

**Commission on the Status of Women  
Fifty-second session  
New York, 25 February – 7 March 2008**

**INTERACTIVE EXPERT PANEL**

**“Capacity-building for mainstreaming a gender perspective  
in the development, implementation and evaluation of national economic  
policies and programmes and budgets”**

**Written statement\***

**Submitted by**

**Olga Filippova  
Department of Social and Economic Policy,  
Office of the President of the Kyrgyz Republic**

\* The views expressed in this paper are those of the author and do not necessarily represent those of the United Nations.

## **1. Достигнутые успехи в отношении финансирования политики обеспечения гендерного равенства**

Стратегией развития страны на 2007-2010гг. процесс развития Кыргызской Республики рассматривается комплексно через призму устойчивого человеческого развития, т.е. такого развития, центром и конечной целью которого является человек. Такое развитие ориентировано на преодоление бедности, повышение уровня и качества жизни граждан, благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду, на интеграцию общества, сохранение и приумножение культурных и нравственных ценностей народа, на защиту гражданских прав и достижение гендерного равенства, на эффективное демократическое управление.

Заниматься решением гендерных вопросов на системной основе, включающей в себя разработку собственной стратегии и ее реализацию, Кыргызская Республика начала с момента присоединения к платформе действий (ППД), принятой на четвертой Всемирной конференции ООН по положению женщин, прошедшей в Пекине в 1995 году, ставшей базовым документом и посылом для реализации страной собственной политики в обеспечении гендерного равенства и равноправия.

Подтверждением приверженности страны решению гендерных проблем является принятие специализированных Национальных программ, направленных на достижение гендерного равенства: Национальной программы «Аялзат» (1996-2000гг.) и Национального плана действий по достижению гендерного равенства в КР на 2002-2006гг. (НПД), утвержденного Указом Президента Кыргызской Республики от 2 марта 2002 года № 52.

На первом этапе (1996-2000гг.) в ходе реализации Национальной программы «Аялзат», основанной на направлениях ППД и сфокусированной на улучшении положения женщин, были созданы основы институционализации гендерной политики. Расходы на реализацию программы впервые были включены в госбюджет, ответственность за ее исполнение - возложена на министерства, ведомства, местные государственные администрации и органы самоуправления, возрос уровень представительства женщин в парламенте и правительстве.

Вторым этапом реализации гендерной повестки страны стал Национальный План Действий по достижению гендерного равенства в КР на 2002-2006гг., который был ориентирован на формирование политики гендерного равенства. Основные результаты и препятствия, возникшие при его реализации, изложены в соответствующих разделах данного документа.

В период реализации НПД (2002-2006гг.) гендерные разделы, мероприятия и индикаторы включены в текстовые и матричные части таких государственных программ, как КОР КР до 2010г., НССБ на 2003-2005 гг., СРС на 2007-2010 гг., Национальную программу «Права человека» на период 2002-2010 гг., утвержденную Постановлением Правительства КР от 2 августа 2002 года № 513; Национальную политику занятости населения КР до 2010г., утвержденную Постановлением Правительства КР от 17 августа 2006 года № 591; Национальный план действий по образованию для всех на 2002-2015 гг., утвержденную Постановлением Правительства КР от 30 июня 2002 года № 504; проект Государственной программы действий социальных партнеров по искоренению наихудших форм труда несовершеннолетних в КР на 2007-2011 гг. и др.

В 1998, 2002 и 2006 гг. Кыргызстан представил в Комитет ООН по CEDAW первоначальный, второй и третий периодические доклады о выполнении Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. При этом первоначальный доклад был рассмотрен на 20-й сессии вышеназванного Комитета ООН в 1999 году, второй - на 30-й сессии в 2004 году. В 2004 году Советом НПО в Комитет ООН был представлен альтернативный отчет по исполнению CEDAW.

