

НАЦИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ Кыргызской Республики по достижению гендерного равенства до 2030 года

Общие положения

Национальная стратегия Кыргызской Республики по достижению гендерного равенства до 2030 года (далее - Стратегия) - второй долгосрочный документ, определяющий приоритетные направления государственной гендерной политики.

Кыргызская Республика присоединилась к Пекинской платформе действий (ППД), ратифицировала ряд международных конвенций, включая Конвенцию ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), приняв международные обязательства, в том числе по отчетности перед договорными органами ООН. В 2012 году в Комитет ООН по КЛДЖ был направлен четвертый периодический доклад о выполнении обязательств по КЛДЖ. В целях выполнения заключительных рекомендаций Комитета ООН был создан прецедент разработки и реализации специального плана действий. В марте 2019 года в Комитет ООН направлен пятый периодический доклад. В связи с пандемией COVID-19 его рассмотрение состоялось через год, 2-3 ноября 2021 года.

Кыргызская Республика также подтвердила выполнение международных обязательств в рамках Повестки ООН по устойчивому развитию до 2030 года путем национализации Целей устойчивого развития (ЦУР). В 2020 году в ООН был представлен Национальный добровольный доклад Кыргызской Республики по ЦУР.

В Конституции Кыргызской Республики сохранены положения о принципе равенства прав и возможностей для женщин и мужчин, специальных мерах, вводимых в соответствии с международными обязательствами. Основанное на Конституции избирательное законодательство создало основу для расширения участия женщин в политической жизни и принятии решений.

Законодательную основу реализации политики по достижению гендерного равенства составляет обновленный в 2008 году Закон Кыргызской Республики "О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин" с уточненным механизмом реализации. В 2017 году был принят новый Закон Кыргызской Республики "Об охране и защите от семейного насилия".

Внедрение гендерных подходов в ключевые стратегические документы и планы действий к ним было определено в ППД как важное условие для эффективного продвижения фактического равенства. В Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы отмечено, что "в Кыргызстане обеспечено полноценное и равноправное участие женщин в управлении на всех уровнях принятия решений в политической, экономической и общественной жизни. Реализуются государственные программы, направленные на достижение гендерного равенства и устранение дисбаланса между возможностями женщин и мужчин".

В Программе развития Кыргызской Республики на период 2018-2022 гг. "Единство, доверие, созидание" был обозначен ряд сквозных приоритетов - гендерное, экологическое и технологическое измерения, которые должны быть интегрированы в каждое из направлений программы. Важно, что программа содержит подробное разъяснение сути комплексного гендерного подхода (КГП).

В Кыргызской Республике продвижение гендерных вопросов осуществляется через принятие национальных программ. На первых этапах (1996-2000 годы - Национальная программа "Аялзат", 2002-2006 годы - первый Национальный план действий (НПД) по достижению гендерного равенства, 2007-2010 годы - второй НПД) они были рассчитаны на краткосрочный период. После принятия в 2012 году Национальной стратегии Кыргызской Республики по достижению гендерного

равенства до 2020 года методология разработки национальных программ изменилась. Настоящая Стратегия также разработана на долгосрочный период до 2030 года и подкреплена НПД на 2022-2024 годы.

Таким образом, в развитии национального законодательства и программ по поддержке гендерного равенства Кыргызская Республика достигла определенных результатов. Однако эффективность их практической реализации проблематична, что было отмечено в национальном отчете страны в рамках процесса "Пекин +25".

Следствием этого является сокращение возможностей для фактической реализации прав женщин и девочек. Прежде всего это отразилось на положении женщин на рынке труда, снижении уровней их экономической активности и занятости. Как следствие по официальным данным, наблюдается имеющий долгосрочные социальные и демографические последствия устойчивый процесс феминизации миграции. Гендерная сегрегация в образовании и на рынке труда усиливается.

Острые дискуссии в ходе конституционной реформы 2020 года продемонстрировали рост влияния традиционалистских и религиозных воззрений. Открытые нападения на активисток женского движения и сексистские заявления политиков в ходе парламентских (4 октября 2020 года), президентских (10 января 2021 года) и местных (11 апреля 2021 года) выборов свидетельствуют о преобладании в обществе гендерных стереотипов.

В ситуации с пандемией COVID-19 обострилась проблема гендерного насилия, ее наличие признается на государственном уровне, однако ряд резонансных случаев последних лет свидетельствует о том, что ее масштабы не сокращаются, а формы и последствия становятся все более тяжелыми.

Несмотря на принятые специальные меры, дисбаланс в пользу мужчин в органах государственной власти и управления остается значительным. Институциональный механизм по достижению гендерного равенства неустойчив и имеет недостаточный потенциал.

Существующие вызовы обусловили актуальность разработки настоящей Стратегии с использованием инновационных подходов. При разработке были использованы подход адаптивного лидерства и позитивного девиантства (Welfare Improvement Network) и метод планирования сценариев будущего по оксфордской методологии (OSPA, Normann Partners). Первый из них основан на представлении о том, что в любых сообществах есть люди и домохозяйства, чье необычное (позитивно-девиантное) поведение позволяет находить лучшие решения проблем, несмотря на то, что у них те же ресурсы и ограничения, как и у других. Второй подход основан на осознании того, что современный мир сложен, вариативен в своем развитии и необходимо в процессе стратегического планирования предусмотреть различные варианты реагирования на сценарии и адаптации к меняющимся условиям.

В Национальной стратегии в качестве сквозных инструментов для расширения возможностей женщин и девочек применяются ИТ-технологии в рамках процесса цифровизации и адаптационные меры к изменению климата.

В ходе разработки Национальной стратегии по итогам широких консультаций в столице и всех регионах страны с представителями заинтересованных сторон (органов государственной власти, бизнес-сообщества, организаций гражданского общества) были определены межсекторальные приоритеты и поставлены задачи для комплексного сокращения масштабов гендерного неравенства.

1. Оценка текущей ситуации

Анализ текущей ситуации служит основой для выявления наиболее острых проблем, выбора приоритетных направлений реализации гендерной политики и является базой для проведения мониторинга и оценки реализации Стратегии.

1.1. Экономические возможности женщин

Несмотря на усилия по продвижению гендерного равенства, сохраняется неравный доступ женщин к реализации экономических возможностей. Уровень экономической активности женщин

трудоспособного возраста за последние 15 лет снизился на 11,3 процентных пункта (с 62,8% в 2005 году до 51,5% в 2019 году). При этом уровень экономической активности мужчин в трудоспособном возрасте на протяжении последних 15 лет стабильно держится выше 80% и в 2019 году составил 81,4%.

Почти половина женщин трудоспособного возраста не являются активными участниками рынка труда, а данные по численности экономически неактивного населения по категориям демонстрируют усиление влияния традиционных подходов. В 2019 году численность женщин, ведущих домашнее хозяйство (одна из 4 категорий экономически неактивного населения) оказалась на 99,3 тысяч человек больше, чем общая численность всех экономически неактивных мужчин. Наибольшая доля экономически неактивных мужчин приходится на студентов дневной формы обучения (40,2%), а женщин - на лиц, ведущих домашнее хозяйство (51,9%).

Численность занятых женщин осталась практически неизменной за последние 15 лет (825,2 тыс. человек в 2005 году и 859,7 тыс. человек в 2019 году), несмотря на постоянный рост численности населения. Сокращение общего уровня безработицы среди женщин в трудоспособном возрасте с 9,3% в 2005 году до 6,7% в 2019 году обусловлено не вовлечением их в трудовую деятельность, а увеличением численности домохозяйек.

Высокий уровень безработицы, бедность зачастую вынуждают женщин выезжать в трудовую миграцию за пределы республики, что в свою очередь приводит к возникновению проблем увеличения детей, оставленных без попечения родителей, т.е. к "социальному сиротству", повышению риска стать жертвой торговли людьми. Современные миграционные процессы в Кыргызской Республике имеют устойчивую тенденцию феминизации миграции. По данным НСК, начиная с 2014 года число женщин, участвовавших как во внешней, так и во внутренней (межобластной) миграции, значительно превышает число мужчин. В 2018 году их численность почти в 2 раза превысила численность мужчин. "Выталкивающим фактором" является положение женщин на внутреннем рынке труда: за тот же период времени доля женщин в экономически активном населении падает, что сразу отразилось на показателе доли бедных женщин, которая в последние годы возрастала и в 2018 году стала превышать долю мужчин. Следует отметить, что, кроме того, в большинстве выезжают молодые женщины, находящиеся в репродуктивном возрасте, что может отразиться на демографической ситуации в Кыргызской Республике в будущем.

