

**ПРОГРАММА ПРООН ПО СОКРАЩЕНИЮ БЕДНОСТИ  
СЕКРЕТАРИАТ НАЦИОНАЛЬНОГО СОВЕТА ПО ВОПРОСАМ ЖЕНЩИН,  
СЕМЬИ И ГЕНДЕРНОМУ РАЗВИТИЮ АДМИНИСТРАЦИИ ПРЕЗИДЕНТА  
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**в рамках реализации рекомендаций 49 сессии Комиссии ООН  
по положению женщин**

**исследование**

***Гендерный анализ  
кадровой политики в Кыргызстане***

**на примере Министерства экономики и финансов Кыргызской Республики**

Бишкек 2006

Данное исследование было подготовлено экспертами Агентства Социальных Технологий Гульнаррой Ибраевой, Миррой Карыбаевой, Зульфией Кочорбаевой для Программы ПРООН по сокращению бедности по заказу Секретариата Национального совета по делам женщин, семьи и гендерного развития при Президенте Кыргызской Республики.

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

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

## *Содержание*

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	<b>4</b>
<b>ГЕНДЕРНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ</b> .....	<b>5</b>
<b>МЕЖДУНАРОДНАЯ И НАЦИОНАЛЬНАЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА, РЕГУЛИРУЮЩАЯ КАДРОВУЮ ПОЛИТИКУ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ</b> .....	<b>7</b>
Женщины как получатели социальных услуг .....	12
Концепция гендерного анализа .....	20
Методика гендерного анализа учреждений.....	21
<b>АНАЛИЗ ГЕНДЕРНОГО РЕЖИМА МИНИСТЕРСТВА ЭКОНОМИКИ И ФИНАНСОВ КР (НА ПРИМЕРЕ АНАЛИЗА ЦЕНТРАЛЬНОГО АППАРАТА)</b> .....	<b>22</b>
Общая информация о министерстве.....	22
Представленность женщин и мужчин в кадровом составе служащих министерства .....	23
Возрастной состав женщин и мужчин - сотрудников министерства .....	26
Гендерные особенности разделения труда.....	28
Продвижение по службе .....	29
Анализ гендерных различий в заработной плате .....	34
Повышение квалификации.....	35
Условия работы сотрудников с семейными обязанностями .....	36
<b>ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ</b> .....	<b>41</b>
<b>ГЛОССАРИЙ</b> .....	<b>43</b>
<b>СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ</b> .....	<b>47</b>

## Введение

Создание профессиональной, открытой и подконтрольной обществу системы государственной службы является одной из главных целей на данном этапе развития Кыргызстана. Следовательно, анализ кадровой политики в государственных органах является сегодня актуальной задачей, однако выполнение этой задачи без учета гендерного измерения не будет полным и качественным. Поэтому важно подвергнуть гендерному анализу системы отбора, найма, карьерного роста и повышения квалификации госслужащих.

Государственная кадровая политика в суверенном Кыргызстане во многом базируется на советских традициях законодательства, характеризующихся активным вовлечением женщин в общественное производство и политическую жизнь. Провозглашая равноправие граждан, современное кыргызстанское законодательство декларирует отсутствие дискриминации в отношении женщин, признает материнство социальной функцией, хотя в отличие от прошлых, советских времен, это признание сегодня не обеспечено должным уровнем социальной защиты и гарантиями государства.

В целом, законодательство страны строится на принципах демократии и основано на нормах международного права. Однако наличие прогрессивных законодательных актов и приведение их в соответствие с передовыми международными нормами автоматически не обеспечивают решение вопросов фактического равноправия женщин и мужчин. Для реализации провозглашенных прав отсутствуют не только объективные условия, но и эффективные механизмы реализации и контроля за исполнением принимаемых в этой области решений. Более того, политика государства, формально ориентированная на сочетание женщинами профессиональных и семейных обязанностей, фактически обернулась для женщин двойным бременем.

Агентствам, занимающимся вопросами кадровой политики, необходимо быть информированными о специальных процедурах по созданию наиболее благоприятных условиях для работников обоих полов. В Кыргызстане до настоящего времени специальных исследований по данному вопросу не проводилось, мало доступной информации о наработанных в мировой практике механизмах и инструментах регулирования гендерных вопросов в государственном секторе.

Целью исследования «Гендерный анализ кадровой политики в Кыргызстане» (на примере Министерства финансов Кыргызской Республики) является анализ ситуации и разработка рекомендаций для внедрения гендерно-ориентированной политики в государственном управлении. Данная цель определила круг задач:

- Проанализировать национальную и международную законодательную базу, регулиующую вопросы обеспечения гендерного равенства в кадровой политике государственных органов;
- Обобщить успешные практики внедрения гендерного подхода в государственное управление, в частности в кадровую политику, из опыта других стран;
- С использованием качественных методов исследований (индивидуальные интервью, включенное наблюдение, анализ документов) изучить процедуры и особенности формирования кадровой политики министерства с точки зрения обеспечения равных прав и возможностей для женщин и мужчин;
- Выработать рекомендации для внедрения инструментов гендерного анализа в деятельность кадровых служб государственных органов Кыргызстана и формирования гендерно-ориентированной кадровой политики.

Результаты исследования представляют интерес для широкого круга читателей: экспертов в области реформирования госслужбы, работников кадровых служб министерств и ведомств, активистов гендерных и женских НПО, политических партий, студентов и других заинтересованных групп.

## Гендерное измерение кадровой политики государственной службы

Одним из наиболее широко распространенных в Кыргызстане и на постсоветском пространстве подходов к анализу систем государственной службы является так называемый меритократический подход. Меритократия (от французского "merit" – заслуга) – это форма государственного управления, в которой успех в образовании и социальном положении, в том числе в карьерном продвижении, является результатом индивидуальных способностей и усилий<sup>1</sup>. При таком подходе неравенство рассматривается как естественный и неизбежный побочный "продукт" рыночной экономики. Считается, что свободный экономический и политический рынок в условиях меритократии обеспечивает конкуренцию, что приносит выгоду всем потребителям. Вследствие этого женщины должны заниматься тем, к чему они лучше приспособлены, то есть, как правило, стремиться к замужеству и материнству. Что касается государственной службы, практикуется бесполой «профессиональный» подход, не берущий в расчет особенностей жизни людей разных полов.

Насколько данный подход учитывает реальные жизненные барьеры? Можно ли говорить о равном использовании государством профессионального и интеллектуального потенциала женщин и мужчин, если разная репродуктивная нагрузка полов в определенные фазы жизни проявляется по-разному? Тем более что такое неравное распределение нагрузки по семейным обязанностям работников усугубляется патриархатными стереотипами, культурными и религиозными предписаниями.

В настоящее время очевидно, что при введении инструментов гендерного анализа основные постулаты "маскулинистских"<sup>2</sup> воззрений, нуждаются в пересмотре. Так например, известный американский историк и социолог Иммануэль Валлерстайн отмечает, что система «карьеры, открытой талантам» (один из лозунгов Великой Французской революции) базируется на эксплуатации исключенных групп: «Меритократическая система одна из наименее стабильных в политическом плане. И как раз из-за этой политической хрупкости она нуждается в расизме и сексизме»<sup>3</sup>.

Цель обеспечения гендерного равенства требует не только включения женщин в существующую систему социальной поддержки в качестве получателей социальных услуг, а расширения самого понятия "равенства" путем учета и компенсации факторов, препятствующих осуществлению успешной женской карьеры в госслужбе.

В качестве примера рассмотрения гендерных аспектов государственной службы можно привести результаты исследования, проведенного доктором экономических наук Д. Граневской (Польша). Исследование выявило корреляцию между разными этапами семейной жизни работающей женщины и ее успехами в профессиональном продвижении<sup>4</sup>. Было установлено, что наиболее сложным временем является период активного материнства, а более благоприятным периодом является третья фаза семейной жизни, после обретения детьми самостоятельности. При этом надо иметь в виду, что репродуктивные функции мужчин не оказывают существенного влияния на их карьеру.

К такому же выводу пришли и российские исследователи. Доктор экономических наук, профессор МГУ С. Рошин, анализируя рынок труда и уровень экономической активности населения, утверждает: «Отрицательное влияние количества детей существует только для женщин, для мужчин этот фактор не оказывает статистически значимого воздействия»<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> См. например, КОЙЧУМАНОВ Т., ОТОРБАЕВ Дж., СТАРР Ф. Кыргызстан: путь вперед. Central Asia-Caucasus Institute Silk Road Studies Program, Washington, 2005

<sup>2</sup> От слова "masculinity" (англ.) – мужественность. Комплекс поведения, возможностей и ожиданий, характеризующий мужскую гендерную роль.

<sup>3</sup> ВАЛЛЕРСТАЙН И. Идеологические противоречия капитализма: универсализм против расизма и сексизма. // в кн. БАЛИБАР Э., ВАЛЛЕРСТАЙН И. Раса, нация, класс, М.: Logosaltera, 2003, С. 43

<sup>4</sup> ГРАНЕВСКАЯ Д. Вопросы работы с женскими кадрами. // В кн.: Женщина и общество. - М., 1987.

<sup>5</sup> См. РОШИН С.. Женщины в сфере занятости на рынке труда в Российской Федерации // Гендер и экономика: мировой опыт и экспертиза российской практики. М., 2002 стр. 220-222

В Кыргызстане модели экономического поведения имеют сходные гендерные особенности: уход и воспитание детей, традиционно в первую очередь является обязанностью женщин, количество детей существенно повышает ценность нерабочего времени, снижая возможности активной и успешной трудовой деятельности именно для женской части населения. Игнорирование данного факта может привести к снижению эффективности управления человеческими ресурсами, когда квалифицированные кадры не используются в полной мере, ресурсы, затраченные на подготовку специалистов-женщин, не оправдывают себя, более того, требуются дополнительные усилия по переподготовке женщин, возвращающихся после длительного перерыва.

Одним из решений данной проблемы являются нетрадиционные модели трудового найма на государственной службе (например, выполнение экспертно-аналитических заданий, оценочно-заключительных материалов при подготовке вопросов для заседаний, коллегий и других совещаний, исследования), которые могут помочь женщине сочетать материнские функции и профессиональную востребованность, непрерывный рост квалификации.

Учет различного влияния семейной жизни женщин и мужчин позволит полнее использовать потенциал женщин-профессионалов, создаст благоприятную среду, где женщины будут сочетать планирование семьи и планирование карьеры. Таким образом, активная и целенаправленная кадровая политика, связанная с рациональной ротацией на управленческие должности есть условие успешной реализации государственных программ. Продвижение женщин на руководящие должности в государственной службе - это не только результат личных усилий для удовлетворения индивидуальных стремлений к самореализации, это критерий для измерения социального прогресса общества.

Этот критерий основывается на концепции «равенства результата», сформировавшейся в современной системе прав человека в результате долгого процесса эволюции. Не в последнюю очередь это результат воздействия женского движения от зарождения феминизма и эмансипации на Западе, раскрепощения женщин на Востоке, охранно-защитную политику материнства и детства в бывших социалистических странах - к равным правам и равным возможностям в демократических независимых и экономически развитых государствах. На концептуальном уровне вопрос о том, что же такое равенство: "равенство возможностей" или "равенство результата" - являлось предметом серьезных дискуссий.

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

Но на практике именно положение в государственной бюрократии с ее "нейтральными" в гендерном отношении нормами является наиболее трудно изменяемым. Идеальный типичный бюрократ всегда является работником "полного рабочего дня", без остатка преданным службе и не имеющим перерывов в карьере. Нормы и аттестационные стандарты, используемые для продвижения по карьерной лестнице, являются какими угодно, только не нейтральными в гендерном и культурном плане, поэтому следует признать, что они в конечном итоге создают преимущества для мужчин.

Такое "нейтральное" отношение на самом деле маскирует реальное фактическое неравенство, которое требует новых подходов для его преодоления. Резонность такой постановки проблемы объясняется тем, что "формат" жизни женщин и их жизненные обстоятельства более дифференцированы, чем мужские.

В силу этой разницы на рынке труда гендерная дискриминация может проявляться в следующих формах:

- Дискриминация при найме на работу;
- Неравенство в оплате труда;
- Препятствия продвижению по службе;
- Недостаток женщин на руководящих и их избыток на исполнительских должностях низшего и среднего звена;

- Наличие «женских» и «мужских» профессий;
- Запреты на профессии (в трудовом законодательстве указан ряд профессий, занятие которыми женщинам не рекомендуется и допускается лишь в исключительных случаях);
- Разные системы подготовки кадров для женщин и мужчин;
- Сексуальная эксплуатация, сексуальные домогательства на рабочем месте;
- Проблема двойной занятости женщин (перезагруженность от сочетания домашнего и профессионального труда).

Причины гендерной дискриминации на рынке труда носят объективный и субъективный характер.

*Объективный характер дискриминации* женщин связан с их семейными и репродуктивными ролями: женщины имеют меньше времени и возможностей делать карьеру, работать без перерывов, по жесткому графику и выполнять сверхурочную работу.

*Субъективный характер дискриминации* женщин связан с предубеждением работодателей относительно того, что «женщина – худший работник», причем эта оценка не имеет ничего общего с профессиональной характеристикой конкретной женщины. Поэтому предпочтение при приеме на работу отдают мужчине, при увольнении первой уходит женщина, карьерный рост для нее также ограничен. Неравенство в оплате труда проявляется в большей степени через гендерную сегрегацию на рынке труда и в меньшей степени через прямую дискриминацию, когда женщине просто платят меньше, чем мужчине, за одну и ту же работу.

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

## **Международная и национальная нормативно-правовая база, регулирующая кадровую политику в государственном управлении**

Усилия ООН по повышению уровня участия женщин в процессе принятия решений направлены на достижение лучших результатов. Последние обязательства связаны с «Декларацией тысячелетия» - общественным договором глобального масштаба, который направлен на улучшение качества жизни людей. Кыргызстан подписал данную Декларацию в числе 189 стран-членов ООН.

При этом измерение достижений и прогресса отдельных стран основывается на концепции прав человека, в том числе гендерном подходе к анализу социальных процессов и развития человеческого потенциала. Развитие такого подхода прошло своим развитием этапы обеспечения *формального* (юридического) и *фактического* (реального) равенства. Происходила эволюция от утверждения универсальных прав человека к концепции дополнительных прав (поддержка представителей не белой расы, женщин, детей, людей с ограниченными возможностями и меньшинств).

К сожалению, сегодня в Кыргызстане господствующим является подход, при котором равные права понимаются как идентичные права, отражаются в политических дискуссиях в выражении «Все люди равны, это отражено в Конституции, и этого достаточно». Однако такой подход находился в активном употреблении только до 70-х годов XX века. В отношении прав женщин концепция «дополнительных прав» выражается в виде утверждения «Женщины выполняют те же функции, что и мужчины, но имеют дополнительную репродуктивную роль. Значит, для них нужны дополнительные меры защиты».

Данный подход находит отражение в системе *международной защиты прав человека*. Например, только в системе ООН на сегодняшний день принято около 100 документов, направленных на достижение гендерного равенства. Особенно важными вехами на пути становления международных норм по обеспечению равенства полов явились:

- 1975 - I Всемирная Конференция по положению женщин, Мехико
- 1976-1985 –Десятилетие женщин ООН
- 1979-1981 – Принятие Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации
- 1980 – II Всемирная Конференция по положению женщин, Копенгаген
- 1985 – III Всемирная Конференция по положению женщин, Найроби
- 1995 – IV Всемирная Конференция по положению женщин, Пекин

В частности, на III Всемирной Конференции по положению женщин было уточнено понятие «равенства»: необходимо стремиться не только к равенству прав, но и равенству возможностей для женщин и мужчин. На IV Всемирной Конференции по положению женщин была разработана Концепция «Паритетной демократии». Главное изменение – осознание необходимости перенести основное внимание на *структурные основы неравенства*. Также был разработан т.н. «Комплексный гендерный подход»: обязательства по эффективному включению гендерного аспекта во все государственные институты, планирование и процесс принятия решений, отказ от сегрегирования гендерных вопросов в социальной сфере.

Пекинская платформа действий прямо нацелена на достижение 50-ти процентного баланса во всех сферах жизни общества и придает первостепенную важность обеспечению всестороннего участия женщин в процессе принятия решений. Основным заявлением Платформы является то, что политика должна формироваться с всесторонним участием женщин, а ее результатом должны быть программы, способствующие расширению возможностей женщин и повышению их роли.

Позже Европейским союзом была уточнена концепция «Паритетной демократии», предполагающая представленность женщин и мужчин в структурах власти по формуле «50х50», что означает:

- Равнозначный *учет потребностей* женщин и мужчин в процессе управления
- Равная *представленность* полов в органах принятия решений
- Равный *доступ к ресурсам* и контролю за их распределением
- Равный *доступ к благам* в результате программ управления.

Одним из ключевых документов, предписывающих государствам-участникам выполнение обязательств по достижению фактического гендерного равенства, является «*Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин*» (CEDAW). Основными требованиями Конвенции являются:

- Включить принцип равноправия женщин и мужчин в Конституции и добиваться его практической реализации;
- Использовать специальные санкции, запрещающие дискриминацию в отношении женщин;
- Изменить действующие законы, обычаи, практику, дискриминационные в отношении женщин;
- Обеспечить равное для мужчин и женщин право пользоваться всеми экономическими, социальными, культурными, гражданскими и политическими правами.

Для целей настоящего обзора ключевое значение имеет пункт 1 статьи 4, который признает правомочным принятие государствами-участниками *временных специальных мер*, направленных на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами, которые должны быть отменены, когда будут достигнуты цели равенства возможностей и равноправного отношения.

Конвенция стала одним из основных документов нового подхода к правам женщин. Организация Объединенных Наций, учитывая накопленный опыт, разрабатывает эффективные механизмы соблюдения принципа равных возможностей для женщин и мужчин.

В 1996г. Конвенция была ратифицирована Кыргызстаном. Конвенцией заложена процедура регулярной отчетности стран-участниц в *Комитете ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин*. Дважды отчеты Кыргызской Республики были заслушаны Комитетом: в 1999г. – Первый Национальный отчет и в 2004г. – Второй Национальный отчет. Рекомендации Комитета ООН по дискриминации после рассмотрения обоих докладов Кыргызстана по выполнению CEDAW содержали требование принять временные специальные меры для увеличения женщин в принятии решений.

Принятию срочных мер не препятствует и национальное законодательство. Статья 6 *Закона КР "Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства"* признает правомочным принятие "временных специальных мер, направленных на достижение фактического равноправия в гендерных отношениях".