Институционально и нормативно закреплены процедуры и механизмы гендерной экспертизы программ и нормативных актов; создана методическая база для ее проведения. Гендерной экспертизе подвергнуты Конституция КР, ряд кодексов, законов КР и законопроектов. В практике ЖК КР сложилась норма получения «Заключения о гендерной экспертизе законопроектов».

Расширилась практика использования статистической информации с разбивкой по полу.

Создана система национальных механизмов мониторинга и оценки положения женщин; разработаны гармонизированные гендерные индикаторы по НПД, CEDAW и ЦРТ.

Ответственными исполнителями НПД и партнерами по его реализации институционализована и внедрена в ведомственную отчетность всех 57 государственных органов форма отчетности по гендерному анализу состава кадров государственных структур; по заказу Секретариата Национального совета по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте Кыргызской Республики, Министерства экономики и финансов КР при поддержке ПРООН представителями НПО разработана компьютерная программа для автоматического ведения гендерного анализа состава кадров; созданы резервы кадров в структурах местных государственных администраций, с внесением положения о минимальном тридцати процентном представительстве полов.

Сохранены, укреплены и приумножены структуры и лица, ответственные за реализацию гендерной политики в министерствах и ведомствах; при поддержке нескольких международных организаций осуществлено их обучение. Создана местная сеть институтов по гендерной политике на территориях.

В процессе реализации НПД осуществлялось межсекторальное партнерство - практически все проекты выполнены совместно государственными структурами с НПО при поддержке международных организаций. Наиболее значимыми стали инициативы, поддержанные ЮНИФЕМ, ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА, ЮНЕСКО, АБР, ВБ, ФСК, Германским бюро по техническому сотрудничеству, МОТ, Фондами им. К. Аденауэра и Ф. Эберта, Швейцарским бюро по международному сотрудничеству, и др.

ГТРК КР, другими государственными и негосударственными центральными и региональными печатными и электронными СМИ в период реализации НПД были созданы постоянно действующие передачи и рубрики, предусматривающие приглашение гендерных экспертов из государственных структур и НПО.

В рамках обеспечения научного обоснования гендерного развития осуществлено государственное финансирование одиннадцати научных исследований, имеющих гендерный компонент, проведенных шестью научно-исследовательскими организациями. Опубликованы учебные пособия, сборники научных статей, брошюры (всего 24 наименования, 10 из них - учебные пособия).

Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 29 мая 2003 года № 316 утверждена Программа мероприятий по легализации неофициальной экономики в КР. Внимание вопросам охраны труда, особенно для категорий женщин, занимающихся неформальной деятельностью, направленной на обеспечение экономического выживания семей, уделено в новом Трудовом Кодексе КР, введенном в действие Законом КР от 4 августа 2004 года № 107. В рамках реализации мер по интеграции неформального сектора в экономику республики, поддержке и защите женщин и мужчин, занятых в неформальном секторе, принято Постановление Правительства КР «О дальнейшем развитии швейной промышленности КР» от 12 декабря 2006 года № 844, направленное на стимулирование развития и легализацию феминизированного швейного производства.

Законодательство КР учитывает гендерные различия, связанные с выполнением женщинами социальной функции по рождению и воспитанию детей, предусматривая для них ряд льгот.

Упрощен механизм доступа малообеспеченных женщин и мужчин к сберегательным учреждениям, кредитным ресурсам; созданы правовые основы для развития микрофинансовых институтов, продолжено внедрение принципов социальной

мобилизации. Растут количество и сумма кредитов, выданных женщинам по различным линиям микрокредитования<sup>1</sup>.

Учитывая наличие профессиональной гендерной сегрегации (концентрацию женщин в отраслях и профессиях с низкой заработной платой), государство использовало имеющиеся в его распоряжении средства для исправления сложившегося положения. Во исполнение соответствующих УП КР и ПП КР семь раз<sup>2</sup>, в каждом случае на сумму от 15 до 50 процентов, повышалась заработная плата работников феминизированных отраслей.

В 2005г. впервые в ходе проведения бюджетных слушаний в ЖК КР был введен гендерный компонент.

