

УДК 331.101.232

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПОЛОЖЕНИЯ ЖЕНЩИН НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Эралиева Айсулуу Алиевна, и. о. доцента, к. э. н., Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики, Кыргызстан, г. Бишкек <mtaista@yandex.ru>

Аннотация

В статье рассматриваются основные вопросы, касающиеся места женщин в государственных структурах. Основная проблема – это недопредставленность женщин на государственных позициях. Целью данного исследования является проведение сравнительного анализа положения женщин на государственной службе в Кыргызской Республике и зарубежных странах, изучение основных барьеров, препятствующих включению женщин на службу в государственные органы. Установлено, что во многих странах имеются схожие факторы недопредставленности женщин в государственных структурах. По результатам исследования был дополнен ряд аргументов по внедрению передового опыта зарубежных стран по гендерной политике, теоретически обоснована необходимость принятия государственной программы проведения образовательных мероприятий для женщин, предложены рекомендации по представленности женщин в государственных структурах.

Ключевые слова: женщины; равенство; недопредставленность женщин; совершенствование законодательных инициатив; женщины в политической сфере.

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE STATUS OF WOMEN WORKING IN THE PUBLIC SERVICE IN THE KYRGYZ REPUBLIC AND FOREIGN COUNTRIES

Eralieva Aisuluu Alievna, PhD in Economics, Academy of Public Administration under the President of the Kyrgyz Republic, Bishkek, Kyrgyzstan <mtaista@yandex.ru>

Abstract

The theme of women in the public sector in the article were considered. The main problem is the underrepresentation of women at government level. The purpose of the study is conduct comparative analyses of the situation of women in the public service in Kyrgyz Republic and foreign countries, to study the main barriers that preclude the inclusion of women in public service. The survey showed that in many countries factors are similar in women's underrepresentation in political and public life. Following research undertaken a number of arguments to promote good practices of foreign countries on gender policy, the necessity of the state educational programme for women has been proved theoretically, proposed recommendations for women's representation in public service.

Key words: women; equality; underrepresentation of women; improvement of legislative initiatives; women in the political sphere.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА ЖАНА ЧЕТ ӨЛКӨЛӨРДӨ МАМЛЕКЕТТИК КЫЗМАТТАГЫ АЯЛДАРДЫН АБАЛДАРЫН САЛЫШТЫРМАЛУУ ТАЛДОО

Эралиева Айсулуу Алиевна, экономика илиминин кандидаты, Кыргыз Республикасынын Президентине караштуу мамлекеттик башкаруу академиясы Кыргызстан, Бишкек шаары <mtaista@yandex.ru>

Кыскача мүнөздөмө

Бул макалда аялдардын мамлекеттик түзүмдөрдөгү орду тууралуу негизги маселелер талкууланат. Негизги көйгөй мамлекеттик кызматтардагы аялдардын өкүлчүлүгү болуп саналат. Бул изилдөөнүн максаты болуп, Кыргыз Республикасында жана чет өлкөлөрдө мамлекеттик кызматта иштеген аялдардын абалы жөнүндө салыштырмалуу талдоо жүргүзүү болуп саналат, өз алдынча башкаруу органдарына аялдарды киргизүүдө негизги тоскоолдуктарды изилдөө.

Изилдөө көптөгөн өлкөлөрдө өкмөттө иштеген аялдар боюнча өкүлчүлүгүнүн окшош жагдайлар бар экенин көрсөттү. Изилдөөнүн натыйжасы катары чет өлкөлөрдүн тажрыйбасын киргизүү үчүн далилдерди бир катар толукталган гендердик саясат, теориялык жактан алганда, аялдар үчүн билим берүү ишинде мамлекеттик программага ылайык муктаждык бар экендигин аныктады, мамлекеттик түзүмдөрдүн ишинде аялдардын өкүлчүлүгүнө сунуштар берилди.