Серьезные обязательства накладывает на Кыргызстан членство в ОБСЕ. Государства-члены ОБСЕ призываются обеспечить осуществление равенства возможностей между женщинами и мужчинами не только де-юре, но и де-факто, включая экономические возможности и возможности полноценного участия во всех аспектах политической и общественной жизни. Существует специальный *"План действий ОБСЕ по гендерным вопросам"*.

Большое значение имеют рекомендации Международной организации труда (МОТ), в которых ключевая роль придается механизму трехстороннего сотрудничества между организациями трудящимися, союзами работодателями и представителями правительств. Это сотрудничество играет основную роль в установлении гарантий и контроля над соблюдением минимальных норм условий труда и социальной защиты населения. За многие десятилетия своего существования МОТ, в которую входят 150 государств, приняла свыше 170 международных конвенций, включая такие документы, касающиеся положения трудящихся женщин, как *Конвенции № 100 "О равном вознаграждении"* (1951г.), *№ 103 "Об охране материнства"* (1952г.), *№ 111 "О дискриминации в области занятости"* (1958г.).

Отдельно следует отметить *Конвенцию МОТ № 156 и Рекомендацию №165 (1981г.) «О трудящихся с семейными обязанностями»*. В соответствии с Конвенцией, каждое государство - член МОТ должно поставить одной из целей своей национальной политики проведение мер, которые гарантировали бы права лиц с семейными обязанностями на занятость и социальную защиту, обращая особое внимание на организацию государственных или частных служб быта, детских учреждений и оказание помощи семье.

Эти документы относятся к трудящимся женщинам и мужчинам, имеющим обязанности по отношению к находящимся на их иждивении детям и другим ближайшим родственникам, которые нуждаются в их заботе и поддержке. Особенность этих документов в том, что их выполнение потребует коренного изменения традиционной модели общества и семьи, когда в большинстве стран мира доминирует мужчина, исполняющий роль главы семьи, а женщины рассматриваются в качестве объекта его власти и попечения. Речь идет о равных возможностях для трудящихся женщин и мужчин в выборе занятий и о равных семейных обязанностях, во всех сферах семейно-бытовой деятельности. С принятием этой Конвенции МОТ, сохраняя верность своим прежним конвенциям об охране материнства и добиваясь их признания и реализации, идет дальше, стремясь изменить общественное мнение в пользу равных возможностей женщин и мужчин на участие во всех сферах производственной, политической и культурной жизни.

Такой подход уже имеет отражение в законодательстве Кыргызстана. В частности, в новом *Трудовом Кодексе КР (2003г.)* глава «Труд женщин» переименована в главу «Особенности регулирования труда женщин и других лиц с семейными обязанностями». Одним из нововведений является отказ от некоторых норм советского протекционистского законодательства по отношению к женщинам, когда меры, направленные на социальную защиту, на практике в условиях рыночной экономики и конкуренции приводили к ограничению их возможностей. Так, теперь ст.97 и ст.100 разрешают привлекать беременных женщин к работе в ночное и сверхурочное время, если такая работа не запрещена медицинским заключением; ст.306 допускает направление в командировки, привлечение к сверхурочной работе, работе в ночное

время, выходные и нерабочие праздничные дни беременных женщин и женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет, в случаях, если такая работа не запрещена по медицинским показаниям.

Глава IV «Гендерное равенство в трудовых отношениях» Закона КР «Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства» также основывается на принципе равного доступа к трудовой деятельности: работодатель обязан обеспечить равенство лиц разных полов через принятие мер, направленных на создание возможностей для совмещения трудовой деятельности с обязанностями родителей (ст. 16).

В Законе также оговаривается принцип равной оплаты труда при одинаковой квалификации и одних и тех же условиях труда (ст.17); гарантии равноправия в случае массового увольнения работников – число увольняемых лиц обоих полов должно быть пропорционально сложившейся численности персонала учреждения (ст. 18). Оговариваются законом также вопросы, связанные с правами лиц, в течение 3-х лет, не повышающихся в должностях и не направленных на обучение с целью повышения квалификации (ст.21), запрет на давление или преследование лиц обоих полов, подвергшихся сексуальным домогательствам на работе.

Существует в Законе и специальная Глава «Гарантии гендерного равенства в управлении государством и прохождении государственной службы»: ст.10 «Гарантии гендерного равноправия на государственной службе» декларирует равные права, обязанности, ответственность и равные возможности при поступлении на государственную службу. Руководителям государственных органов вменяется в обязанность обеспечение равного доступа лицам обоих полов к государственной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой. Замещение вакантных должностей в государственной службе, в том числе руководящих, обеспечивается через проведение конкурсов, в которых в равной мере и на равных условиях участвуют лица разного пола. Не допускается объявление конкурсов только для лиц одного пола.

Однако, в силу сложившейся традиции сегрегирования гендерного вопроса в отдельном законе, остальное законодательство Кыргызской Республики практически не содержит специальных норм, направленных на достижение гендерного равенства на государственной службе. Большинство нормативных документов в этой сфере сформулированы как гендерно-безразличные. Хотя в политических декларациях чаще звучит понятие «гендерно-нейтральные», что не соответствует действительности, так как в этом случае необходимо обязательное проведение гендерного анализа, по результатам которого делается заключение о прогнозируемом одинаковом влиянии закона, как на женщин, так и на мужчин, и сохранение существующего положения. Положение с равными правами и возможностями женщин и мужчин на государственной службе Кыргызстана, настоятельно требует изменения, для чего необходимо усовершенствовать существующее законодательство в сторону большей гендерной чувствительности.

**Гендерно-безразличный** означает, что гендерный анализ не проводился и вопросы гендера вообще не учтены. Влияние на гендерные отношения не известно, потому что гендер не принят во внимание и есть большая вероятность, что оно будет негативным, так как многие текущие политические, социальные и экономические структуры дают преимущества мужчинам (сознательно или бессознательно).

**Гендерно-нейтральный** означает, что вопросы гендера были проанализированы и было обеспечено, что проекты, программы и задания не повлияют на гендерное разделение и не приведут к увеличению гендерного неравенства и что они оказывают одинаковое влияние как на мужчин, так и на женщин не изменив взаимоотношения между ними.

**Гендерно-направленный** означает, что проекты, программы и задания помогут изменить последствия более низкого статуса женщины за счет целенаправленного использования определенных выгод для их блага; что различия воздействий на мужчин и женщин учтены в проектах, программах и заданиях и в них чувствуется, что женщины должны получить конкретную помощь в удовлетворении их нужд, которые раньше пренебрегались из-за их более низкого статуса или для обеспечения равенства при взаимодействии мужчин и женщин.

**Гендерно-позитивный** означает, что проекты, программы или задания будут активно способствовать обеспечению гендерного равенства за счет повышения статуса женщин и расширения их доступа к ресурсам, что они будут учитывать разницу во влиянии на женщин и мужчин и гарантировать улучшение положения женщин по отношению к положению мужчин.

Гендерно-позитивные, гендерно-направленные и гендерно-нейтральные направления и стратегии подразумевают наличие гендерного анализа. Гендерно-безразличное направление и стратегия не подразумевают проведения гендерного анализа вообще.

Программа Развития Организации Объединенных Наций  
Информационные материалы

Законы, регулирующие эти взаимоотношения, исходят из концепции идентичных прав работников, служащих – женщин и мужчин на рынке труда. При этом дополнительные функции женщины, традиционные гендерные отношения, роли и ценности не рассматриваются во взаимосвязи с трудовой деятельностью женщин. В законодательстве Кыргызстана ограничен круг гарантий и льгот, предоставляемых работающим женщинам. Те льготы, которые законом предусмотрены, в основном сконцентрированы вокруг беременности, рождения ребенка и связаны с обеспечением только репродуктивных прав.

Так, декларируя обеспечение равенства полов на государственной службе в качестве ключевого принципа, *Закон КР «О государственной службе»* предусматривает только одну меру, направленную на обеспечение политики равных прав и возможностей в государственной службе: «государственный служащий, находящийся в отпуске по беременности и родам или по уходу за ребенком, имеет приоритетное право на обучение» (ст.21). Данное положение – единственное в законе, которое декларирует приверженность идее гендерного равенства.

Конституция Кыргызской Республики декларирует принцип правового равенства людей. Но ввиду экономической обусловленности социального неравенства, законы обнаруживают свою истинную силу там, где идеи равенства сталкиваются с неравенством экономических условий или их последствий (например, при уравнивании женщин и мужчин в сфере труда). Российская исследовательница М. Баскакова пишет: «Демократизация общества и экономические реформы, постепенно перекраивают систему норм и ценностей современного общества соответственно этим процессам. Изменения, естественно коснулись стереотипов и практики участия женщин в экономике. И в этом отношении наше общество находится сегодня где-то в начале пути. В ситуации «переходного периода» крайне важны разработка и реализация государственной политики равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин в сфере занятости. При разработке политики важно помнить, что причины дискриминации женщин в сфере занятости и на рынке труда лежат не только в этой, но и в других сферах, и в первую очередь, в семье<sup>6</sup>».

Попытка создать основу специальных мер в государственной и муниципальной службе заложена в Указе Президента Кыргызской Республики «О мерах по совершенствованию гендерной политики» от 20 марта 2006г., который постановил считать целесообразным обеспечение не менее 30-процентного представительства женщин КР в государственных органах и органах местного самоуправления, в том числе на уровне принятия решений. Руководителям государственных органов и органов местного самоуправления при объявлении конкурса на замещение вакантной должности на государственной и муниципальной службе вменено в обязанность обеспечение равных условий и возможностей для участия лиц разного пола.

Однако в большинстве случаев Кыргызстан демонстрирует большей частью приверженность так называемой «*риторической стратегии*» по достижению гендерного равенства, выражающейся в высказываниях политических лидеров, формальном равенстве, зафиксированном в «гендерно-безразличном» национальном законодательстве и государственных программах.

В мире накоплен опыт осуществления «*стратегии позитивных действий*», направленной на создание реальных равных возможностей для продвижения женщин и мужчин в государственной службе, применяемая на всех ее этапах: подготовки потенциальных кандидатов на должность, отборе кандидатов и их назначении, в продвижении по службе.

Такой подход основан на принципиально новом понимании необходимости государственного вмешательства и объясняется неспособностью рыночных механизмов разрешить проблемы фактического равенства. Государственное вмешательство как своего рода предохранитель от превратностей рынка рассматривается в качестве механизма, реализующего договорные отношения между властью и гражданами, возникшего в результате эволюции гражданских прав и самого государства.

---

<sup>6</sup> Баскакова М. Равные возможности и гендерные стереотипы на рынке труда. М., 1998, с.15

## Формирование «культуры равенства» в государственных организациях: опыт зарубежных стран

В современной Европе развитие «культуры равенства» поддерживается политикой структур Евросоюза, выдвигающих на первый план задачу обеспечения равенства между женщинами и мужчинами. Широкое распространение сегодня получило понятие «государство, дружественное по отношению к женщинам», используемое как некий индикатор, с помощью которого страны могут быть классифицированы по двум основаниям:

- Признание государством гендерного различия в обеспечении ресурсами, например, в отношении пособий по безработице, детских пособий, развития сети детских дошкольных учреждений, пенсий (бенефициариев);
- Степень, в которой государство способствует включению женщин в сферу принятия политических решений (полисимейкеров) в качестве активных субъектов политики.

То есть необходимо отличать роль женщин в качестве «бенефициариев» (получателей) социальной политики и их роль в качестве участников разработки этой политики, и принимать меры на обоих уровнях. В отношении женщин и мужчин – государственных служащих актуальны – оба аспекта, так как с одной стороны, государство как «идеальный работодатель» должно обеспечивать равенство в занятости, с другой – государство ответственно за расширение участия женщин во властных структурах. Для целей настоящего исследования важно проанализировать зарубежный опыт поддержки женщин и как бенефициариев, и как полисимейкеров.

### **Женщины как получатели социальных услуг**

Усилия по обеспечению равных возможностей для женщин как бенефициариев в основном сводятся к таким мерам, как равная оплата за равный труд, равное обращение в сфере занятости, предоставление социальных льгот (пособия по безработице, пенсионное обеспечение, материнский/родительский отпуск по уходу за ребенком, услуги детских дошкольных учреждений). Основное внимание уделяется предоставлению женщинам равных возможностей на рынке труда, а защита прав женщин в приватной домашней сфере обеспечивается через законодательства о насилии в семье, совместном владении семейной собственностью и пенсионном обеспечении.

Концептуальные основы нового подхода заложены в **Норвежском** законе «О политике равенства на 90-е годы», лозунгом которого является «Хорошая семейная политика – залог успешной политики равенства». В основе такого подхода – убежденность в том, что социальная политика обречена оставаться гендерно-несостоятельной, если она будет руководствоваться тезисом о том, что гражданин-работник (мужчина) *имеет* семью, а гражданка-мать (женщина) *находится* в семье. Основной упор в современной политике равенства делается на то, чтобы создать категорию гражданина-отца (“citizen-father”), то есть мужчины, выполняющего обязанности по уходу, вытекающие из законодательно закрепленного права на родительский отпуск. Вместе с тем «домашний статус» гражданина отца, ухаживающего за маленьким ребенком, напрямую зависит от степени участия его жены в профессиональной занятости на рынке труда.

Закон с таким концептуальным подходом был принят в условиях, когда в Норвегии существовали препятствия на пути к достижению равенства, сходные с ситуацией в современном Кыргызстане: с одной стороны, недостаточное участие мужчин в семейной жизни, выполнении домашних обязанностей по уходу за членами семьи; с другой – особенности организации рынка труда с отсутствием должного внимания к семейным обязанностям наемных работников.

В этих условиях в Норвегии были предприняты важные шаги:

- Изменения в трудовом законодательстве, увеличивающие продолжительность отпуска по уходу за ребенком с сохранением рабочего места с одного до трех лет;
- Введение гибких схем использования отпуска по уходу за ребенком: в период оплачиваемого отпуска (52 недели<sup>7</sup>) родитель может комбинировать выполнение родительских обязанностей с профессиональной занятостью. Например, родитель может выбирать между годичным отпуском с полным отрывом от производства или двухгодичным отпуском, в течение которого он может работать в режиме частичной занятости;
- Предоставление отцу обязательного четырехнедельного отпуска по уходу за ребенком, причем эти четыре недели включаются в общий 52-недельный срок оплачиваемого отпуска. Если отец не желает воспользоваться этой возможностью, то супруги теряют право на получение пособия за эти четыре недели. «Принудительно-добровольный» характер отцовского отпуска повышает роль работающей женщины в семье. Если будущая мать к моменту рождения ребенка не работала, то отпуск отца не будет оплачен;
- Уход за членами семьи (или «обслуживающий труд» - термин, который в последнее время становится все более употребительным для обозначения этих видов деятельности) дает женщинам право на пенсионное обеспечение<sup>8</sup>.

В Европе на протяжении последних 25 лет в качестве образца в сфере законодательства о равенстве чаще всего рассматривается **Швеция**, где имеется большое число программ в области гендерного равенства и по увеличению благосостояния семей. Для оценки эффективности программ используется «Индекс инновационной семейной политики Виленски»<sup>9</sup>, согласно которому государства оцениваются по следующим трем направлениям семейной политики:

1. Наличие и продолжительность материнского или родительского отпуска по уходу за ребенком, наличие и величина пособия в период этого отпуска;
2. Наличие и доступность программ детского дошкольного воспитания;
3. Гибкость пенсионных систем.

По этой методике оценки семейной политики наибольшее число баллов набрали Швеция, Франция, Бельгия, Норвегия и Финляндия. Промежуточное положение заняли Дания, Германия, Австрия, Италия, Британия и Нидерланды. Ирландия оказалась на одном из последних мест.

Такая политика часто требует специальных законодательных изменений. Фундаментальную роль в процессе создания механизмов гендерного равенства в Финляндии, Норвегии и Швеции сыграло принятие законов о равенстве полов. Оно подводило итоги уже пройденного пути и создавало законодательную базу для дальнейшего обеспечения равных возможностей для женщин. Формально законы о равенстве полов имеют гендерно-нейтральный характер и могут быть использованы для защиты как женщин, так и мужчин. Тем не менее, в них включены положения, допускающие позитивные действия (то есть направленные на активное преодоление проявлений дискриминации) в отношении женщин как дискриминируемого пола.

В разработке законодательства о равенстве полов в каждой стране участвовали разные политические и общественные силы, стремившиеся повлиять на его характер. Например, в Норвегии к обсуждению законопроекта о равном статусе помимо политических партий были привлечены Конфедерация профсоюзов и феминистское движение. Феминистки не были согласны с первоначальной концепцией закона только как средства борьбы с дискриминационной практикой в трудовых отношениях. Они утверждали, что сам по себе запрет практики такого рода еще не обеспечивает проведения в жизнь принципа равных возможностей. Они

<sup>7</sup> Для сравнения: в Кыргызстане, согласно ст. 307 Трудового Кодекса, продолжительность оплачиваемого послеродового отпуска составляет 56 календарных дней (8 недель), в случае осложненных родов или рождения 2-х и более детей – 70 дней (10 недель).

<sup>8</sup> Яннаке Ван дер РОС. Реализация политики равенства полов на местном уровне: опыт Норвегии. В кн. Обеспечение равенства полов: политика стран Западной Европы. М.: Идея-Пресс, 2000, С.210-212

<sup>9</sup> Франсис ГАРДИНАР, Моника ЛЕЙНАР. Робкие и решительные. В кн. Обеспечение равенства полов: политика стран Западной Европы. М.: Идея-Пресс, 2000, С.97-98

предлагали отойти от строго нейтрального характера закона и допустить позитивные меры в отношении женщин.

Совершенно под другим углом зрения критиковала законопроект о равном статусе Норвежская Конфедерация профсоюзов. Ее возражения касались пунктов, связанных с выравниванием заработной платы женщин и мужчин. Конфедерация выступила против вмешательства правительства в регулирование вопросов заработной платы, настаивая на том, что оно должно оставаться прерогативой предпринимателей и наемных работников, обсуждающих эти вопросы в ходе коллективных переговоров. Стремясь сузить сферу вмешательства извне, Конфедерация первоначально требовала также ограничиться включением в закон лишь формулы "равная плата за равный труд", а не за "равноценный труд", как предлагала конвенция МОТ. В этом пункте Конфедерации пришлось уступить, хотя она осталась на негативной позиции по вопросу о возможности сравнения заработной платы женщин и мужчин, занятых у разных предпринимателей. Конфедерация профсоюзов настаивала на том, чтобы конфликты, связанные с равной оплатой труда женщин и мужчин, оставались в ведении судов по трудовым спорам, в которых представлены организации предпринимателей и трудящихся, а не передавались на рассмотрение Омбудсмана по равенству или Комиссии по проведению в жизнь Закона о равном статусе.