Расширилась сеть детских дошкольных учреждений и охват ими детей в возрасте до 6 лет, что позволило большему числу женщин быть вовлеченными в производство и общественную деятельность. В настоящее время в республике работают 448 учреждений дошкольного образования (в 2001г. их функционировало 407), в которых воспитываются 54,4 тыс. детей, или 11,% от численности детей соответствующего возраста (в 2001г. - 9%).

Общая доля бюджетного финансирования здравоохранения в отчетном периоде увеличилась (с 1,9 % от уровня ВВП в 2001г. до 2,2% - в 2005г.).

Согласно Программе государственных гарантий, утвержденной Постановлением Правительства КР от 30 января 2006 № 46, беременные и роженицы отнесены к льготной категории и освобождены от сооплаты, в том числе при нахождении в стационарах по

---

<sup>1</sup> «Женщины и мужчины Кыргызской Республики» - сборник гендерно-разделенной статистики, НСК КР при поддержке ЮНФПА, Бишкек – 2006г., стр. 112

<sup>2</sup> Указ Президента КР "О повышении размеров заработной платы работникам государственных учреждений культуры" от 20 марта 2006 года N 133; Указ Президента КР "О повышении размеров заработной платы работникам высших учебных заведений" от 20 марта 2006 года N 132; Указ Президента КР "О повышении размеров заработной платы работникам государственных научных учреждений" от 20 марта 2006 года N 131; Указ Президента КР "О повышении размеров заработной платы отдельным категориям работников Министерства труда и социальной защиты Кыргызской Республики" от 20 марта 2006 года N 130; Указ Президента КР "О повышении заработной платы работникам здравоохранения" от 28 декабря 2006 года N 637; Указ Президента КР "О повышении заработной платы работникам образования" от 28 декабря 2006 года N 638; Указ и.о. Президента КР "О повышении заработной платы работников образования и здравоохранения Кыргызской Республики" от 1 июля 2005 года N 260; Указ Президента КР "О повышении заработной платы работникам научных учреждений" от 28 декабря 2006 года N 639; Указ Президента КР "О повышении заработной платы работникам культуры" от 28 декабря 2006 года N 640; Указ Президента КР "О повышении заработной платы работникам социальной защиты" от 28 декабря 2006 года N 641; Указ Президента КР "О повышении заработной платы работникам культуры и искусства, имеющим почетные звания "Заслуженный артист Кыргызской Республики" и "Заслуженный деятель культуры Кыргызской Республики" от 24 мая 2006 года N 283; Указ Президента КР "О повышении заработной платы работникам социальной сферы" от 30 апреля 2003 года N 138; Указ Президента КР "О повышении заработной платы работников социальной сферы" от 5 марта 2004 года N 80; Указ Президента КР "О повышении заработной платы работникам Национальной академии наук Кыргызской Республики" от 21 ноября 2004 года N 393.

Постановление Правительства КР "О повышении заработной платы лицам, имеющим почетные звания "Народный" от 6 июня 2003 года N 332; Постановление Правительства КР "О реализации Указа Президента Кыргызской Республики "О повышении заработной платы работникам Национальной академии наук Кыргызской Республики" от 21 ноября 2004 года" от 12 февраля 2005 года N 80; Постановление Правительства КР "О повышении заработной платы работникам культуры и искусства, имеющим почетные звания "Заслуженный артист Кыргызской Республики" и "Заслуженный деятель культуры Кыргызской Республики" от 11 августа 2006 года N 574.

поводу осложнений беременности, и при получении пакета услуг для беременных на первичном уровне.

Препараты железа введены в перечень жизненно важных лекарственных средств и в Дополнительную программу ОМС с обеспечением льготного тарифа на приобретение в зависимости от социального статуса. С 2002г. сумма возмещения по лекарственным средствам для лечения железодефицитной анемии постоянно возрастала, составив в 2005г. 7,8 миллионов сомов. При этом, доля средств на препараты, отпускаемые женщинам в возрасте 15-49 лет, также увеличивалась и в 2005г. достигла 66% (5,1 миллионов сом.).