Негизги сөздөр: аялдар; гендердик тендик; аялдар боюнча чагылдырылышы; мыйзам чыгаруу демилгесин жакшыртуу; аялдар саясий чөйрөсүндө.

Необходимость изучения положения женщин на государственной службе основывается на том факте, что каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной и на основе принципа равноправия мужчин и женщин, согласно «Конвенции о политических правах женщин» (20 дек.1952 г.) [2, с.13; 8]. Как показывают исследования, участие женщин в принятии решений важно для развития страны. С одной стороны, в отечественной и зарубежной литературе отводится много внимания изучению вопроса гендера в государственной службе, с другой стороны, возможно, в недостаточной степени. Изучение гендерной политики в государственной службе рассматривалось исследователями с различных аспектов. С точки зрения процесса глобализации происходят определенные изменения в социальном и экономическом развитии, а именно то, что под влиянием глобализации формируются организационные системы и методы управления, формирующие или устраняющие неравенство в различных географических пространствах. [15] Недостаточная представленность женщин в государственных органах серьезно сказывается на управлении страной. Необходимость включения женщин в руководящие структуры основана на том факте, что политика женщин направлена в основном на поддержку женщин, детей, социальное обеспечение, что является крайне необходимым условием для каждой страны. Кроме того, есть определенные подтверждающие данные того, что женщины поддерживают и принимают больше законодательных инициатив. [9]

Во многих странах существуют политика, институты и международные обязательства, направленные на расширение возможностей женщин в общественной сфере, особенно в качестве лиц, принимающих решения. Несмотря на эти инициативы, женщины по-прежнему сталкиваются со многими вызовами современного общества. Гендерные аспекты включены во многие исследования, особенно касающиеся рынка труда: виды и сферы деятельности, занятости и безработицы [5, с.41-54], уровень жизни населения среди мужчин и женщин [12, с.73-76]. Специализированные организации, такие как Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, оказывают содействие в обеспечении гендерного баланса в ходе наблюдения за выборами. [3, с.13] Разработаны и предложены различные механизмы, способствующие продвижению прав женщин в государствах-участниках ОБСЕ. [10, с.39-45] Вместе с тем, наряду с принятыми мерами для улучшения избирательной системы, существуют некоторые недостатки. Благодаря исследованиям, был поднят вопрос о необходимости включения женщин в процессы принятия решений в государственных органах. [4; 7] Одним из важных компонентов донорских организаций является обучение гендерному равенству. [6] Так, многие труды отечественных и зарубежных исследователей стали основой для реформирования гендерного института в государственной службе. [11; 14]. Рассматривая опыт многих стран в

XXI в., можно видеть, что произошли беспрецедентные успехи в карьере женщин, но по-прежнему они не везде представлены, особенно в ключевых позициях государственного управления. Ряд исследователей отмечает, что по-прежнему в определенных сферах традиционно занимают должности только мужчины, существуют различия в оплате труда мужчин и женщин, занимающих схожие позиции. [11]

Ситуация в мире складывается следующим образом. В 2018 г. женщины занимали 30% мест в национальных парламентах ЕС. [16] Эта доля возросла с 2003 г., когда женщины составляли примерно одну пятую (21%) членов в национальных парламентах. Однако доля мужчин в национальных парламентах по-прежнему значительно выше по всему ЕС. Ни в одной стране ЕС не было больше женщин, чем мужчин, занимающих места в парламенте. Доля мест, занимаемых женщинами в национальных парламентах, значительно варьируется между странами ЕС (рис. 1).

