



Гендерный анализ Доклада ЖК КР о воздействии законодательства, принятого в 2018-2019 г.г., на развитие местного самоуправления в КР

***Приложение к ДОКЛАДУ Жогорку Кенешу
Кыргызской Республики
о воздействии законодательства,
принятого в период 2016-2019 гг.,
на развитие местного самоуправления
в Кыргызской Республике***

Содержание

Введение

- 1. ОМСУ как ключевые институты влияния и обеспечения гендерного равенства**
- 2. Методология гендерного анализа**
- 3. Позитивные аспекты и упущенные возможности в Докладе через призму гендерных подходов\аспектов**
- 4. Рекомендации к подготовке Доклада через призму гендерных подходов\аспектов**

*Если мы хотим создать общество,
основанное на равенстве, это важно,
чтобы местное и региональное правительство
принимало полностью во внимание
гендерное измерение в своей политике,
организации и практике. И в сегодняшнем и
завтрашнем мире настоящее равенство женщин и мужчин
также является ключом к нашему экономическому
и социальному успеху - в наших регионах,
городах и местных сообществах.*

Европейская хартия о равенстве мужчин и женщин на местном уровне. 2001

Введение

Местное самоуправление, будучи формой организации и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории, для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые им органы социальных, экономических и политических вопросов местного значения, учитывая особенности развития административно-территориальных единиц, на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств исходит из общегосударственных интересов и интересов граждан.

Европейская Хартия равенства женщин и мужчин в местной жизни утверждает, что местные органы власти обязаны не только следить за тем, чтобы их системы управления отвечали различным потребностям, интересам и приоритетам женщин и мужчин, девочек и мальчиков, но также местное управление на самом деле является ключом к социально-экономическому развитию на местном, региональном и национальном уровнях

Местное самоуправление, в свою очередь, как система, является объектом прямых и косвенных законодательных изменений, что влияет на природу, функции, компетенции рассматриваемого института ОМСУ. Эти изменения вызывают по-разному оцениваемые результаты, безусловно оказывающие воздействие на конечных бенефициаров – местное сообщество. Последнее, отнюдь, не является гомогенным образованием, поскольку состоим из групп интересов различных по полу, возрасту, этничности, имущественному положению, религиозной и иной принадлежности, составляющей идентичности личности.

Именно местное самоуправление можно рассматривать показателем проницаемости национальных политик, в том числе в сфере прав человека и гендерного равенства. Европейская Хартия о равенстве женщин и мужчин в местной жизни нацелена на информирование на данную тему и способствование достижению равенства в регионах. Как отмечается в предисловии: «...Представители местной и

региональной власти имеют лучшую позицию для того, чтобы бороться против существующего и повторяющегося неравенства и узаконить по-настоящему равноправное общество... Если хотим достичь общества, основанного на равенстве, важно, чтобы местные и региональные власти предусмотрели гендерное измерение в своих стратегиях, формах организации и практике».

Значение анализа воздействия на ОМСУ принятых законодательных актов трудно переоценить. Проблема эффективности, действенности, качества принимаемых НПА актуализируется в последнее время в связи с попытками внедрения принципа верховенства права во все сферы общественного и государственного устройства в КР.

В свою очередь, традиционное понимание эффективности норм права (законодательства) как соотношения цели законодателя и реально достигнутого результата нуждается в серьезном переосмыслении. При данном подходе цели государства в лице его соответствующих органов рассматриваются как некий абсолют, достижение этих целей независимо от их содержания – как главный показатель эффективности права как социального регулятора.

Тем самым, игнорируются не только социальные последствия эффективности соответствующих норм, но и их влияние на человеческую личность, ее поведенческую самореализацию, а само понятие эффективности носит формальный, этицизированный характер.

В исследованиях, посвященных эффективности законодательства выделяются следующие аспекты:

- *целевой* (функционально-целевой). Эффективность в данном случае означает соотношение между целями нормы и реально наступившими результатами;

- *аксиологический*. Эффективность представляет собой степень их соответствия основополагающим социальным ценностям – свободе, справедливости, порядку, иерархичности, и т.д.;

- *социальный*. Эффективность понимается как соответствие их балансу социальных интересов, способствование снижению уровня деструктивной, социально вредной конфликтности в данной сфере отношений, гендерной, этнической или иной социальной группе;

- *экономический*. Эффективность выражается в обеспечении экономической выгоды, благам и их обороту;

- *психологический*. Эффективность предстает как степень личностного развития, степень духовной и материальной самореализации личности, которые обеспечивает соответствующая группа нормативных предписаний.

Как видно, каждый аспект связан как с необходимостью учета интересов, потребностей, статусов групп интересов (мужчин, женщин, мальчиков, девочек в сообществах), но и с прогнозом как принятые нормы и правоприменительная практика отразятся на разных социально-экономических позициях мужчин и женщин, на их практических и стратегических нуждах.

Отметим, что успех ряда стран в вопросах как децентрализации, так и, одновременно, гендерной интеграции в ОМСУ, обеспечивается и объясняется политической волей, направленной на вхождение в Евросоюз. Требования последнего, - обеспечение представительства женщин в ОМСУ и внедрение гендерных аспектов во все процессы и процедуры местных сообществ и муниципальных структур (на постсоветском пространстве - Грузия, Украина, Молдова).

Евросоюз признаёт большое значение гендерному мейнстримингу на местном уровне. На верность этому обязательству указывает поддержка инициатив европейских муниципалитетов и региональных советов (CEMR) со стороны Еврокомиссии, что подразумевало внедрение принципов Европейской хартии о равенстве женщин и мужчин в местной жизни. Хартия определяет основные принципы, шаги и сферы на местном уровне с целью поддержки и развития равенства.

В настоящем анализируемом Докладе ЖК КР о воздействии законодательства, принятого в 2018-2020 г.г., на развитие местного самоуправления в КР, предпринята попытка оценить влияние на ОМСУ через гендерную призму. Настоящий Доклад проанализирован в формате рецензии и заключения с рекомендациями.