В 2006г. создан Маммологический Центр, направлениями работы которого являются улучшение ранней диагностики заболеваний молочной железы, реконструктивные оперативные вмешательства, создание методик и обучение врачей первичного звена.

При поддержке международных агентств осуществляется закупка препаратов и проведение антиретровирусной терапии, консультирование, закупка детского питания для детей, родившихся от ВИЧ-инфицированных матерей (г. Бишкек).

В 2002-2006гг. при поддержке доноров был осуществлен и продолжает осуществляться ряд программ и проектов, нацеленных на снижение материнской и детской смертности, в частности: по безопасному материнству (программа СПЭП), планированию семьи, грудному вскармливанию, профилактике анемии у беременных и т.д.

За счет привлечения внебюджетных средств решается вопрос бесплатного распределения контрацептивных средств через группы семейных врачей и работников медико-социального патронажа. Ежегодно ЮНФПА производит закупку контрацептивных средств на сумму около 200 тыс. долларов США. При поддержке этой же организации внедрена информационная система управления логистикой контрацептивных средств. Средства контрацепции в КР применяют 38,2% женщин репродуктивного возраста.

На местном уровне силами НПО был реализован Проект по гендерному анализу бюджета. Проект был направлен на анализ степени эффективности и рациональности политики налогообложения и политики приоритезации расходов местного бюджета с точки зрения учета гендерных нужд и потребностей разных групп населения. В ходе исследования были установлены конкретные факторы, способствующие или препятствующие реализации политики гендерного равенства в бюджетном планировании и исполнении на местном уровне. При этом позитивным фактором являлось то, что гендерный анализ бюджета территорий способствовал повышению прозрачности и открытости для общественности бюджетных процессов, так как результаты экспертизы обсуждались как среди депутатов местных органов самоуправления, так и на общественных публичных слушаниях.

Учитывая полученные позитивные результаты, существующие препятствия, возникшие проблемы и принимая во внимание новые факторы, включая социально-экономические и политические преобразования в КР, был разработан Национальный план действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2007-2010 годы», который в целях эффективной реализации государственной политики по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике, был утвержден Указом Президента Кыргызской Республики от 20 августа 2007 года № 369.

Данным Указом Правительству Кыргызской Республики, органам местного самоуправления при партнерском участии законодательной и судебной ветвей власти, международных донорских организаций и гражданского общества, поручено разработать и внести на рассмотрение Жогорку Кенеша Кыргызской Республики законопроект о внесении изменений в республиканский бюджет на 2008 год, предусматривающий выделение средств на реализацию положений Национального плана действий и матрицы мероприятия с учетом формирования бюджета на программной основе, а также - ежегодно при разработке законопроекта о республиканском бюджете на соответствующий год предусматривать выделение средств на финансовое обеспечение Национального плана действий и матрицы мероприятий. При этом, Национальному совету по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте Кыргызской Республики поручено активно привлекать к реализации положений Национального плана действий и матрицы мероприятий международные институты, общественные и частные организации, граждан республики.

Современный НПД по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2007-2010 гг. является основополагающим документом, определяющим государственную гендерную политику, ее цели, задачи и принципы, направления и приоритеты в рамках Стратегии Развития Страны на 2007-2010 гг. НПД обеспечивает координацию усилий государственных органов законодательной и исполнительной ветвей власти со всеми структурами гражданского общества и, в частности, с неправительственными организациями, деятельность которых связана с реализацией социальных программ, недопущением дискриминации по признаку пола, защитой прав человека и семьи, материнства, отцовства и детства как высших человеческих ценностей.

НПД базируется на международных критериях и нормах, определенных мировым сообществом: Всеобщей декларации прав человека, Конвенции о политических правах женщин, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенциях МОТ, Европейской социальной хартии, Пекинской Декларации и Платформе действий, Резолюции Совета Безопасности ООН № 1325, Конституции Кыргызской Республики и других нормативных правовых актах.