Данная проблема высвечивает сложности в использовании одного из часто рекомендуемых механизмов обеспечения прав на рабочем месте – подачи индивидуальных судебных исков. Возможность их подачи на первый взгляд является наиболее адекватным способом рассмотрения таких типов гражданских дел, где определение «пострадавшей стороны» не вызывает сомнений. А именно, когда какая-то конкретная женщина подверглась сексуальному домогательству, была уволена в связи с беременностью, либо ей было отказано в продвижении по службе. Другими словами, такой законодательный порядок является адекватным в случае актов дискриминации в отношении конкретных индивидов.

В противоположность этому (хотя в условиях Кыргызстана и такого рода судебные процессы еще не имеют прецедентов), требование соблюдения принципа равной ценности труда направлено на преодоление структурной недооценки женского труда. В случае индивидуального иска о нарушении принципа равной ценности женщина-работник фактически бросает вызов всей системе оплаты труда. Следовательно, вопросы структурной дискриминации в оплате труда затрагиваются не напрямую, а опосредовано. В результате порядок индивидуальных судебных исков оказывается плохо пригодным для решения проблем равной ценности на уровне всей структуры.

Эта проблема обнажает и другие сложности исполнения решений по системе индивидуальных исков. Дисбаланс власти, присущий отношениям между работодателем и наемным работником, а в системе госслужбы еще дополнительно усугубленный иерархическим подчинением, приводит к тому, что отдельной работнице будет очень непросто оспорить оценку своего труда. Особенно это сложно сделать в тех случаях, когда речь заходит о разнице в заработной плате по сравнению с мужчиной, занимающим сопоставимую профессиональную позицию в этом же учреждении. Судебные дела по вопросам равной ценности труда требуют детального рассмотрения системы оплаты труда. Даже в том случае, когда истцу удастся получить эту информацию, требуется ее анализ. Однако результаты такого анализа и ее оценка своего труда могут быть оспорены работодателем. Таким образом, подать квалифицированный иск по факту нарушений принципа равной оплаты за труд равной ценности без поддержки и экспертной помощи организаций, обладающих необходимыми знаниями и ресурсами, невозможно.

Дискуссии об этих скрытых барьерах были актуализированы при обсуждении Норвежского Закона о равном статусе, принятом в 1978г., в итоге в нем нашла отражение идея о том, что дискриминации подвергаются в основном женщины и поэтому они нуждаются в особой поддержке. В общих разделах Закона о равном статусе предусматриваются возможности для использования позитивных действий. Формулировка закона о том, что он "преследует цель в особенности улучшить положение женщин" была результатом компромисса между различны-

ми общественно-политическими силами. В окончательный вариант закона она была включена благодаря голосам социалистической левой партии.

В Швеции критика профсоюзами законопроекта о равенстве полов развивалась в другом направлении, чем в Норвегии. Она была направлена главным образом против его нейтрального характера. Многие шведские профсоюзы считали, что к женщинам необходим неравный подход, что они должны иметь право на сверх-компенсацию, чтобы противостоять воздействию дискриминации.

Последней из северных стран в 1986г. официально приняла Закон о равенстве полов **Финляндия**, хотя это не означало ее отставания в политике равных возможностей. Напротив, различия между полами по уровню образования, участию в наемном труде, статусе на работе и политической активности в начале 1980-х гг. были в Финляндии даже менее заметны, чем в других странах. Тем не менее, и там сохранялась дискриминация, не произошло глубокой трансформации традиционных взглядов на роль полов, что побуждало правительство к законодательной инициативе.

Финский закон 1986г. имел двойную цель: во-первых, остановить прямую и косвенную дискриминацию по признаку пола, прежде всего, в области занятости; во-вторых, способствовать распространению равных возможностей путем принятия специальных мер, улучшающих положение женщин на рынке труда. Закон предусматривал, что в случае доказанной дискриминации при приеме на работу потерпевшая сторона в частном секторе может добиться выплаты компенсации, в государственном секторе - восстановления справедливости и предоставления ей искомого места. Он требовал, чтобы мужчины и женщины имели равные возможности в сфере образования и профессиональной подготовки.

Постепенно во всех скандинавских странах гендерный нейтралитет законодательства о равенстве полов был модифицирован введением в него статей, прямо заявляющих, что цель законов - улучшить в особенности положение женщин.

Такая практика касается не только законов, направленных прямо на достижение гендерного равенства, но и создает целую систему законов, направленных на улучшение положения и расширение возможностей женщин. Например, в **Нидерландах** в 1990г. был принят Закон о развитии сети дошкольных учреждений, обеспечивающий им государственную финансовую поддержку.

### ***Женщины как субъекты политики***

Что касается второй части стратегий, направленных на увеличение числа и повышение статуса женщин как активных формирователей участников политики (полисимейкеров), участников процесса принятия решений, то зарубежный опыт также репрезентирует ряд эффективных стратегий.

Так, одним из нововведений **Финского** закона о равенстве полов было принятие квоты, в соответствии с которой представительство каждого пола среди членов государственных и муниципальных комитетов, комиссий, рабочих групп и других органов, занятых разработкой и принятием решений, не должно быть менее 40%. Квота распространялась только на назначаемые органы. Она значительно повлияла на гендерный состав государственной и муниципальной администрации. Согласно исследованию, проведенному через год после вступления закона в силу, женщины составляли 43% членов комитетов, 37% членов рабочих групп; 40% - членов исполнительных органов государственных департаментов.

Специальные усилия для увеличения числа женщин в государственной администрации были предприняты в **Швеции**. В 1988 году был принят поэтапный План действий, который содержал целевые установки женского участия в назначаемых комитетах и комиссиях - 30% на 1992 год, 40% на 1995 год, 50% на 1998 год. Эти нормы женского участия распространяются также на назначаемых от Швеции представителей в правления институтов, комиссий и комитетов Европейского Союза<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Н.СТЕПАНОВА. Политика гендерного равенства в Скандинавских странах. В кн. Гендерная реконструкция политических систем. СПб.: «Алетейя», 2003, С.991

Начиная с 1988г. руководство административных органов центрального и регионального уровня обязано представлять в Риксдаг (Парламент) ежегодные отчеты о гендерном составе этих органов. Принятие целевых установок и систематическая проверка их выполнения значительно увеличили присутствие женщин в органах, принимающих решения.

Меры, которые предпринимает правительство Швеции для осуществления поставленных целей, подразделяются на три типа: процедурные, статистические и поощрительные.

1. Согласно *процедуре* назначений должностных лиц кандидатуры, выдвинутые министерствами, должны быть зарегистрированы подразделением по гендерному равенству прежде, чем попасть в правительство для утверждения. От организаций, в которых происходит назначение, просят представить две кандидатуры - мужчину и женщину, чтобы правительство могло выбрать недопредставленный пол;
2. К *статистическим* мерам относится представление парламенту ежегодных отчетов о гендерном составе правлений административных органов, введенное в 1988 году;
3. *Поощрительные* меры в первую очередь принимают форму финансовой поддержки организаций, правлений и т.д. за их проекты и другие инициативы по увеличению представительства женщин. Эти фонды распределяются через национальный бюджет и имеют целью стимулировать политические партии, их женские федерации и социальных партнеров к тому, чтобы находить новые и неординарные методы увеличения числа женщин в органах, принимающих решения.

В **Нидерландах** правительством проводится кадровая политика, направленная на повышение участия женщин в процессах принятия решений: «способствовать увеличению числа женщин на руководящих управленческих постах, а также в высшем и среднем звене министерских структур». С конца 80-х годов при правительстве Нидерландов действует специальная межминистерская Координационная комиссия по делам равноправия. Кроме того, правительством был учрежден Консультативный орган по вопросам эмансипации, в состав которого входят независимые гендерные эксперты.

Практика Нидерландов включает в себя не только позитивные действия в виде квот для женщин, но и реализацию образовательных программ и программ по переподготовке женщин-претенденток на более высокие посты, подкрепленные государственными средствами.

В **Австрии** участие женщин в управлении делами государства рассматривается как важная составная часть демократической модели государственного устройства. Еще 20 назад были приняты такие нормативные акты как «Программа содействия женщинам, находящимся на государственной службе», «Закон о равном отношении к мужчинам и женщинам на государственной службе», «Закон о создании бюро уполномоченных по делам женщин в федеральных землях и крупных городах». Законодательство подчеркивает необходимость учитывать количественное соотношение между служащими женского и мужского пола при формировании комиссий, принимающих кадровое решение в отношении госслужащих.

В этих условиях становятся важными инициативы, подобные программе «Возможность-2000», которая действует в **Великобритании**<sup>11</sup> и направлена на то, чтобы заполнить разрыв между политическим обязательством и реальными действиями. Этот подход, названный премьер-министром Джоном Мейджором «самой смелой корпоративной инициативой в области равных возможностей, которую мы когда-либо видели» преследует цель изменить корпоративную и рабочую культуру организаций, чтобы позволить женщинам достигать самых высших постов.

В частности, для нас имеет значение изучение британской системы подготовки женщин, входящих в резерв кадров и имеющих опыт управленческой работы: выработка гласных критериев отбора для сбалансированного состава руководящих должностей, формы морального и материального стимулирования руководителей, осуществляющих гендерный паритет в

---

<sup>11</sup> КАНАПЬЯНОВА Р.М.. Философия гендерного соотношения в структуре административно-управленческой элиты. – Алматы: Жибек Жодлы, 1998.

работе с персоналом управления, содержащиеся в «Программе действий по достижению равенства и возможностей женщин на государственной службе».

В Программу включены следующие ориентиры по осуществлению поставленной цели:

- Усиление прав женщин при конкурсном приеме на государственную службу;
- Создание наименьших предпосылок для осознания женщинами бесперспективности ее карьеры;
- Пропорциональное представительство мужчин и женщин в высших управленческих кругах на административных государственных должностях;
- Предоставление широких прав государственным учреждениям в использовании мобильных моделей рабочего дня;
- Создание условий по уходу за детьми, а также использование других видов отпусков.

Существует также специальный механизм реализации Программы в отношении карьеры женщины, а именно:

- увеличение числа претенденток на отдельные должности;
- четкое и прозрачное определение количества и качества работ при неполном рабочем дне;
- утверждение новых штатных должностей в ключевых развивающихся службах и пропорциональное представительство лиц женского пола;
- мониторинг процесса продвижения женщин по службе;
- развитие новых форм трудовых взаимоотношений на государственной службе.

Все конфликты и споры по поводу незаконных дискриминационных действий по отношению к семье со стороны любого работодателя рассматривает Комиссия равных возможностей. Она имеет право вмешиваться, рассматривать причины при подозрении на дискриминацию в действиях работодателей, работников прессы, организаторов рекламы по вопросам служебного продвижения женщины, оплаты ее труда и т.д.

**В Ирландии** в 1986г. правительство подготовило документ «Политика равных возможностей и указания для госслужбы» в дополнение к «Белой книге по госслужбе». Этот документ в настоящее время является обязательным для ознакомления всех лиц, поступающих на госслужбу. В нем содержатся рекомендации для кадровых служб органов государственной власти и комиссий по отбору старших и высших должностных лиц, в которых подчеркивается необходимость обеспечения равных прав мужчин и женщин не только при приеме на работу в госаппарат, но и при решении вопросов о продвижении по службе.

Контроль за соблюдением положений упомянутого документа осуществляет Совместный комитет, состоящий из представителей специального отдела министерства финансов и профсоюзных организаций госслужащих. Комитет готовит ежегодные доклады о своей деятельности.

**В Канаде** федеральное правительство проводит специальную политику по обеспечению женщинам равных возможностей при приеме на работу и продвижении по госслужбе. В 1986г. был принят первый соответствующий закон, действие которого распространялось на часть частного сектора, находящегося в сфере федерального регулирования (преимущественно связь, транспорт и банковская сфера).

В 1995г. был принят новый Закон о равенстве возможностей при приеме на работу. Сфера его применения была распространена на всю федеральную госслужбу, включая армию, полицию, службу безопасности и разведки. В итоге в сфере действия закона оказалось 900 тыс. человек. Создав, единый режим в данной сфере для всех работодателей, включая само федеральное правительство, новый закон существенно расширил права и полномочия Канадской комиссии по правам человека. Так, Комиссия вправе подвергать проверке ежегодные отчеты работодателей, рассматривать жалобы, заседать в качестве арбитражного суда и выносить решения.

В этом же законе определена суть политики «позитивной дискриминации»: «добиться равенства возможностей в сфере занятости с тем, чтобы никому не было отказано в приеме на

работу или продвижении по службе по причинам, не связанным с его способностями, путем достижения этой цели исправить условия непривилегированного положения, в котором в сфере занятости оказались женщины.

В соответствии со статистическими данными, доля женщин на федеральной службе в последние годы неуклонно росла, несмотря на общее сокращение госаппарата, и составляет около 45 %.

Немаловажным для нас является тот факт, что постепенно и в **России** приходят к пониманию необходимости введения специальных мер. Государственной Думой Российской Федерации разработана Концепция законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин. В разделе "Совершенствование законодательства о государственной службе" говорится о законодательных основах, "имеющих временный характер, по устранению фактического неравенства представительства мужчин и женщин в органах власти, а именно: разумного процентного соотношения при занятии лицами обоих полов руководящих должностей в органах государственного управления". Устанавливая необходимость формирования правовой основы развития государственной службы по достижению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин на высших государственных должностях, Концепция направлена на:

- признание женщин "догоняющим полом", социальное положение которого хуже, чем положение мужчин, в связи с этим проведение мер в целях преодоления сложившегося разрыва, не рассматривая их как гендерную дискриминацию;
- усиление анти-дискриминационной гендерной политики, широкое фиксирование этого требования в законодательных документах и институционализация ответственности за нее;
- выравнивание доли женщин на руководящих должностях, должностях специалистов высшей категории в федеральных органах исполнительной власти, органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в судах, прокуратуре, иных правоохранительных органах, органах местного самоуправления, а также в наблюдательных советах государственных компаний и фондов, других коммерческих и некоммерческих структур с государственным участием;
- включение в содержание должностных инструкций положений о недопущении гендерной дискриминации при исполнении профессиональных обязанностей.

Достижение цели фактического равенства женщин и мужчин в государственной службе, таким образом, достаточно серьезно зависит от политической воли и возможностей государства. Однако усилия только государства к успеху привести не могут. Опыт зарубежных стран свидетельствует, что для реализации этой цели необходимо сотрудничество многих структур, в частности:

- *Влияние международных организаций.* В случае со странами Западной Европы именно вмешательство Европейской Комиссии привело к созданию процедуры отчетности по выполнению Директивы «О равной оплате труда» и ряду судебных процессов в отношении ряда стран. В отношении Франции данная процедура была прекращена в 1981г. после принятия специального закона в этой области. Судебное решение в отношении Британии имело своим результатом принятие на национальном уровне Положения о равной ценности в 1983г.

- *Судебные инстанции.* Во Франции в состав специальных судебных органов, рассматривающих трудовые споры, входят два непрофессиональных «трудовых арбитра», избираемые работодателями и наемными работниками. Работодатели, нарушающие принцип равной оплаты за труд равной ценности, могут подвергаться штрафам каждый раз, когда судом доказана несправедливость в вознаграждении работника. В случае если подобные правонарушения имеют место более одного раза в течение года, величина штрафа может быть увеличена, а сам работодатель может быть заключен под стражу на срок до 2-х месяцев. В Британии необходимость привлечения независимого эксперта в определенной степени снимает с суда обязанность сопоставления ценности работ.

○ *Официальные органы по вопросам равенства.* Во Франции задача «участия в определении, внедрении и обеспечении реализации политики равенства полов» возложена на Высший совет по делам профессионального равенства. В Великобритании действует две независимые финансируемые правительством организации по равноправию – Комиссии по равным возможностям в Северной Ирландии и в Великобритании.

○ *Профсоюзы.* В большинстве зарубежных стран, причем не только развитых, именно профсоюзам принадлежит ключевая роль в улучшении условий труда женщин и разработка норм для ведения переговоров на предмет увеличения суммы оплаты и продолжительности родительского отпуска. Например, в Коста-Рике статья коллективного договора Ассоциации государственных служащих предусматривает трехдневный отпуск для отца при рождении ребенка, пятидневный – при рождении нескольких детей<sup>12</sup>. Канадский профсоюз муниципальных служащих заключил договор с местными администрациями, включающий специальную статью об отпуске в связи с болезнью члена семьи<sup>13</sup>. Включение гендерных вопросов в коллективные переговоры, учет интересов всех работников с семейными обязанностями, вопросов охраны материнства в коллективные соглашения, расширение представительства женщин в профсоюзах в целом и руководстве на всех уровнях – перспективные стратегии для развития профсоюзного движения Кыргызстана.

○ *Женское движение и гендерные эксперты.* Роль данной группы трудно переоценить, так как именно инициативы, исходящие из этой среды зачастую становились началом взаимодействия всех заинтересованных сторон для достижения фактического равенства полов в государственной службе.

---

<sup>12</sup> Буклет МОТ № 2 «Условия труда», Международное бюро труда, Женева, С. 14.

<sup>13</sup> Буклет МОТ № 3 «Материнство и семейные обязанности», Международное бюро труда, Женева, С. 10

# Методология анализа

## Концепция гендерного анализа

Гендерные отношения пронизывают все сферы жизни, что обуславливает необходимость проведения гендерного анализа во всех программах: в культуре, экономике, политике и управлении. Гендерный анализ<sup>14</sup> является попыткой скомбинировать техники социального и гендерного анализа с использованием методов совместного участия людей. Участие понимается как активное вовлечение разных групп, в том числе наиболее уязвимых, незащищенных категорий людей в процесс анализа проблемы, принятия решений, контроля над ресурсами, усиление их значимости как активных субъектов политики.

*Гендерный анализ* - это процесс оценки различного воздействия, оказываемого на женщин и мужчин, существующими или предлагаемыми программами, законодательством, государственным политическим курсом во всех сферах жизни общества. Гендерный анализ основан на сборе качественной информации, понимании гендерных тенденций в экономике и социальном развитии, использовании этих знаний для выявления потенциальных проблем и поиска решений. Этот инструмент позволяет увидеть и сравнить, каким образом и почему политические, экономические, социальные и иные факторы влияют на женщин и мужчин.

Гендерный анализ основан на убеждении в том, что *политика не может быть отделена от социального контекста*, что социальные вопросы - неотъемлемая составная часть экономических. Анализ социального воздействия (социальная экспертиза), включающий гендерный анализ, не является просто "прибавкой", которая должна быть рассмотрена после оценки затрат и прибылей (выгоды/пользы), а представляет собой интегральный компонент любого добротного анализа политического курса во всех сферах жизни. Он пронизывает от начала и до конца полный цикл политического процесса по выработке и реализации государственной деятельности.

