

УДК 351/354:316 (575.2)

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ: ЖЕНЩИНЫ НА УРОВНЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

Ч.Ш. Абдыраманова

Гендерный подход акцентирует наше внимание на соотношении обеспечиваемых государством прав и возможностей для обоих полов и практическом воплощении этих гарантий, реализуемом в представительстве женщин на государственной службе на уровне принятия решений. Вопрос продвижения гендерного равенства на государственной службе демонстрирует наличие множества проблем. Представительство женщин в кыргызстанском парламенте неуклонно снижается. Есть положительный тренд в судебной ветви власти, однако в исполнительной наблюдается резкий дисбаланс, как и в составе руководителей органов государственной и муниципальной власти в регионах. Патриархальность взглядов о роли женщины в общественно-политической жизни общества и латентный андроцентризм сохраняют свои позиции.

Ключевые слова: гендерное равенство; государственная гражданская служба; гендерные стереотипы; кадровая политика; представительство женщин; уровень принятия решений; религиозные институты.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН МАМЛЕКЕТТИК КЫЗМАТЫ: ЧЕЧИМ КАБЫЛ АЛУУ ДЕНГЭЭЛИНДЕГИ АЯЛДАР

Ч.Ш. Абдыраманова

Гендердик ыкма эки жыныс үчүн мамлекет тарабынан берилген укуктардын жана мүмкүнчүлүктөрдүн шайкештигине жана мамлекеттик кызматта чечим кабыл алуу деңгээлинде аялдардын катышуусу менен ишке ашырылуучу бул кепилдиктердин практикалык натыйжасына өзгөчө басым жасайт. Мамлекеттик кызматта гендердик теңдикке жетишүүгө багытталган маселеде көптөгөн көйгөйлөрдүн бар экендигин көрсөтүп турат. Кыргызстандын парламентинде аялдардын өкүлчүлүгү жылдан жылга төмөндөп жатат. Сот бийлиги бутагында жакшы жетишкендиктер бар, бирок аткаруу бийлиги жаатында жана аймактардагы мамлекеттик жана муниципалдык жетекчилеринин курамында дагы олуттуу гендердик дисбаланс бар. Жашыруун андроцентризм жана коомдук-саясий турмуштагы аялдардын ролу жөнүндө патриархалдык көз караш өзүнүн позициясын сактап келе жатат.

Түйүндүү сөздөр: гендердик теңдик; мамлекеттик жарандык кызмат; гендердик стереотиптер; кадр саясаты; аялдардын өкүлчүлүгү; чечимдерди кабыл алуу деңгээли; диний институттар.

STATE SERVICE OF THE KYRGYZ REPUBLIC: WOMEN AT THE DECISION MAKING LEVEL

Ch.Sh. Abdyramanova

The gender approach focuses our attention on the correlation of the rights and opportunities provided by the state for both sexes and the practical implementation of these guarantees, implemented in the representation of women in the public service at the decision-making level. The issue of promoting gender equality in public service demonstrates the presence of many problems. The representation of women in the Kyrgyz parliament is steadily declining. There is a positive trend in the judicial branch, but there is sharp imbalance within the executive branch of the government and among the heads of state and municipal authorities. The patriarchal views on the role of women in the socio-political life of society and latent androcentrism retain their positions.

Keywords: gender equality; state civil service; gender stereotypes; personnel policy; women's representation; decision-making level; religious institutions.

За годы независимости в Кыргызстане сделано немало в вопросе продвижения гендерного равенства на государственной службе на законодательном уровне, однако практическая реализация демонстрирует наличие множества проблем. Если обратиться к Стратегии 2040, то в главе 1 “Картина будущего. Цели развития” сказано: “В Кыргызстане обеспечено полноценное и равноправное участие женщин в управлении на всех уровнях принятия решений в политической, экономической и общественной жизни” [1]. Сможем ли мы достичь этого в государственной службе, исходя из той практики, которая существует в настоящее время, представляется пока больше вопросом риторическим.

Собственно научные исследования о женском вкладе в развитие общества появились с середины XIX в. [2, с. 291], в связи с чем можно упомянуть работы “Подчиненность женщины” (1869) Дж. Милля и “Происхождение семьи, частной собственности и государства” (1884) Ф. Энгельса. В начале XX в. также появляются работы, представляемые с позиции женского видения данной проблемы в США, Европе и России: К. Хорни, Ш. Гилман, Л. Браун, А. Коллонтай, Е. Щепкина [3, с. 54–55]. Традиции и установки патриархального общества направлены на перманентное препятствование участию женщин в принятии решений и социальных отношениях, которые “поддерживают коллективное доминирование мужчин практически во всех наиболее важных и престижных областях” [4].

Социологическая концепция гендерных ролей была также интерпретирована Т. Парсонсом как единственный способ быть настоящим мужчиной в обществе посредством наличия престижной работы и умения зарабатывать на жизнь [5]. Подтверждением этому служит также определение социального неравенства американским социологом Н. Смелзером о безусловной основе гендерной дискриминации как условия, при котором люди имеют неравный доступ к таким социальным благам, как деньги, власть, престиж [6].