В 2019 г. в Швеции была самая высокая доля женщин в национальном парламенте – 47,28%. За Швецией следовали Испания и Финляндия (47,43% и 47%), Бельгия и Испания (по 40%), а также Австрия (39,34%), Дания (39,11%) и Италия (35,71%). Из перечисленных стран следует выделить Финляндию – одну из первых стран в мире, предоставивших женщинам право голоса и право быть избранными. Это произошло в 1906 г., и уже в 1907 г. в ходе первых выборов в парламент были избраны 19 женщин. С обретением независимости гендерное равенство было одной из первостепенных ценностей в данной стране. Равенство предусмотрено Конституцией Финляндии и Законом «О равенстве женщин и мужчин». Правительство Финляндии стремится способствовать гендерному равенству. Государственные органы следят за соблюдением гендерного баланса, разрешают сложности и стремятся продвигать равенство посредством принятия решений. Активное изучение новых проблем, связанных с гендером, – один из аспектов политики равенства в стране. Наблюдается увеличение доли женщин в правительствах ЕС с 23% в 2003 г. до 30% в 2018 г. Наибольшая доля женщин-членов правительства в том же году была зарегистрирована в Испании и Швеции (52%), за которыми следуют Франция (49%), Нидерланды (42%) и Дания (41%). Как отмечено в докладе Всемирного экономического форума, в 2019 г. расширение прав и возможностей женщин в политической сфере сопровождалось увеличением числа женщин на руководящих должностях на рынке труда. Оценка политических возможностей оставляет желать лучшего. С точки зрения парламентского представительства, женщины во всем мире заняли только 25% доступных должностей, и эта цифра снизилась до 21% на уровне министров.

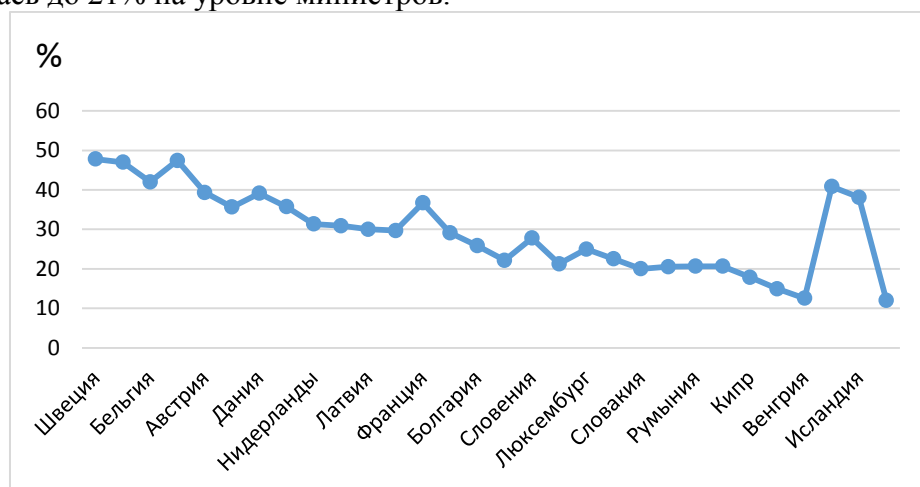


Рис. 1. Доля мест, занимаемых женщинами в Парламенте ЕС

Источник: Индикаторы Всемирного банка <https://data.worldbank.org/indicator/SG.GEN.PARL.ZS>

Ситуация в Кыргызстане на сегодняшний день представлена следующим образом. Кыргызстан, являясь демократическим государством, ратифицировал более 50 международных соглашений, включая Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW), Пекинскую платформу действий, Цели развития тысячелетия (MOGs), Парижскую декларацию об эффективной помощи. Кроме того, имеется обширная законодательная база, гарантирующая равные права и возможности для мужчин и женщин. Совместно с представительством «ООН-женщины» разрабатываются стратегические документы в отношении прав женщин.

Несмотря на вышеперечисленное, существуют некоторые проблемы, требующие решения и всестороннего изучения. Представленность женщин в государственных органах Кыргызской Республики в 2018 г. составила 40,3%, в парламенте на протяжении последних нескольких лет (2015-2019 гг.) оставалась практически неизменной – 19,17%. Статистические данные по Кыргызской Республике показывают, что женское население в возрасте от 40 до 80 лет превышает численность мужчин почти в два раза. Тем не менее женщины представлены в меньшем количестве в административных, государственных должностях, требующих принятия решения и управления. Как показано на рис. 2, позиции, которые занимали женщины в период с 2016 по 2018 г., оставались относительно стабильными.