Актуальность разработки настоящего плана действий была обусловлена тем, что несмотря на определенные успехи, достигнутые в продвижении реформ по обеспечению гендерного равенства в рамках предыдущего НПД, ряд проблем остался нерешенным и требует приложения новых усилий со стороны всех заинтересованных лиц.

Разработка нового НПД - одно из принципиальных условий успешной интеграции КР в мировое сообщество, поскольку во всем мире степень развития общества определяется такими показателями, как гендерное равенство и действенное искоренение не только явных, но и скрытых форм дискриминации по половому признаку. При этом существенно повышаются требования к уровню представительства женщин в органах законодательной и исполнительной власти, возрастает роль гендерной экспертизы социально значимых планов и проектов.

НПД по достижению гендерного равенства в КР на 2007-2010 гг. является программой, дополняющей и обогащающей главные страновые программы, направленные на обеспечение стабильной среды развития, экономического роста, борьбы с коррупцией и устойчивого человеческого развития.

НПД по достижению гендерного равенства в КР на 2007-2010 гг. разработан на принципах участия и взаимодействия, посредством вовлечения различных участников его реализации, включая как непосредственных исполнителей – структуры и лиц, ответственных за реализацию государственной гендерной политики – представителей органов государственного управления и местного самоуправления, так и партнеров по реализации НПД из неправительственных и международных организаций. Документ согласован с заинтересованными государственными органами и общественными организациями, международными институтами. Полученные замечания и предложения учтены при доработке окончательной версии.

В период разработки нового НПД была произведена Оценка потребностей в его финансировании. Вышеназванный документ был подготовлен на основе проекта Национального плана действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2007-2010 гг. (НПД) и матриц действий по реализации НПД. Оценка потребностей финансирования подготовлена с учетом методических указаний Бюджетного циркуляра по составлению бюджета на 2007 год (Инструкция для центральных органов государственного управления (министерств и административных ведомств)). Одновременно специфика НПД обусловила некоторые отличия подготовленных финансовых документов.

Так, НПД имеет специфику, влияющую на формы его финансирования:

- *сквозной характер НПД* предусматривает участие представителей различных секторов экономики в реализации многих его мероприятий, вследствие чего необходимое финансирование частично осуществляется через министерства и ведомства в рамках финансирования, предусмотренного для выполнения их функций. Таким образом, финансирование мер политики, предусмотренных в рамках НПД, осуществлялось по ряду направлений:
  - финансирование мероприятий, предусмотренных в рамках НПД;
  - финансирование деятельности институционального механизма по достижению гендерного равенства - Секретариата Нацсовета, областных и районных комиссий по



делам семьи, женщин и гендерному развитию, лиц, ответственных за внедрение гендерных подходов в деятельность органов государственного управления и местного самоуправления;

- повышение заработной платы в феминизированных отраслях экономики;
  - выделение средств для поддержки проектов женщин-предпринимателей;
  - финансирование научных исследований, имеющих гендерный компонент;
  - и мн. др.;
  - *многоуровневый характер НПД* предполагает активное участие в его реализации местных государственных администраций и органов местного самоуправления. Поэтому финансирование НПД выходит за рамки республиканского бюджета и частично осуществлено на уровне местных органов власти из местного бюджета.
- Ряд государственных администраций различного уровня финансировал инициативы по реализации НПД из местных бюджетов. Так, Иссык-Кульской областной государственной администрацией на реализацию НПД было выделено 139 тысяч сомов; Панфиловской районной государственной администрацией - 70 тысяч сомов;
- *продвижение гендерного равенства и расширения возможностей женщин поддерживается международными донорами.*
- Первостепенная миссия международных организаций заключается в оказании помощи народу КР в достижении им своего полного потенциала посредством обеспечения всеобщих и неотъемлемых прав, увеличения возможностей и расширения безопасности человека, в особенности для самых бедных и наиболее уязвимых слоев населения. Согласованные с Правительством КР рамочные основы оказания помощи международными организациями Кыргызстану в области развития, направлены на достижение таких глобальных целей, как Цели тысячелетия в области развития (ЦРТ) и основаны на национальных приоритетах, зафиксированных в комплексных Основах Развития (КОР) и Национальной Стратегии Сокращения Бедности (НССБ), где вопросы гендерного развития нашли отражение в текстовых, матричных и индикативных разделах. При этом международные организации финансируют отдельные гендерные проекты и мероприятия через свои программы.