Неоплачиваемый домашний труд женщин не оценивается по достоинству и воспринимается в обществе как необременительная обязанность. По данным НСК, женщины в среднем около 4,5 часов ежедневно тратят на ведение домашнего хозяйства, мужчины - около 1 часа. В целом для Кыргызстана характерно перекладывание на женщин практически всех аспектов воспитания детей и заботы о пожилых родственниках. Поэтому во многих семьях не поощряют занятость женщин на оплачиваемой работе из-за недостатка времени и нежелания (или иногда невозможности) других членов семьи взять на себя часть обязанностей. Недостаток времени и большая загруженность домашним трудом приводит и к уменьшению времени для удовлетворения физиологических потребностей, таких как сон.

Еще одним важным аспектом, влияющим на экономическую активность женщин, является зависимость занятости от религиозности семьи. В стране растет число верующих, а среди населения бытуют стереотипные представления о том, что религиозная женщина должна заниматься домашним хозяйством и не работать. Кроме того, в таких семьях девочек чаще выдают замуж в юном возрасте, лишая возможности получить профессиональное образование. Тем самым они оказываются в заведомо проигрышной ситуации, в будущем им сложнее найти работу, они сильно зависят от супруга и его семьи.

Женщины, получившие профессиональное образование, находятся в уязвимом положении из-за предвзятого отношения работодателей. Наниматели предпочитают брать на работу мужчин, избегая социальной ответственности за женскую репродуктивную функцию (выплаты пособий по беременности и родам, предоставление декретных отпусков по уходу за ребенком до достижения ребенком возраста трех лет, сохранение рабочих мест).

Из-за наличия гендерных стереотипов и дискриминации работодатели безосновательно убеждены, что мужчины лучше справятся с работой, которую они считают мужской. Например,

работа в IT-сфере, занятость на технических специальностях. Охотно женщин берут на работу на малооплачиваемые рабочие места в социальной сфере, торговле. Но и в этих секторах на руководящие должности чаще продвигают мужчин.

Вследствие гендерных стереотипов продвижение по карьерной лестнице для женщин затруднено, что является одной из причин более низкой среднемесячной заработной платы у женщин. Второй причиной является вытеснение женщин из более высокооплачиваемых отраслей экономики. Соотношение среднемесячной заработной платы женщин в 2019 году составило 77% от мужской. Самый большой разрыв между заработной платой женщин и мужчин отмечается в Джалал-Абадской (63,4%) и Таласской (62,5%) областях.

В сфере предпринимательства женщины также сталкиваются с ограничениями и неравенством. Из-за сильного влияния традиционных взглядов активы и имущество чаще регистрируют на мужчин (например, только 29% недвижимого имущества зарегистрировано на женщин), а значит женщины имеют ограниченный доступ к кредитам. Основным источником кредитования женского предпринимательства являются микрофинансовые организации, где проще оформить и получить кредит, однако там меньше суммы и выше процентные ставки.

Женщины в среднем составляют 27% всех предпринимателей, в аграрном секторе их еще меньше - доля сельскохозяйственных предприятий (включая фермерские хозяйства), зарегистрированных под женскими именами, составляет менее 10%. В результате предпринимательская деятельность женщин, как правило, ограничивается малым бизнесом с несколькими сотрудниками, низким стартовым капиталом и меньшими возможностями по расширению бизнеса.

Более 66% населения проживает в сельской местности, в сельском хозяйстве обеспечены рабочими местами 30% мужчин и 35% женщин, занятых в фермерском и личном подсобном хозяйстве. Женщины составляют большую долю сельского населения, внося важный вклад в производство продовольствия и заботу о своих домохозяйствах. Однако в большинстве случаев женщины имеют ограниченный доступ к производственным ресурсам, услугам и возможностям достойного трудоустройства. Женщины, особенно в сельских районах, как правило, относятся к беднейшим и наиболее уязвимым группам населения.

В стране функционирует более 428 тысяч фермерских хозяйств, из них 20,2% возглавляется женщинами, что говорит об ограниченном доступе женщин на землю. Практика регистрации женских прав на землю может часто вступать в противоречие с обычным правом, которое препятствует женщинам наследовать землю или сохранять ее в случае развода.

На местном уровне отмечается низкое представительство женщин в органах общинного ведения лесного хозяйства и управления пастбищами. Традиционная практика управления пастбищами обеспечивает мужчинам, как главам семьи, права собственности и землепользования. Согласно информации Министерства сельского хозяйства и мелиорации Кыргызской Республики (2016 г.), из 454 действующих пастбищных комитетов около 11 возглавляют женщины (2,4%). Поливная вода является экономическим активом, традиционно управление им осуществляется мужчинами. Доступ к поливной воде для женщин по-прежнему осложнен. В 477 ассоциациях водопользования представленность женщин составляет менее 10%.

Кроме финансово-имущественных ограничений, женщины, занимающиеся предпринимательством в сельском хозяйстве, сталкиваются с дополнительным риском, связанным с изменением климата. Из-за различия гендерных ролей и неравенства климатические изменения особенно неблагоприятно сказываются на женщинах, лишая их средств к существованию, увеличивая рабочую нагрузку, а также ведут к усилению гендерной дискриминации и феминизации бедности. Женщины ведут домашнее хозяйство и ухаживают за членами семьи, что ограничивает мобильность и усиливает уязвимость к стихийным бедствиям, загрязнению окружающей среды и эпидемиям.

1.2. Культурная политика и функциональное образование

В предыдущей стратегии в качестве одной из серьезных проблем на национальном уровне было указано снижение образовательных достижений учащихся по причине сокращения доступа к дошкольному образованию и низкого уровня домашней подготовки детей к школе. В период с 2015

по 2019 годы доступ к дошкольным учреждениям вырос на 29%, как в сельской, так и в городской местности. Этот рост, наряду с повсеместным внедрением программы предшкольной подготовки, позволяет прогнозировать положительную динамику школьных достижений в начальной школе. Кроме того, в течение последних 10 лет существенно продвинулась работа с семьями, направленная на раннее развитие детей.

Как показал мониторинг выполнения Стратегии до 2020 года, одной из наиболее серьезных проблем в сфере достижения гендерного равенства сегодня является наличие гендерных стереотипов, препятствующих продвижению женщин в экономической, политической и социальных сферах, а также создающих условия для дискриминации. В подобной ситуации огромное значение приобретает грамотная культурная политика и решение задач в области функционального образования для взрослых. Анализ сценариев развития Кыргызстана показал, что наиболее вероятным будет дальнейший рост популярности у населения традиционных и религиозных ценностей. Это значит, что борьба с гендерными стереотипами должна базироваться на сбалансированном подходе, который включает как постоянную для женских организаций повестку борьбы за равные права и возможности, так и поддержку популярных сегодня в обществе семейных ценностей.

В то же время пандемия COVID-19 обнажила целый ряд проблем внутрисемейного распределения обязанностей, в том числе связанных с образованием детей. Как показал опыт онлайн-обучения, забота об образовании детей была всегда возложена на женщин, и при увеличении времени, которое стало женщинами затрачиваться на эту сферу, многие семьи испытали серьезные трудности в ведении домашнего хозяйства, которое тоже относится к ответственности женщин. Очевидно, сегодня невозможно достичь нормального функционирования семьи и улучшения психологического благополучия всего населения без существенного перераспределения домашних обязанностей между всеми членами семьи.

Перегруженность домашними обязанностями влияет и на карьерное продвижение женщин, отражаясь на снижении доли женщин в экономически активном населении. Одновременно это связано с тем, что во многих случаях заработная плата женщин невысока и многие из них принимают решение покинуть работу в пользу дома и семьи. Низкая оплата труда, в свою очередь, связана с неравномерной представленностью мужчин и женщин на рынке труда. Женщины сосредоточены в сферах низкооплачиваемых профессий, что во многом является результатом устойчивых профессиональных стереотипов. Например, в высшем образовании только 26% девушек получают профессии, связанные с техническими науками. Еще ярче дисбаланс выражен в области среднего специального образования, где 88% девушек получают специальности в сфере образования и 79% - в сфере здравоохранения. При этом в числе получающих специальности по информатике только 27% девушек, в сфере строительства и архитектуры - 8,8%, в области энергетики - 6,2%, в приборостроении - 4,9%, а в сфере электротехники всего 0,3%.

