

КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ С УЧЕТОМ ГЕНДЕРНОГО ФАКТОРА

С.М. ТЮЛЮНДИЕВА

Переосмысление роли государства во всем мире и общественная политика

В ходе исторического развития изменились общественные представления о роли государства в общественной политике, экономическом и социальном развитии. На протяжении многих лет люди ожидали многого от своих государств, порой, слишком многого. С помощью государства повсеместно были достигнуты значительные успехи в сферах образования и здравоохранения, а также в уменьшении социального неравенства.

Затем маятник качнулся в обратную сторону, заставляя мир взглянуть на феномен государства и общественной политики с новых точек зрения. Часто действия государства приводили к плачевным результатам в общественной политике. И даже там, где в прошлом государство хорошо справлялось со своими задачами, многих стало беспокоить, сможет ли оно адаптироваться к требованиям мировой экономики, находящейся в процессе глобализации.

Мировое сообщество накопило много примеров, показавших как преимущества, так и ограниченность государственных мероприятий, особенно в области содействия развитию. Эффективное государство жизненно необходимо для предоставления товаров и услуг, а также для создания правил и институтов, позволяющих рынкам процветать, а людям – вести более здоровую и счастливую жизнь. Без этого невозможны эффективная общественная политика и устойчивое развитие страны. Многие утверждали то же самое и пятьдесят лет назад, но тогда подразумевалось, что общественная политика должна разрабатываться и реализовываться государством и, соответственно, должно обеспечиваться развитие экономики и общества. Накопленный с тех пор опыт свидетельствует об ином: государство находится в центре экономического и социального развития, но не в качестве непосредственного источника роста, а как партнер, катализатор и помощник.

Власть, как фирма по обслуживанию населения; гражданин, как клиент; государство, как рынок; действия правительства, как конкуренция; муниципалитет, как группа аффилированных компаний – вот к чему стремится смена парадигм.

Новый подход к изменению роли общества в предоставлении общественных услуг и решении социально-экономических проблем требует равного вовлечения всех представителей общества в процесс общественной политики. Однако этот принцип труден для достижения, так как требует формирования общественного мнения, признающего право голоса

всех членов общества в процессе госуправления. Другими словами, на сегодняшнем этапе подавляющая часть граждан не имеет достаточного опыта свободного волеизъявления и слабо ощущает тот факт, что государство является «службой» общества.

Равное вовлечение представителей общества в процесс общественной политики – это прежде всего гендерный подход. Основопологающим принципом гендерного равенства является создание равных условий для мужчин и женщин, молодежи и престарелых и др. Для обеспечения справедливого отношения к женщинам и мужчинам часто необходимо предпринять меры для выравнивания исторических и социальных обстоятельств, повлиявших на разные роли мужчин и женщин. Равенство ведет к равноправию.

Изменение общественной политики в Кыргызстане

Новый подход к изменению роли общества и достижению гендерного равенства в общественной политике реализуется и в КР. Правительство передает полномочия или делегирует предоставление государственных (общественных) услуг другим субъектам. Многие виды госуслуг перешли к частному сектору, другие переданы местным органам самоуправления. Самое очевидное подтверждение данной тенденции – в стране наблюдается значительное сокращение доли государства в ВВП. По сравнению с 1990 г. доля расходов государства в ВВП сократилась вдвое – до 22 % в 2001 г. (с учетом бюджета развития).

Что касается достижения гендерной сбалансированности, то в данной области также проделана немалая работа. Права и интересы женщин в КР законодательно защищены Конституцией, сводом законов о труде, Кодексом о браке и семье. Кроме того, разработаны проекты законов «О гендерном равенстве», «О борьбе с домашним насилием». Проводилась работа по гендерной экспертизе пяти законов КР.

Однако реальное положение женщин и детей Кыргызстана оставляет желать лучшего, и поэтому государство не ограничивается только формированием нормативно-правовой базы для обеспечения гендерного равенства, но и проводит соответствующую политику. Начало проведению активной гендерной политики положил указ Президента Кыргызской Республики, в котором 1996 г. был объявлен Годом женщин. Затем была принята

национальная Программа «Аялзат», представляющая собой стратегию правительства Кыргызской Республики в решении гендерных проблем. Программа «Аялзат» отражала все 12 приоритетных направлений платформы действий, принятой в 1995 г. на Всемирной конференции женщин в Пекине. В начале 2001 г. при содействии Фонда народонаселения ООН (ЮНФПА) была проведена конференция «Женщины на рубеже веков», рассматривая вопросы всестороннего участия женщин в социальной, экономической и политической жизни.