1. ОМСУ как ключевые институты влияния и обеспечения гендерного равенства

1.1. ОМСУ как система и институт

Органы местного самоуправления можно рассматривать в трех плоскостях, связанных с различными аспектами жизнедеятельности граждан:

- в качестве *социальной* системы, обеспечивающей предоставление гражданам общественных услуг; в рамках этой системы люди выражают свои потребности и запросы как клиенты или потребители;

- в качестве *политической* системы, предоставляющей гражданам возможность участия в демократических процедурах; здесь люди выражают свои потребности, запросы и точки зрения как избиратели, кандидаты или выборные лица;

- в качестве *экономической* системы, обеспечивающей большинству граждан возможности для выбора работы по найму. Здесь в основе взаимоотношений между местными властями и гражданами лежат потребности и запросы последних в качестве наемных работников¹.

Именно в таком качестве ОМСУ рассматриваются в настоящем Докладе. Но их можно рассмотреть и как институты. Будучи самоуправляющимися институтами, ОМСУ имеют огромное влияние на местное сообщество. Отметим, что на сегодняшний день мало кто ставит под сомнение наличие устойчивой и статистически значимой корреляции между качеством институтов и уровнем развития. Сейчас

¹ Гендерные аспекты местного самоуправления в Кыргызской Республике: обзорное мини-исследование. – Б.:2004.

именно качество самих институтов выступает одним из основных факторов различий стран в темпах экономического роста. Так, например, улучшение качества институтов в выборке на одно стандартное отклонение соответствует различию в уровне душевого дохода между странами в 6,4 раза, что эквивалентно фактическим различиям в доходах между Боливией и Южной Кореей².

В свою очередь, институты напрямую также влияют на человеческое развитие. В рамках разработки индекса глобальной конкурентоспособности (Global Competitiveness Index, GCI), который включает в себя в качестве одного из двенадцати показателей, показатель качества институтов, проводились исследования зависимости между индексом развития человеческого потенциала и показателем качества институтов, используемого при расчете индекса глобальной конкурентоспособности (GCI). При повышении качества институтов GCI в стране на 1 пункт, индекс человеческого потенциала увеличивается на 0,718 пункта³.

Большая часть работ, где изучается роль социального капитала, свидетельствует о том, что социальный капитал также способствует экономическому росту. Так, С. Нэк и П. Кифер показали, что рост доверия на 1 процентный пункт обеспечивает экономический рост более чем на 0,5 процентных пункта. Р. Ла Порта на основе эконометрического анализа выявил, что рост доверия на 1 процентный пункт способствует росту эффективности судебных решений на 0,7 процентный пункт, а коррупция снижается на 0,3 процентных пункта.

Таким образом, качество институциональной среды является определяющим фактором развития. Более того, именно институты закладывают мультипликативные эффекты, влияя на различные стороны человеческого и экономического развития сообществ. В связи с этим необходимо уделять особое внимание статусам и характеристикам институтов в Кыргызстане, включая ОМСУ.

В то же время, как справедливо отмечается в Докладе, децентрализация не сопровождается наделением самостоятельностью и полномочиями ОМСУ, когда обязанности ОМСУ должны подкрепляться соответствующими целевыми трансфертами, а также при четком распределении расходных обязательств.

1.2. ОМСУ в обеспечении гендерного равенства

Местные органы исполнительной и представительной власти представляют уровни, наиболее близкие к населению, и поэтому являются лучшими для непосредственного решения проблемы неравенства и продвижения моделей управления, которые стремятся к действительно равноправному обществу. Фактически, правовые и политические рамки по вопросам гендерного равенства и социальной инклюзии имеют значительные последствия для местного самоуправления в связи с практической реализацией соответствующих законов и

² //Rodrik, Subramanian, Trebbi . Institutions Rule. 2002. Rodrik, Dani, Arvind Subramanian, Francesco Trebbi (2002) Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development, NBER Working Paper No. 9305. Цит по: Л. М. Фрейнкман, В. В. Дашкеев, М. Р. Муфтяхетдинова. Анализ институциональной динамики в странах с переходной экономикой // М.: ИЭПП, 2009.

³ Цит. по Никитина К.И. Влияние качества институциональной среды на развитие человеческого потенциала// Экономика и управление в 21 веке: тенденции развития, 2015 г.

политик в своей повседневной работе. Безусловно, от статуса, компетенций, экспертности самих ОМСУ будет зависеть степень проницаемости национальной политики на уровень местных сообществ.

Со стороны местного самоуправления это требует, прежде всего, принятие концепции равенства и недискриминации как маркера добросовестного управления, приверженность исполнению национального законодательства и политики по гендерным вопросам и социальной инклюзии и созданию потенциала и навыков, необходимых для разработки и принятия мер.

Есть много успешных практик и опыта по гендерному мейнстримингу в местном самоуправлении Европы. Например, разработаны Руководства для должностных лиц в планировании, развитии и осуществлении политики равенства на местном уровне. Руководство содержит три элемента: стандарт равенства, индекс равенства и программа тренингов и семинаров. Стандарт равенства является идеальной моделью для осуществления гендерной политики на местном уровне. Он состоит из 10 условий:

1. Политика равенства – принцип равенства является частью всех активностей (мероприятий) местного самоуправления
2. Знание и компетенция – представители власти знают и осознают значение политики равенства и превенции дискриминации.
3. Институциональное устройство – местная власть определяет команду или группу людей, которая ответственна за осуществление политики равенства.
4. Планирование – местная власть осуществляет мониторинг положения людей, которые могут подвергнуться дискриминации, выявляет существующие барьеры и свои возможности для работы в этом направлении.
5. Инструмент – местная власть готовит и осуществляет для достижения равенства периодически план действий, который определяет цели местных чиновников в этом направлении.
6. Консультирование и включённость – местная власть даёт консультации по осуществляющимся активностям местному населению и, в частности, потенциально непривилегированным группам, также организациям, которые действуют от имени этих людей.
7. Образование и распространение информации – местная власть занимается деятельностью, которая направлена на образование и информирование местного населения, дабы была осуществлена превенция дискриминации.
8. Бюджет – местная власть выделяет финансовый ресурс для осуществления политики равенства.
9. Мониторинг – местная власть осуществляет мониторинг течения плана действия политики равенства.
10. Оценка – местная власть оценивает осуществление политики равенства и её влияние.

В руководстве (и в её онлайн версии) речь идёт об индексе равенства, который для местной власти является инструментом самооценки в отношении стандартов равенства. Он помогает им определять – в каком направлении имеет успех местная власть и в каком направлении требуется усовершенствование активностей и политики. Руководство предлагает программу тренингов по равенству и антидискриминации, которая соответствует стандарту равенства и индексу равенства, также предусматривает соображения и анализ экспертов⁴.