Данный дисбаланс поддерживается как всем обществом в целом, так и каждой семьей в отдельности. Как показал мониторинг выполнения предыдущей стратегии, профессиональные стереотипы являются одним из важнейших препятствий для установления гендерного баланса на рынке труда. Традиционные женские роли поддерживаются в СМИ и за счет показа различных фильмов и сериалов, наполненных гендерными стереотипами, и как результат продвижения различных программ типа конкурса на "лучшую невестку" (НТРК).

Гендерные стереотипы влияют не только на профессиональное, но и на политическое продвижение женщин. Как и эпидемия COVID-19, политический кризис в октябре-ноябре 2020 года обнажил многие гендерные проблемы, включая негативное отношение к публичным фигурам женщин вообще и к женщинам-политикам в частности. В целом информации о кандидатах-мужчинах было в 6 раз больше. В то же время по результатам гендерного мониторинга СМИ на фоне обострения политической ситуации в комментариях к выступлениям и программам женщин-политиков отмечалось очень большое число сексистских заявлений и высокий уровень нетерпимости.

Кризисная ситуация сделала явной тенденции, которые назревали в обществе и до этого нашли свое выражение в негативном восприятии фестиваля "Феминале" в декабре 2019 года и разгоне мирного женского марша 8 марта 2020 года. Все эти события происходят на фоне вольной

или невольной поддержки (или просто равнодушия и невнимания) со стороны государства, так как гендерные предрассудки и стереотипы в значительной степени разделяются не только в обществе, но и внутри государственных институтов, что требует отдельного внимания для предложения стратегических решений.

В подобных условиях, сложившихся в публичном пространстве, очень сложно представить серьезные сдвиги в отношении традиционных гендерных, семейных ролей и женского политического участия.

1.3. Усиление защиты от гендерной дискриминации и справедливое правосудие

В рамках усилий по достижению гендерного равенства в последние годы развивалось законодательство и правовые механизмы по борьбе с гендерной дискриминацией. Несмотря на прогресс в законодательстве, остается еще много проблем в отправлении правосудия и отсутствии консолидированных усилий структур, призванных предотвращать и оказывать помощь пострадавшим от гендерного насилия.

Гендерные преступления отличаются высокой степенью латентности, официальные данные о случаях насилия занижены. Значительная часть пострадавших не обращается в правоохранительные и другие органы за защитой прав по факту пережитого насилия. В значительной мере это связано с недоверием пострадавших к системе правосудия, некомпетентностью представителей правоохранительных и судебных органов, их отказом воспринимать гендерное насилие как серьезное преступление, отрицательным отношением общества к пострадавшим.

Тем более, что обращение не гарантирует наказания виновников. Анализ правоприменительной и судебной практики показывает, что на реализацию права на защиту влияют нарушения норм уголовно-процессуального законодательства на досудебном и судебном этапах. Значительное количество рассмотренных дел по гендерным преступлениям заканчиваются их прекращением, в том числе по делам, по которым нет законной возможности прекращения. Так, анализ судебной практики и изучение 756 уголовных дел по изнасилованиям показывает, что значительная часть дел прекращается: по части 1 статьи 129 УК КР (в редакции 1997 г.) - 60% дел, по части 2 - 36%, по части 3 - 32%, по части 4 - 21%. При этом, согласно уголовному законодательству, дела по части 3 (в отношении несовершеннолетних), части 4 (в отношении малолетних) статьи 129 УК КР не могут быть прекращены по заявлениям потерпевших и по причине примирения сторон. Пострадавшие женщины и девочки испытывают серьезные препятствия в доступе к правосудию.

В последние 5 лет отмечается небольшое снижение числа зарегистрированных изнасилований/покушений на изнасилование, но наблюдается увеличение этих преступлений в отношении малолетних и несовершеннолетних девочек. Наблюдается ежегодный рост фактов семейного насилия и числа выданных органами внутренних дел охранных ордеров по данным фактам: с 3358 в 2015 году в более чем в 2,6 раза в 2020 году - 8377.

Семейное насилие все больше криминализируется, тяжесть его последствий для жизни и здоровья пострадавших растет. Распространены такие дискриминационные брачные практики, как похищение девушек для принудительного вступления в брак, брак с несовершеннолетними. Подобные преступные деяния оправдываются обычаями и традициями.

Одним из последствий распространения практики нерегистрируемых брачных отношений, а впоследствии прекращения этих отношений, стало лишение имущественных прав женщин. В Семейном кодексе Кыргызской Республики отсутствует норма, защищающая имущественные права женщин, состоявших в незарегистрированных брачных отношениях, если даже супруги фактически создали семью с общими детьми, проживали совместно и приобрели имущество. Судебные тяжбы, как правило, заканчиваются не в пользу женщин.

Одним из видов гендерной дискриминации, имеющей распространение и требующей решения на законодательном уровне, являются сексуальные домогательства. Изучение сексуальных домогательств на рабочем месте и в вузах показало, что 68,4% опрошенных подтвердили наличие такой проблемы. В среднем уровень сексуальных домогательств в государственных органах намного выше (80%), чем в частном секторе.

Трудовой кодекс Кыргызской Республики не содержит прямого запрета сексуальных домогательств на рабочем месте между лицами, состоящими в трудовых правоотношениях, не обеспечивает мер по их предотвращению и порядок рассмотрения жалоб. Анализ Уголовного кодекса, Кодекса о проступках, Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики показал, что они содержат нормы по защите от сексуальных домогательств, однако они не охватывают все признаки данного деяния.

1.4. Продвижение гендерного паритета в принятии решений и расширение женского политического участия

Равенство прав и возможностей участия женщин и мужчин в органах государственной власти и управления в Кыргызской Республике поддерживается через применение комплекса специальных мер. Требование о представительстве не более 70% лиц одного пола предусмотрено статьи 10, 23, 24 Закона Кыргызской Республики "О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин" в виде квот для судей Верховного суда (в том числе - Конституционной палаты Верховного суда), ЦИК, Счетной палаты Кыргызской Республики, заместителей Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики.

Резервирование мест для женщин установлено избирательным законодательством на национальном и местном уровнях начиная с 2007 года, когда впервые было введено требование к спискам кандидатов от политических партий о представительстве не более 70% лиц одного пола и разнице очередности женщин и мужчин, не превышающей трех позиций. В 2011 году в части 7 статьи 49 Закона Кыргызской Республики "О выборах депутатов местных кенешей" также было закреплено аналогичное требование при формировании списков кандидатов от политических партий в районные и городские кенешы, при этом разница очередности женщин и мужчин в списках кандидатов была сокращена до двух позиций.

Несмотря на эти специальные меры, избранные женщины "вымывались" из числа депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и местных кенешей. Вынужденные или добровольно сдавшие мандат женщины заменялись депутатами-мужчинами, что, в конечном итоге, нивелировало установленные квоты. Как результат, доля женщин-депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики сократилась с 21,7% в 2014 году до 16,7% в 2020 году. Представительство женщин в местных кенешах сократилось с 19% в 2016 году до 11% в 2018 году.

Широкая общественная дискуссия по этой проблеме привела к принятию в 2017 году изменений в ст.65 конституционного Закона Кыргызской Республики "О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики", суть которых состоит в том, что в случае досрочного прекращения полномочий депутата его мандат передается следующему зарегистрированному кандидату того же пола.

В 2019 году принят Закон Кыргызской Республики "О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики "О выборах депутатов местных кенешей". Он ввел обязательное резервирование не менее 30% мандатов депутатов айылного кенеша для женщин. При определении результатов выборов депутатов айылных кенешей первоначально распределяются мандаты между женщинами-кандидатами. Избранными признаются женщины-кандидаты, получившие наибольшее количество голосов по сравнению с другими женщинами-кандидатами.

Так же, как и в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики, в местных кенешах в случае досрочного прекращения полномочий депутата-женщины, избранной по пропорциональной системе (в городских кенешах) или получившей мандат на основании резервирования мандатов (в айылных кенешах), мандат передается следующей женщине-кандидату, получившей наибольшее количество голосов избирателей в соответствующем избирательном округе (ст.52).

Несмотря на то, что статьей 3 Закона Кыргызской Республики "О государственной гражданской службе и муниципальной службе" установлен принцип равного доступа граждан при поступлении на службу вне зависимости от пола, в государственных органах наблюдается явный перевес мужчин. Так, например, из 21 члена Кабинета Министров Кыргызской Республики по состоянию на октябрь 2021 года женщины составляют лишь 4,7%: одна женщина - министр природных ресурсов, экологии и технического надзора Кыргызской Республики. Все семь полномочных представителей Президента Кыргызской Республики и мэры городов - мужчины.