Можем наблюдать (рис. 2), что наименьшее число женщин в 2018 г. представлено в законодательной деятельности – 15,8%, в то время как представленность мужчин в этой сфере составила 84,2%. [1, с.35] Между тем как действующие декларации ООН, в целях достижения равенства, развития, мира, обращают особое внимание на гендерное равенство в процессах принятия решений, то есть в парламенте, политических партиях и других законодательных органах. [9, с.56] Превалирование мужчин сохранялось в 2018 г. и в других органах государственного управления. Схожая ситуация наблюдается и в других странах. Несмотря на то, что за прошедшее десятилетие в 131 стране были проведены 274 реформы в правовом законодательстве, принятии законов и нормативных актов, приведших к увеличению гендерного равенства, тем не менее многие законы и нормативные акты по-прежнему препятствуют приходу женщин на работу в сфере госуправления. [11]

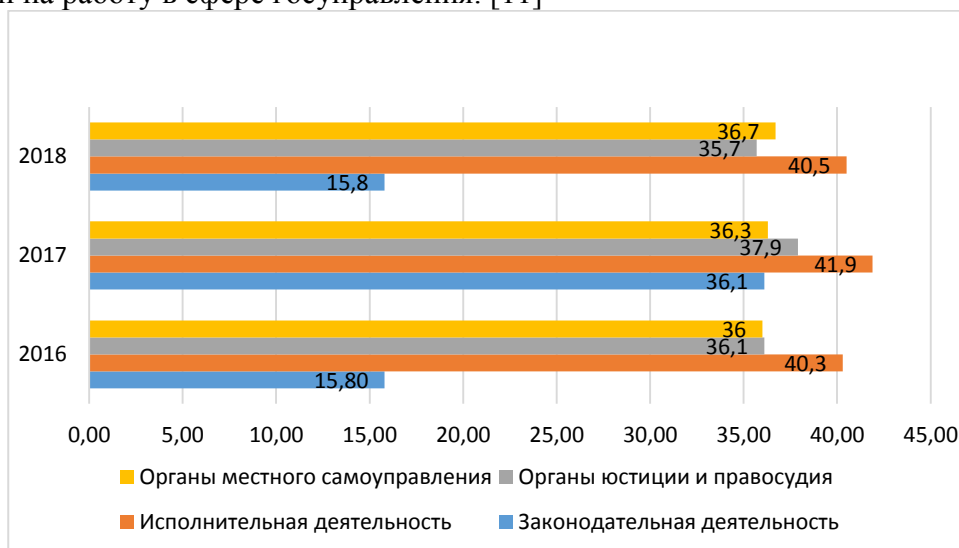


Рис. 2. Позиции женщин на государственной службе в Кыргызской Республике
Источник: данные Нацстаткомитета КР: <http://www.stat.kg>

На 1 января 2019 г. преобладание женщин в Кыргызской Республике отмечено лишь в нескольких государственных органах, таких как: Министерство труда и социального развития,

Министерство образования и науки, Министерство здравоохранения, Государственная регистрационная служба, Государственная служба интеллектуальной собственности, Национальный статистический комитет. Несмотря на квоты, закрепленные для женщин на законодательном уровне, отмечается низкое участие женщин в выборах и выборных органах.

Прогноз развития, составленный в докладе экономического форума, определяет, что самой большой проблемой, препятствующей преодолению экономического гендерного разрыва, является недопредставленность женщин на новых специальностях. Так, в облачных компьютерных технологиях только 12% профессионалов – женщины. Точно так же в разработке программной инженерии данных (Data and AI) цифры составляют 15 и 26% соответственно. Для устранения этих недостатков стратегия развития трудовых ресурсов должна быть направлена на предоставление женщинам возможностей для повышения квалификации и переподготовки.