2. Методология гендерного анализа.

2.1. Значение гендерного анализа

В Кыргызской Республике формализована и закреплена методология гендерной экспертизы нормативных правовых актов⁵. Что касается ненормативных документов, то гендерный анализ их проводится с использованием разных инструментов анализа, не имеющих утвержденной методики.

Почему важен учет гендерной проблематики?

- это официальный инструмент достижения равенства между женщинами и мужчинами требует, чтобы все политики, программы и процессы учитывали их потенциально различное влияние на мужчин и женщин, мальчиков и девочек;

- наши представления о разных ролях, обязанностях и атрибутах женщин и мужчин, характерные для каждого государства и каждой культуры означает, что женщины и мужчины имеют разные - и неравные:

- а) доступ и контроль над принятием решений
- б) ресурсы
- в) информацию
- г) услуги
- д) условия, правила, традиции, уклад, - режимы в семьях и общинах.

Отметим, что гендерная проблематика является частью как международных, так и национальных обязательств КР⁶. Периодическая отчетность государства перед договорными органами ООН имеет юридически обязательный характер, равно как и работа над рекомендациями. Нормы Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Международного пакта о гражданских и политических правах, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и др. договоров содержат требования о признании, соблюдении, защите прав и расширении возможностей женщин во всех сферах жизни всеми общественными, государственными, негосударственными, публичными, частными структурами на национальном и местном уровнях.

⁴ Цит по: <http://fsokhumi.ge/images/2018/4/public/1/vishegradis-bbroshura-A4-RU.pdf> Гендерный мейнстриминг в местном самоуправлении. Кутаиси, 2018

⁵ Закон о нормативных правовых актах, Постановление ЖК КР Об утверждении стандартов проведения экспертизы нормативных правовых актов и др.

⁶ Закон о равных правах и равных возможностях для мужчин и женщин, 4.08. 2008 г.

Процесс гендерного анализа (ГА) предназначен стать одним из аспектов комплексного подхода к разработке политики и программ, улучшить качество современного анализа, для чего необходимо интегрировать гендерный подход в каждый этап процесса разработки политики.

Гендерный анализ обеспечивает количественной и качественной информацией, которая дает возможность принимать решения выгодные как для мужчины, так и для женщины. Он уделяет особое внимание различиям в гендерных ролях, деятельности, потребностях и возможностях женщин и мужчин, является отправной точкой рассмотрения гендерных аспектов любого вопроса или мероприятий, направленного на интеграцию гендерного подхода.

Проявления, причины и последствия гендерного неравенства не всегда очевидны. К сожалению, все настолько привыкли к фактам проявления этого неравенства, что не всегда способны критически исследовать их. Задача гендерного анализа – выявить различия между мужчинами и женщинами, затем исследовать причины и следствия этих различий для того, чтобы включить в стратегию мероприятия по борьбе с ними.

Итак, гендерный анализ подчеркивает различия между женщинами, мужчинами, девочками и мальчиками с точки зрения относительного распределения ресурсов, возможностей, ограничений и полномочий в конкретном контексте. Проведение ГА позволяет разрабатывать самые подходящие ответные меры для устранения гендерного неравенства и удовлетворения нужд различных групп населения.

2.2. Кейс гендерного анализа

Глубина и уровень гендерного анализа зависят от каждой конкретной ситуации и потребностей стратегии. Прежде всего, важно проанализировать дезагрегированные по полу данные. Например, из села «Жоош», где проживает 820 жителей, присутствовало 240 человек взрослого населения, на сельском сходе по вопросу управления водой. Из них 84 женщин и 156 мужчин. Соотношение между жителями мужчинами и женщинами приблизительно 50:50. Анализ предполагает объяснение данных с помощью ответа на вопрос «Что означает эта информация?».

На встрече присутствовал приблизительно каждый 3 житель, что можно рассматривать как достаточно высокий уровень участия. При этом мужчин присутствовало примерно в 2 раза больше, чем женщин. А каковы причины и последствия данного различия? Варианты, исходя из традиционного подхода, - количество женщин, присутствовавших на встрече, было небольшим, потому что: а) женщины не интересуются вопросами управления водой; б) женщины не обладают знаниями об управлении водой; в) по сравнению с женщинами мужчины лучше принимают решения и являются лидерами по вопросам управления. Вывод: низкий уровень участия женщин в данной встрече не будет иметь негативных последствий, поскольку они в любом случае ощутят положительное воздействие принятых решений.

В реальности, женщин в значительной степени затрагивают вопросы обеспечения водой (стирка, приготовление пищи, уборка и пр. использование в домохозяйствах), низкий их процент участия во встрече объясняется другими факторами: а) могли ли женщины принять участие во встрече в то время, когда она проводилась; б) знали ли

женщины об этой встрече; в) не исключаются ли женщины регулярно из процесса принятия решения на уровне местного сообщества? Низкий процент участия женщин в данной встрече, скорее всего, приведет к принятию недостаточно эффективных решений.

Опыт ЕБРР в Бишкеке. Гендерные проблемы также были учтены в недавних инвестициях ЕБРР в улучшение водной инфраструктуры, что позволит решить проблему ненадежного водоснабжения и низкого качества воды в столице. Гендерный анализ показал, что женщины и мужчины по-разному используют воду. Например, женщины больше заботятся о качестве воды, в то время как мужчины ценят постоянное водоснабжение. Рекомендованные мероприятия включали укрепление потенциала водной компании для учета гендерных различий при разработке услуг, расширение возможностей трудоустройства женщин в компании, а также разработку и реализацию стратегии коммуникации с гендерной дифференциацией.

Гендерный анализ оценил, как мужчины и женщины пользуются общественным транспортом, и их соответствующие приоритеты и проблемы. На основании полученных данных компания общественного транспорта включила покупку троллейбусов с низким полом, чтобы облегчить доступ пассажиров с колясками и сумками для покупок. Тарифная система будет учитывать различные модели путешествий мужчин и женщин. Были также даны рекомендации по укреплению способности компании учитывать гендерные аспекты при планировании будущих инвестиций и с точки зрения равных возможностей внутри самой компании.