*Суть гендерного анализа - в раскрытии любых последствий для обоих полов*, а не в том, чтобы способствовать продвижению или ослаблению позиций одной из сторон. В целом, анализ, основанный на гендерном подходе - важная часть *универсального социально-экономического анализа государственной политики*. Социально-экономические данные, обработанные в свете учета половых различий, свидетельствуют, например, о том, что в среднем мужчины располагают более высокими доходами по сравнению с женщинами, и что женщины оказываются в невыгодном положении в результате осуществления своих гендерных социальных ролей и неадекватной оценки этих ролей в обществе. Однако в случаях, когда мужчины оказываются в невыгодном социально-экономическом положении (например, более ранняя мужская смертность) - гендерный анализ высветит также и подобные факты.

Существуют различные способы применения гендерного анализа на практике. На международном уровне Организация Объединенных Наций, Мировой Банк, Международная Организация Труда подготовили руководства по гендерному анализу или опубликовали заявления по гендерному анализу. Правительства многих стран (например, Новой Зеландии, Норвегии, Канады и др.) также выпустили руководства (инструкции) по гендерному анализу.

Реальное положение мужчин и женщин может быть различно как вследствие пола (биологических различий), так и вследствие гендерных особенностей (социальных различий). Система мер или программа, законодательство, разработанные *без учета* этих различий, могут *не соответствовать интересам* и чаяниям ни женщин, ни мужчин. Такой политический курс не способен оказать *нужного воздействия*, а значит, *не может быть социально достаточным и достоверным*.

Гендерный анализ подвергает сомнению утверждение о том, что любой человек, независимо от пола, испытывает одинаковое воздействие политических курсов, программ и зако-

<sup>14</sup> ШВЕДОВА Н.А. Просто о сложном: гендерное просвещение (Пособие): Очерки политической теории и истории.

нодательства. По существу, такая политика игнорирует различные физические, социальные, экономические характеристики и жизненный опыт женщин и мужчин, также как и особых групп женщин и мужчин (например, инвалидов.) Ведь равенство означает обеспечение всем людям, независимо от их пола, расы или способностей, одинаковых возможностей доступа к позитивным результатам проводимого политического курса.

### **Методика гендерного анализа учреждений**

Власть в социальных институтах распространяется неравномерно. Пол – одна из составляющих неравенства во власти. Однако существуют особые «ядровые зоны», где паттерны власти мужчин наиболее очевидны. Сфера государственного управления - одна из таких «ядер».

Гендерный анализ государственных учреждений, предпринятый в данном исследовании, основывается на трехчастной структурной модели гендерных отношений – «анализе гендерного режима», разработанной австралийским социологом Робертом Коннелом, который на основе исследований последних десятилетий выявил существенным образом различающиеся структуры взаимоотношений женщин и мужчин<sup>15</sup>.

Одна из них связана с разделением труда: организацией домашнего труда и заботы о детях, разделением между бесплатной и оплачиваемой работой, сегрегацией рынков труда и созданием «мужских» и «женских» рабочих мест, дискриминацией при профессиональной подготовке и продвижении по службе, неравными зарплатами.

Вторая связана с властью, контролем и принуждением: государственными и бизнес иерархиями, институциональным и личным насилием, регулированием сексуальности и полицейским надзором, властью в семье.

Третьей структурой гендерных взаимоотношений Р.Коннел называет присутствующее во всех социальных взаимодействиях эмоциональное измерение (катексис).

Хотя эти структуры существенным образом различаются, это не значит, что они вообще отделены друг от друга. На самом деле они все время пересекаются. Например, эмоциональные пристрастия и предубеждения руководителей, наделенных властью, зачастую отражаются на разделении труда, а значит, и создают неравные возможности для продвижения по службе, получения поощрений, доступа к реальному и символическому капиталу.

В данном исследовании проводился анализ гендерного режима центрального аппарата Министерства экономики и финансов Кыргызской Республики (МЭиФ КР) в период с 1 октября 2003 года по 1 июля 2006 года.

Анализ гендерного режима МЭиФ КР в сфере *РАЗДЕЛЕНИЯ ТРУДА* включает следующие показатели:

- Наличие разделения на мужской и женский труд и различия в их оценках;
- Связь этих различий с получаемыми вознаграждением и выгодами;
- Наличие условий для сочетания работы с семейными обязанностями и их влияние на карьеру работников.

Анализ гендерного режима МЭиФ КР в структуре *ВЛАСТИ* включает следующие показатели:

- Распределение женщин и мужчин в иерархической системе министерства;
- Различия, приводящие к ограничению/исключению возможностей для успешного карьерного продвижения и повышения квалификации

Анализ гендерного режима МЭиФ КР в сфере *КАТЕКСИСА* основан на изучении:

- Наличие предубеждений по признаку пола и их влияние на взаимоотношения в коллективе;

---

<sup>15</sup> CONNELL R.W. Gender and Rower. Society, the Person and Sexual Politics. Cambridge: Polity Press, 1987, P. 91-141.

- Наличие значимых практик, поддерживающих солидарность по признаку пола.

Полученные результаты исследования, представленные ниже, не всегда можно четко распределить между этими тремя сегментами, что усугубляет их влияние на характеристики гендерного режима министерства и доказывает необходимость изменения на структурном уровне.

## **Анализ гендерного режима Министерства экономики и финансов КР (на примере анализа центрального аппарата)**

### **Общая информация о министерстве**

В соответствии с Постановлением Правительства КР от 21 октября 2005 года в структуре Правительства функционирует Министерство экономики и финансов КР. В январе 2006 года завершился процесс формирования новой структуры министерства, в том числе и Центрального аппарата<sup>16</sup>.

Гендерный анализ центрального аппарата министерства охватывает период с 1 октября 2003г. по 1 июля 2006г.

Центральный аппарат в результате реформирования увеличился на 49 человек: с 250 человек в 2005 году до 299 человек в 2006 году.

Основные изменения в структуре центрального аппарата: ликвидированы департаменты как отдельное звено в управлении, увеличено число управлений и отделов.

В центральном аппарате министерства на 1 июля 2006г. фактически было занято 281 человека:

- *Руководство (Р)* - 7 чел., 2 вакансии;
- *Управление бюджетной политики (УБП)* - 3 отдела, 16 чел.;
- *Управление межбюджетных отношений (УМО)* - 2 отдела, 10 чел.;
- *Управление политики социальных расходов (УПСР)* - 2 отдела, 12 чел.;
- *Управление политики расходов государственного управления (УПРГУ)* - 2 отдела, 11 чел.;
- *Управление политики финансирования реального сектора (УПФРС)* - 2 отдела, 8 чел., 1 вакансия;
- *Управление стратегии фискальных реформ (УСФР)* - 3 отдела, 12 чел., 4 вакансии;
- *Управление фискального законодательства (УФЗ)* - 3 отдела, 14 чел., 1 вакансия;
- *Управление анализа и формирования доходов бюджета (УАФДБ)* - 2 отдела, 13 чел.;
- *Управление макроэкономической политики (УМП)* - 3 отдела, 20 чел.;
- *Управление структурных реформ и регуляторной политики (УСРРП)* - 2 отдела, 11 чел.;
- *Управление программ экономического развития (УПЭР)* - 2 отдела, 10 чел.;
- *Управление политики государственных инвестиций (УПИ)* - 2 отдела, 12 чел.;
- *Управление государственного долга и активов (УГДА)* - 2 отдела, 14 чел.;
- *Управление координации помощи (УКП)* - 2 отдела, 13 чел.;
- *Центральное казначейство (ЦК)* - 9 отделов, 43 чел., 8 вакансий;
- *Управление аудита государственных финансов (УАГФ)* - 3 отдела, 14 чел., 1 вакансия;
- *Управление делами (УД)* - 9 отделов и др. подразделений, 39 чел., 1 вакансия;
- *Пресс-служба (ПС)* - 2 чел.

<sup>16</sup> Новое штатное расписание было утверждено распоряжением Премьер-министра Кыргызской Республики от «23» января 2006 года № 35.

## Представленность женщин и мужчин в кадровом составе служащих министерства

На 1 июля 2006г. в составе министерства на государственной службе работали 157 женщин (56%) и 124 мужчины (44%)<sup>17</sup>.

В целом, число мужчин и женщин в ключевом министерстве страны примерно равное.

При более детальном рассмотрении данных по подразделениям обнаруживается, что существуют подразделения, в которых существует количественный гендерный дисбаланс, когда в составе подразделения представленность одного из полов составляет менее 30%.

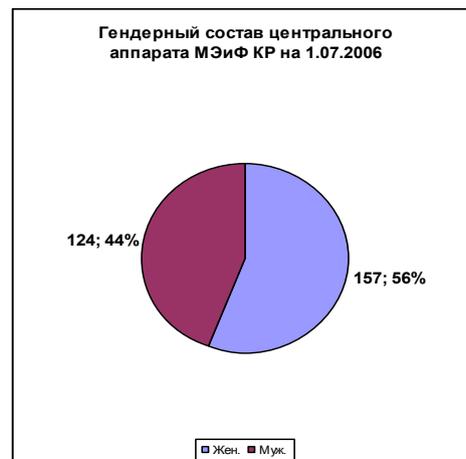


Таблица № 1. Представленность женщин и мужчин в подразделениях в МЭиФ КР на 1.07.2006

	Всего	Ж	Ж, %	М	М, %	оценка
Руководство	7	1	14,29	6	85,71	дисбаланс
Управление аудита государственных финансов	14	2	14,29	12	85,71	дисбаланс
Управление анализа и формирования доходов бюджета	13	10	76,92	3	23,08	дисбаланс
Управление бюджетной политики	16	9	56,25	7	43,75	баланс
Управление государственного долга и активов	14	8	57,14	6	42,86	баланс
Управление делами	39	23	58,97	16	41,03	баланс
Управление координации помощи	13	8	61,54	5	38,46	баланс
Управление межбюджетных отношений	10	2	20,00	8	80,00	дисбаланс
Управление макроэкономической политики	20	15	75,00	5	25,00	дисбаланс
Управление политики государственных инвестиций	12	7	58,33	5	41,67	баланс
Управление политики расходов государственного управления	11	4	36,36	7	63,64	баланс
Управление политики социальных расходов	12	9	75,00	3	25,00	дисбаланс
Управление политики финансирования реального сектора	8	6	75,00	2	25,00	дисбаланс
Управление программ экономического развития	10	4	40,00	6	60,00	баланс
Управление структурных реформ и регуляторной политики	11	8	72,73	3	27,27	дисбаланс
Управление стратегии фискальных реформ	12	5	41,67	7	58,33	баланс
Управление фискального законодательства	14	2	14,29	12	85,71	дисбаланс
Центральное казначейство	43	33	76,74	10	23,26	дисбаланс
Пресс-служба	2	1	50,00	1	50,00	баланс

Наибольший дисбаланс по представленности сотрудников женского и мужского полов на уровне отдельных подразделений наблюдается:

- в пользу *мужчин*: в Руководстве министерства из 7 человек только 1 женщина, в Управлении аудита государственных финансов и в Управлении фискального законодательства по 12 мужчин и 2 женщины; в Управлении межбюджетных отношений – 8 мужчин и 2 женщины;
- в пользу *женщин*: в Управлении анализа и формирования доходов бюджета – 10 женщин и 3 мужчины, в Центральном казначействе – 33 женщины и 10 мужчин, в трех управлениях

Согласно Рекомендации Экономического и Социального совета ООН в структурах управления дисбалансом считается преобладание лиц одного пола более 70%.

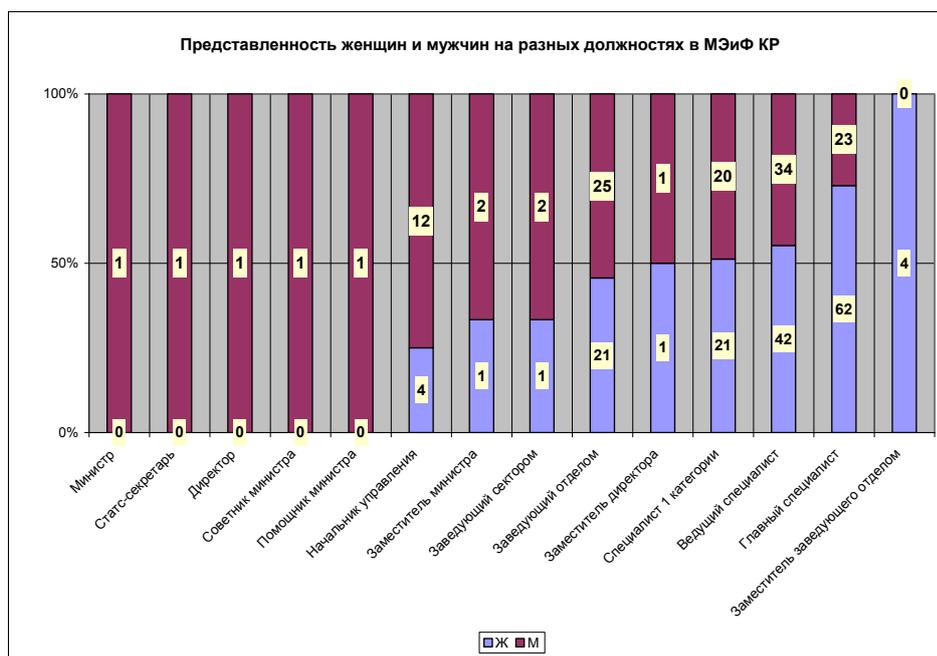
<sup>17</sup> Эти показатели не изменились по сравнению с 01.10.2005.

(макроэкономической политики, политики социальных расходов, политики финансирования реального сектора) женщины составляют 75%.

Приграничное положение занимает Управление структурных реформ и регуляторной политики.

Рассмотрение гендерного распределения в должностной иерархии демонстрирует, что:

- существуют 5 категории должностей, на которых нет женщин, в то время как мужчины не представлены только среди заместителей заведующих отделом;
- должностей, где мужчин преобладают 4 категории: начальник управления, заместитель министра, заведующий отделом и заведующий сектором; женщины продолжают преобладать на должностях главных и ведущих специалистов;
- примерно равное распределение мужчин и женщин наблюдается на уровне заместителей директора и специалистов 1 категории.



Анализ представленности женщин и мужчин на руководящих должностях показывает, что мужчин-руководителей больше, чем женщин на 13 человек.

По отношению к общему числу женщин в министерстве женщины-руководители составляют 20,4%, а мужчины-руководители – 36,3% от общего числа сотрудников мужского пола. Следует отметить положительную динамику за последние полгода: в октябре 2005 года данное соотношение было 20% и 43% соответственно, то есть раньше почти половина мужчин в министерстве занимала руководящие должности.

Таблица № 2. Гендерный состав сотрудников МЭиФ КР на руководящих должностях на 1.07.2006

Должность	Ж	М	Всего
Министр	0	1	1
Заместитель министра	1	2	3
Статс-секретарь	0	1	1
Директор	0	1	1
Начальник управления	4	12	16
Заместитель директора	1	1	2
Заведующий отделом	21	25	46
Заместитель заведующего отделом	4	0	4
Заведующий сектором	1	2	3
Всего	32	45	77

Данные позволяют выделить те должностные уровни, где наблюдается гендерный дисбаланс. Так, высшим уровнем, на котором женщины представлены приблизительно на равных с мужчинами, является заведование отделом или сектором. На следующем должностном уровне – начальники управлений – женщин уже в 3 раза меньше, чем мужчин.

Из 7 человек, составляющих Руководство и его аппарат, всего 1 женщина – заместитель министра, которую занимает сегодня Тажикан Калимбетова, которая много лет до этого проработала в финансово-экономической системе. Занятие поста заместителя министра финансов женщиной является в некотором роде традицией в данном Министерстве: на этом посту ранее работали Ольга Лаврова и Уктумкан Абдуллаева. Ни одна из предыдущих женщин-заместителей министра не стала министром ни в данном, ни в других ведомствах, пост заместителя министра стал для этих женщин своеобразным «потолком», выше которого подняться не удается.

Уровень массового присутствия женщин – это группа «главные специалисты», на котором задерживается большинство женщин. Практика показывает: несмотря на то, что это опытные сотрудницы с большим стажем, процент женщин при дальнейшем продвижении вверх является непропорционально меньшим, чем у мужчин. Так, это становится очевидным при анализе абсолютных цифр: 23 мужчин-главных специалистов и 25 мужчин – заведующих отделами, в то время как число женщин-главных специалистов – 62, а среди заведующих отделами – только 21 женщина, то есть в 3 раза меньше пропорция, чем у мужчин на этом уровне. Эта тенденция пропорционального уменьшения представленности женщин на каждом последующем уровне также сохраняется и становится более ярко выраженной.

Есть еще одна особенность: большинство женщин-руководителей сконцентрировано в тех подразделениях, где женщины среди сотрудников преобладают. Особенно это видно на примере Центрального казначейства, Управления делами, Управления анализа и формирования доходов бюджета. При этом в этих структурах присутствует и существенная группа руководителей-мужчин. В то же время в подразделениях, где численно преобладают мужчины, например, в Управлении фискального законодательства женщин-руководителей нет ни одной.

Неравномерное распределение женщин и мужчин наблюдается также при анализе по должностям в соответствии с Реестром государственных должностей Кыргызской Республики. Женщины в министерстве сконцентрированы на старших и младших административных должностях.

