в целях упрощения, приоритезации и практического использования.

По большинству индикаторов Парижской Декларации предпринята попытка ввести учет по гендерным показателям.

Существующая в стране система статистического учета нуждается в усовершенствовании, однако созданные на сегодняшний день базы данных позволяют идентифицировать ключевые индикаторы развития с разбивкой по полу.

Рекомендации:

- Необходимо провести сопоставительный анализ «Матрицы индикаторов мониторинга и оценки реализации СРС» с гармонизированной системой индикаторов
- Провести гармонизацию гендерных индикаторов по достижению ЦРТ, СРС, НПД; Совершенствовать систему сбора данных с разбивкой по полу по гармонизированным индикаторам, содержащимся в Матрице СРС;
- По недостающим данным провести необходимые гендерные исследования и обзоры;
- Провести серию дискуссий с представителями правительства, донорского сообщества, гражданского общества для выявления гендерных аспектов индикаторов по выполнению Парижской Декларации.

Приложение 1. Сравнительная таблица учета категорий ПД и СРС КР

Масштаб	Категории Парижской декларации	Сопровождающие категории для гендерного равенства и расширения полномочий женщин (конечный документ)	Сопровождающие категории для гендерного равенства и расширения полномочий женщин (процесс планирования)
A	В Стратегии развития страны (СРС) « достигается » хорошая практика	СРС полностью отражает национальные планы действия для женщин и стратегий гендерного равенства	Национальный процесс планирования носит полностью инклюзивный характер на всех стадиях формулировки и разработки документа. Это может включать участие гендерных специалистов или контактных пунктов по каждой отрасли или же разработку главы, предусматривающей сильный механизм «обратной реакции» с участием женских групп
B	Большая часть СРС разработана в целях достижения хорошей практики	СРС содержит хорошо сформулированную главу, посвященную гендерным вопросам, в которой есть ссылки на другие части документа	Процесс планирования основывается на вкладе женских организаций, что может включать проведение консультаций с женскими группами
C	В СРС отражаются действия, предпринятые в целях достижения хорошей практики	В СРС содержатся элементы гендерного равенства и женских прав.	Процесс планирования опирается на вклад гендерного советника или консультанта в разработку документа
D	В СРС включены некоторые элементы хорошей практики	В СРС отражаются действия, предпринятые для обеспечения связи между национальными планами действий для женщин и стратегиями гендерного равенства	Процесс планирования включает в себя консультации с национальными женскими организациями и группами
E	В НСР отражено небольшое количество действий, направленных на достижение хорошей практики	В СРС отражается небольшое количество действий или вообще не включены действия , направленные на решения вопросов гендерного равенства	В процессе планирования предпринимается слабая попытка провести консультации с женскими организациями и группами или вообще не предпринимается

Приложение 2: Учет гендерных аспектов Целей Развития Тысячелетия в Стратегии Развития Страны на 2007-2010 гг.

По Цели 1 «Радикальное сокращение бедности» не предусмотрено никаких мер. Описана частично лишь текущая ситуация по гендерным аспектам. В частности, в разделе «Анализ текущего положения» отмечен «откат в вопросах равноправия и ухудшение положения женщин», а также признается, что «практически не решены гендерные проблемы, социальные программы не учитывали гендерные аспекты».

Отмечается также, что «в экономической сфере наблюдается наличие вертикальной и горизонтальной гендерной сегрегации на рынке труда».

По Цели 2 «Обеспечение всеобщего основного среднего образования» в разделе «Анализ текущего положения» отмечается, что «в системе образования декларируется необходимость устранения гендерного диспаритета между мальчиками и девочками, женщинами и мужчинами, включая обучение на протяжении всей жизни. Образование для гендерного равенства должно быть направлено: на трансформирование гендерных отношений таким образом, чтобы и женщины, и мужчины получали одинаковые возможности для развития своего потенциала пропаганду культурных традиций и примеров для преодоления негативных гендерных стереотипов в традиционной культуре».

В разделе СРС «Человеческое и социальное развитие» отмечается, что одной из проблем, тормозящей развитие, является «уменьшение количества дошкольных учреждений», а в Матрицу мероприятий включены «поддержка существующей сети дошкольных образовательных организаций» и «нормативно-правовая и методическая поддержка домашних центров, общинных детских садов».

В ходе реформ в образовании СРС предполагает «совершенствование экспертизы (в том числе гендерной) и апробации учебных изданий на основе работы экспертных советов». Важным является отмеченное в стратегии стремление к «привлечению юношей к учительской деятельности», несмотря на то, что аналогичная поправка относительно девушек, поступающих на технические специальности, не вошла в Стратегию.