2.3. Вопросы для гендерного анализа

На этапе разработки стратегии, программы или проекта гендерный анализ является, прежде всего, инструментом планирования и помогает использовать полученную информацию для принятия решений, касающихся разработки мероприятий (т.е. каковы будут задачи, цели, целевая аудитория и планируемые действия). Основные вопросы, которые следует задать на этом этапе гендерного анализа:

1. В каком положении в настоящий момент находятся мужчины и женщины в том секторе, где вы планируете проведение мероприятий? Например, ремонт муниципальной транспортной дороги, соединяющей населенные пункты. Кто пользователи транспортной дороги и транспорта? Какие объекты будут доступны посредством дороги?
2. Не усугубит ли предлагаемый проект/стратегия существующее неравенство в положении мужчин и женщин? Например, реализация проекта по проведению Интернета. Получат ли женщины, наряду с мужчинами, выгоды от пользования Интернетом? Есть ли у них ресурсы для пользования интернетом (гаджет, время, навык и пр.)?
3. Направлен ли предлагаемая программа/стратегия на борьбу с существующим неравенством в положении мужчин и женщин? Например, строительство спортивного зала для борьбы или футбольного поля, изменит ли каким-либо образом восприятие или стереотипы, касающиеся мужчин и женщин, а также их роли в обществе? Предпринимаемая мера существенна для мужчин или для женщин?
4. В равной ли степени мужчины и женщины вовлечены в процесс реализации

программы или стратегии? Проводится ли мониторинг достижения конкретных целей, связанных с улучшением положения мужчин и женщин? Выявлены ли какие-либо новые вопросы, связанные с равенством мужчин и женщин, которые не были замечены на стадии разработки программы/стратегии? Как можно их решить?

5. Изменила ли программа/стратегия положение мужчин и женщин? Если да, то в какую сторону? Изменилось ли в какой-либо степени восприятие ролей мужчин и женщин в обществе (нормы, стереотипы, системы ценностей) в процессе осуществления программы или стратегии?

Гендерный анализ позволяет ответить на вопросы разного уровня и, соответственно получить разные результаты:

- описание или анализ текущей ситуации,
- предложение вариантов для изменения ситуации,
- оценку предложенных вариантов с точки зрения их стоимости, полезности, возможных рисков. Главное, гендерный анализ не должен быть «отдельно проводимым мероприятием».⁷



3. Позитивные аспекты Доклада и упущенные возможности через призму гендерных подходов\аспектов

3.1. Общие положения Доклада

Методология Доклада базируется на кабинетном исследовании, а также на полевом исследовании с использованием разнообразного диапазона инструментов, - ФГД, интервью, анкетирования с указанием участников по полу, что придает достоверность полученным данным и сделанным выводам и рекомендациям.

Доклад имеет ключевую политическую миссию, направленную на содействие совершенствованию контрольной функции ЖК КР в части совершенствовании законодательства, оказывающего воздействие на развитие местного самоуправления,

⁷ Практическое руководство по внедрению гендерного подхода. Методология. Обзор по секторам. Сборник примеров из практики. ПРООН, Братислава, 2007.

и обеспечении учета интересов органов местного самоуправления в меняющемся законодательстве.

Структура доклада построена на принципе приоритета целевой группы ОМСУ, - местного сообщества. Такие разделы Доклада:

- Взаимодействие ОМСУ с гражданами
- Развитие парламентаризма на местном уровне
- Состояние исполнительных органов МСУ

содержат инфографику, данные и показатели, в том числе, дезагрегированные по полу.

В Докладе содержится и специализированный самостоятельный раздел: Положение женщин в местных сообществах.

Между тем, остальные разделы Доклада: Финансовое и экономическое положение ОМСУ, Соблюдение законов ОМСУ, а также Воздействие на местные сообщества и ОМСУ законов, рассмотрены без гендерной оптики, без учета различных социально-экономических позиций адресатов политики и законодательства, - мужчин и женщин, что снижает ценность Доклада.

Особое внимание в Докладе уделено анализу воздействия на ОМСУ закона «Об охране и защите от семейного насилия».

В структуре Доклада содержится раздел Гендерная экспертиза Доклада. Полагаем, что при разработке методологии Доклада, включая инструментарий, важно участие гендерного эксперта. При этом гендерное воздействие принятых законов, влияющих на развитие ОМСУ, должно оцениваться через гендерную экспертизу принятых НПА. На первый взгляд, не относящиеся к вопросам равенства возможностей законы: О гарантийных фондах (предоставил повышение доступности финансирования субъектов малого и среднего бизнеса), О защите населения от туберкулеза и др., имеют разное воздействие на конечных бенефициаров разработанных политик в рассматриваемых сферах, - мужчин и женщин сообщества в силу разных актуальных статусов.

Так, согласно данным НСК, в малых предприятиях удельный вес женщин составляет 31%, на средних – 31,3%. При этом в 2015 г. показатели занятости женщин, в том числе в малом и среднем бизнесе были выше, - 32,7%, 32,2%, соответственно. Кроме того, показатели варьируются по территориям, например, удельный вес женщин в малом бизнесе в Бишкеке 34.1%, в Таласской области - 16, 1%.

В 2019 году заболеваемость туберкулезом среди мужчин превысила аналогичный показатель среди женщин на 36,3 %. В расчете на 100 тыс. населения заболеваемость туберкулезом среди мужчин составила 91 случай, а среди женщин – 67 случаев. Смертность мужчин от туберкулеза в несколько раз превышает смертность женщин: в 2019 г. от данного заболевания умерли 6,7 мужчин на 100 тыс. мужского населения и 3,2 женщины на 100 тыс. женского населения, или в 3,9 раза больше, чем в 2015 году.

Имеется и территориальные разрывы, например, эти показатели в 2019 г. для мужчин в Чуйской области составили 14,5, а в Джалал-Абадской области - 2,3⁸.

Как отмечалось выше, методология ГЭ нормативных правовых актов разработана и формализована. Таким образом, обоснованность и достоверность выводов и рекомендаций Доклада будет обеспечиваться заключениями гендерной экспертизы НПА.

4.2. Взаимодействие ОМСУ с гражданами, положение женщин в сообществах

В Докладе рассматриваются а) вопросы доверия населения ОМСУ и его индекса, а также б) коррупционных проявлений ОМСУ, в) участия граждан в ОМСУ. При этом важно отметить, что именно представительство и участие разных социальных групп (гендерное, этническое, возрастное и др. виды многообразия) в представительных и исполнительных структурах ОМСУ повышают рейтинг доверия к местному самоуправлению, а также снижает коррупционные риски⁹.