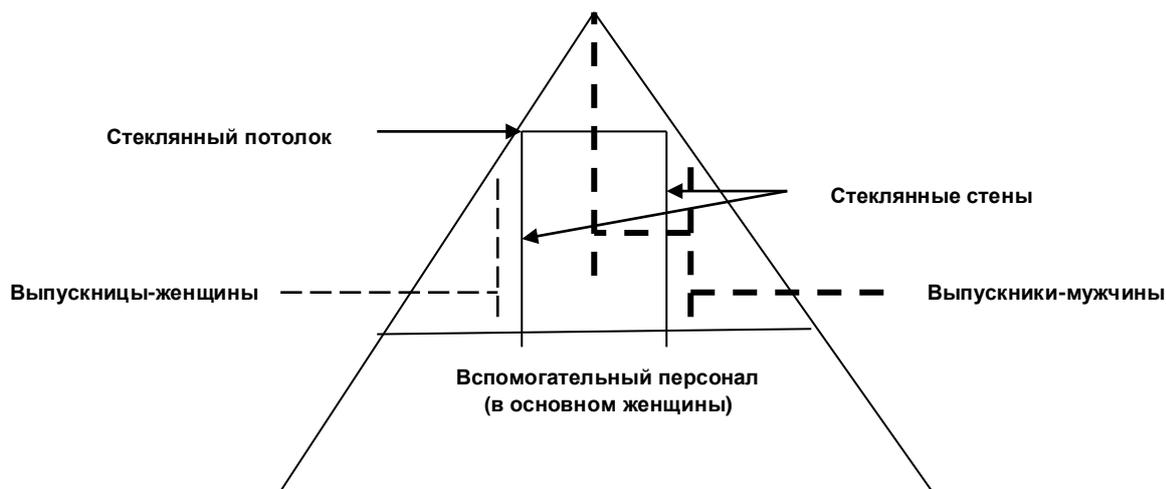
**Таблица № 3. Соотношение женщин и мужчин на политических и административных должностях в МЭиФ КР на 1.07.2006**

	<b>жен.</b>	<b>муж.</b>
Политическая должность	1	3
Высшая административная должность	0	1
Главная административная должность	5	14
Старшая административная должность	88	52
Младшая административная должность	63	54
<b>всево</b>	<b>157</b>	<b>124</b>

Таким образом, в «организационной пирамиде» министерства в результате конкурентного продвижения без учета гендерных различий сотрудников, женщины столкнулись с традиционным для патриархатных<sup>18</sup> обществ феноменом, описываемым термином «стеклянный потолок и стеклянные стены». То есть налицо система, в которой чем выше уровень иерархии, тем меньше в нем представлены женщины и наоборот, также существует половая сегрегация по подразделениям.

<sup>18</sup> Патриархатное общество - общество, основанное на власти мужчин.

### «Стеклянный потолок» и «стеклянные стены» в организационной пирамиде



**«Стеклянный потолок»** - распространенная закономерность, когда для отказа в продвижении женщин на высшие посты отсутствуют объективные причины, однако в организациях складывается ситуация, когда квалифицированные женщины могут претендовать на должности только до определенного уровня, невидимые барьеры препятствуют их продвижению.

На уровне младшего управленческого звена женщинам обычно поручают функции, которые считаются «нестратегическими». Посты руководителей основных подразделений, через которые пролегает путь наверх, остаются за мужчинами. Часто это усугубляется отрывом женщин от формальных и неформальных связей, необходимых для продвижения внутри организаций. Для женщин с семейными обязанностями это может быть затруднено еще и необходимостью сочетать работу с заботой о семье.

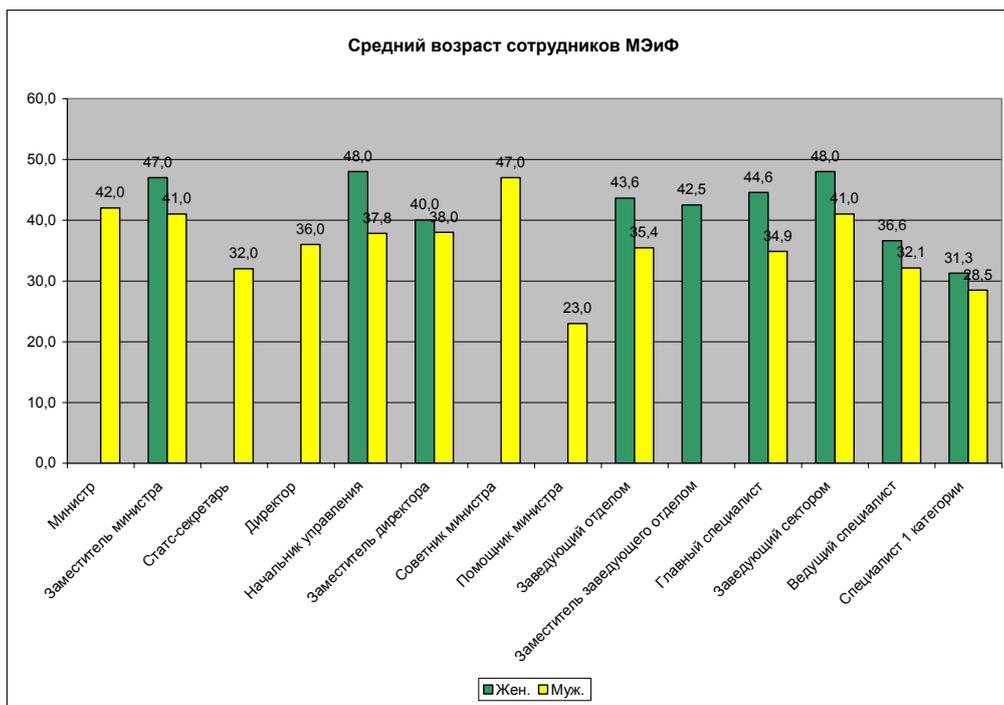
**«Стеклянные стены»** - профессиональная сегрегация, при которой женщины-руководители сосредоточены в определенных секторах. К примеру, большинство женщин-менеджеров возглавляют отделы по учетной работе, организационному обеспечению, в то время как управление ресурсами и принятие стратегических решений сосредоточено в других секторах.

Даже в случаях, когда женщины добиваются министерских постов, чаще всего это министерства здравоохранения, образования, социальной защиты. Занять пост министра в нетрадиционных для женщин отраслях очень сложно.

### **Возрастной состав женщин и мужчин - сотрудников министерства**

Сравнительный гендерный анализ возрастного состава целесообразно проводить на уровне руководящих должностей, поскольку этот показатель позволяет обнаружить различия в возрасте, в котором сотрудники достигают определенных уровней управления.

Такой анализ в центральном аппарате МЭиФ КР показал, что есть значительный разрыв в возрасте женщин и мужчин на всех должностях, женщины достигают руководящих должностей значительно более старшем возрасте, чем мужчины.



Минимальный возрастной разрыв уже наблюдается на уровне специалистов 1-й категории – 2,8 лет. Чем выше уровень, тем больше становится разрыв, а на уровне главных специалистов и выше разрыв приближается к 10 годам.

Если обратиться к анализу возрастного разрыва на руководящих должностях по подразделениям, то выделяются Управление макроэкономической политикой, где средний возраст женщин заведующих отделом 47 лет, а мужчины – 24 года, таким образом, возрастное отставание женщин составляет 23 года; Управление структурных реформ и регуляторной политики – 48 и 26 лет соответственно, а разрыв – 22 года; Управление бюджетной политики – 53 и 35 лет соответственно, разрыв – 18 лет.

Карьерное продвижение женщин происходит значительно медленнее, чем у мужчин, достигших того же ранга. Так, если мужчины в среднем становятся начальниками управлений в возрасте примерно 37 лет, то женщинами эта властная планка покоряется гораздо позднее – в 48 лет.

Карьерный рост мужчин значительно более стремительный, например, самым молодым заведующим отделом в министерстве является мужчина 24 лет, в то время как самой молодой женщине на этой должности 30 лет. На уровне начальников управления большинство мужчин 32-35 лет, а самой молодой женщине в этой категории 43 года.

**Таблица № 4. Средний возраст женщин и мужчин в МЭиФ КР на 1.07.2006**

Должность	женщины, лет	мужчины, лет	разница, лет
Министр	-	42,0	-
Заместитель министра	47,0	41,0	6,0
Статс-секретарь	-	32,0	-
Директор	-	36,0	-
Начальник управления	48,0	37,8	10,2
Заместитель директора	40,0	38,0	2,0
Советник министра	-	35,0	-
Заведующий отделом	43,6	35,4	8,2
Заместитель заведующего отделом	42,5	-	-
Главный специалист	44,6	34,9	9,7
Заведующий сектором	48,0	41,0	7,0
Ведущий специалист	36,6	32,1	4,5
Специалист 1 категории	31,3	28,5	2,8

Закономерность неравных затрат времени на карьерное продвижение для женщин и мужчин прослеживается на всех уровнях управления в министерстве. При этом профессиональная компетентность, которая измеряется уровнем образования и стажем работы по специальности, у женщин не ниже, а чаще даже выше, чем у мужчин. Таким образом, пол сотрудников оказывает значительное влияние на скорость продвижения по службе, при этом мужской пол оказывается более выгодным положением.

Одним из возможных объяснений причин возрастного отставания в карьере женщин может быть необходимость делать перерывы в работе в связи с беременностью, родами и уходом за детьми. Но в данном случае этот аргумент не может быть принят как исчерпывающий, потому что большинство женщин в министерстве не состоят в браке и соответственно, не делали таких перерывов в карьере, а число матерей-одиночек является незначительным (11 женщин).

Учитывая системный характер этой скрытой дискриминации в отношении женщин, необходимо вводить специальные меры по ее предупреждению и выравниванию возможностей карьерного роста сотрудников обоих полов.

### ***Гендерные особенности разделения труда***

Сложившаяся структура власти в данной организации описывается не только через понятие «стеклянных потолков», но и «стеклянных стен». Существует своеобразная негласная иерархия сфер компетенции и рейтингов влияния внутри организации, во многом совпадающая с гендерными иерархиями и различиями. Так, например, традиционно такие сферы как социальные вопросы принято отдавать в ведение женщин – заместителей министра. В интервью заместитель министра Т. Калимбетова отметила, что все прежние заместители министров – женщины как раз и курировали по традиции этот фронт работ, и сломать такое стереотипное отношение к женщине–профессионалу непросто.

Анализ функций и сфер компетенции руководителей высшего уровня в Министерстве заставляет также задуматься о наличии гендерного разделения сфер управления. Так, стратегические области, в которых концентрируются реальные ресурсы, находятся в ведении руководителей-мужчин, а заместитель министра – женщина курирует вопросы социальной политики. К тому же вполне «естественным образом» именно она является руководителем ведомственного совета по гендерному развитию, созданному в министерстве экономики и финансов в соответствии с постановлением по реализации Национального Плана Действий по достижению гендерного равенства.

При анализе функций подразделений, можно отметить большую концентрацию женщин в тех из них, которые связаны с учетно-статистической работой.

При обсуждении в ходе интервью причин такого разделения труда между мужчинами и женщинами в различных структурах министерства выявилась разница в их восприятии. Наблюдается сходное стереотипное восприятие мужчинами причин более успешного карьерного продвижения представителей своего пола. Мужчины выделялось две группы причин.

Некоторые из них утверждали, что женщины «от природы» не имеют аналитических навыков и способностей. Именно с этими «объективными» характеристиками связан карьерный успех мужчин, которые (по их собственному мнению) склонны к аналитике. Поэтому женщины преобладают на рутинных скрупулезных видах работ, требующих большой сосредоточенности, внимания и минимума креативности: на участках сбора и обработки информации, осуществляют вспомогательный, чаще всего учетно-статистический труд. Мужчины же занимаются аналитической и управленческой деятельностью.

Другие сотрудники-мужчины в ходе интервью говорили о разном потенциале людей разных полов и способности нести ответственность за масштабы и сферы работы. В соответствии с их мнением, женщины боязливы и опасаются принимать ответственные решения, поэтому они не желают продвигаться на высшие управленческие позиции, а значит, более склон-

ны к исполнительской деятельности, боятся ответственности и нерешительны в принятии решений.

По мнению многих респонденток–женщин, наоборот, там, где больше аналитической работы и в целом рабочей нагрузки, где ограничены возможности самопрезентации и быстрого карьерного роста, в министерстве работают именно женщины. В качестве примера они описывали ситуацию, когда женщины выполняют основную аналитическую и расчетную работу по составлению проекта бюджета, а представляют его в Парламенте мужчины.

В субъективном восприятии женщин распределение власти и ресурсов в аппарате министерства не справедливо. По их мнению, мужчины занимают более престижные и доходные места; в некоторых структурах доходы служащих не определяются только заработной платой и есть мужчины, которые с ведением руководства в нарушение законодательства работают на постоянной платной основе в проектах международных организаций.

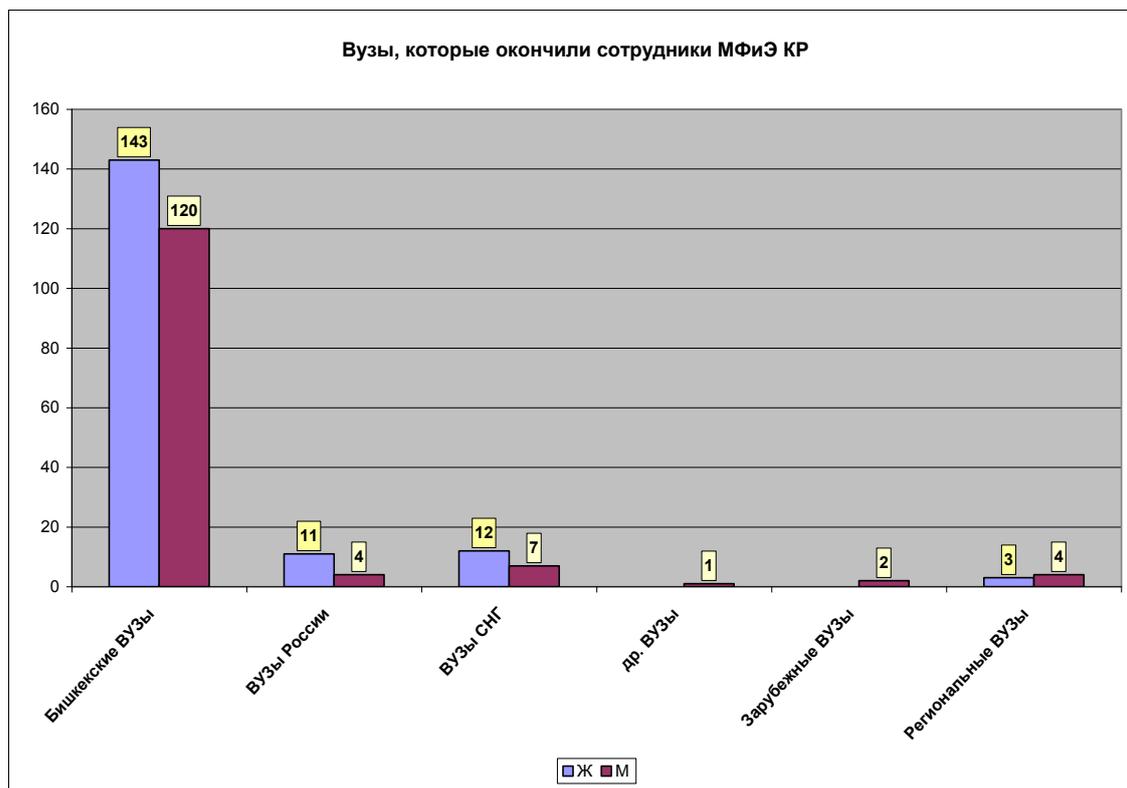
Существует разница и в субъективной оценке профессионализма руководителей. Подавляющее большинство опрошенных сотрудников министерства в числе настоящих профессионалов называли имена мужчин из числа руководителей ведомства. Лишь в одном интервью высокой оценки была удостоена начальник управления – женщина.

### ***Продвижение по службе***

Изучение различных конкретных случаев продвижения в рамках министерства не позволяет выявить универсального алгоритма успешного карьерного продвижения. Кому-то понадобятся годы, а может и десятилетия, чтобы достичь заветной управленческой должности. Кто-то счастливым образом просто «взлетает» от одной должности вверх, к другой. В ходе исследования сотрудники рассказывали о десятках примеров успешного и скоростного должностного продвижения, и рассказчики выделяли разные факторы и причины успеха.

В качестве критериев – фильтров при приеме и продвижении по служебной лестнице сотрудники называли многообразные способности и навыки кандидатов – знание иностранных языков, компьютерная грамотность, коммуникативные навыки и др. Некоторые собеседники называли в этом ряду своеобразный символический капитал, которым может обладать претендент на продвижение на ту или иную должность. Говоря об этом, часто упоминались конкретные случаи, когда имел место карьерный рост, например, из технического персонала на главные и даже на старшие государственные должности.

Многие участники интервью считали важным критерием продвижения также «качество» диплома. Однако, изучение формального образования сотрудников, включая и руководство, не подтверждает того, что престижное и качественное образование дает возможность ускорения карьерного продвижения. Так, анализ уровней образования в среде штатных сотрудников центрального аппарата министерства продемонстрировал примерно равное число женщин и мужчин, получивших образование в разных вузах, заметного образовательного разрыва к количеству и качеству образования не наблюдается.



Подавляющее большинство сотрудников (более 90%) имеют дипломы Бишкекских вузов, среди них основную долю (более 60%) составляют выпускники Кыргызского Национального Университета.

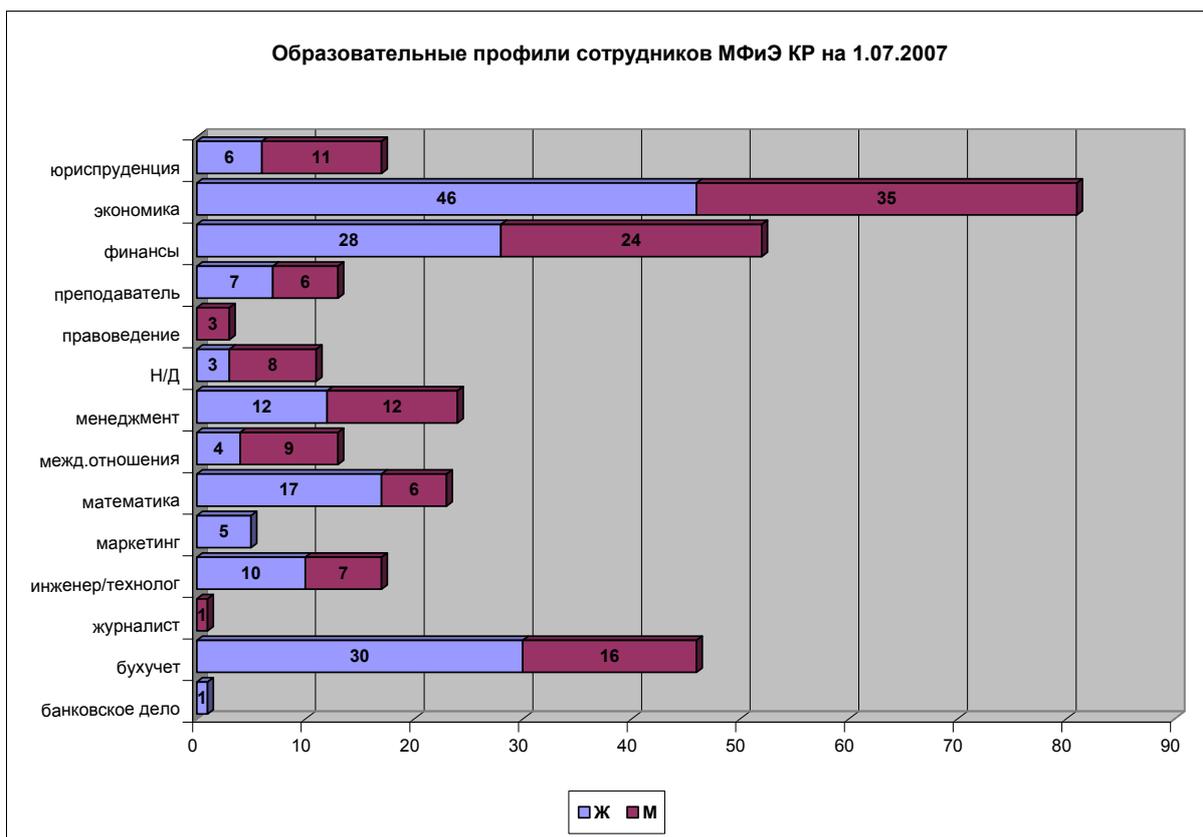
Что касается дополнительных данных по образованию, картина выглядит следующим образом:

- 3 сотрудника имеет ученую степень кандидата наук (из них: 1 мужчина - главный специалист – кандидат наук по архитектуре, 1 женщина – начальник управления – кандидат экономических наук, 1 женщина – главный специалист – кандидат химических наук);
- 29 сотрудников имеют второе высшее образование (из них: 14 женщин и 15 мужчин).