Женскому политическому участию препятствует множество причин, среди которых господствующие в обществе гендерные стереотипы, неравномерное распределение домашнего труда, отсутствие или недостаточность финансовых ресурсов, лидерских качеств, осведомленности относительно специальных мер. С особыми препятствиями для участия в политике сталкиваются сельские женщины, женщины с инвалидностью, женщины из этнических меньшинств.

Традиционно женское политическое лидерство понимается и реализуется в виде подготовки женщин на курсах лидерства, которые проводятся преимущественно гражданским обществом. Однако корреляции между прохождением женщинами лидерского обучения и реальным их продвижением в политической сфере не наблюдается.

Отсутствие равного доступа к принятию решений приводит к исключению гендерных вопросов из числа приоритетных проблем. Неравенство в публичной сфере становится источником, дискриминации и непризнания гендерных проблем в частной сфере.

1.5. Регуляторная политика в гендерной сфере

Национальный институциональный механизм по достижению гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин в Кыргызской Республике обеспечивается законодательными и исполнительными органами государственной власти.

Национальное законодательство содержит требования об обязательной гендерной экспертизе при принятии законов. Учет гендерного измерения при разработке программ является частью Методологии стратегического планирования устойчивого развития. Однако в программах развития Кабинета Министров Кыргызской Республики учет гендерных вопросов наблюдается только в разделах социального блока. Секторальные программы чаще являются гендерно слепыми.

Механизм отчетности страны по обязательствам в рамках КЛДЖ реализуется через предоставление периодических докладов. Отчетность по международному пакту о гражданских и политических правах, Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, Конвенции о правах ребенка также включает вопросы прав женщин. Механизм универсального периодического обзора также используется для актуализации вопросов реализации и защиты прав женщин и девочек.

События 2010 года в Кыргызской Республике стали причиной разработки и принятия первого Плана действий по реализации Резолюции Совета безопасности ООН 1325 о роли женщин в обеспечении мира и безопасности. В 2018 году распоряжением Правительства Кыргызской Республики утвержден третий План действий по реализации Резолюции. Органом, ответственным за координацию работы по реализации плана, является МВД.

Законодательные национальные регуляторные рамки в Кыргызской Республике заданы Законом Кыргызской Республики "О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин" и нормами Закона Кыргызской Республики "О нормативных правовых актах Кыргызской Республики", требующими проведения гендерной экспертизы принимаемых НПА. Ответственными органами за проведение гендерной экспертизы законопроектов и других проектов НПА являются Министерство юстиции Кыргызской Республики и отдел специализированных экспертиз Аппарата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

С принятием в 2017 году новой редакции Закона Кыргызской Республики "Об охране и защите от семейного насилия" определены субъекты его исполнения (11 ответственных органов) и государственный орган, уполномоченный вести координацию. В 2019 году Правительство Кыргызской Республики определило таким органом МТСП. Механизмами реализации обновленного закона стали подзаконные и ведомственные акты, уточняющие процедуры выдачи охранных ордеров, коррекционная программа по изменению насильственного поведения для лиц, совершивших семейное насилие.

Закон Кыргызской Республики "О государственном социальном заказе", принятый в 2017 году, создал правовую основу для оказания социальных услуг населению некоммерческими организациями за счет грантов, выделяемых из средств государственного бюджета в рамках Программы государственных социальных заказов. В 2018 году 4-м кризисным центрам,

работающим в целях оказания помощи жертвам гендерного насилия, из бюджета МТСП выделены суммы от 300000 до 700000 сомов.

В 2017 и 2019 годы были внесены изменения в избирательное законодательство Кыргызской Республики, механизм действия которых описан в предыдущем разделе Стратегии.

Положение о порядке проведения конкурса и служебного продвижения по государственной гражданской службе и муниципальной службе Кыргызской Республики содержит норму: если кандидаты получают равное количество баллов, конкурсная комиссия рекомендует кандидата, этническая принадлежность и пол которого менее представлены в государственном органе или в органе местного самоуправления.

В 2017 году МТСП была создана межведомственная группа для проведения гендерного анализа трудового законодательства. Анализ НПА показал, что, несмотря на декларируемый запрет дискриминации по признаку пола, отдельные элементы гендерной дискриминации присутствуют на нормативном уровне и в практике, складывающейся на рынке труда и занятости.

Исполнителями гендерной политики в стране должны быть все государственные и муниципальные структуры, которые обязаны включать гендерную составляющую в свои секторальные планы и предусматривать выделение бюджетных средств для реализации запланированных мероприятий и действий. Однако полного понимания этого нет. Почти во всех госорганах и ОМСУ определены уполномоченные лица, в функции которых включена ответственность за гендерные вопросы, в части из них созданы Советы по гендерным вопросам на общественных началах под руководством одного из заместителей руководителя госоргана, но фактическая их деятельность малоэффективна.

Национальный совет по гендерному развитию, состоящий из 24 членов, - консультативный орган под председательством заместителя Председателя Кабинета Министров Кыргызской Республики. В числе членов совета депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, члены Кабинета Министров, руководители семи областей и городов Бишкек и Ош, представители общественных объединений, структур ООН.

Уполномоченным органом по координации и межсекторальному взаимодействию по реализации гендерной политики является отдел по гендерным вопросам Министерства труда, социального обеспечения и миграции Кыргызской Республики. Структурные изменения исполнительной власти в начале 2021 года привели к перераспределению штатных единиц отдела по гендерным вопросам на вопросы семейного насилия.

В министерствах и ведомствах не хватает кадров, имеющих потенциал для проведения анализа воздействия секторальной политики на различные группы женщин и мужчин. Повышение потенциала государственных и муниципальных служащих в вопросах понимания и применения концепции гендерного равенства не является частью программы подготовки/переподготовки кадров. Требования по учету гендерных вопросов в процессах секторального планирования и бюджетирования не включены в функциональные обязанности ключевых сотрудников министерств и ведомств. Часто под политикой гендерного равенства понимается подсчет гендерного состава сотрудников госоргана или ОМСУ. Учет гендерных вопросов ведется фрагментарно и зависит от наличия проектов, поддерживаемых международными организациями.

Гендерная статистика является важным инструментом для оценки прогресса по достижению гендерного равенства, национальных и секторальных целей развития, выполнения международных обязательств страны. Тем не менее включение гендерной статистики в ежегодные отчеты правительства или секторальные отчеты является скорее исключением, чем нормой. В 2019-2020 годы была проведена комплексная оценка гендерной статистики в Кыргызской Республике и потенциала национальной статистической системы. Выводы и рекомендации оценки использованы в ходе разработки проекта "Национальная стратегия развития статистики (НСРС) на период 2022-2026 годы".

В 2017 году был проведен анализ государственной и административной (ведомственной) статистики в сфере гендерной дискриминации с акцентом на насилие и торговлю людьми. По результатам усовершенствована система сбора статистических данных в Генеральной прокуратуре Кыргызской Республики, МВД, Судебном департаменте Кыргызской Республики, Министерстве здравоохранения Кыргызской Республики, НСК и кризисных центрах. Подготовлены

пособия по сбору статистики по гендерному насилию для сотрудников указанных структур, проведено обучение. Обновленные формы отчетности внедрены через ряд ведомственных актов.

Внедрение гендерных подходов в процессы формирования и исполнения государственного бюджета активно продвигается на протяжении последних лет. К основным достижениям продвижения гендерно чувствительного бюджетирования можно отнести:

- внедрение устойчивой практики гендерной экспертизы республиканского бюджета и Среднесрочной стратегии бюджетных расходов (ССБР);
- разработку гендерно ответственного программного бюджета МТСОМ;
- разработку стандартов проведения гендерной экспертизы национального бюджета и повышение гендерной ориентированности бюджетного циркуляра;
- механизм государственных и муниципальных социальных заказов.