По Цели 3 «Поощрение равенства мужчин и женщин и расширение прав и возможностей женщин» в СРС до 2010 года включены следующие моменты:

- Ключевой проблемой развития в СРС названы отсутствие женщин в Парламенте, снижение представительства женщин на высших уровнях государственной власти в сравнении с предыдущими годами, нечувствительная к гендерным различиям кадровая политика в органах государственной власти.
- В разделе «Борьба с коррупцией» указано, что «международный опыт показывает, что более высокий доход, инвестиции и темпы роста, а также низкий уровень бедности отмечаются в странах с действенными и честными государственными институтами, где продвижение по службе идет на основании достоинств претендентов с соблюдением принципов гендерного равенства».
- В подразделе «Политическая реформа» сформулировано: «Необходимо ввести в избирательную систему выборы кандидатов по партийным спискам с введением квот для женщин в списках кандидатов (как временную специальную меру)» и в качестве результата реформ обозначено «широкое представительство женщин в Парламенте». Данная мера нашла отражение и в Матрице мероприятий по разделу политическая реформа: «Ввести выборы по партийным спискам в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики и местные

выборные органы власти, с введением льготных условий регистрации для женщин-кандидатов».

- В подразделе «Реформа государственного управления», отмечено, что «необходимым элементом участия гражданского общества в борьбе с коррупцией является участие женщин».
- В подразделе «Повышение потенциала государственных и муниципальных служащих» сформулированы задачи «обеспечения государственной и муниципальной службы профессиональными кадрами с учетом принципов гендерного равенства» и «достижения гендерного равенства при замещении высших государственных должностей». При этом в Матрице мероприятий по этому разделу предполагается наряду с другими законами, «обеспечить механизмы регулярного контроля над выполнением законов, в том числе «Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства». Так же Матрица содержит мероприятие «Укрепить кадровые службы органов исполнительной власти, выделив в каждом из них специальное структурное подразделение (или специалиста) по работе с персоналом и проведя соответствующее обучение, включая гендерное».
- В Матрице мероприятий предполагается, наряду с другими законами, «обеспечить механизмы регулярного контроля над выполнением законов, в том числе Закона КР «Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства», что дает возможность задействовать такие заложенные в Законе механизмы, как ежегодный отчет Правительства о прогрессе в достижении гендерного равенства перед Парламентом страны.

По Цели 4 «Сокращение детской смертности» и 5 «Улучшение охраны материнства» в СРС отмечается следующее:

- В разделе «Анализ текущего положения» отмечено: «произошло увеличение показателя младенческой смертности, который составил 29,7. В последние годы ситуация заметно ухудшилась по сравнению с 2000-2001 годами, когда материнская смертность в среднем составляла чуть более 48,2 киломилле⁵⁴. В 2002 году этот показатель составил 58,4 киломилле, в 2003 году – 53,1, в 2004 году было значительное улучшение – 46,4, однако в 2005 году этот показатель увеличился до 61 киломилле».
- В подразделе «Доступное и качественное здравоохранение» отмечен рост материнской смертности и «недостаточная эффективность мероприятий по охране материнства и детства, связанная как с проблемами в системе здравоохранения, так и факторами, бедности, миграции и нездорового образа жизни».
- В Матрице мероприятий по подразделу «Социальное страхование» предполагается «увеличение социальных выплат по беременности и родам».

По Цели 6 «Борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими заболеваниями» в СРС до 2010 года нет никакой информации относительно гендерного аспекта.

По Цели 7 «Обеспечение экологической устойчивости» в СРС до 2010 года нет никакой информации относительно гендерного аспекта.

⁵⁴ Количество случаев на 100 тыс. родившихся.

Приложение 3: Учет обязательств Кыргызстана по «Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» Стратегии Развития Страны на 2007-2010 гг.

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин ратифицирована Кыргызстаном 18 декабря 1996г. Кыргызстан присоединился также к факультативному протоколу к этой Конвенции, что делает допустимым использование механизма индивидуальных жалоб в Комитет ООН по дискриминации.

Кыргызстан ратифицировал также еще 4 ключевые Конвенции ООН по положению женщин, установив тем самым принцип недопущения дискриминации по признаку пола и приняв на себя обязанность, обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми экономическими, социальными, культурными, гражданскими и политическими правами.