По сути современное цивилизованное общество должно быть построено таким образом, чтобы были все необходимые условия для полной реализации себя как личности. На всех этапах жизни человека должны быть созданы полноценные социальные условия для его полной адаптации к жизни. Возьмем, например, сферу образования. Сложился стереотип, что после окончания высшего учебного заведения и получения диплома, образование на этом заканчивается. Такой подход неверен, поскольку в современном мире индустрии, промышленной революции и развития новых информационных технологий человек должен иметь возможность получить любую другую квалификацию, новые знания и навыки, необходимые для новых условий труда, связанных в свою очередь с возникновением новых областей науки и сфер деятельности. Отмечается, что в странах, где уровень образования достаточно высокий, квалификация женщин не всегда соответствует той, которая необходима для достижения успеха в профессиях будущего.

Для женщин повышение квалификации является актуальным условием, так как необходимо в течение продолжительного времени оставаться востребованным специалистом на рынке труда. Ярким примером является получение образования в области защиты прав человека, направленной на борьбу с такими стереотипами, как дискриминация, незнание своих прав в обществе и т.д. В свою очередь, знание своих прав дает возможность человеку полнее выразить свои убеждения, свободу мысли, совести и религии, знание законов в справедливом судебном разбирательстве и др.

Таким образом, в каждой стране поднимается вопрос о включении и участии женщин в высших органах власти. Кроме того, имеются схожие факторы во многих странах, которые сдерживают карьерный рост женщин: ограниченный доступ к профессиональной подготовке, когда предпочтение отдается семье, отсутствие лидерской харизмы, неуверенность в себе, ожидание востребованности со стороны общества, гендерные и религиозные предрассудки, отсутствие необходимой квалификации. Исследования, проведенные в Кыргызской Республике, также выявили определенные недостатки – это низкая правовая культура, подкуп избирателей, влияние региональных и клановых интересов на волеизъявление избирателей. [13, с.13] В государственных органах нередко наблюдается формальное проведение процедур, связанных с гендерной политикой.

Рекомендации по представленности женщин в госорганах

- Проведение различных инициатив, способствующих представленности женщин на государственной службе, в социально значимых проектах: волонтерские движения, партнерские альянсы. К примеру, партнерский альянс в Анголе, Гватемале, Гаити и других странах создали Women's Bank, банки, предоставляющие женщинам различные займы на образование, организацию своего бизнеса. Кроме того, подобные банки осуществляют проекты по

продвижению навыков, прав, независимого существования и стабильных возможностей для женщин.

- Особое внимание необходимо обратить на участие женщин в политической жизни, в выборах, политических партиях, особенно на местном уровне. Проведение информационно-просветительских кампаний в сельских и отдаленных районах республики для поощрения женщин к участию в выборах будет этому способствовать.

- По опыту передовых стран в области гендерной политики (Финляндия) важной мерой является совершенствование законодательных инициатив, касающихся женщин. Министерству образования и науки КР совместно с Министерством труда и социального развития КР и донорскими организациями рекомендуется разработать государственную программу для проведения образовательных мероприятий по расширению возможностей для взрослых женщин, включая непрерывное образование для частично занятых и безработных женщин.

- Как отмечено в докладах международных организаций по гендерному равенству, на укрепление лидерских позиций женщин заметное влияние оказывают расширение контактов и взаимопомощь женщин-лидеров. Рекомендуется национальным правозащитным институтам создание сообщества на базе информационных коммуникационных технологий. Данное сообщество успешных женщин, занимающих ответственные должности, будет способствовать построению площадки для обмена опытом и проведению других инициатив.