2. Основные достижения и проблемы

К основным достижениям по результатам реализации государственной гендерной политики за период реализации предыдущей Национальной стратегии можно отнести:

1) создание прецедента по реализации Плана по выполнению рекомендаций заключительных замечаний Комитета ООН к четвертому национальному докладу Правительства Кыргызской Республики, разработанных в ходе консультаций с НПО;

2) сохранение в Конституции 2021 года ключевых положений о равенстве прав и возможностей для женщин и мужчин, специальных мерах, вводимых в соответствии с международными обязательствами;

3) включение в Методологию по стратегическому планированию устойчивого развития национальных программ требования о необходимости гендерного анализа и учета его результатов во всех программах;

4) продвижение инициативы по разработке специальной программы Кабинета Министров Кыргызской Республики по поддержке женского предпринимательства;

5) привлечение внимания к необходимости и первые позитивные примеры по вовлечению женщин и девочек в сферу IT-технологий для расширения их возможностей занятости и заработка;

6) рост доступа к дошкольным учреждениям в сельской и городской местности, внедрение программы предшкольной подготовки, активное продвижение работы с семьями, направленной на раннее развитие детей;

7) опыт МОН по разработке, пилотированию и внедрению механизма гендерной экспертизы школьных учебников и учебно-методических комплектов;

8) создание прецедента по организации на базе Генерального штаба Вооруженных Сил Кыргызской Республики обучения солдат срочной службы по мужскому репродуктивному здоровью, гендерному образованию, профилактике похищений женщин с целью вступления в брак, ранних браков и семейного насилия;

9) принятие новой редакции Закона Кыргызской Республики "Об охране и защите от семейного насилия", определение субъектов его исполнения, уполномоченного государственного органа по координации, принятие ведомственных НПА по конкретизации механизмов правовой защиты;

10) усиление уголовной ответственности за преступления в сфере дискриминационных брачных практик, внедрение законодательных мер за нарушение брачного возраста и за похищение и принуждение к вступлению в фактические брачные отношения с несовершеннолетними;

11) принятие изменений в избирательное законодательство, направленных на большую устойчивость специальных мер для расширения женского политического участия на национальном и местном уровнях, с нормативным закреплением передачи мандата выбывающего депутата представителю того же пола и введение резервирования мандатов для женщин-депутатов

айылных кенешей, в результате чего их число выросло с 9 до 38% (по предварительным данным ЦИК на июнь 2021 года);

12) принятие Закона Кыргызской Республики "О государственном социальном заказе" как правовой основы для оказания социальных услуг населению некоммерческими организациями за счет грантов, выделяемых из средств государственного бюджета в рамках Программы государственных социальных заказов и внедрения социальных услуг пострадавшим от насилия через кризисные центры;

13) инициативы ряда местных органов самоуправления, поддерживающих существующие на их территории кризисные центры, в том числе посредством использования механизма муниципального социального заказа;

14) активное вовлечение в деятельность по предупреждению и реагированию на гендерное насилие в условиях ЧС Министерства чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики, и его структурных подразделений путем проведения серии обучений, разработки и принятия соответствующих ведомственных решений, НПА Правительства Кыргызской Республики и внедрения гендерных норм в Закон Кыргызской Республики "О гражданской защите";

15) появление в программном бюджете МТСП 2018 года программы "Национальная стратегия по достижению гендерного равенства до 2020 года" как важного шага в процессе продвижения гендерно чувствительного бюджетирования.

В то же время в последние годы стали очевидны ключевые проблемы, препятствующие достижению гендерного равенства, в их числе:

1) один из главных вызовов, препятствующих продвижению институциональных механизмов достижения гендерного равенства низкая эффективность реализации принятых законов и программ;

2) наблюдается низкий уровень гендерной чувствительности среди государственных служащих, включая тех, от кого зависит внедрение программных мер по достижению гендерного равенства;

3) вследствие этого сократились возможности для фактического осуществления своих прав женщинами и девочками, учет гендерной проблематики в системе государственного управления является институционально неустойчивым;

4) усилился гендерный дисбаланс на рынке труда, наблюдается устойчивое сокращение экономических возможностей женщин и феминизация миграции;

5) непредвиденные климатические факторы и ЧС, вызванные изменением климата, негативно отражаются на женском бизнесе, ухудшают положение уязвимых групп населения, восприимчивых к их негативным последствиям, и не имеют серьезного потенциала для их преодоления;

6) в обществе растет влияние религиозных и традиционных ценностей, которые проявляются в виде агрессивных и открытых нападок на носителей светских ценностей, женщин-активисток и политиков, особенно в периоды выборов и политической неустойчивости;

7) гендерная сегрегация в образовании и на рынке труда увеличивается, неоплачиваемый домашний труд все больше ложится на плечи женщин, а семейные отношения и домашнее воспитание находятся под усиливающимся влиянием гендерных стереотипов, увеличивая масштабы насилия и делая его проявления все более жестокими и изоциренными;

8) правоприменительная практика, правовые и институциональные механизмы для эффективного расследования и справедливого правосудия в случаях гендерной дискриминации и гендерных преступлений не соответствуют масштабам выявленных проблем;

9) гендерная экспертиза законодательства носит формальный характер. Почти все законы за последние годы приняты и принимаются в настоящий момент без фактической гендерной экспертизы;

10) Национальный совет по гендерному развитию после реорганизации Правительства Кыргызской Республики в 2021 году имеет неопределенный статус. Уполномоченный

государственный орган, ответственный за координацию деятельности по реализации гендерной политики и сокращение масштабов гендерного насилия, не имеет достаточного потенциала;

11) учет гендерных вопросов как в целом в системе государственного управления, так и в деятельности отдельных госорганов ведется фрагментарно и зависит от наличия проектов, поддерживаемых международными организациями;

12) со стороны государственных органов нет инициатив для выявления гендерных аспектов деятельности отдельного сектора и внедрения КГП в национальные или секторальные программы развития;

13) гендерный анализ исполнения государственного бюджета не проводится, так как отчет об исполнении публикуется только по функциональной и экономической классификациям, которые не предполагают разделение расходов между различными социальными группами. Государственные органы, вовлеченные в реализацию Стратегии, не включают эту деятельность в свои программные бюджеты и не предусматривают на эти цели финансовые средства;

14) без перехода на реальный программный бюджет определить объем государственных расходов и расходов отдельного госоргана или ОМСУ (как фактических, так и планируемых), направляемых на вопросы гендерного равенства, не представляется возможным.

3. Видение, цели и приоритетные направления гендерной политики

Общее видение стратегического развития в сфере гендерного равенства на период до 2030 года: Кыргызская Республика к 2030 году - государство, где женщины и мужчины, девочки и мальчики, имеют равные возможности в выборе жизненной стратегии, основанной на образовании и воспитании, свободном от стереотипов и дискриминации, позволяющей им успешно конкурировать на рынке труда и реализовывать свой потенциал, на равных участвовать и лидировать в жизни общества без гендерного насилия.

В том числе:

1) достигнут прогресс в продвижении гендерного равенства в сфере экономики (в том числе в контексте изменения климата), обеспечении достойного труда для женщин и мужчин, увеличении занятости женщин, в том числе в сфере ИТ, оказании им содействия в расширении возможностей трудоустройства и самореализации, совмещении семьи и карьеры без моральных или экономических ограничений;

2) институт семьи укрепитя за счет более равномерного распределения домашних обязанностей, воспитание мальчиков и девочек станет свободно от стереотипов и будет ориентировано на личность и интересы ребенка. Больше девочек начнут получать технические специальности, а мальчики заинтересуются сферой образования и культуры. Вырастет число женщин, занятых в высокооплачиваемых технологических отраслях промышленности. Женщины-политики будут успешно продвигать программы социально-экономического развития страны. Публичное пространство республики станет свободно от гендерных стереотипов и сексизма;

3) масштабы гендерного насилия и дискриминации значительно сократятся, будет создана эффективная система их предотвращения в соответствии с конституционными гарантиями недопущения дискриминации по признаку пола, расы, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств (ст.24). Правоохранительные органы придерживаются принципа нулевой толерантности к проявлениям гендерного насилия, средства судебной защиты доступны и обеспечивают принцип неотвратимости наказания для виновников гендерных преступлений и насилия, создана эффективная система предоставления услуг и помощи пострадавшим;

4) расширится женское политическое участие и лидерство, продвижение гендерной повестки в органах власти и управления на национальном и местном уровне, в деятельности политических партий, активно работают сети консолидации и взаимной поддержки и солидарности женщин-политиков, женского гражданского активизма;

5) все государственные органы применяют КГП при разработке секторальных и национальных программ развития, государственные и муниципальные услуги на основе цифровых технологий предоставляются с учетом гендерного измерения. Качество и стандарты гендерной экспертизы всех принимаемых законопроектов, других НПА и бюджетов повышены. Гендерно ориентированные инициативы поддерживаются общественным мнением.

Целью долгосрочной Стратегии является совершенствование институциональной базы по обеспечению равных прав, возможностей, условий и способов достижения фактического гендерного равенства во всех сферах жизнедеятельности граждан Кыргызской Республики.