**Таблица № 5. Данные о количестве высших образований у сотрудников МФиЭ КР на 1.07.2006**

кол-во высших образований	у женщин	% от общего числа женщин	у мужчин	% от общего числа мужчин
1	143	91	109	88
2	14	9	15	12

Анализ образовательных профилей сотрудников министерства показывает, что в большинстве имеют экономическую, бухгалтерскую или управленческую специальность. Среди служащих, имеющих эти значимые для работы в министерстве специальности, соотношение женщин и мужчин также примерно равное.



При рассмотрении данной диаграммы важно помнить о количественном соотношении женщин и мужчин в руководящих структурах: женщин в них в 2,5 раза меньше, чем мужчин (из 77 руководителей женщин - 32). И если диаграмма демонстрирует примерное сходство образовательных профилей мужчин и женщин, кроме того, как было ранее установлено, опыт работы по продолжительности в структуре министерства у женщин больше, то объяснить рационально, почему продолжает быть актуальной профессиональная вертикальная сегрегация, не принимая во внимание концепцию статистической дискриминации, просто невозможно.

#### Теория статистической дискриминации

Теория статистической дискриминации позволяет объяснить, почему при наличии на конкурсном рынке труда женщин, превосходящих мужчин по квалификации, опыту и индивидуальным способностям, мужчины, тем не менее, преобладают в структурах управления. Данная теория описывает механизмы того, как женщины как статистическая категория оказываются дискриминируемы.

При найме на работу и продвижении по службе имеет значение качество информации для отбора кандидатов. Перед работодателями фактически стоит задача угадать производительность потенциального работника на основе косвенной информации: образования, опыта, возраста, результатов тестов, рекомендаций с прошлого места работы и пр. В этом случае решение может быть принято либо на основе субъективных оценок представленной косвенной информации, либо на основе подхода, который можно назвать псевдорациональным, когда отдельным представителям той или иной группы приписываются характеристики, связанные с их вероятной производительностью.

Именно использование групповых данных является основой статистической дискриминации, когда к людям с различными индивидуальными характеристиками применяется стандарт, сформированный для той группы, представителями которой они являются. Например, если работодатели считают, что женщины из-за прерывности их трудовой карьеры по причине рождения детей представляют меньшую ценность для организации, чем мужчины, то независимо от индивидуальных, профессиональных и семейных характеристик конкретного кандидата на должность, они будут постоянно отдавать предпочтение при найме на работу кандидатам-мужчинам, предоставляя женщинам только худшие места.

Итак, статистическая дискриминация по признаку пола может привести к постоянному предпочтению мужчин женщинам, обладающим такими же характеристиками производительности, а также создавать такое положение, при котором женщины, равные мужчинам по своей действительной производительности, получают меньшую оплату.

Механизм, запускающий статистическую дискриминацию, связан с фактическим отождествлением конкретного работника с его социальным полом (гендером) и отказом от признания приоритета индивидуальных качеств.

*Р.Дж. Эренберг и Р.С. Смит. Теории рыночной дискриминации // Хрестоматия к курсу «Основы гендерных исследований». – М.: МЦГИ / МВШСЭН, 2000. – С. 107.*

В последние 2,5 года в министерстве были продвинуты в должности 62 человека, в их числе 30 мужчины и 32 женщины. Преимущественное продвижение женщин стало практиковаться в последние полгода: после реформирования его структуры количество женщин, повышенных в должности было больше, чем мужчин (20 женщин и 16 мужчин). Важно сохранить эту положительную тенденцию, поскольку общее количество женщин в министерстве больше, соответственно, и в числе повышенных в должности их должно быть больше. В этом случае в перспективе ситуация с представленностью женщин в руководстве может измениться в сторону большего баланса.

Повышение квалификации через участие в стажировках и учебных курсах, в принципе, должно оказывать положительное влияние на продвижение по службе. Однако, из 62 сотрудников министерства, продвинутых в должности за период с 1 октября 2003г. по 1 июля 2006г., только 11 проходили переобучение и повышение квалификации. При этом из этих 11 сотрудников повышение в должности получили только 2 женщины.

Официально прием на работу и продвижение по должности служащих в Министерстве экономики и финансов КР, как и в других государственных органах, происходит в соответствии с законом Кыргызской Республики "О государственной службе" и основывается на профессиональных качествах, опыте сотрудника, его работоспособности и заинтересованности в росте. То есть при проведении конкурсного отбора на вакантные должности в министерстве гендерные характеристики кандидатов не должны иметь значения.

Тем не менее, как свидетельствовали отдельные сотрудницы, прошедшие на должности по конкурсу, все же разница в отношении к кандидатам на должность женщинам и мужчинам существовала. В частности, у кандидаток-женщин, в отличие от мужчин, члены комиссии спрашивали о семейном статусе, наличии маленьких детей или намерении завести детей в будущем, в то время как эти вопросы не задавались мужчинам. Женщины, успешно прошедшие отбор на вакантные должности в министерство, уверены, что их устные заверения об отсутствии намерений завести детей в ближайшей перспективе сыграли не последнюю роль в их приеме на работу.

Такое отношение к женщине – служащей вовсе не является уникальным и характерным только для данного министерства. Женщины повсеместно чаще рассматриваются как работницы, найм которых связан с высокими косвенными издержками. Несмотря на то, что доказательств данному утверждению нет, логика и установки такого ряда распространены повсеместно, и часто на подсознательном уровне обуславливают выбор нового сотрудника в конкурсной ситуации. Нобелевский лауреат в области эконометрических исследований моделей поведения женщин и мужчин, в том числе на рынке труда, Гари Беккер, обосновал *теорию склонности к дискриминации*<sup>19</sup>, согласно которой работодатели, как и другие группы населения, имеют определенные предубеждения в отношении некоторых групп работников. Как правило, эти предубеждения касаются работников, имеющих те или иные видимые отличия от некоего стандарта (например, гендерные).

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

Однако длительная добросовестная служба в структуре министерства для некоторых может не принести свои плоды, некоторые сотрудники много лет остаются в должности специалиста первой категории или ведущего специалиста, постепенно ограничивая свой достиженческий идеал получением должности главного специалиста. Среди таких сотрудников преобладают женщины, которые десятилетиями «застревают» на своих должностях.

---

<sup>19</sup> См.: Р.Дж. ЭРЕНБЕРГ и Р.С. СМИТ. Теории рыночной дискриминации // Хрестоматия к курсу «Основы гендерных исследований». – М.: МЦГИ / МВШСЭН, 2000. – С. 104-105.

Сравнительный анализ поощрений сотрудников в период с октября 2003г. по июль 2006г. показал, что в целом по министерству число женщин, получавших поощрения, немного больше, чем мужчин: 31% от общего числа женщин и 28% мужчин. Данная положительная динамика сложилась в последние полгода, после того, как руководство ведомства стало обращать внимание гендерные вопросы. Для сравнения: в период с октября 2003г. по октябрь 2005г. процентное соотношение награжденных с общим числом женщин и мужчин в министерстве было 25% и 29% соответственно.

При этом награждение несколькими видами поощрений пока применялось только в отношении мужчин: 4 мужчины были дважды поощрены за анализируемые 2,5 года, в то время как женщины удостоивались поощрения только по одному разу.

**Таблица 6. Данные о поощрениях сотрудников МЭиФ КР за 1.10.2003-1.07.2006гг.**

<i>Вид поощрения</i>	<i>Всего</i>	<i>женщины</i>	<i>мужчины</i>
Медаль «Данк»	1	-	1
Почетная грамота Правительства КР	8	5	3
Почетная грамота МЭ и Ф КР	41	23	18
Значок «Отличник финансово-экономической работы»	32	20	12
Благодарность с занесением в личное дело	1	-	1
Премия в размере месячной зарплаты	1	1	0
<b>Всего:</b>	<b>84</b>	<b>49</b>	<b>35</b>

Число сотрудников-мужчин, получивших административные взыскания, превышает число женщин в 8 раз. При этом должности женщин в этой категории не выше заведующего отделом (1 - зав.отделом, 2 – главные специалисты), в то время как диапазон должностей сотрудников-мужчин, получивших взыскание, включает в себя должности заместителя-министра - 2 раза, директоров департаментов - 6 раз, начальников управлений - 3 раза, заведующих отделами - 5 раз, главных специалистов - 6 раз, ведущих специалистов - 2 раза.

**Таблица 7. Данные об административных взысканиях сотрудников МЭиФ КР за 1.10.2003-1.07.2006гг.**

<i>Вид административного взыскания</i>	<i>Всего</i>	<i>женщины</i>	<i>мужчины</i>
Выговор	12	2	10
Замечание	16	1	15
<b>Всего:</b>	<b>28</b>	<b>3</b>	<b>25</b>

Таким образом, можно зафиксировать противоречие: мужчин-сотрудников больше поощряют, по сравнению с женщинами, но именно по отношению к ним требуется более частое применение взысканий. При этом женщины, несмотря на свое численное большинство в составе сотрудников, меньше награждаются, и не награждаются повторно. По низкому числу взысканий женщин можно говорить, что они являются более дисциплинированными и ответственными работниками, но на уровне руководства их при этом значительно меньше. Такая же непоследовательность в практике продвижения прослеживается в том, что среди поощренных разными видами сотрудников-мужчин много тех, кто параллельно также подвергался взысканиям – 5 случаев.

Изучение практики сокращений и увольнений в министерстве за анализируемый период не выявил ярко выраженных гендерных особенностей. В период с октября 2003 по июль 2006 гг. были сокращены/уволены из министерства по разным причинам 108 госслужащих, из них - 64 мужчин и 44 женщин.

Наибольшее различие наблюдается в том, что в числе сотрудников, переведенных на работу в другие госструктуры, мужчин в 3 раза больше, в то время как женщины в основном увольняются по собственному желанию и без гарантированного трудоустройства в дальнейшем. При этом большинство мужчин-сотрудников от специалиста 1 категории до заведующего

отделом, уволенных с формулировкой «собственное желание», ушли из министерства на работу в международных проектах или в других ведомствах и учреждениях.

**Таблица 8. Данные по увольнениям сотрудников МЭиФ КР за 1.10.2003-1.07.2006гг.**

<i>Причины увольнения</i>	<i>Всего</i>	<i>Женщины</i>	<i>Мужчины</i>
Собственное желание	68	32	36
Перевод на другое место работы	29	7	22
Окончание срока договора	5	0	5
Уход на пенсию	1	0	1
Призыв на действительную военную службу	2	0	2
Кодекс о выборах (кандидат в депутаты ЖК)	2	1	1
Указ Президента	1	0	1
Итого:	<b>108</b>	<b>40</b>	<b>68</b>

В анализируемый период не только в МЭиФ КР, но и в целом в государственной службе произошли большие кадровые изменения в связи с событиями весны 2005 года и изменением структуры правительства и ведомств. Именно с этим связано значительное количество ушедших из министерства сотрудников из высшего управленческого состава: среди уволенных экс-министр, два экс-заместителя министра, прежний руководитель аппарата, три начальника управления, 9 заведующих отделами, статс-секретарь. По этой причине среди уволенных доля мужчин значительно выше, чем женщин.

### **Анализ гендерных различий в заработной плате**

Выявленная ранее вертикальная сегрегация в министерстве экономики и финансов является главным источником различий в оплате труда между женщинами и мужчинами. Так, в связи с малой представленностью женщин на управленческих должностях всех уровней в министерстве, в целом средняя заработная плата мужчин выше средней заработной платы женщин. Увеличение числа женщин на руководящих должностях в последние позитивно отразилось на показателях по средней заработной плате и соотношении мужской и женской заработной платы. Так, на 1 октября 2005 года средняя заработная плата женщин в министерстве составляла 88% по сравнению с средней зарплатой сотрудников-мужчин. На 1 июля 2006 года этот показатель вырос до 95%.

Данный показатель выше среднего показателя по стране (64,1%) и в сфере государственного управления (90,7%)<sup>20</sup>.

**Таблица 9. Данные по средней заработной плате сотрудников МЭиФ КР на 1.10.2005 и на 1.07.2006гг.**

	На 1.10.2005	На 1.07.2006
	Средняя зарплата (сом)	Средняя зарплата (сом)
Мужчин	3347	3822
Женщин	2950	3640
Разница з/п женщин по отношению к з/п мужчин, (сом)	-397	- 182
Соотношение средней з/п женщин к средней з/п мужчин (%)	<b>88 %</b>	<b>95 %</b>

<sup>20</sup> Гендерные отношения в Кыргызской Республике. Сборник гендерно-разделенной статистики. – Б.: Нацстатком КР, UNFPA, 2005. – С. 65.

## Повышение квалификации

В рамках министерства существует возможность включения в программы профессиональной подготовки и повышения квалификации. Поскольку участие в семинарах, конференциях, обучение на курсах и стажировки оцениваются в министерстве как повышение квалификации, каждый сотрудник желает попасть в число стажировочных. Учитывая, что финансовые возможности для организации курсов повышения квалификации у самого министерства ограничены, поэтому руководство поощряет практику, когда сотрудники самостоятельно ведут поиск и участвуют в конкурсах на различные стажировки и обучающие программы.

За последние два с половиной года 133 сотрудника министерства (что составляет 26% от всего штата служащих) побывали в зарубежных командировках, приняв участие в семинарах, тренингах, конференциях и учебных курсах. Из них большую часть составляют мужчины – 71 поездка, женщины – 62 поездки. Получается, что большая половина мужчин (57%) в министерстве имела возможность повысить свою квалификацию, а среди женщин – только 39%.

Таблица 10. Данные о повышении квалификации сотрудников МЭиФ КР по продолжительности, 1.10.2003-1.07.2006гг.

<i>Срок повышения квалификации</i>	<i>Женщины</i>	<i>Мужчины</i>	<i>Всего</i>
Долгосрочные курсы (больше 3 месяцев)	3	2	5
Среднесрочные курсы (от 15 дней до 3 месяцев)	16	9	25
Краткосрочные курсы (1-15 дней)	43	60	103
Итого:	62	71	133

При этом семейный статус и наличие детей имели значение для определения срока стажировки: наиболее длительные стажировки (в год-два, полгода или несколько месяцев) использовали несколько человек, в том числе 2 незамужние женщины и одна замужняя молодая женщина без детей.

В целом служащие центрального аппарата министерства - женщины, имеющие семью, выразили высокую готовность быть мобильными и выезжать как на средний срок, так и в краткосрочные командировки. Если бы можно было оплатить совместный проезд и пребывание супруга и детей за рубежом, замужние, имеющие детей сотрудницы министерства выразили готовность выезжать на стажировки на длительный срок. Однако таких условий, по мнению сотрудниц, не бывает, как нет и свободного времени для поиска конференций, учебных курсов в Интернете. В министерстве и женщины, и мужчины активнее выезжают в краткосрочные учебные командировки, нежели в долгосрочные.

Что касается целевых учебных курсов и семинаров, которые организуются на министерском уровне, то многие признавали сложности попадания в списки, непрозрачность процедур отбора кандидатов и приводили многочисленные конкретные примеры. Имело значение, в какие страны намечается командировка – больше сложностей было связано с поездкой в европейские и азиатские страны.

Таблица 11. Данные о повышении квалификации сотрудников МЭиФ КР по странам, 1.10.2003-1.07.2006гг.

<i>Страны, в которых проходило повышение квалификации</i>	<i>Женщины</i>	<i>Мужчины</i>	<i>Всего</i>
1. Развитые страны (Австрия, Великобритания, Италия, США, Франция, ФРГ, Япония)	25	37	62
2. Азиатские страны (Бангкок, Египет, Индия, КНР, Корея, Малайзия, Турция, Филиппины)	20	12	32
3. Страны СНГ, Восточной Европы и Балтии (Азербайджан, Казахстан, Таджикистан, Узбекистан, Венгрия, Латвия)	17	22	39
Итого:	62	71	133

Из представленных данных наиболее показательны то, что в престижные поездки в развитые страны в 1,5 раза больше ездят мужчины.

В исследуемый период министерство несколько раз имело возможность направлять на переподготовку достаточно большие группы сотрудников. В силу того, что состав делегаций не рассматривался с точки зрения равного представительства полов, большинство этих групп составляли мужчины: например в делегации, направленной на обучение в ФРГ, из 8 человек была только 1 женщина, в Японию - 4 мужчины и ни одной женщины, в Турцию - 3 мужчины и 1 женщина.

Женщины составляют большинство из числа прошедших стажировки, только в одном подразделении – Центральное казначейство, где женщины в целом численно преобладают. По всем остальным подразделениям при направлении на стажировки за рубеж преимущество было отдано мужчинам.

Так как женщины на управленческих должностях являются в данном Министерстве недопредставленным полом, необходимо стремиться к преимущественному предоставлению им возможностей для переобучения и повышения квалификации. Во всяком случае, гендерный анализ состава сотрудников, направляемых на мероприятия по повышению квалификации, состав делегаций на участие в стажировках и обучающих программах, должен стать институционально закрепленным.