Кыргызская Республика дважды отчитывалась в Комитете ООН по Дискриминации: в 1999 году – Первый Национальный отчет; в 2004 году – Второй Национальный отчет. Оба раза были представлены также и альтернативные отчеты от НПО.

В декабре 2006г. Кыргызстан подготовил и направил в Комитет 3-й доклад о выполнении обязательств по «Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин». Неправительственные организации в настоящее время работают над подготовкой альтернативного доклада. Согласно информации о 40-й и 41-й сессиях Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, которые пройдут в 2008 году, рассмотрение доклада Кыргызстана пока не включено в программу.⁵⁵

Политическая воля к исполнению Кыргызстаном обязательств по КЛДЖ, в том числе учет рекомендаций заключительных комментариев Комитета ООН по дискриминации, была проявлена в ходе конституционной реформы 2006-2007гг. Активисткам гражданского общества удалось добиться выполнения Кыргызстаном своих обязательств по ст. 2 КЛДЖ, которая требует «включить принцип равноправия женщин и мужчин в Конституции и добиваться его практической реализации». Дополнительно к пунктам о запрете дискриминации, в том числе по признаку пола, в ст. 13 введен пункт 4: «В Кыргызской Республике мужчины и женщины имеют равные свободы и права, а также равные возможности для их реализации».

Одной из ключевых рекомендаций Комитета ООН по дискриминации после рассмотрения двух Отчетов Кыргызстана по выполнению КЛДЖ (1999г. – пп.36, 37; и 2004г. – пп.165-166) было принятие широкого комплекса мер, включая квоты, для увеличения представленности женщин в политической сфере и других нетрадиционных областях, особенно органов высокого уровня, включая Жогорку Кенеш КР в соответствии со Ст.4, п. 1. Учитывая эти рекомендации, а также реагируя на беспрецедентный факт полного отсутствия женщин в Парламенте по результатам выборов 2005г., их низкую представленность в других органах принятия решений, в законодательство введены гендерно-нейральные квоты. Данная мера была указана в разделе «Политическая реформа» СРС.

⁵⁵ <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/sessions.htm>

Однако ряд других рекомендаций Комитета не были учтены. В частности, несколько рекомендаций Заключительных комментариев по отчету 2004г. были направлены на расширение осведомленности государственных служащих и судей о конвенции и механизмах защиты. Данная рекомендация не содержится ни в СРС, ни в новом НПД. Однако, они не нашли отражение в соответствующем ПП КР, которое не было реализовано. Также не проводился анализ исполнения данного Постановления

Пункты 23-24 Комментариев касались вопросов профессиональной сегрегации, дискриминации в неформальном секторе экономики и увеличивающемся разрыву между средним размером зарплаты женщин по отношению к мужской. Данный круг вопросов практически не отражен в СРС, но включен в содержание раздела «Гендерный компонент социально-экономической сферы» в НПД на 2007-2010гг.- они нашли отражение в соответствующем ПП КР, которое было реализовано. Также не проводился анализ исполнения данного Постановления.

Пункт 25, касающийся материнской и детской смертности отражен как в СРС, так и в НПД. Однако реализация ряда пунктов (26, 35, 38), касающихся повышения осведомленности сексуального и репродуктивного здоровья, стереотипов о гендерных ролях, дискриминационного характера обычаев и традиций, не отражены в СРС и только отчасти прописаны в НПД – они нашли отражение в соответствующем ПП КР, которое не было реализовано. Также не проводился анализ исполнения данного Постановления.

Национальный механизм по продвижению гендерного равенства недостаточно использует международные обязательства, принятые Кыргызстаном для повышения ответственности правительства за выделение адекватных средств на приоритеты гендерного развития.

Приложение 4: Список организаций, участвовавших в письменном опросе и интервью

Органы государственного управления:

1. Сектор социальной и гендерной политики отдела экономической и социальной политики Администрации Президента КР
2. Национальный статистический комитет КР
3. Министерство финансов КР

Доноры:

1. Делегация Европейской Комиссии в КР
2. Шведское агентство по международному развитию (SIDA)

Список организаций, принявших участие в интервью

Органы государственного управления:

1. Отдел экономической и социальной политики Администрации Президента КР
2. Отдел координации технической и программной помощи Управления внешней финансовой помощи Министерства финансов КР
3. Отдел социального развития Аппарата Правительства КР

Доноры и организации - партнеры:

1. Тару Кернисало, Менеджер проектов Представительства Европейской Комиссии в КР;
2. Туя Алтангэрэл, Координатор программ ПРООН;
3. Жылдыз Молдокулова, Специалист по программам отдела стратегической поддержки ПРООН;
4. Артур Ван Дизен, Региональный советник ДФИД;
5. Наталья Писарева, экономист, Всемирный Банк;
6. Жанна Урбаева, специалист Секретариата Донорского Совета.