Теория изменений: если будут применяться такие стратегии, как (1) расширение экономических возможностей женщин, (2) изменение отношения к образованию и воспитанию девочек и мальчиков, распределению традиционных гендерных ролей женщин и мужчин, (3) сокращение масштабов гендерного насилия, (4) повышение уровня реального участия женщин в политических процессах и социально-экономическом развитии страны, (5) эффективность и институциональная устойчивость действий государства по продвижению гендерного равенства, то благоприятные гендерные нормы, отношение и поведение будут поощряться на уровне общин и отдельных лиц, поскольку многосторонние инициативы, взаимно укрепляющие друг друга, могут эффективно изменить индивидуальные и социально-культурные нормы, являющиеся сегодня основой для дискриминационных практик.

Для достижения цели необходимо решение задач по следующим приоритетным направлениям:

- 1) расширение экономических возможностей женщин;
- 2) культурная политика и функциональное образование;
- 3) усиление защиты от гендерной дискриминации и справедливое правосудие;
- 4) продвижение гендерного паритета в принятии решений и развитие женского политического участия;
- 5) регуляторная политика.

4. Приоритетные направления и задачи гендерной политики

1. Расширение экономических возможностей женщин

Важность интеграции гендерных аспектов в экономическую сферу неоднократно подчеркивалась в различных международных документах, которые были ратифицированы Кыргызской Республикой. Так, ликвидация дискриминации в отношении женщин в экономической сфере является важнейшим обязательством Кыргызстана по КЛДЖ. В рамках ЦУР, которые также признаны важнейшими обязательствами страны, ЦУР 5 направлена на обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек. Одна из задач ЦУР 5 предполагает реформы для предоставления женщинам равных прав в отношении экономических ресурсов, а также доступа к владению землей и другими формами собственности и контролю за ними, финансовым услугам, праву наследования и природным ресурсам. Кроме того, вопросы гендерного равенства обозначены как сквозные, а гендерно дезагрегированные индикаторы предусмотрены во всех других ЦУР.

На национальном уровне признаются и гарантируются равные возможности женщинам и мужчинам в экономических (например, равный доступ к осуществлению предпринимательской деятельности и управлению предприятиями) и трудовых отношениях (например, равенство в оплате труда, признание домашнего труда).

Приоритетными задачами в сфере экономических возможностей женщин являются:

- 1) уменьшение численности экономически неактивных женщин в трудоспособном возрасте за счет вовлечения их в трудовую деятельность;
- 2) развитие женского предпринимательства;
- 3) создание условий, необходимых для обеспечения достойного труда;

- 4) повышение правовой и финансовой грамотности женщин;
- 5) внедрение гендерных аспектов в политику адаптации к изменению климата.

2. Культурная политика и функциональное образование

Гендерное образование является важнейшей частью международных документов, включая такие глобальные стратегии, как ЦУР, где вопросы доступа к качественному образованию, а также преодоления гендерных стереотипов отражены в Целях 4, 5, 10 и 16. Эти вопросы рассматриваются в качестве ключевых условий для устойчивого развития в целом.

В настоящей Стратегии основным посылом в культурной политике предлагается сделать необходимость солидарности и взаимной поддержки между мужчинами и женщинами. Такая "мягкая" форма обращения, которая в то же время будет отражать всю сложность современной ситуации, может оказаться более доступной и эффективной. Одновременно важно показывать и разъяснять, что является гендерной дискриминацией и почему эта дискриминация вредна для развития страны. Данный посыл должен быть также адресован и религиозным сообществам страны, которые, согласно исследованиям, показали высокую заинтересованность в укреплении института семьи. Необходимость взаимного уважения и более равномерного распределения обязанностей между женами и мужьями, бабушками, дедушками, сыновьями и дочерьми может быть донесена на понятном и доступном языке в религиозные семьи.

Помимо культурной политики остаются нерешенными и вопросы функционального образования в сфере родительства/воспитания детей и здоровья. Данная сфера важна еще и потому, что многие гендерные стереотипы воспроизводятся именно в семьях и изменение внутрисемейных отношений является одним из важнейших факторов в изменении ситуации в сфере равенства и недискриминации. Важной частью теории изменений данной Стратегии является идея о том, что если отношение к традиционным гендерным ролям поменяется на уровне семьи, то тогда начнутся и изменения на уровне всего общества. Для реализации целей, связанных с функциональным образованием взрослых, очень важно использовать потенциал и возможности цифровизации страны.

Приоритетными задачами в сфере культурной и образовательной политики являются:

- 1) изменение отношения к:
 - семейным ролям (солидарность и взаимная поддержка вместо традиционного разделения обязанностей, равный подход к воспитанию сыновей и дочерей);
 - политическому участию женщин (позитивное отношение к женщинам политикам, приоритетность социальных областей политики над другими сферами);
 - профессиональной деятельности мужчин и женщин (профессиональные стереотипы);
- 2) продвижение функционального образования в сфере гендера;
- 3) борьба с гендерной дискриминацией путем разъяснения категорий гендерной дискриминации и насилия и путей их предотвращения, а также создание антидискриминационной экспертизы медийных, рекламных и культурных продуктов.

3. Усиление защиты от гендерной дискриминации и справедливое правосудие

Мониторинг реализации предыдущей Национальной стратегии показал, что решение проблемы гендерной дискриминации и гендерного насилия осложняется не только слабой и противоречивой правоприменительной практикой, но и возрастающим сопротивлением идее гендерного равенства во имя традиционной культуры и религии, пропагандирующих многоженство, ранние браки и другие дискриминационные практики.

Принятых новых законодательных норм для реагирования на насилие в отношении женщин недостаточно. Законодательство должно единообразно и постоянно применяться судебными органами, уполномоченными сотрудниками каждого государственного органа или ОМСУ, которые должны иметь необходимые знания и профессионально относиться к своим обязанностям.

Правоприменительная практика предыдущего и нового уголовного законодательства, новых кодексов показала отсутствие единообразного подхода к применению правовых норм, выявила противоречия с существующим законодательством. Отсутствует системный мониторинг и оценка

воздействия законодательства на регулирование процессов защиты и охраны прав пострадавших женщин.

В существующей практике предоставления помощи пострадавшим государственными органами не внедрены стандарты и подходы, ориентированные на потребности пострадавших женщин и девочек. Наблюдается недостаточный потенциал субъектов, ответственных в сфере охраны и защиты от гендерного насилия, отсутствует скоординированность и межсекторальное взаимодействие государственных органов, ОМСУ и гражданского общества.

Приоритетными задачами в сфере усиления защиты от гендерной дискриминации и справедливого правосудия являются:

1) мониторинг правоприменительной практики и развитие правовых и институциональных механизмов для эффективного расследования и справедливого правосудия в случаях гендерной дискриминации и гендерных преступлений;

2) построение гендерно-чувствительной системы выявления, реагирования и профилактики в случаях гендерной дискриминации и гендерного насилия.

4. Продвижение гендерного паритета в принятии решений и расширение женского политического участия

Внедрение гендерного подхода во все сферы жизни, в том числе политическую и общественную, обеспечение равенства в пользовании всеми гражданскими и политическими правами и принятие для этого законодательных и других мер - обязательство Кыргызской Республики, вытекающее из присоединения к важнейшим международным договорам по правам человека, таким как КЛДЖ, Международный пакт о гражданских и политических правах, Конвенция о политических правах женщин. Кроме того, участие женщин в принятии решений во всех сферах жизни и на всех уровнях является залогом общественного благополучия, экономического роста, политической стабильности, необходимым условием демократии, позволяет достигать прогресса по всем направлениям развития, с учетом интересов всех социальных групп. Как отмечено в ППД, равенство в принятии политических решений играет роль некоего рычага, без которого реальный учет фактора равенства при формировании государственной политики весьма маловероятен, и без активного участия женщин и учета женских интересов на всех уровнях процесса выработки решений достижение целей равенства, развития и мира невозможно.

Резолюция 1325 Совета Безопасности ООН, приверженность в исполнении которой выразил Кыргызстан, настоятельно призывает государства-члены обеспечить более активное участие женщин на всех уровнях принятия решений.

В рамках ЦУР 5 "Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек" одной из задач является обеспечение всестороннего и реального участия женщин и равных возможностей для лидерства на всех уровнях принятия решений в политической, экономической и общественной жизни.