Не последнюю очередь в списке причин, снижающих конкурентоспособность в профессии женщин – служащих, вероятно, имеет и отсутствие льготных возможностей для женщин-матерей повышать свою профессиональную квалификацию. В разговорах с сотрудниками разного ранга выяснилось, что ни на уровне управленцев, ни на исполнительском уровне никто не информирован о законодательном положении, призванном создавать равные условия в продвижении для женщин-матерей, наравне с женщинами без детей и мужчинами. О том, что в Законе КР «О государственной службе» существует положение, что «государственный служащий, находившийся в отпуске по беременности и родам или по уходу за ребенком, имеет приоритетное право на обучение», не знал практически ни один из проинтервьюированных сотрудников.

### **Условия работы сотрудников с семейными обязанностями**

В практике современной госслужбы в Кыргызстане подтверждается закономерность, в соответствии с которой наличие маленьких детей отрицательно сказывается на карьере женщины. Поскольку в министерстве практикуется сверхурочная работа по вечерам и в выходные дни, а также приветствуется готовность служащих выходить на работу по первому требованию руководства, молодые женщины-матери маленьких детей, особенно в условиях господства в обществе традиционных представлений о женской ответственности за воспитание и уход за детьми, оказываются в наиболее невыгодном положении.

За анализируемый период 31 сотрудница министерства находились в отпусках по беременности, родам и уходу за ребенком. Продолжительные отпуска (до 3 лет) не практикуются, наиболее часто используется отпуск сроком около 1 года.

**Таблица 12. Данные об использовании отпуска по уходу за ребенком сотрудницами МЭИФ КР в период с 1.10.2003 по 1.07.2006гг.**

<i>Продолжительность отпуска по уходу за ребенком</i>	<i>Кол-во, женщины</i>
до 3 лет	3
до 2 лет	7
до 1 года	12
До 4 месяцев	9
<b>Всего</b>	<b>31</b>

В ходе исследования целый ряд интервью проиллюстрировал положение матерей с маленькими детьми. Особенно драматично сложилась ситуация в случае, когда сотрудница, пройдя по конкурсу, была принята по временному контракту на 2 года, и из боязни не получить продления контракта вынуждена была выйти на работу практически сразу после окончания оплачиваемого отпуска по родам (то есть, согласно законодательству через 56 дней), оставив двухмесячного ребенка. В таких случаях выполнение материнских обязанностей существенно затрудняется.

В другом примере, будучи стесненной в финансах, сотрудница министерства была вынуждена выйти на работу после 4 месяцев с момента родов. Благодаря летнему и осеннему сезону и матери, которая взяла на себя заботы о младенце, женщина смогла кормить ребенка дважды в день в ближайшем сквере, куда младенца привозила ее мать. В этот период женщина вынуждена была разделить время обеденного перерыва, чтобы дважды в рабочий день кормить ребенка грудью.

Оформить полагающийся по закону ей как кормящей матери гибкий график женщина не решилась, чтобы не выглядеть незаинтересованной в работе, как, впрочем, и многие другие женщины, которые либо не решаются просить о таких льготных условиях труда, либо получают в ответ отказы руководства. За последние пять лет только 5 женщин воспользовались правом гибкого графика труда и оформили его юридически. По мнению респонденток, возможность оформления гибкого графика работы зависит не столько от законодательных возможностей, сколько от лояльного отношения руководства конкретной структуры.

Так, одна из собеседниц в ходе интервью рассказала, что ее руководитель в ответ на просьбу предоставить ей гибкий трудовой график ответила встречным предложением: либо «полноценно» работать, либо продлить отпуск по уходу за ребенком. В такой ситуации отсутствия реальной альтернативы многие женщины предпочитают за счет личных ресурсов решать противоречивые требования, предъявляемые обществом к ним как к работницам и как к матерям.

Интересно, что при обсуждении в ходе интервью специальных мер поддержки женщин и мужчин с маленькими детьми, мужчины-руководители с удивлением впервые узнавали о законодательных возможностях, существующих, например, для кормящих матерей, и декларировали свою готовность предоставить льготные меры в пользу кормящих матерей и женщин с маленькими детьми. Мужчина в качестве субъекта заботы и ухода за детьми воспринимался такими руководителями достаточно тяжело. Более того, эти руководители выступали горячими сторонниками традиционного разделения ответственности за детей между женщинами и мужчинами, выражая согласие с высокой материнской нагрузкой и признанием роли матери в семье, артикулируя при этом риторическое сочувствие этим женщинам.

Руководители-женщины заняли более жесткую позицию в отношении политики предоставления льгот для работающих кормящих матерей. Так, два руководителя – женщины, проработавшие в министерстве более десяти лет, в интервью сослались на авторитетное мнение одного из предыдущих министров, который неоднократно публично заявлял о том, что в министерстве не может быть и речи о женщинах и мужчинах, поскольку есть только «профессионал-финансист»<sup>21</sup>. Опираясь на такую «институциональную память» и «аргументацию», одна из руководительниц заявила, что как человек она, конечно же, сочувствует работающим кормящим матерям, но как управленец вынуждена запрещать всякие «послабления», так как

---

<sup>21</sup> Такой подход в экономической сфере доминирует и отражает дуализм мышления (экономический и социальный труд). Ироническое описание такого подхода можно найти еще у Томаса Гоббса: «Представим себе человека, как если бы он взял и вырос из земли наподобие того, как вырастают грибы. И достиг полной зрелости, не имея никаких обязательств и социальных связей с окружающими». – См. Бенхабиб С. В кн. Женщины и моральная теория. М, 1987. стр. 154.

выполнение деятельности министерства имеет стратегически важное значение для страны, и она должна осуществляться независимо от того, насколько это удобно исполнителям.

По мнению женщин–подчиненных, работающих в структурах, где женщины – начальники управления или отдела, именно их управление наиболее строгое и требовательное. Одна из респонденток объяснила эту особенность тем, что они «воспитаны в традициях менеджмента без человеческого лица, когда люди воспринимаются как винтики в механизме и сами прошли через эту суровую школу».

В вопросах продвижения по службе имеет значение и тот факт, что некоторые сотрудники вынуждены брать больничные листы в связи с необходимостью ухода за маленькими детьми, а некоторые не берут таких больничных. Так, традиционно мужчины не берут отпусков по уходу за детьми. За два с половиной года в министерстве было только 4 случая, когда сотрудники-мужчины оформляли больничные листы по уходу за ребенком. В интервью эти мужчины занимали объяснительно-оправдательную позицию и пытались сразу убедить интервьюера в том, что причиной их необычного поведения являются только чрезвычайные обстоятельства, а не их добровольное желание разделить груз семейных обязанностей с женами.

Для абсолютного большинства мужчин-сотрудников министерства, семейный статус – не помеха в карьере, а наоборот, атрибут состоятельности и мужской успешности. В МЭиФ КР только 1 мужчина из числа государственных служащих старше 30 лет в настоящее время не состоит в браке. Большинство мужчин имеют детей. Холостыми являются только 33 мужчины в возрасте до 30 лет, это в основном начинающие свою трудовую карьеру в структуре министерства молодые люди.

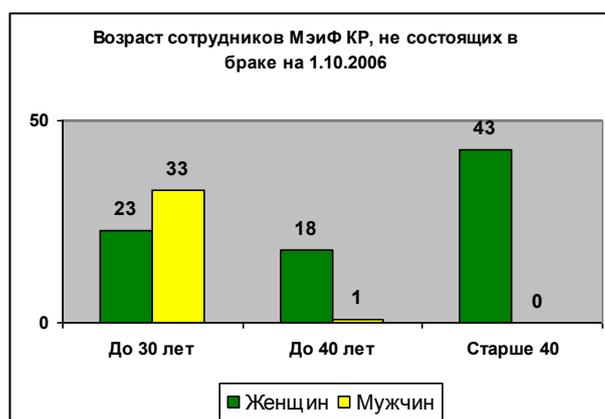
Подобная ситуация широко распространена в патриархатных обществах, когда семейный статус положительно влияет на деловую активность в большей степени мужчин, чем женщин. Часто семейный статус меняет индивидуальную сравнительную ценность свободного времени, изменяет выбор в спектре возможностей «досуг-труд», так как традиционно женитьба приводит к полному переключению домашних обязанностей на жену.

В ходе нашего исследования стало очевидным, что молодые мужчины ориентированы иметь более одной трудовой сферы, параллельно работе в министерстве часто имеют дополнительные занятия. Во всяком случае, выделение специального времени на выполнение домашних обязанностей никем из них не обозначается как приоритетное. Такие предпочтения, связаны, прежде всего, с усвоенными в течение жизни культурными и социальными ценностями, гендерными идеалами и представлениями о разделении труда.

В то же время доля женщин в составе сотрудниц министерства, имеющих статус вне брака очень высока – 85 человек, то есть большая половина всех сотрудниц министерства (54%). Причем женщины присутствуют во всех возрастных группах сотрудников, не состоящих в браке. Больше всего их в возрастной группе старше 40 лет. Мужчин в этой категории нет вообще.

Таблица 13. Данные о брачном статусе сотрудниках МЭиФ КР на 1.07.2006г.

Брачный статус	Всего	Женщин	Мужчин
Незамужем/ холост	94	61	33
Разведена/разведен	19	18	1
Вдова/вдовец	6	6	-
<b>Всего не состоят в браке:</b>	<b>119</b>	<b>85</b>	<b>34</b>
<b>Замужем/женат</b>	<b>162</b>	<b>72</b>	<b>90</b>



Среди руководящего состава министерства также наблюдаются различия в матримониальном статусе: практически все мужчины-управленцы имеют семью, в то время как 2/3 женщин-руководителей всех уровней не замужем. Число незамужних женщин в 7 раз превышает число неженатых мужчин. Таким образом, несмотря на декларации о равных возможностях, больше шансов сделать успешную карьеру имеют женщины, не обремененные семейными обязательствами.

Таблица 14. Данные о брачном статусе руководства МЭиФ КР на 1.07.2006г.

Брачный статус	Женщин	Мужчин	Всего
Не в Браке	21	3	24
В браке	11	42	53

В составе сотрудников центрального аппарата Министерства экономики и финансов КР нет ни одного отца, самостоятельно воспитывающего детей, 11 матерей-одиночек. Из них 2 имеют троих детей, 1 – двоих, остальные имеют по одному ребенку.

Возрастной диапазон матерей-одиночек колеблется от 34 до 48 лет. При этом бросается в глаза тот факт, что большинство из них составляют женщины 40 и старше лет – 8 женщин; младше – 3. Большинство матерей-одиночек являются главными специалистами (7 женщин), ведущими специалистами (4). Интересно, что никто из матерей-одиночек не использовал свое право на гибкий график, который полагается кормящим матерям.

Однако было бы ошибочным представлять дело так, что незамужние и разведенные женщины сознательно и прагматично выбирают свой несемейный статус. Очевидно, что гендер, будучи категорией относительной, включает в себя и ожидания, поведение мужчин в изменяющихся условиях. Исходя из традиционных гендерных ролей, структуры распределения времени и различий в ожидаемых заработках предполагается, что производительность женщины выше в домашнем хозяйстве, а мужчины – на рынке труда. Очень часто причиной конфликтов в семьях, приводящих к разводам, являются новые роли и статусы работающих женщин. Экономическая самостоятельность, снижение трудового вклада в домашнее хозяйство и сокращение времени, которое работающая женщина проводит в семье, являются главными конфликтогенами.

В жизни двух категорий женщин - сотрудниц министерства (молодых женщин, живущих со своими родителями и братьями-сестрами, а также женщин – руководителей), имеющих статус незамужних, мы можем увидеть трансформацию их гендерных ролей. Так, женщины из первой группы не выступают в роли «добытчиц», доля их трудового вклада в домашнее хозяйство мизерна. Как рассказывали респондентки из этих категорий, молодые женщины и девушки, проживающие в родительской семье, обычно частично помогают по дому только в выходные дни, если они не заняты на работе и не имеют планов организованного отдыха с друзьями.

Женщины-руководители, будучи незамужними, как правило, имеют на иждивении близких родственников, обычно племянников, на плечи которых и возлагается вся домашняя работа. Доля свободного времени у этой категории женщин очень мала, так как они большую часть времени проводят на работе, в том числе и в выходные дни. Такие женщины-руководители перестают выполнять традиционную «женскую» функцию заботы – поддержание и расширение социальных связей. Круг общения этой категории женщин весьма ограни-

Российские исследовательницы Л.Ржаницына и Л.Дегтярь установили, что при острой конкуренции на рынке труда и заинтересованности работодателей в наиболее активных и мобильных работниках, проявляется уязвимость в большинстве случаев по признаку пола. Рассматривая семью как фактор, сковывающий трудовую мобильность и активность, женщины все чаще выбирают стратегию профессиональной самореализации, жертвуя при этом семейным статусом.

Гендерный фактор в экономике: практические аспекты // Гендер как интрига познания. М.: ИОО- Россия, 2002. - С. 92.

чен. Вероятно, максимальные трудовые затраты, ограничение кругов социального общения, являются механизмом снижения воздействия дискриминационного отношения традиционного общества к женщинам, не вышедшим замуж, и частично объясняют образ их жизни.

Среди причин, оказывающих влияние на работников с семейными обязанностями, в ходе интервью были названы условия работы: ненормированный рабочий день, рутинный характер и большой объем работы, низкий уровень заработков, ограниченность возможностей реализации своих нужд и потребностей в выполнении семейных обязанностей в течение дня (например, удаленность от продовольственных магазинов и рынков, невозможность сделать покупки во время обеденного перерыва т.д.).

Особенностью пространственной организации, влияющей на возможности для выполнения семейных обязанностей сотрудниками, является тот факт, что здание министерства расположено в парковой зоне в центре столицы. Это обуславливает ряд особенностей проведения обеденных перерывов и возможностей для женщин и мужчин решать свои задачи в рамках семейных ролей.

Так, в ближайшей округе министерства находятся три кафе, которые предлагают комплексное обеденное питание дороже 100 сом. Нетрудно подсчитать, что для сотрудников, особенно работающих в должностях ведущего или специалиста 1 категории, такие обеды при заработной плате в среднем в 2000-2500 сом не по карману.

Для решения этой проблемы женщины и мужчины используют разные стратегии. Например, молодые мужчины ходят в ближайшую студенческую столовую, договариваясь со службой охраны университета, некоторые мужчины питаются в сухомятку, приобретая ежедневно самсы в киоске в парке, те, кто имеют машины, предпочитают ездить домой. По неписанной традиции мужчины не обедают на рабочем месте, принося с собой еду из дома, в то время как большинство женщин – сотрудниц аппарата наоборот чаще обедают именно так. Эта стратегия позволяет существенно сэкономить зарплату, поскольку статья расходов на обеды может быть весьма существенна по отношению к заработной плате. Как правило, женщины обедают небольшими группами в отделах, либо каждая приносит свою еду, либо назначается дежурство по приготовлению пищи среди обедающих вместе.

Поблизости с учреждением нет ни продуктового магазина, ни рынка, где по окончании рабочего дня служащие могли бы купить необходимые продукты и товары, поэтому практикуются неформальные отлучки от работы, когда сотрудники с молчаливого согласия окружающих ходят в рабочее время по личным делам.

Что касается трудовых отпусков, то помимо сверхурочной работы по вечерам, выходным дням, для всех служащих в министерстве существует неписанное правило: отпуска в размере 30 календарных дней не использует никто. Обычно уже через неделю–две ушедшего в отпуск служащего отзывают. И хотя это – не прописанная законом установленная норма, она стала традиционной практикой, связанной скорее не столько с реальной производственной необходимостью, сколько со стилем управления. Очевидно, что «укороченные» отпуска не позволяют служащим удовлетворить все потребности в отдыхе и реализовать планы семьи на отпуск. Правило краткого отдыха в реальности работает в качестве еще одного фильтра-индикатора перспективности и «заинтересованности» служащего в работе.

Трудоустройство в центральном аппарате министерства не предусматривает и других элементов «социального пакета» - в структуре нет ведомственного детского сада и ясель (хотя у госслужащих центрального аппарата 75 детей до 6 лет), комнат для матери и ребенка, для работников не предусматривается медицинское страхование и пр. Тем не менее, есть ряд моментов, выгодно отличающих сотрудников данного министерства от других государственных служащих. Уровень заработной платы в министерстве выше, чем в других ведомствах, сотрудники часто получают премии, а также есть ограниченные возможности получить ссуду на приобретение жилья, ремонт квартиры или разовую материальную помощь по случаю женитьбы или замужества, похорон близких родственников и пр.

Таким образом, сотрудникам с семейными обязанностями достаточно сложно сочетать карьеру и семью, женщинам особенно сложно реализовать традиционный «контракт работающей супруги и матери».

## **Выводы и рекомендации**

Гендерный анализ кадровой политики Министерства экономики и финансов Кыргызской Республики за период с октября 2003 по июль 2006 гг. показал, что относительно гендерно-нейтральными являются политики в сферах регулирования заработной платы и увольнений.

Наиболее явные тенденции, свидетельствующие о наличии диспропорции по признаку гендера, проявляются в:

- Вертикальной сегрегации - неравной представленности женщин и мужчин на всех уровнях управления, кроме уровня заведующего отделом/заместитель зав.отдела;
- Горизонтальной сегрегации – сосредоточенности женщин в нестратегических структурных подразделениях министерства, службах вспомогательного характера;
- Неравных возможностях в продвижении по службе, проявляющиеся в наличии существенного возрастного «отставания» женщин для занятия руководящих должностей;
- Противоречивом характере политики поощрений и административных взысканий по отношению к сотрудникам разных полов;
- Неравных возможностях для повышения квалификации для сотрудников разных полов;
- Господстве сексистских установок и предубеждений в объяснении причин сложившейся ситуации;
- Значительных различиях семейного статуса женщин и мужчин в министерстве;
- Отсутствии условий для совмещения карьеры с выполнением семейных обязанностей, что создает препятствия преимущественно для женщин.