Организации гражданского общества:

1. Жаныл Абдылдабек кызы, Центр гендерных исследований
2. Зульфия Кочорбаева, Агентство социальных технологий
3. Роза Айтматова, Центр помощи женщинам
4. Александра Елиференко, Ассоциация кризисных центров

Использованные источники

Нормативно-правовые акты

1. Бюджетная Резолюция 2007г. Постановление Жогорку Кенеша КР №1206-III от 30 июня 2006г.
2. Положение о Национальном совете по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР от 16 февраля 2002г. №46
3. Положение о Национальном совете по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР от 13 февраля 2006г. №64
4. Приложение к распоряжению Президента Кыргызской Республики от 27 февраля 2001г. №96
5. Распоряжение Президента КР «О Стратегии развития страны на 2007-2010гг. от 12 ноября 2007г. №252
6. Указ Президента КР «О внесении дополнений и изменений в некоторые решения Президента КР» №245 от 21 июня 2005г.
7. Указ Президента КР «О мерах по совершенствованию гендерной политики», 20 марта 2006г. №136
8. Указ Президента КР «О Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в КР на 2002-2006гг.»
9. Указ Президента КР «О Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в КР на 2007-2010гг.»
10. Указ Президента КР «О Стратегии развития страны на 2007 -2010гг.» от 20 августа 2007г., № 369

Интернет ресурсы

11. <http://www.countryanalyticwork.net>
12. <http://www.ddp-ext.worldbank.org/ext>
13. <http://www.delkaz.cec.eu.int/>; <http://europa.eu.int>
14. <http://www.dfid.gov.uk>
15. <http://www.donors.kg>
16. http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=121&language=en_US
17. <http://www.worldbank.org.kg>

Статистические сборники

18. Женщины и мужчины Кыргызской Республики, НСК КР, Бишкек, 2007
19. Население Кыргызстана. Итоги Первой Национальной переписи населения КР 1999г. НСК КР, Бишкек, 2000
14. Отчет о человеческом развитии ООН, 2007-2008

Другие документы

15. Гендерные аспекты ЦРТ в Кыргызской Республике. Бишкек, 2006г.
16. Исследование оценки государственного управления для менеджмента с устойчивым управлением и сокращения бедности - Кыргызская Республика, Азиатский банк развития, 2002
17. Кыргызская Республика: Отчет о соблюдении стандартов кодексов – Модуль фискальной прозрачности, МВФ, 2002;
18. Международная поддержка развития Кыргызстана/Отчет о внешней помощи, ПРООН, Бишкек, 2002.
19. Новая Корпоративная стратегия ПРООН по продвижению гендерного равенства (DP/2005/CRP.9)
20. Обзор Всемирного Банка об эффективности внешней помощи в КР, 9 ноября 2006г.
21. Отчет по итогам Общенационального Форума НПО-2007. Бишкек, 2007
22. Отчет по результатам гендерного анализа местных бюджетов по Проекту Центра ОБСЕ в Бишкеке «Внедрение методологии гендерного анализа социально-экономической политики в пилотных местных кенешах Кыргызской Республики»;
23. Пекинская Платформа Действий, 1995
24. Политика достижения гендерного баланса на уровнях принятия решений в ПРООН, 1998 – 2001.
25. Политика ПРООН в отношении гендерного равенства (практические заметки): подходы и политики ПРООН в деятельности, направленной на достижение гендерного равенства и внедрения гендерных подходов
26. Резолюция Специальной двадцать третьей сессии ГА ООН № 23/2 и 23/3.
27. Резолюция ECOSOC 2003/49, 2003г.
28. Резолюция ECOSOC 2005/31 о внедрении гендерной перспективы во все политики и программы системы ООН, 2005г.
29. Результаты мониторинга хода реализации в 2002-2003 и первом полугодии 2004гг. Указа Президента КР «О Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в КР на 2002-2006гг.»