В результате было решено разработать Программу «Аялзат – 2» в продолжение первой программы. Этим самым осуществлялось одно из приоритетных направлений Пекинской Платформы действий – выработка национального институционального механизма улучшения положения женщин.

Декларируемая политика государства должна получать финансовое подкрепление для воплощения в жизнь. Бюджет – это главный инструмент политики государства. Он должен составляться на точную оценку социально-экономической ситуации и быть направленным на разрешение выявленных проблем развития. Намерение государства обеспечить равные условия для женщин и детей в процессе развития объективно требует подготовки бюджета, отвечающего принципам гендерного баланса.

За несколько месяцев до начала бюджетного года Министерство финансов должно начать процесс разработки бюджета, включая прогнозирование макроэкономической ситуации, составление индикативного плана и оценку потребностей бенефициариев – получателей ресурсов из бюджета. К этому моменту разработчики проекта бюджета должны иметь оценку гендерной ситуации в каждом из секторов общества, а также альтернативные направления расходов бюджета с учетом принципов гендерного равенства.

Последовательность разработки и реализации общественной политики

В разработке и реализации общественной политики с учетом гендерного равенства принято выделять несколько основных этапов:

- распознавание гендерных проблем, постановка интересующих вопросов, формулирование и разработка гендерной политики;
- разработка и принятие государственного бюджета с учетом гендерного фактора;
- принятие гендерной политики к действию и ее реализация;
- оценка результатов гендерной политики.

В Кыргызской Республике есть положительные примеры формулирования и разработки общественной политики. Это прежде всего использование механизма индикативного планирования в стране, который помог многим странам сделать скачок в развитии и/или поддерживать их поступательное развитие. Первый Реформа 3 3/2003

индикативный план был разработан на период 1996-1998 гг. Это был очень обстоятельный и нужный документ общественной политики. Он содержал все разделы, необходимые для понимания и реализации общественной политики.

Другие примеры – Национальная стратегия устойчивого человеческого развития, Комплексная основа развития Кыргызстана.

Что касается примеров последовательной и комплексной реализации инструментов общественной политики в Кыргызстане, то их привести очень трудно. Индикативное планирование реализуется и отслеживается формально. Национальная стратегия устойчивого человеческого развития практически позабыта. Программа КОР делает первые шаги и с большим трудом.

Этапы финансирования, реализации и отслеживания результатов политики нуждаются в пристальном внимании и совершенствовании. Требуют изучения следующие возможные вопросы:

- Что происходит после того, как принят законопроект (программа)?
- Какие учреждения участвуют в процессе реализации политики?
- Что позволяет быстро и успешно продвигать осуществление политики и что тормозит?
- Имеются ли различия в действиях по реализации политики в зависимости от типов политики?

В целом требуется разработка концепции развития общественной политики, которая прежде всего ответит на вопрос: как протекает процесс разработки и реализации общественной политики (в т.ч. с учетом гендерного фактора)?

Для анализа процесса принятия решений могут быть использованы следующие модели:

- институциональная, рассматривающая процесс политики в смысле вовлечения в него государственных структур и их взаимодействия;
- предоставляющая описание деятельности процесса разработки и реализации политики;
- теория групп, показывающая, как разные группы ведут переговоры и находят компромиссы для достижения своих целей;
- элитная теория выработки политического решения, демонстрирующая, насколько сильно влияние отдельных групп на процесс принятия решений;
- рациональная модель и др.

Действующие лица при проведении общественной политики с учетом гендерного баланса

Второй главный вопрос: кто участвует в разработке и реализации общественной политики?

Сопровождается ли уменьшение роли государства ростом участия граждан в решении общественных проблем? Одна из главных проблем в новых демократических государствах заключается в децентрализации политической власти и передаче

многих функций и полномочий органам самоуправления.

Процессы децентрализации и развития местного самоуправления в Кыргызстане осуществляются параллельно. Разграничены функции центральных и местных властей. За местными сообществами закреплены источники их доходов, определен перечень местных налогов. Осуществляется передача коммунальной собственности местным сообществам.

Но децентрализация – это не замена одного сильного национального руководителя сотнями сильных местных руководителей, а расширение участия граждан всех населенных пунктов страны в решении дел местного значения.

Основным демократическим принципом является право граждан участвовать в управлении общественными делами. Это право непосредственно может быть осуществлено именно на местном уровне, через институты местного самоуправления и непосредственное участие граждан в решении местных проблем.

При реализации гендерной политики возникает вопрос: кто участвует в ее разработке и реализации?