Одним из индикаторов индекса доверия населения должен быть показатель участия женщин в ОМСУ. Уровень доверия связан с кадровым потенциалом, справедливо отмечается в Докладе. При этом, отметить наличие внятных, прозрачных, справедливых процедур набора и продвижения на муниципальной службе крайне важно. Муниципальная служба должна быть лояльна к лицам с семейными обязанностями, к женщинам и мужчинам, вышедшим из отпусков по уходу за ребенком. Так, согласно ст. 28 Закона о государственной гражданской службе и муниципальной службе преимущественное право на прохождение обучения имеют служащие, зачисленные в резерв кадров, находившиеся в отпуске по беременности и родам или по уходу за ребенком.

Сами фильтры поступления, прохождения и продвижения, замещения на муниципальной службе должны быть чувствительны к разным позициям и возможностям женщин и мужчин в обществе. Например, согласно ст. 10 Закона о государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин в случае, если по конкурсу на вакантную должность государственной или муниципальной службы прошли два кандидата разного пола, то при равных условиях должен быть принят кандидат такого пола, который менее представлен в данном органе. Таким образом, при прочих равных условиях преимущество имеют лица недопредставленного пола в муниципальном органе.

По данным НСК, в ОМСУ в 2017 г. женщины составляли 36,3%, а в 2019 г. - 34,1%. В 2019 г. при этом на политических должностях удельный вес женщин составил – 3,5%, на административных – 36,1%. Есть и территориальные разрывы, - в Таласской области на политических должностях удельный вес женщин составляет 5,1%, а в Джалал-Абадской - 2,5%, соответственно. На административных

⁸ Сборник Мужчины и женщины КР. Бишкек, 2020 г.

⁹ Вопросы коррупции связаны как с ресурсами, так и распределением и перераспределением ресурсов, соответственно, можно отметить : кто находится на уровне принятия решений и как вопросы представленности могут повлиять на снижение индекса коррупции (признано (исследование Всемирного банка) гендерно-дифференцированное отношение к коррупции)

должностях также высокие разрывы по территориям, - в Чуйской области удельный вес женщин - 59,9%, а в Баткенской области - 20,7%.

Количество женщин, избранных главами муниципалитетов

№	Наименование	Всего муниципалитетов	Мужчин глав МСУ	Женщин глав МСУ
1	Бишкек	1	1	0
2	Ошская область	93	91	2
3	Жалал-Абадская область	76	74	2
4	Чуйская область	111	108	3
5	Нарынская область	63	61	2
6	Иссык-Кульская область	65	62	3
7	Баткенская область	37	36	1
8	Таласская область	38	36	2
	Всего:	484	469	15

Безусловно, не только, собственно, законы, принимаемые в сфере ОМСУ, оказывают влияние на вымываемость женщин из муниципальной службы, снижение участия в ОМСУ, но и НПА, касающиеся в целом прав и свобод граждан, в том числе, задающих рамку для женского лидерства. Конституционные нормы оказывают непосредственное влияние на формирование НПА, обеспечивая не только букву, но и дух закона. Речь идет о принципах функционирования государства, - демократичность, светскость и пр., а также нормы о конституционных гарантиях равенства прав, возможностей, равенства результатов развития для женщин и мужчин.

Важную роль в обществе играют и другие, кроме права, социальные нормы, - религиозные, нормы обычного права, социо-культурные нормы, патриархатные установки, нормы отдельных этнических и др. автономных сообществ. Зачастую они доминируют и в условиях анормии превращаются в общепринятые, поддерживаемые/санкционируемые в сообществах.

В Докладе справедливо отмечается, что только специальными мерами в электоральном законодательстве не решить вопрос участия женщин в местных кенешах. При этом, поставленные в Докладе некоторые вопросы сформулированы из патриархатных установок. Например, вопрос эффективности женщин-депутаток. Если есть методики и замеры успешности и эффективности депутатов-мужчин, то можно сделать сравнительный анализ и, соответствующие выводы. Кроме того, именно законодательный императив, а не воля мужчин – избирателей на сегодняшний момент является пропуском в местные кенешы.

Динамика представленности женщин в местных кенешах

Существующие барьеры, - семейные, культурные, религиозные и другие установки не предполагают даже постановку вопроса о лидерстве и инициативности женщин, поскольку не признают субъектности женщин, а рассматривают ее как объект с паттерналистских позиций.

События, связанные с пандемией, показали примеры нового, в том числе, неформального женского (с другим набором характеристик) лидерства и лидерства женщин, которое стало востребованным и признанным.

Ранее отмечалась необходимость анализа не только причин снижения доли участия женщин в ОМСУ в целом по стране, но также рассматривать дифференцированное по территориям в разрезе по областям, районам и т.д, а также город-село.

Распределённость депутатских мандатов в гендерном разрезе по областям КР (2018)

По областям КР	Всего	мужчин	женщин	Женщин в %
Итого по Республике:	8692	7739	951	10,94%
Бишкекский городской	45	38	7	15,55%
Ошской городской	45	38	7	15,55%
Баткенская область:	797	701	96	12,04%
Жалал-Абадская область:	1646	1485	161	9,78%
Ошская область:	1941	1787	152	7,83%
Талаская область:	568	515	53	9,33%
Иссык-Кульская область	1004	878	126	12,54%
Нарынская область:	834	706	128	15,34%
Чуйская область:	1812	1591	221	12,19%

2008 г	19%	Как видим, самая высокая
2010	17%	
2012	13%	
2016	11%	

представленность женщин в местных кенешах в городах Бишкек и Ош, самая низкая – в Ошской области. Таким образом, в сельской местности установки, барьеры, стереотипы, мешающие женщинам участвовать в ОМСУ являются преобладающими.