Финансирование НПД осуществляется за счет республиканского и местного бюджетов, а также за счет активного привлечения внебюджетных средств, средств донорских организаций и международных агентств. Бюджетная политика на региональном и местном уровне, отраслевые и региональные программы социально-экономического развития должны быть согласованы с требованиями государственной гендерной политики, настоящего НПД и матрицей его мероприятий.

## **2. Проблемы в отношении финансирования обеспечения политики гендерного равенства**

Наряду с перечисленными выше позитивными результатами, итоговая оценка реализации УП КР «О Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в КР на 2002-2006гг.» от 2 марта 2002 года № 52, обозначила *проблемы*, послужившие препятствием его выполнению в полном объеме.

В их числе:

Несовершенство процесса финансирования НПД; несогласованность планов работы министерств и ведомств в центре и их структурных подразделений в регионах, а также – планов социально-экономического развития регионов с мероприятиями по реализации гендерной политики, запланированными в НПД, и отсутствие их финансового обеспечения из ведомственных и местных бюджетов.

Также, абсолютно корректно в качестве препятствия на пути к гендерной справедливости в сфере трудовой занятости и бизнеса выделена неразвитость механизмов финансирования, кредитования и инвестиционной поддержки малого и среднего бизнеса, в том числе женского предпринимательства. В социально-экономической сфере поставлены ряд задач, выполнение которых должно способствовать равенству мужчин и женщин в экономике. В тоже время, сам план не вполне четко направлен на решение проблем в экономике. Вопросы равенства полов в сфере доступа к собственности не раскрыты в полной мере.

К сожалению, уже на этапе планирования бюджет НПД рассчитывается с учетом донорских ресурсов. Изменение такого расклада сил по прогнозам экспертов будет происходить в процессе внедрения программного бюджетирования.

### **3. Возможности в отношении финансирования обеспечения гендерного равенства**

Национальный план действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2007-2010 гг., является планом действий новой Стратегии развития страны в сфере гендерного развития и механизмом реализации гендерных аспектов всех Целей развития тысячелетия.

Как показывает обзор реализации предыдущего НПД на 2002-2006гг., часть запланированных мероприятий реализованы не полностью, и требуют приложения дальнейших усилий по их осуществлению.

Важнейшим условием реализации программы является оптимизация финансирования посредством внедрения программного подхода и использование методологии гендерного анализа бюджетов всех уровней.

Необходимо будет обеспечить финансирование из государственного бюджета мероприятий НПД, направленных на обеспечение гендерного равенства в политике для фактического увеличения участия женщин в принятии решений на всех уровнях.

В наращивании потенциала специалистов, работающих по проблемам гендерного развития, в изучении и распространении успешного международного опыта могут оказать содействие международные и неправительственные организации.

В решении этих задач обязательными будут являться межведомственное и межсекторальное сотрудничество и вовлечение в работу министерств, ведомств, гендерных экспертов и исследователей, организаций гражданского сектора, международных организаций. В этой связи будут постоянно изучаться возможности такого партнерства, поощряться развитие и участие экспертов, исследовательских и общественных групп, местного населения в принятии решений на национальном и местном уровнях, включая политику и стратегии, исследования, информационные кампании, разработку методических материалов, общественный контроль, лоббирование и другую деятельность по внедрению гендерного подхода путем социального заказа и финансирования этих групп.