30. Руководство по внедрению гендерных подходов: примеры ВГП в странах, политика, стратегии, программы и обязательства, 1997
31. Сектор НПО в цифрах и фактах. Ассоциация центров поддержки гражданского общества. Бишкек, 2006г.
32. Совместная стратегия помощи стране для Кыргызской Республики (2007-2010). Всемирный Банк, 2007.
33. Согласованные решения ECOSOC 1997/2, Резолюции ECOSOC 2002/23,
34. Согласованные решения ECOSOC 1997/2, Резолюции ECOSOC 2002/23
35. Aid to support gender equality 1999-2003
36. Annual Action Program in respect of the programming document Investing in People for the Development Cooperation Instrument for 2007
37. An Overview of EC Commitment to Gender Equality in development cooperation, EEPA, September 2007
38. Country Financial Accountability Assessment, World Bank, 2004 (CFAA)
39. Country Procurement Assessment Review, World Bank, 1998 (CPAR)
40. European Instrument for Democracy and Human Right (EIDHR). Strategy Paper 2007-2010
41. Gender Equality and Women Empowerment in Development Cooperation. Communication from the commission to the European Parliament and the Council
42. Gender Equality in development cooperation, EEPA, September 2007
43. Gender Equality Policy Note, practical notes, November 2002
44. Oxford Management assessment: Public Financial Management Assessment, 2005 (PEFA)
45. Public Expenditure Review, World Bank, 2004, (PER)
46. Paris Declaration indicators progress_2004_2005.doc
47. Project Cycle Management Guidelines
48. Promoting Gender Equality in Development Cooperation
49. Promoting Gender Equality in New Aid Modalities and Partnerships. UNIFEM Discussion Paper – March 2006.
50. Regulation (EC) #1717/2006 of the European Parliament and the Council on establishing an Instrument for Stability;
51. Regulation (EC) #1889/2006 of the European Parliament and the Council on establishing a financing instrument for the promotion of democracy and human rights worldwide;
52. Survey on Monitoring The Paris Declaration: Overview of the Results, OECD, 2007.
53. The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership
54. UNDP Administrator's Direct line 11 to RR, 1996.
55. World Bank Country Policy and Institutional Assessment, 2005.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АГС	Агентство по делам государственной службы
АП	Администрация Президента Кыргызской Республики
АБР	Азиатский Банк Развития
ВБ	Всемирный Банк
ВВП	Внутренний валовый продукт
ВУЗ	Высшее учебное заведение
ГА ООН	Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций
ГТГ	Гендерная тематическая группа
ГЭФ	Глобальный Экологический Фонд
ДИФИД	Министерство международного развития Великобритании
ЕК	Европейская Комиссия
ЕС	Европейский Союз
КЛДОЖ	Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин
КОР	Комплексная основа развития
КР	Кыргызская Республика
МВД	Министерство внутренних дел Кыргызской Республики
МВФ	Международный Валютный Фонд
МОТ	Международная организация труда
МСУ	Местное самоуправление
МТиСР	Министерство труда и социального развития КР
МФ	Министерство финансов КР
МЭРТ	Министерство экономического развития и торговли КР
НПД	Национальный план действий по достижению гендерного равенства
НПО	Неправительственные организации
НССБ	Национальная Стратегия сокращения бедности
ОБСЕ	Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе
ОВП	Официальная внешняя помощь
ОГВ	Отвественный по гендерным вопросам
ООН	Организация Объединенных Наций
ОЭСР	Организация Экономического Сотрудничества и Развития
ПГИ	Программа государственных инвестиций
ПРГФ	Программа МВФ по сокращению бедности и содействию экономическому росту
ППД	Пекинская Платформа Действий
ПРООН	Программа Развития Организации Объединенных Наций
СВАП	Широко-секторальный подход (SWAp)
СРС	Стратегия сокращения бедности
ССБ	Стратегия сокращения бедности
ССПС	Совместная стратегия помощи стране
ТАСИС	Программа технической помощи Европейского союза странам СНГ
УВКБ	Управление Верховного Комиссара ООН по делам Беженцев
ХИПИК	Инициатива МВФ и Всемирного Банка по оказанию помощи беднейшим странам с высоким уровнем задолженности
ЦЖИ	Центр женских инициатив
ЦРТ	Цели Развития Тысячелетия
ШБС	Швейцарское Бюро по Сотрудничеству
ЭКОСОК	Экономический и Социальный Совет ООН
ЮНДАФ	Рамочная программа ООН по оказанию помощи в целях развития
ЮНИСЕФ	Детский Фонд ООН
ЮНИФЕМ	Женский Фонд Организации Объединенных Наций
ЮСАИД	Агентство США по международному развитию