Распределённость депутатских мандатов в городских и сельских кенешах:

Количество мандатов местных кенешей всего: 8692

Из них по республике: мужчин 7 739, женщин 951 (10,94%)

Городские кенешы: мужчин 372, женщин 90 (19,48%)

Айылные кенешы: мужчин 7367, женщин 861(10,46%)

Между тем, Исследования ООН по вопросам управления¹⁰ показали, что:

- Мужчины, избранные на исполнительные и законодательные должности, большей частью не знают о хозяйственных потребностях и о том, как проблемы домохозяйств связаны с социально-экономическим развитием местного, регионального и национального. Отсутствие такого измерения означает, что политика не является эффективной и действенной.
- Когда один пол (чаще всего женщины) отстранен от уровня принятия решений по причине системных барьеров или прямой дискриминации, участие становится вопросом справедливости. У всех граждан есть право на политическое участие, и обязанностью государства является обеспечение возможности мужчин и женщин использовать такое право.
- Гендерно сбалансированное представительство является также вопросом доверия к управленческим структурам и их легитимности. Женщины представляют, по меньшей мере, половину населения, и их присутствие на муниципальной службе придает смысл представительной природе демократии, они институционализируют и легитимизируют голоса женщин на уровне власти и управления.
- Если талантливые и квалифицированные члены общества (в данном случае женщины) считают барьеры в их политической карьере непреодолимыми и необъективными, они, скорее всего, покинут страну в поисках возможностей в других странах. Такая «утечка мозгов» не способствует экономическому и социальному развитию потенциала страны.
- Важно понять и то, что женщины, принимающие решения, являются важными ролевыми моделями, которые могут вдохновить других женщин на работу в муниципальной сфере.

Равный доступ к процессу принятия решений на местном уровне и управлению ресурсами – это проблема прав человека. Барьеры на пути к равному участию мужчин и женщин необходимо преодолеть, так как они являются нарушением обязательств по соблюдению прав человека в области продвижения равных возможностей для всех.

4.3. Финансовое и экономическое положение ОМСУ

Финансирование базовых услуг (по статье ЖКХ) для граждан – питьевое водоснабжение, местные дороги, уличное освещение, уборка мусора и другое имеет разрывы в разных населенных пунктах. При этом, очевидно, что вопросы пользования водой, уборка мусора (домашний труд), уличного освещения (безопасность), главным образом, связаны с традиционными ролями и обязанностями женщин. Требуется рассмотрения вопрос о внедрении показателей, не ниже установленного уровня в каждом АА. Как подчеркнуто, недофинансирование базовых услуг, в первую очередь,

¹⁰ Адаптировано из UN Research Institute on Social Development (www.unrisd.org).

отражается на бюджете времени женщин – доставка воды, на их безопасности – освещение, дороги .

Во многих сообществах женщины выполняют почти всю репродуктивную и большую часть продуктивной работы. Любые положения и изменения в одной области будут влиять на другие. Рабочая нагрузка женщин может мешать им участвовать в проектах развития, поэтому необходимо ставить вопрос о справедливом перераспределении нагрузки .

В этой связи обеспечение гендерного равенства в местном сообществе должно рассматриваться как необходимое условие реализации прав и свобод личности, независимо от пола. В то же время существует и другая тенденция. Зачастую женщины лучше знают проблемы данной местности, такие как система образования, коммунальные услуги и т.д. Они являются основными пользователями и потребителями этих услуг и, соответственно, могут быть более заинтересованы в местной политике и более подготовлены к решению проблем в этой области. Это подчеркивает потребность в развитии механизмов участия мужчин и женщин, привлечения большего числа жителей в процессы принятия решений и проведения политики на местном уровне, чтобы эти решения и политика наполнялись знаниями и мужчин, и женщин.

Как показали исследования ООН, участие женщин на местном уровне является особенно важным ввиду следующего. Женщины чаще осуществляют уход за детьми, больными и пожилыми людьми, именно им принадлежит знание наиболее эффективных способов обеспечения услуг в социальной сфере и области здравоохранения. Это знание необходимо рассматривать и учитывать при формулировании задач социальной политики на местном уровне.

По результатам исследований ключевыми проблемами на местном уровне рассматриваются: водоснабжение, эксплуатация дорог, уличное освещение, канализация. Из всех предоставляемых ОМСУ услугами самыми проблемными являются водоснабжение (27%) и эксплуатация дорог (19%). И именно на эти категории, считают респонденты, следует направить дополнительные финансовые средства в случае их возникновения.

69% опрошенных готовы платить больше при организованном по установленному графику сборе и вывозе мусора. 69,5% от общего числа респондентов готовы платить больше, чтобы вода подавалась регулярно и с приемлемым качеством.

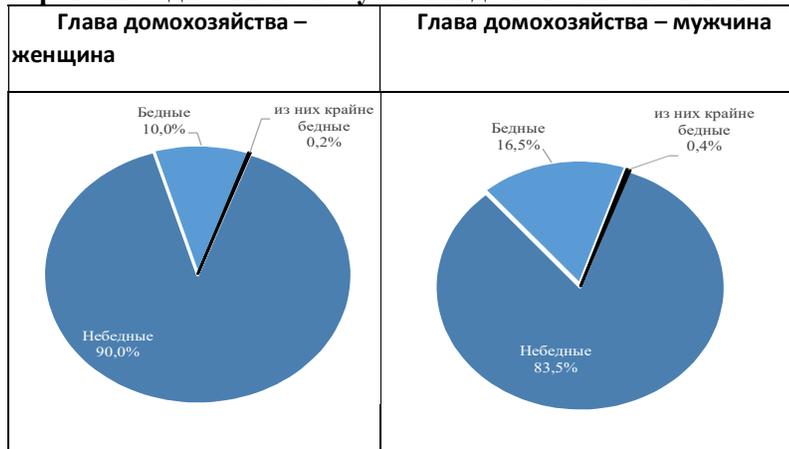
Средний процент полностью удовлетворенных всеми видами услугам, предоставляемыми органом МСУ, составил 25,7% опрошенных¹¹.

Вопросы собственности, - управления, пользования, передачи муниципальной собственности также имеют гендерно-дифференцированное воздействие. Доходы от собственности по-разному используются мужчинами и женщинами. Женщины расходуют полученные доходы на образование, питание, поддержание жизненного уровня детей. Косвенно об этом свидетельствуют показатели бедности домохозяйств.

¹¹ Отчет по социологическому исследованию для оценки работы ОМСУ, уровня удовлетворенности услугами населения и уровня участия граждан в МСУ. 2018

В домашних хозяйствах, где главой домохозяйства является женщина, уровень общей бедности и уровень крайней бедности ниже, чем в домашних хозяйствах, возглавляемых мужчинами. При этом, в 2019 году в категории бедных пребывали 16,5 процента домохозяйств, возглавляемых мужчинами и 10,0 процента домохозяйств, возглавляемых женщинами.