Кыргызская Республика предпринимает усилия по реализации этих обязательств, однако, несмотря на все достижения, следует признать, что женщины все еще недостаточно представлены в процессах принятия решений на разных уровнях, а продвижение гендерной повестки наталкивается на ряд препятствий. Среди них - практически полное отсутствие ответственности за неисполнение законов в сфере гендерного равенства, недостаточная гендерная компетентность ответственных лиц, отсутствие специальных государственных программ, направленных на расширение политического участия уязвимых групп женщин, отсутствие или недостаточность политической воли, гендерного подхода в деятельности политических партий, личные убеждения женщин и мужчин, сформированные под влиянием стереотипов, недостаточная осведомленность и неуверенность самих женщин, их ограниченные материальные ресурсы, недостаток времени в связи с необходимостью выполнения домашнего труда и т.д. Эти проблемы носят комплексный характер и воздействовать на них нужно по разным направлениям.

Приоритетные задачи по продвижению гендерного паритета и расширению политического участия:

1) разработка и внедрение специальных мер по обеспечению гендерного представительства на политических государственных и муниципальных должностях и административных государственных и муниципальных должностях (не более 70% лиц одного пола);

2) внедрение гендерного подхода в деятельность политических партий и поддержка женского политического лидерства.

5. Регуляторная политика

С учетом происходящих изменений структуры исполнительной власти и процесса инвентаризации НПА необходимо принять меры по сохранению законодательных достижений и развитию национального институционального механизма по достижению гендерного равенства на всех уровнях управления. В то же время меняющаяся ситуация открывает новые возможности для внедрения гендерного измерения.

Приоритетные направления с целью КГП в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления:

1) внедрение применения КГП при разработке национальных и местных программ и стратегий развития, разработка, апробирование и нормативное утверждение практического руководства по применению КГП в процессе разработки национальных и местных программ и стратегий развития, методологическая поддержка и повышение потенциала сотрудников государственных и муниципальных органов;

2) введение в законодательство по бюджетной системе Кыргызской Республики нового принципа гендерно-чувствительного процесса формирования и исполнения бюджетов, определение понятия "гендерные подходы в процессе формирования и исполнения местных бюджетов" или "гендерно-чувствительный бюджет";

3) интеграция гендерного измерения в оказываемые государственные и муниципальные услуги в цифровом формате;

4) усиление парламентского и гражданского контроля за соблюдением нормы об обязательной гендерной экспертизе и повышение ответственности субъектов законодательной инициативы при принятии НПА; во взаимодействии с ЖК КР продолжение работы по гармонизации и синхронизации национального законодательства с международными обязательствами Кыргызской Республики;

5) внедрение гендерно-ориентированного АРВ в нормотворческую и правоприменительную практику;

6) совершенствование национальной гендерной статистики и гармонизация ее показателей с международными обязательствами;

7) внедрение гендерных подходов в процессы формирования и исполнения государственного и местных бюджетов, устойчивой практики гендерной экспертизы республиканского бюджета и Среднесрочной стратегии бюджетных расходов (ССБР). Развитие механизма государственных и муниципальных социальных заказов.

5. Ожидаемые результаты

1. Расширение экономических возможностей женщин:

1) существенно сократится численность экономически неактивных женщин в трудоспособном возрасте (866 тыс. человек в 2019 году), преимущественно за счет уменьшения числа женщин, ведущих домашнее хозяйство. Вовлечение женщин в экономическую активность и решение задач по поддержке женского предпринимательства позитивно отразятся на экономическом развитии страны и повышении благосостояния домохозяйств. Информационно-образовательные мероприятия повысят уровень знаний и дадут возможность женщинам-предпринимательницам развивать бизнес в стране и выходить на экспортные рынки в рамках ЕАЭС;

2) главными результатами реализации задачи по созданию условий для обеспечения достойного труда станет четкое определение ключевых гендерных аспектов трудовой миграции. Исследование выявит сферы трудоустройства женщин, находящихся в трудовой миграции, их

ключевые проблемы и потребности, на основании его результатов будут разработаны способы поддержки, которую может оказать государство совместно с кыргызскими диаспорами. Женщины - трудовые мигранты станут более защищенными;

3) в рамках решения задачи по повышению правовой и финансовой грамотности женщин, общее повышение культуры экономических взаимоотношений, увеличение числа женщин, обладающих необходимыми знаниями для запуска и развития бизнеса, защиты своих прав, станут дополнительным фактором развития экономики.

4) женщины, особенно проживающие в сельской местности, станут менее уязвимыми перед рисками, связанными с изменением климата. Они получат ключевые навыки и знания по климатически адаптированному ведению сельского хозяйства и будут более подготовленными к климатическим рискам. Политика страны в сфере адаптации к изменению климата будет учитывать специфические гендерные аспекты начиная с момента ее разработки.

2. Культурная политика и функциональное образование:

1) усилится потенциал сотрудников государственных институтов, ответственных за продвижение гендерного равенства в сфере культуры, информации и образования;

2) будут созданы материалы и продукты, отражающие важность равенства и взаимной поддержки внутри семьи, необходимость более равномерного распределения семейных обязанностей, уважения к детям и их позиции. Журналисты и лидеры мнений, в том числе использующие социальные сети, получают необходимое обучение и другие возможности для повышения своего потенциала;

3) будет сформировано позитивное отношение к женщинам-политикам, в целом к теме политического участия женщин, важности женского участия в принятии политических решений и поднимаемых ими вопросов, проблем;

4) изменится отношение общества к теме профессионального развития мужчин и женщин, сократится уровень распространения профессиональных стереотипов и предубеждений. Будут активно популяризоваться современные специальности, перспективные для девушек и юношей, а также идеи семейной и коллективной поддержки "нестандартных" профессиональных выборов со стороны детей, подростков и молодежи;

5) повысится уровень функционального образования в сфере гендера, в том числе в сфере равного воспитания мальчиков и девочек через обучение родителей и педагогов в местных сообществах, в том числе с использованием возможностей цифровизации;

6) повысится образование в сфере мужского здоровья, среди военнослужащих срочной службы и сельских мужчин с помощью религиозных лидеров (в том числе онлайн, с использованием возможностей цифровизации);

7) будет создана и апробирована методология и механизм проведения антидискриминационной и гендерной экспертизы для медийных и рекламных продуктов с последующей рекомендацией для использования в судебных органах.

3. Усиление защиты от гендерной дискриминации и справедливое правосудие:

1) будет регулярно осуществляться мониторинг законодательства и правоприменительной практики в части регулирования вопросов гендерной дискриминации и насилия; обобщаться и анализироваться судебная практика;

2) мониторинг и оценка на системном уровне станут исходной точкой в законотворческом процессе для выявления особенностей в процессе рассмотрения гендерных преступлений и учета потребностей женщин в доступе к правосудию и оказанию комплексной помощи. Эти нормативные правовые акты будут оказывать прямое и ощутимое воздействие на защиту прав пострадавших женщин и будут четко отражать потребности и приоритеты при работе с гендерными преступлениями;

3) в рамках законотворческого процесса будет создана платформа для обсуждения вопросов, имеющих значение для защиты прав и интересов пострадавших от гендерных

преступлений, включая стандартные операционные процедуры, и инновационные методики адаптивного лидерства и позитивного девиантства;

4) в системе правоохранительных органов изменения на институциональном уровне проявятся в создании специализированных отделов, работающих с различными формами гендерного насилия;

5) будет сформирована комплексная система предоставления услуг и помощи пострадавшим от гендерной дискриминации и гендерного насилия, основанная на стандартных операционных процедурах и межведомственном взаимодействии субъектов, в том числе "единого окна" и на базе механизмов размещения государственных заказов среди НПО.

4. Продвижение гендерного паритета в принятии решений и расширение женского политического участия:

1) установленные избирательные рамки и механизмы создадут условия для достижения гендерного баланса на выборах, повысят степень политического участия женщин, укрепят их лидерство;

2) внедренные специальные меры по обеспечению гендерного представительства на политических, административных государственных, муниципальных должностях позволят достичь гендерного паритета в органах государственной и муниципальной службы на всех уровнях;

3) разработка и внедрение специальных программ по расширению политического участия женщин из недопредставленных групп (женщин с инвалидностью, сельских женщин, женщин из этнических меньшинств) поможет им более активно вовлекаться в политическую деятельность за счет создания фактического равенства возможностей;

4) укрепленная законодательная база, достигнутая в результате реформы конституционной и избирательного законодательства, создание механизмов привлечения к ответственности за насилие в выборном процессе при одновременном соблюдении норм законов позволит женщинам участвовать в принятии решений на национальном и местном уровнях и снизит для них риски оставаться за пределами этих процессов;

5) воздействие на факторы, препятствующие женщинам участвовать в политической жизни, поможет им становиться равными участниками всех политических и социальных процессов;

6) реформирование политики и внутренних процедур политических партий для вовлечения женщин, внедрение гендерного подхода в деятельность и программные документы политических партий будут поддерживать женское политическое лидерство и позволят продвигать гендерную повестку;

7) депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и местных кенешей будут обладать гендерной компетентностью и способностью к продвижению гендерных вопросов;

8) созданные и пользующиеся поддержкой сети женщин-политиков будут более эффективно продвигать гендерную повестку;

9) школы женского лидерства и программы наставничества, повышение потенциала женщин-лидеров, женщин-политиков будут способствовать более эффективному участию в политической и общественной жизни, продвижению конкурентоспособных, обеспеченных ресурсами решений.