Для изменения ситуации предлагаются следующие перспективные стратегии по обеспечению гендерного равенства в кадровой политике Министерства экономики и финансов Кыргызской Республики:

### **А. Направленные на изменение общей ситуации в министерстве:**

- Разработать Программу действий Министерства экономики и финансов КР по достижению равенства возможностей для женщин и мужчин, работающих в министерстве;
- Предоставить руководству и сотрудникам министерства возможности гендерного обучения, а также информировать служащих о правах и возможностях работающих женщин и мужчин;
- Укрепить позиции и статус ответственных по гендерным вопросам внутри министерства;
- Институционально закрепить необходимость проведения постоянного мониторинга изменения гендерных показателей кадровой политики, периодической оценки и транспарентной отчетности с использованием специальной электронной базы данных;
- Повысить эффективность работы профсоюза с обязательной фокусировкой на защиту прав сотрудников с семейными обязанностями;

### **Б. Направленные на введение специальных мер в кадровую политику Министерства на этапах:**

#### **1. Подбора и расстановки кадров:**

- Сформировать гендерно-сбалансированный состав кадров на всех уровнях управления и во всех структурах министерства, особенно это касается уровня руководства выше должности заведующего отделом;

- Не проводить второй этап конкурсного отбора – собеседование – до тех пор пока в списках претендентов на вакантную должность не будут представлены кандидатуры обоих полов;
- В конкурсных отборах на вакантные должности при равной квалификации отдавать предпочтение недопредставленному в данном подразделении полу;

## ***II. Повышения квалификации***

- Так как женщины на управленческих должностях являются в данном министерстве недопредставленным полом, необходимо стремиться к преимущественному предоставлению им возможностей для переобучения и повышения квалификации;
- Контролировать выполнение положения статьи Закона КР «Об основах государственных гарантий по достижению гендерного равенства», связанные с правами лиц, в течение 3-х лет не повышающихся в должностях и не направленных на обучение с целью повышения квалификации, а также Закона КР «О государственной службе», предусматривающего приоритетное право на обучение государственных служащих, находящихся в отпуске по беременности и родам или по уходу за ребенком;
- Проводить мониторинг состава делегаций сотрудников министерства, направляемых на повышение квалификации, стажировки, учебные курсы и не допускать преобладания в них людей одного пола;

## ***III. Продвижения по службе***

- Стремиться придерживаться целевого показателя – не более 70 % лиц одного пола в числе получивших повышение, в качестве временной специальной меры применять преимущественное продвижение женщин на руководящие должности;
- Кандидатуры на продвижение по службе должны быть альтернативными и представлять лиц обоих полов.

## ***V. Направленные на поддержку сотрудников с семейными обязанностями:***

- Вести строгий контроль за выполнением нормативных положений по защите репродуктивных прав служащих разных подразделений министерства, в том числе за предоставлением гибких трудовых графиков кормящим работницам, возможностей полноценного отдыха в период ежегодного трудового отпуска;
- При наличии сотрудниц, осуществляющих грудное вскармливание, создать «комнату матери и ребенка»;
- Оптимизировать графики работы, сокращая сверхурочную занятость или добиваясь оплаты сверхурочного труда по соответствующему тарифу;
- Учитывая удаленность здания министерства от торговых центров, организовать службу «стол заказов» для совершения необходимых покупок на рабочем месте;
- Провести анализ видов организации ухода за детьми работающих родителей–сотрудников министерства, в случае необходимости решить вопрос с доступом к детским дошкольным учреждениям;
- Рассмотреть возможности использования адекватных моделей неполного рабочего дня для сотрудников с семейными обязанностями.

## Глоссарий

**Гендер** (Gender) – социальный конструкт пола, представляющий собой заданные характеристики так называемого "мужского" и "женского" поведения, стиля и образа жизни, норм, предпочтений, жизненных устремлений и т.д. Выявляется посредством анализа и могут быть различными в разных обществах и культурах. Изменяются с течением времени в отличие от понятия Пол (Sex), отражающего биологические различия между женщиной и мужчиной, имеющего всеобщий характер и не изменяющегося.

**Гендерная дискриминация** (Gender discrimination) - любое различие, исключение или предпочтение, основанное на признаке пола или на принятых в обществе гендерных ценностях, нормах и стереотипах и оказывающее отрицательное воздействие на равенство возможностей и обращения. Дискриминация по признаку пола может также возникнуть, когда гендерно-нейтральные политика и практика оказывают несоразмерно большее негативное влияние на какую-либо незащищенную группу населения, чаще всего, женщин. Прямая дискриминация (Direct discrimination) возникает в результате прямого применения законов, нормативных документов или практики и выражается в явно различном отношении к женщинам и мужчинам (например, законы, не позволяющие женщинам подписывать какие-либо контракты). Косвенная дискриминация (Indirect discrimination) означает, что нормы и практика, которые на первый взгляд, являются гендерно-нейтральными, в реальности ущемляют представителей одного пола (например, требования, не имеющие отношения к выполнению данной работы, но которые дают понять, что требуется мужчина/женщина).

**Гендерное равенство** (Gender equality) - равные права, обязанности и возможности женщин и мужчин всех возрастов. Сюда включаются одинаковые права человека и работника, равное распределение обязанностей и возможностей, трудовой нагрузки, принятия решений и дохода.

**Гендерное равноправие** (Gender equity) - это средство достижения гендерного равенства. Гендерное равноправие включает принятие мер, направленных на устранение исторических и социальных условий и факторов, которые не позволяют женщинам и мужчинам играть по одним правилам. Так, целенаправленная подготовка женщин-предпринимателей в сочетании с гендерно-чувствительными условиями кредитования является проявлением гендерного равноправия в целях обеспечения равенства в доступе к ресурсам. Реализация программ позитивных действий для выправления гендерного баланса в государственных органах или в частном секторе способствует укреплению гендерного равноправия и работает на достижение конечной цели - гендерного равенства.

**Гендерно "слепой"** (Gender blind) - образное выражение, характеризующее научные исследования, информационно-просветительские материалы, проекты и программы, в которых не выделяются и не учитываются гендерные различия, существующие на рынке труда (такие как продуктивные и репродуктивные роли мужчин и женщин)

**Гендерно-нейтральный** (Gender neutral) - законы, нормативные акты, политические программы, научные проекты, информационные и учебные материалы, использующие абстрактные или общие понятия и категории, при этом, как правило, сдвинутые в пользу мужской позиции. Иногда гендерно-нейтральный стиль изложения используется намеренно, для противопоставления с терминологией сексизма (например, обозначение профессий или занятий названием мужского рода или постоянным использованием местоимений мужского рода).

**Гендерные роли** (Gender roles) - то, как в реальности ведут себя и действуют представители обоих полов. В большинстве обществ мужские и женские роли разведены по признаку пола. Например, мальчики помогают своим отцам в работе вне дома (столярные работы, ремонт автомобиля), а девочки помогают матерям по дому. В некоторых обществах мужские и женские роли становятся взаимозаменяемыми. Так, мужчины начинают участвовать в выполнении домашней работы, а женщины становятся основными кормильцами семьи. Тем не менее, подразделение гендерных ролей на женские и мужские проявляется особенно очевидно в разделении труда на мужской и женский.

**Гендерные стереотипы** (Gender stereotypes) - представления людей относительно того, что способны делать мальчики и мужчины, девочки и женщины. Например, женщины лучше справляются с домашней работой, а мужчинам больше подходит роль лидера, руководителя.

**Гендерные ценности и нормы** (Gender values and norms) - представления людей о том, какими должны быть женщины и мужчины на протяжении всех поколений. Например, во многих обществах считается, что женщина должна быть послушной и скромной, ей позволительно плакать. Мужчины, напротив, должны быть смелыми и сильными, не должны плакать или проявлять слабость.

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

**Гендерный аудит** (Gender audit) - проводится с тем, чтобы оценить, в какой степени, на сколь регулярной основе и насколько эффективно интересы женщин и мужчин учитываются в практической деятельности организации, в разрабатываемых и выпускаемых документах и публикациях, на уровне управления и принятия решений, в кадровой политике. Гендерный аудит относится к категории так называемых «аудитов качества», которые не имеют контролирующей или ревизионной функции и проводятся для выяснения, насколько внутренняя структура и используемые организационные механизмы организации способствуют выполнению определенных задач и каковы возможности для совершенствования существующих практик.

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

**Гендерный бюджет** (Gender budget) - это применение Комплексного гендерного подхода в формировании и исполнении бюджета. Означает проведение гендерного анализа бюджетов, учёт гендерной перспективы на всех этапах бюджетного процесса, а также переформирование доходной и расходной частей бюджета с целью обеспечения продвижения гендерного равенства. Кроме того, гендерно-ориентированное формирование бюджета заключается в рассмотрении предполагаемых результатов бюджетных ассигнований, иными словами, в возможности увидеть, как бюджетные ассигнования сказываются на социально-экономических возможностях женщин и мужчин.

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

**Данные с разбивкой по полу** (Gender-disaggregated data) - сбор и использование количественных (гендерная статистика) и качественных данных отдельно по женщинам и мужчинам с тем, чтобы проводить гендерный анализ политики и программ, исследований, стратегического планирования, реализации, мониторинга и оценки проектов. При применении данных с разбивкой по полу выявляются и проясняются аспекты гендерной проблематики в таких областях, как доступ к ресурсам и контроль над ними, разделение труда, мобильность, принятие решений

**Домашнее насилие** (Domestic violence) - любая форма физического, сексуального или психологического насилия, которая угрожает безопасности или здоровью членов семьи в виде угроз и/или применения физической силы для расправы, включая психологическое насилие над детьми, их избиение и сексуальное насилие над детьми, психологическое насилие и избиение жен любых членов семьи, изнасилование женщин в браке

**Комплексный гендерный подход** (Gender mainstreaming) - стратегия, посредством которой достигается гендерное равенство. «Комплексный гендерный подход» означает оценку послед-

ствий для женщин и мужчин любого планируемого действия в сфере законодательства, политики или программ в любой области и на всех уровнях. Это стратегия интеграции интересов женщин и мужчин в процесс разработки, реализации, мониторинга и оценки всей политики и программ в политической, экономической и социальной сферах таким образом, чтобы и женщины, и мужчины в равной степени получали от этого пользу, а неравенство бы сокращалось. Конечная цель применения комплексного гендерного подхода - достижение гендерного равенства

**Материнский отпуск (Maternity leave)** - отпуск, который предоставляется женщинам по беременности и родам в соответствии с национальным законодательством и практикой.

**Маскулинность (Masculinity)** - совокупность социальных представлений, характеристик поведения, установок и ожиданий о том, чем является мужчина, какие качества ему приписываются. Маскулинность также обозначает совокупность поведенческих и психических черт, свойств и особенностей, присущих мужчинам, в отличие от женщин. В настоящее время проблемы маскулинности рассматриваются также в связи с необходимостью более глубокого и всестороннего осознания гендерных ролей в обществе и анализа мужской «составляющей» гендерного равенства. Это включает критический анализ доминирующих в обществе стереотипов, ценностей и норм маскулинности, которыми руководствуются в своем поведении мужчины, а также выявление и решение проблем, с которыми сталкиваются мужчины (низкая продолжительность жизни, производственный травматизм, большая подверженность таким заболеваниям как алкоголизм, наркомания, ВИЧ/СПИД, туберкулез). Не следует также забывать о необходимости развития и поддержки той позитивной роли, которую мужчины играют, участвуя в решении вопросов гендерного равенства

**Отцовский отпуск (Paternal leave)** - обычно ограниченный по продолжительности отпуск, который предоставляется отцам во время рождения ребенка, или для ухода за детьми до достижения ими определенного возраста, оговоренного в национальном законодательстве.

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

**Равная оплата за труд равной ценности (Equal pay for the work of equal value)** - означает отсутствие дискриминации на основе пола или брачного статуса относительно всех аспектов оплаты и условий труда без исключения.

**Равные возможности в сфере труда (Equal opportunities in the world of work)** - предоставление равных шансов на получение конкретного рабочего места или на трудоустройство, владение или управление предприятием, на обучение или профессиональную подготовку, на достижение определенной квалификации и статуса, профессионального и карьерного роста, включая те профессии и должности, где существует доминирование представителей одного пола

**Равное обращение в сфере труда (Equal treatment in the world of work)** - относится к таким вопросам, как оплата и условия труда, сохранение рабочего места и социальное обеспечение.

**Расширение возможностей женщин (Empowerment of women)** - целенаправленный процесс, призванный способствовать, с одной стороны, осознанию женщинами существующих проявлений неравенства по принципу пола, а с другой стороны, формированию их активной позиции в борьбе с существующим неравным положением в семье, на рабочем месте, в общественной жизни. Речь идет о возможностях женщин самим контролировать свою жизнь, т.е. ставить перед собой определённые цели и задачи, получать профессиональную подготовку, развивать чувство уверенности в собственных силах, решать проблемы и самоутверждаться.

**Репродуктивные права (Reproductive rights)** - право любого индивида или группы свободно и ответственно решать вопрос о числе, месте и времени рождения своих детей, а также право иметь информацию и возможность осуществить это, и право на обеспечение высоких стандартов сексуального и репродуктивного здоровья.

**Родительский отпуск (Parental leave)** - индивидуальное не передаваемое право на отпуск по уходу за детьми для работников женщин и мужчин, имеющих родных или усыновленных/удочеренных детей

**Сексуальные домогательства (Sexual harassment)** - поведение сексуального характера, затрагивающее достоинство женщины или мужчины. Носит чрезмерный, агрессивный и оскорбительный характер для объекта домогательства, особенно когда неприятие или притягательное поведение оказывает влияние на последующие решения, касающиеся трудоустройства или условий работы объекта домогательств. Сексуальные домогательства на рабочем месте, дома или в других местах становятся насилием на сексуальной почве, если они сопровождаются физическим или психологическим насилием или угрозами.

**Сочетание служебных и семейных обязанностей/Баланс «работа - семья» (Work and family responsibilities/Work and family balance)** - степень гендерного равенства, определяющая соотношение между частной и профессиональной жизнью человека

**«Стеклянный потолок» (Glass ceiling)** - образное выражение, означающее невидимый, искусственный барьер, формируемый предрассудками мировоззренческого и организационного характера, и закрывающий женщинам путь к руководящим должностям в сфере управления

**Стратегические гендерные интересы (Strategic gender interests)** - относятся к соответствующему статусу женщин и мужчин в обществе. Стратегические гендерные интересы зависят от конкретных социально-экономических и политических условий и связаны с гендерным разделением труда, доступу к ресурсам и власти. Стратегические интересы могут включать законодательно закрепленные права, равную заработную плату, более широкое участие в процессе принятия решений, защиту от домашнего насилия и различных форм сексуальной эксплуатации. Учет стратегических гендерных потребностей помогает женщинам удовлетворять свои практические потребности, самим контролировать свою личную жизнь и общественную деятельность, и таким образом менять существующие гендерные роли

## Список литературы

1. Балибар Э., Валлерстайн И. Раса, нация, класс. Двусмысленные идентичности. – М.: Логос-Альтера, 2003.
2. Баскакова М.Е. Образование в России: гендерная асимметрия развития и эффективности инвестиций. // Гендерное равенство: в поиске решения старых проблем: сборник статей. – МОТ, 2003.
3. Баскакова М. Равные возможности и гендерные стереотипы на рынке труда. М., 1998.
4. Буклеты «Условия труда», «Материнство и семейные обязанности», «Женщина на работе: право быть услышанной», «Достоинство на рабочем месте», «Коллективные переговоры и вопросы гендерного равенства» из серии «Гендерное равенство: руководство по проведению коллективных переговоров». – МОТ, Женева.
5. Введение в гендерные исследования: Учеб. Пособие для студентов и вузов /Под общ. ред. И.В. Костиковой. – М.: Аспект Пресс, 2005г.
6. Внедрение гендерных подходов в политику министерств: кыргызский опыт (на примере Министерства труда и социальной защиты Кыргызской Республики. – Бишкеке: ПРООН, Ассоциация «Диамонд», 2004.
7. Гардинер Ф., Лейнер М.. Робкие и решительные. В кн. Обеспечение равенства полов: политика стран Западной Европы. - М.: Идея-Пресс, 2000.
8. Гендерные аспекты государственного управления. – Бишкек: ПРООН, 2004.
9. Гендерные отношения в Кыргызской Республике: Сборник гендерно-разделенной статистики. - Бишкек, 2005.
10. Граневская Д. Вопросы работы с женскими кадрами. // В кн.: Женщина и общество. - М., 1987.
11. Закон Кыргызской Республики "Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства". – Бишкек, 2003.
12. Закон Кыргызской Республики "О государственной службе» от 11 августа 2004 года.
13. Канапьянова Р. Философия гендерного соотношения в структуре административно-управленческой элиты. – Алматы: Жибек Жолы, 1998.
14. Койчуманов Т., Оторбаев Дж., Старр Ф. Кыргызстан: путь вперед. Central Asia-Caucasus Institute Silk Road Studies Program, Washington, 2005.
15. Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.
16. Конституция Кыргызской Республики (на десяти языках). - Бишкек, 2003.
17. Национальный план действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2002–2006гг. - Бишкек, 2002.
18. Обеспечение равенства полов: политика стран Западной Европы. – М.: Идея-Пресс, 2000.
19. Отчет о реализации целей тысячелетия: Кыргызская Республика. – Бишкек, 2003.
20. Пекинская декларация Четвертой Всемирной Конференции по положению женщин.
21. Платформа действий Четвертой Всемирной Конференции по положению женщин в Пекине, 1995.
22. Пособие по проведению гендерной экспертизы законодательства Кыргызской Республики. – Бишкек, 2003.
23. Рос ван дер Я. Реализация политики равенства полов на местном уровне: опыт Норвегии. В кн. Обеспечение равенства полов: политика стран Западной Европы. М.: Идея-Пресс, 2000.

24. Рощин С. Женщины в сфере занятости на рынке труда в Российской Федерации // Гендер и экономика: мировой опыт и экспертиза российской практики. - М., 2002.
25. Словарь гендерных терминов / Ред. А.А.Денисова. – веб-сайт «Женщина и общество» [www.owl.ru/gender/index.htm](http://www.owl.ru/gender/index.htm)
26. Степанова Н. Политика гендерного равенства в Скандинавских странах. В кн. Гендерная реконструкция политических систем. - СПб.: «Алетейя», 2003.
27. Тартаковская И. Мужчины и женщины в легитимном дискурсе. // Гендерные исследования, № 4 (1/2000): Харьковский институт гендерных исследований.
28. Трудовой кодекс Кыргызской Республики от 4 августа 2004 года.
29. Учет гендерной проблематики: обзор. – Нью-Йорк: Канцелярия Специального советника по гендерным вопросам и улучшения положения женщин, 2002.
30. Хоткина З.А. Гендерная дискриминация в неформальной экономике. // Гендерное равенство: в поиске решения старых проблем: сборник статей. – МОТ, 2003.
31. Чекорина Н.И. Гендерные аспекты заработной платы. // Гендерное равенство: в поиске решения старых проблем: сборник статей. – МОТ, 2003.
32. Шведова Н.А. Просто о сложном: гендерное просвещение (Пособие): Очерки политической теории и истории, документальные материалы – веб-сайт «Open Women Line».
33. Эренберг Р.Дж., Смит Р.С. Теории рыночной дискриминации // Хрестоматия к курсу «Основы гендерных исследований». – М.: МЦГИ / МВШСЭН, 2000.
34. Connel R.W. Gender and Rower. Society, the Person and Sexual Politics. Cambridge: Polity Press, 1987.