- Необходимо привлекать больше женщин во вновь создаваемые специальности по информационным коммуникационным технологиям (ИКТ). Министерству образования и науки КР совместно с Министерством труда и социального развития КР предлагается разработать совместную программу для обучения женщин новым специальностям в сфере ИКТ, поощрения высших учебных заведений в проведении соответствующих тренингов и курсов.

- Должна совершенствоваться работа государственных органов по внедрению и контролю над гендерным равенством в соответствии с действующим законодательством.

Таким образом, вопросы представленности женщин на государственных должностях остаются актуальными. Возникает необходимость изучения положительного опыта надлежащего управления в целях повышения самооценки женщин, их поощрения и развития. Следует также освободиться от стереотипов мышления, повышая осведомленность общества в гендерных вопросах. Дальнейшие исследования могут включать такие направления, как: социально-экономический прогноз представленности женщин в государственных структурах; роль женщин среднего звена в государственных органах; эффективная деятельность женщин в правительстве; дискриминация женщин в государственных органах.

Использованные источники

1. Анализ современного состояния рынка труда и производительности труда Кыргызской Республики. – Б.: Нацстаткомитет КР, Институт статистических исследований и повышения квалификации, 2019. – 15 с.

2. Все о правах женщин: сборник нормативных актов. – М.: Изд-во «Проспект», 2017. – 32 с.

3. Годовой отчет 2018. Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ. – БДПИЧ ОБСЕ, 2019. – Режим доступа: <https://www.osce.org/tu/node/431876?download=true> (дата обращения: 02.02.2020).

4. Гарбуз, Г. В. Женщины на государственной службе в России в начале XX в. // Известия высших учебных заведений. – 2009. – № 2(10). – С. 22-28.

5. Женщины и мужчины Кыргызской Республики: 2014-2018. – Б.: Нацстаткомитет КР, 2019. – 200 с.

6. Методическое пособие для тренеров по применению Руководства по продвижению гендерного равенства в Кыргызстане. – UNDP, 2014. – Режим доступа:

<https://www.undp.org/content/dam/kyrgyzstan/Publications/gender/kgz-Gender-mainstr-Manual%20for%20the> (дата обращения: 05.02.2020).

7. Михайличенко, Я. А. Женщины на государственной и муниципальной службе // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. – 2013. – №2. – С. 44-47.

8. Коростылев, Н. Гендерное распределение в системе государственной гражданской службы // Государственная служба. – 2015. – №5 (97). – С. 68-72.

9. Продвижение участия женщин в политике в регионе ОБСЕ: сборник передовых практик. – Варшава, 2016. – Режим доступа: <https://www.osce.org/ru/odihr/230151?download=true> (дата обращения: 05.02.2020).

10. Права женщин и гендерное равенство: Справочник для национальных правозащитных институтов. – Варшава: ОБСЕ, БДИПЧ, 2012. – Режим доступа: <https://www.osce.org/ru/odihr/102872?download=true> (дата обращения: 10.02.2020).

11. Global gender gap report. World Economic Forum, 2019. – Режим доступа: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf (дата обращения: 10.02.2020).

12. Социальные тенденции Кыргызской Республики: 2014-2018. Вып. 15. – Бишкек: Нацстаткомитет КР, 2019. – 148 с.

13. Успехи и достижения избирательной реформы в Кыргызской Республике и задачи дальнейшего совершенствования избирательной системы. – Б., 2019. – Режим доступа: <https://www.osce.org/ru/programme-office-in-bishkek/437807?download=true> (дата обращения: 05.02.2020).

14. Overview. The World Bank Group. Last Updated: Oct 31, 2019. – Режим доступа: <https://www.worldbank.org/en/topic/gender/overview> (дата обращения: 10.02.2020).

15. Metcalfe, B. D., Rees, C. J. Gender, globalization and organization. Exploring power, relations and intersections, Equality, Diversity and Inclusion // An International journal. – 2010. – Vol.29. No.1.

16. EuroStat: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/EDN-20190306-2>