Уровень бедности по полу главы домохозяйства в 2019г.



Справедливо отмечается в Докладе о некомпетентности ОМСУ в приоритизации вопросов увеличения доходного потенциала или расширения налоговой базы для закрепленных налогов и местных налогов, неналоговых доходов. Интервью в рамках оценки проекта Швейцарского посольства по местному самоуправлению показали, что голоса женщин в обсуждении и принятии решений бюджетирования приводит к мультипликативным эффектам для ОМСУ в части налогообложения¹².

Важно отметить на гендерно-дифференцированное воздействие слушаний на мужчин и женщин, которое зависит от каналов поставки и получения информации о слушаниях, формате слушаний, а также в приоритизации и включении потребностей женщин и девочек в программы социально-экономического развития и бюджеты.

Также представляется крайне важным подчеркнуть, что не только слушания по формированию, но и исполнению бюджета должны быть обеспечены процедурами включенности и участия сообщества. При этом отчет должен включать заранее заданные индикаторы процесса и результата, в том числе дезагрегированные по полу.

4.4. Воздействие на ОМСУ Закона об охране и защите от семейного насилия

В Докладе неоднократно отмечается, что что узкосекторный подход к решению ведомственных задач через изменение законодательства крайне негативно выражается в практических результатах, что подтверждается мнением органов МСУ.

Ярким примером, по мнению авторов, является рассматриваемый закон. Однако, закон не является узкосекторным, поскольку проблема семейного насилия есть

¹² При обсуждении приоритетов – бюджетирования ремонта дороги (пользователи- мужчины) или швейного цеха, принято решение о поддержке женских инициатив. В результате женщины, находящиеся в отпусках по уходу за ребенком, в декретном отпуске, смогли, благодаря гибким графикам, работать по патентам в вечернее, ночное время. Таки образом, обеспечена занятость и поступление налогов.

комплексная, требующая координированных действий не только правоохранительных (на стадии защиты), но и образовательных (на стадии превенции), медицинских (на стадии выявления), социальных (на стадии превенции и сопровождения) и др. структур и учреждений.

В силу особенностей данного вида насилия требуется рутинизация работы по выявлению, профилактике, сопровождению семей, отдельных членов семьи в случае угрозы насилия или его наступления. Государственные органы разработали и утвердили СОПы, - стандартизированные совместные операционные процедуры, - руководства, как и что предпринимать каждому органу на любой стадии обращения жертвы насилия.

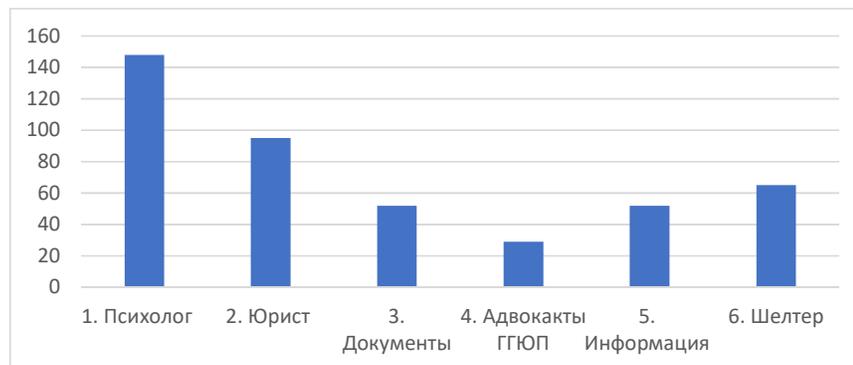
ОМСУ не являются специальными субъектами исполнения настоящего закона, однако наряду с другими акторами способны выявлять, профилировать, сопровождать жертв насилия. Полагаем, что МСУ – своего рода хабы для решения вопросов, связанных с насилием. Их роль в системе перенаправления жертв насилия трудно переоценить.

В настоящее время ОМСУ в бюджетах предусматривают ассигнования на реализацию настоящего закона. Так, в сельской управе Жоош, Кара-Суйского района в 2020 г. выделено 200 тыс.сомов на оказание помощи жертвам домашнего насилия. Положительная динамика случаев домашнего насилия отражена и в бюджете, - в 2018 г. выделено 100 тыс. сомов, в 2019 – 150 тыс. сомов. По словам депутатов местного кенеша расходы направляются, главным образом, на транспортировку жертвы в шелтеры, в медицинские и другие учреждения для оказания психологической, медицинской помощи и т.д.

Согласно закону ОМСУ призваны содействовать созданию специальных комитетов по охране и защите от семейного насилия (КПНС).

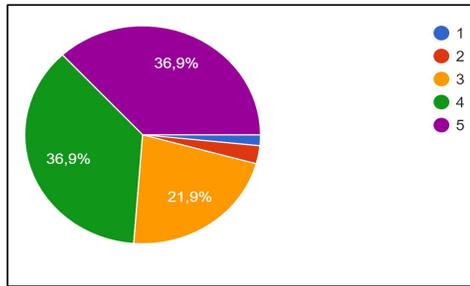
Недавно проведенное исследование ЮСАИД показало, что 100% опрошенных (219 респондентов: члены КПНС, НПО-партнеры, жертвы СН, эксперты по гендерным вопросам и ОМСУ) считают деятельность КПНС нужной, а 97,3% считают деятельность КПНС успешной. При этом, 60,4% оценивают на отлично.

Какая деятельность КПНС оказала наиболее существенное положительное влияние на безопасность женщин и девочек?

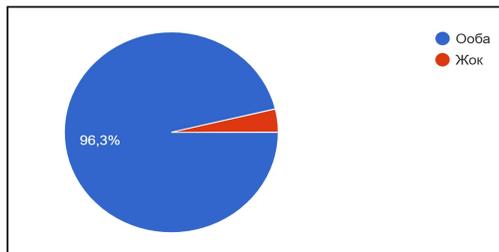


Был оценен и уровень координации КПНС с государственными и муниципальными учреждениями по 5ти бальной шкале.

Проект «Ежегодный доклад о воздействии законов на развитие местных сообществ и развитие парламентской демократии на местном уровне как инструмент мониторинга, оценки и улучшения качества законодательных решений Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»



Отмечено, что деятельность КПНС влияет на осязаемую и реальную безопасность и защиту женщин и девочек



Из 12 КПНС Ошской области и 7 КПНС по Иссык-Кульской области заложено финансирование местными бюджетами от 5000 до 150 000 сомов.