5. Регуляторная политика:

1) государственная политика будет строиться на учете интересов и потребностей всех групп в целях достижения социальной справедливости и эффективного человеческого развития;

2) в процессе инвентаризации НПА будут сохранены требования по учету КГП в разработке стратегических национальных и местных программ развития; программы/планы действий не будут утверждаться без наличия результатов гендерной экспертизы, в том числе альтернативной;

3) разработанное практическое руководство с разъяснением сути КГП позволит сотрудникам применять его в практике своей работы;

4) лица, прошедшие обучение по КГП, смогут применять его при планировании стратегий деятельности своих ведомств; сотрудники ОМСУ через специальный онлайн-ресурс смогут иметь

доступный материал для изучения и сравнения своей деятельности по гендерным вопросам и внедрения лучших практик;

5) будет выявлен лучший опыт и практики оказания гендерно-чувствительных услуг, типичные и специфические гендерные запросы получателей услуг; утверждены НПА по внедрению КГП в предоставление государственных и муниципальных услуг, оказана информационная и методическая помощь по гендерно-чувствительным стандартам предоставления государственных и муниципальных услуг;

6) наличие перечня и плана законодательных гендерных инициатив позволит планомерно проводить работу по совершенствованию НПА и учету рекомендаций комитета КЛДЖ, привлекая при этом заинтересованных партнеров. План служит одним из индикаторов эффективности работы соответствующих созывов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики;

7) установится практика проведения ежегодных обзоров с целью выяснения соотношения принятых законов Кыргызской Республики, прошедших гендерную экспертизу и анализ содержания гендерной экспертизы;

8) гендерная экспертиза проектов НПА проводится в полном объеме и в соответствии с установленными стандартами;

9) на основе анализа источников данных число и доступность данных, дезагрегированных по признаку пола в существующих статистических данных, будут приведены в соответствие с международными стандартами;

10) внедрение гендерно-ориентированного анализа регуляторного воздействия будет способствовать повышению качества государственного регулирования и нормотворческой практики, прозрачности и предсказуемости регуляторной нагрузки в гендерном разрезе;

11) внедрение механизма гендерного анализа средств республиканского и местного бюджетов будет способствовать решению социально значимых проблем общества и достижению общественно полезных целей.

6. Процесс реализации Стратегии

Процесс реализации Стратегии будет осуществляться через разработку и реализацию среднесрочных национальных планов действий по достижению гендерного равенства. НПД, прилагаемый к настоящей Стратегии, станет первым этапом ее реализации. Решения о корректировке долгосрочных приоритетов, обозначенных в Стратегии до 2030 года, будут приниматься на основе данных мониторинга и оценки прогресса по реализации среднесрочных планов.

Управление процессом реализации Стратегии предусматривает:

1) систематический анализ и оценку реализации среднесрочных планов для принятия решений относительно прогресса продвижения долгосрочных приоритетов Стратегии;

2) обоснованность затрат на реализацию инициатив, предусмотренных в среднесрочных планах, включая бюджетирование на реализацию НПД;

3) определение источников финансирования, включая бюджетные и внебюджетные источники, а также средства международных партнеров по развитию;

4) создание благоприятной регулятивно-управленческой среды для успешного продвижения долгосрочных и среднесрочных приоритетов по достижению гендерного равенства;

5) создание условий, необходимых для реализации конкретных мер и действий НПД;

6) запуск системы мониторинга и оценки прогресса реализации НПД, выявление отклонений от заявленных целей и задач, анализ причин и внесение необходимых коррективов в среднесрочные и долгосрочные приоритеты политики достижения гендерного равенства.

Реализация Стратегии носит общегосударственный и межотраслевой характер.

Согласованность действий всех участников и заинтересованных сторон по реализации НПД будет обеспечиваться под общей координацией Национального совета по делам женщин и гендерному развитию при Кабинете министров Кыргызской Республики.

Жогорку Кенеш Кыргызской Республики обеспечивает принятие законов, необходимых для реализации государственной гендерной политики.

Ответственными за реализацию Стратегии являются органы исполнительной власти в части возложенных на них полномочий.

Уполномоченным органом по координации процесса реализации, мониторингу и оценке НПД и настоящей Стратегии является Министерство труда, социального обеспечения и миграции Кыргызской Республики.

Мероприятия по реализации Стратегии финансируются из государственного бюджета и иных источников, не запрещенных законодательством Кыргызской Республики.

На основе утвержденного НПД по реализации Стратегии ответственные государственные органы и ОМСУ принимают ведомственные/местные планы действий по исполнению НПД.

7. Возможные риски и угрозы

Существуют риски и угрозы, которые могут повлиять на успешность осуществления целей и задач Стратегии, в том числе социальные политические, с учетом воздействия мировых тенденций развития и ситуации внутри страны. Прежде всего, это возможное влияние политических процессов, которые на современном этапе развития кыргызской государственности являются сложно предсказуемыми. Пандемия COVID-19 показала, что влияние форс-мажорных обстоятельств на экономические процессы, продовольственную, энергетическую, экологическую безопасность страны может быть очень значительным.

В этой связи в ходе мониторинга и оценки реализации Стратегии будут использованы наработки по альтернативным вариантам ее реализации на основе подхода прогнозирования 4 различных сценариев развития.

Для минимизации рисков и обеспечения успешной ее реализации необходимо оценить возможные риски и угрозы, среди которых следующие:

- социально-политическая нестабильность в стране, продолжающееся негативное воздействие пандемии COVID-19, расширение влияния религиозных и традиционных воззрений и их радикализация;

- углубление экономического кризиса и вследствие этого ограниченные возможности финансирования реализации Стратегии из государственного бюджета; недостаточная поддержка со стороны международных организаций, общественных и других объединений;

- отсутствие должной координации и согласованности действий по реализации Стратегии между ответственными государственными органами и ОМСУ.

Система мониторинга и оценки позволит отслеживать трудности и препятствия при реализации задач Стратегии. Для выполнения данной Стратегии необходима тесная и согласованная работа Кабинета Министров Кыргызской Республики, Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, других государственных органов и ОМСУ при конструктивном взаимодействии с организациями гражданского общества.

Уполномоченный государственный орган в сфере гендерной политики должен на постоянной основе выполнять функции координации реализации Стратегии между государственными органами и ОМСУ, обеспечивая активное участие гражданского общества на всех этапах реализации и оценки Стратегии, а также осуществляя вовлечение заинтересованных в поддержке решения гендерных проблем международных партнеров по развитию.

Список сокращений

АРВ	- Анализ регулятивного воздействия
вуз	- высшие учебные заведения
ЕАЭС	- Евразийский экономический союз
КГП	- Комплексный гендерный подход

КЛДЖ	- Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
ЛОВЗ	- Лица с ограниченными возможностями здоровья
МЗ	- Министерство здравоохранения Кыргызской Республики
МВД	- Министерство внутренних дел Кыргызской Республики
МТСР	- Министерство труда и социального развития
МТСОМ	- Министерство труда, социального обеспечения и миграции Кыргызской Республики
МОН	- Министерство образования и науки Кыргызской Республики
МЧС	- Министерство чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики
МЮ	- Министерство юстиции Кыргызской Республики
НПА	- Нормативный правовой акт (акты)
НПД	- Национальный план действий по достижению гендерного равенства
НПО	- Неправительственные организации
НСК	- Национальный статистический комитет Кыргызской Республики
ОВД	- Органы внутренних дел
ОМСУ	- Органы местного самоуправления
ООН	- Организация Объединенных Наций
НТРК	- Национальная телерадиовещательная корпорация
ППД	- Пекинская платформа действий
СМИ	- Средства массовой информации
ССБР	- Среднесрочная стратегия бюджетных расходов
УК КР	- Уголовный кодекс Кыргызской Республики
ЦУР	- Цели устойчивого развития
ЦИК	- Центральная избирательная комиссия
ЧС	- Чрезвычайная ситуация