Если органы управления при определении и осуществлении своей политики не учитывают потребности представителей всех групп населения, они недееспособны. Какими бы не были их намерения, органы управления вряд ли смогут эффективно удовлетворять коллективные потребности, не зная реальных проблем, существующих в обществе. Следовательно, укрепление дееспособности государства и органов местного самоуправления необходимо начать с приближения государства к людям. В данном случае это означает также рост децентрализации государственной власти и финансовых ресурсов.

Децентрализация способствует росту потенциала органов управления. Она создает возможности для оказания давления на правительство, чтобы заставить его приводить общественные услуги в соответствие с местными условиями. Децентрализация также способствует укреплению подотчетности на местах и развитию экономики в регионах. Местные органы управления могут попасть под влияние специфических интересов, что может привести к злоупотреблению государственной властью и даже к тому, что органы управления будут меньше реагировать на нужды людей и меньше отчитываться о своих действиях. Вывод: приближение правительства к людям будет эффективным лишь в том случае, если оно является общей стратегией, имеющей целью улучшить институциональный потенциал государства.

Общественность получила возможность участвовать в определении социально-экономического развития территорий и решении дел местного значения через такие формы общественного самоуправления, как территориальные общественные советы, суды аксакалов, курултай, сходы граждан и др.

В Кыргызстане гражданское общество привлекается к общественной политике, включаясь в работу различных экономических общественных комитетов, координационных советов. Города приобрели опыт проведения общественных слушаний по бюджету, которые позволяют не только обеспечить прозрачность бюджета, подотчетность и гласность, но и вовлекать широкие слои населения к определению политики местного сообщества.

Люди – средство и цель развития. Мировоззрение большинства населения, зачастую относящегося к бедным слоям населения и рассеянного в сельской местности, отличается от мировоззрения профессионалов и ученых, принадлежащих к среднему классу.

Повседневные проблемы выживания – вот что волнует их. Слово «демократия» не значит для них ничего. Спрашивать голодного человека о его отношении к гражданскому обществу означает игнорировать тот факт, что он больше обеспокоен своими насущными потребностями. Принципы демократической теории должны быть переведены на язык повседневности, и мы должны быть в состоянии показать четкую и яркую связь между демократией и улучшением жизненного уровня населения.

На этапе реализации общественной политики, в том числе гендерносбалансированной, важную роль могут играть *частный сектор, неправительственные организации, государственные служащие*. Изучение их реальных ролей и потенциальных возможностей для повышения вовлеченности предполагает оценку достаточности ресурсов для самостоятельной реализации полномочий и уточнение правовой основы для определения порядка распоряжения ресурсами.

Социальное партнерство – единственный выход в сложившейся ситуации, который способен решить проблему реализации политики, в том числе гендерной, в условиях нехватки финансовых ресурсов в краткосрочной перспективе. Возможность изыскания новых видов местных налогов, активизация привлечения спонсорской помощи, развитие форм социальной мобилизации, создание фондов развития местных сообществ, возможность привлечения кредитных ресурсов и др. – это новые направления развития, в которых роль взаимодействия является ключевой.

В Кыргызстане государство для достижения гендерного равенства должно активно использовать существующие институты и механизмы реализации государственной политики, такие, как индикативное планирование, Национальная стратегия устойчивого человеческого развития, Комплексная основа развития Кыргызстана, Национальная стратегия сокращения бедности. Для этого необходимо в первую очередь распознание гендерных проблем и формулирование гендерной политики. На начальном этапе данную деятельность могли бы выполнять действующие в стране международные организации. В последующем, по мере создания потенциала и институционализации данной функции, например, в

С.Тюлюндиева

Министерстве труда и социальной защиты, государственные структуры смогут самостоятельно регулярно проводить гендерный анализ.

Второй этап – разработка и принятие государственного бюджета с учетом гендерного фактора – требует перестройки действующей практики формирования и принятия государственного бюджета. Реформирование нужно начать с республиканского бюджета, затем последовательно распространить опыт в практику местных бюджетов.

Принятие гендерной политики к действию и ее реализация и последующая оценка результатов требуют незамедлительного внедрения механизмов оценки и мониторинга государственной политики.

Последовательная реализация программ общественной политики поможет создать модель внедрения общественной политики на государственном уровне. Положительный опыт государственных структур смогут использовать органы местного самоуправления и реализации общественной политики на местах. В результате гендернобалансированная политика поможет создать условия для реального решения гендерных проблем, существующих в стране.



0,4
печ. л.