Из 188 опрошенных 48 членов КНПС (т.е. каждый 3-й) информирован о ситуации с финансированием КПНС. Главным образом, расходы покрывали:

- транспортные расходы членов КПНС для проведения профилактических мероприятий и информационных кампаний;

- гонорары за консультации специалистов: юрист, психолог, социальный работник;

- услуги полиграфических центров: распечатка раздаточных материалов;

- организация и проведение конкурсов;

- горюче-смазочные материалы (бензин);

- проведение информационных кампаний;

- оказание прямой помощи жертвам домашнего насилия (покупка еды, одежды);

- организация семинаров по правам женщин и девочек.

Согласимся о необходимости более четкого разграничения функций между органами МСУ и государственными органами, поскольку в части предоставления квалифицированной помощи ОМСУ не компетентны. При этом, требуется предоставление услуги через делегирование соответствующих полномочий органам МСУ с предоставлением финансовой и методологической поддержки, а также через механизмы соцзаказа, в том числе муниципального.

4. Выводы и рекомендации к подготовке Доклада через призму гендерных подходов\аспектов

4.1. Выводы

Изложенное позволяет сделать вывод о позитивных аспектах Доклада:

- попытка представить положение женщин в местных сообществах через реализацию избирательного права - участие в ОМСУ (статистика есть, но не в динамике и не в сравнении с представленностью мужчин)
- отмечено участие женщин на некоторых стадиях бюджетных процессов (участие в выработке приоритетов, но важно указать и участие и учет их нужд на последующих стадиях, иначе коннотация, что женщины априори не обладают компетенциями в бюджетных процессах)
- верные выводы: А) о традиционном политическом поведении мужчин в противовес женскому лидерству (эмпатия, координация и пр.), Б) о стереотипных представлениях о сервисной роли женщин и роли мужчин в ЛПР
- наличие диаграмм и а) характеристик проблем, приоритетных для женщин при бюджетировании, б) барьеров для участия женщин в принятии решений

4.2. Упущенные возможности

- нужен анализ причин вымываемости женщин с муниципальной службы и на выборных должностях по территориях, в динамике (это позволит разработать адекватные policy paper)
- вопросы коррупции связаны как с ресурсами, так и распределением и перераспределением ресурсов, соответственно можно отметить кто на уровне принятия решений и как вопросы представелнности могут повлиять на снижение индекса коррупции
- проблема семейного насилия не является узкосекторной и позволит создавать партнерства с донорами, государственными органами, НПО и др. субъектами исполнения закона; она требует координированного подхода и участия ОМСУ в СОПах (стандартизированные операционные процедуры), в системе перенаправления и профилактики (интенция в докладе такова, что жизнь местного сообщества ухудшилась вследствие принятия настоящего закона)
- указать на гендерно-дифференцированное воздействие слушаний на мужчин и женщин, которое зависит от каналов поставки и получений информации о слушаниях, формате слушаний, а также в приоритезации и включении потребностей женщин и девочек в программы социально-экономического развития и бюджеты
- бюджеты развития не будут формироваться без разъяснительной работы о влиянии их на практические нужды, которые обычно артикулируются женщинами: социалка, питьевая вода и пр. (без удовлетворения практических гендерных нужд не выжить, тем более домашний труд маркируется традиционно как женский)
- в разделе о структуре налоговых поступлений проанализировать\показать:
 - 1) в какой степени бюджет соответствует потребностям получателей – женщин, девочек, мужчин и женщин;
 - 2) как гендерные роли и потребности получателей отражены в бюджете;
 - 3) каковы вызовы и препятствия, с которыми могли столкнуться представители групп, которые не пользовались а) муниципальными услугами, б) услугами на местном уровне;

4) есть ли разрыв между провозглашенной политикой (особенно в области гендерного равенства) и бюджетными решениями;

5) учтено ли в бюджете участие женщин и мужчин в экономике заботы и ухода (домашний труд)

- в разделе анализа доходной части бюджета можно показать в части налогов:

используя определения разных видов налогов, определить, каковы доли участия женщин и мужчин – налогоплательщиков в формировании доходной части. Например: - Какова доля плательщиков и женщин среди них? Каковы доли женщин и мужчин – предпринимателей, работающих по добровольным патентам? Какое количество женщин являются налогоплательщиками на недвижимое имущество и \ или транспортные средства? Каковы доли мужчин и женщин среди плательщиков земельного налога? И т.д. Характер закупок и для кого, каких групп интересов, каких учреждений произведены?

4.3.Рекомендации

- Участие в разработке методологии доклада гендерного эксперта (подходов, инструментов, включая полевое исследование, а также гендерных индикаторов и показателей не только через представленность женщин, но и указанные выше инструменты)

- Определение предмета гендерного анализа, - НПА и представление заключений гендерной экспертизы на НПА в сфере МСУ, влияющие на статус и полномочия МСУ, чтобы заключения ГЭ НПА были частью доклада для достоверности выводов и рекомендаций

- Процесс подготовки доклада осуществлять в течение всего анализируемого периода, что позволит а) участвовать в мониторинге исполнения законов, наряду с ЖК, б) отнестись к анализируемым НПА, осуществлять мониторинг и сбор данных, таким образом, подготовленные заключения гендерной экспертизы сделать публичными и предоставлять при рассмотрении их в ЖК, сделав частью портфеля\дела законопроекта

- Оценки воздействия НПА могут проводиться и по методикам ОЭСР, что позволит оценить эффективность, результативность, воздействие на конкретные социальные группы, «взвесить» через гендерные индикаторы изменения в статусе женщин и девочек, мужчин и мальчиков в сообществах

- Включить Доклад как источник в методологию осуществления контрольной функции ЖК КР. ЖК КР утвердил Концепцию применения инструментов оценки в рамках реализации функций парламентского контроля¹³. Это крайне важный документ в деятельности ЖК КР, позволяющий оценивать не сами законодательные нормы, а результаты и их целевые показатели и индикаторы в различных отраслях и сферах деятельности государства.¹⁴

Проект «Ежегодный доклад о воздействии законов на развитие местных сообществ и развитие парламентской демократии на местном уровне как инструмент мониторинга, оценки и улучшения качества законодательных решений Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»