Исследования ПРООН показывают, что женщины представлены в государственном управлении недостаточно, особенно на руководящих должностях и на уровне принятия решений. К примеру, женщины составляют в среднем 45 % государственного управления, однако

в разных странах наблюдается высокий уровень участия женщин – от 3 до 77 %. Более того, только 20 % стран достигли паритета (50 %) доли женщин на руководящих должностях в государственной администрации [7].

Совместное исследование ПРООН и компании McKinsey [8] показало, что участие женщин в государственном управлении и в процессе принятия решений положительно коррелирует с экономическим развитием, и, что важно, происходит вовлечение мужчин в достижение гендерного равенства в государственном управлении посредством регулярного осведомления о проблемах гендерного неравенства.

Кыргызская Республика ратифицировала конвенцию “О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин” в 1996 г. Основой правовых механизмов гендерной политики являются закон КР “О государственных гарантиях обеспечения равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин” и Национальная стратегия по достижению гендерного равенства до 2020 г. Это включает в себя реализацию международных обязательств и решение следующих приоритетных задач:

- 1) продвижение женского политического лидерства;
- 2) развитие гендерно-ориентированной кадровой политики в органах государственной и муниципальной службы;
- 3) повышение представительства женщин до 50 % на всех уровнях принятия решений.

Фактические результаты, достигнутые Кыргызстаном на сегодняшний день, свидетельствуют о нестабильной реализации реформ. Справедливости ради надо отметить, что в 2010–2011 гг. Р. Отунбаева возглавляла страну, но все же официально ее должность звучала как “президент переходного периода”. Еще одно достижение – судебная ветвь власти наиболее гендерно уравнивается: председатель Верховного суда и двое из трех ее заместителей тоже женщины [9].

Акыйкатчы (Омбудсмен) Кыргызской Республики лишь один раз за период с 2008 по 2018 г. включил тематику “Равные права и возможности мужчин и женщин в государственной службе” в свой ежегодный доклад 2012 г. [10].

Одним из важных индикаторов оценки прогресса в достижении гендерного равенства

Таблица 1 – Представительство женщин в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики в 2010–2019 гг., %

2010		2012		2014		2015		2016		2017		2018		2019	
М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж
76,3	23,7	79,2	20,8	78,3	21,7	78,3	21,7	84,2	15,8	83,3	16,7	84,2	15,8	85	15

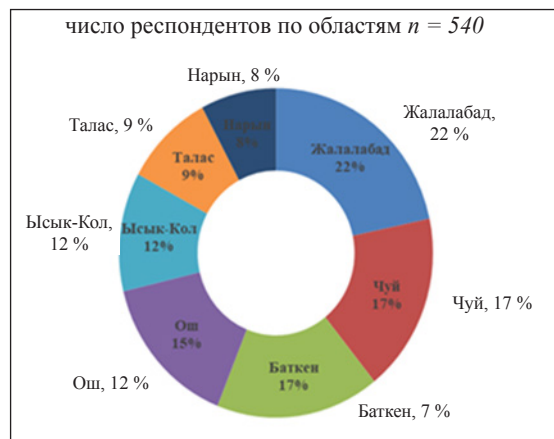


Рисунок 1 – Число респондентов по областям Кыргызской Республики, ноябрь – декабрь 2018 г.

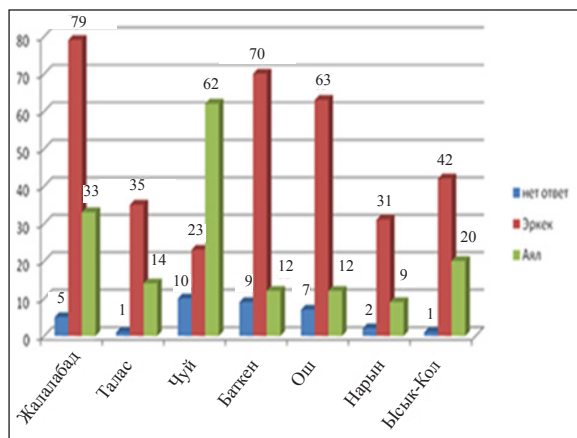


Рисунок 2 – Гендерный состав руководителей сферы государственного управления и местного самоуправления в регионах Кыргызской Республики, ноябрь – декабрь 2018 г.

является, как минимум, 30-процентное представительство женщин в национальных парламентах [11]. Как видно из таблицы 1, в период 2010–2019 гг. представительство женщин в кыргызстанском парламенте снижалось.

Если мы обратимся к исполнительной ветви власти, то можно констатировать следующее: в составе правительства 21 человек (премьер-министр, вице-премьеры, министры, главы госкомитетов и руководитель аппарата кабинета), среди них две женщины – вице-премьер КР А. Омурбекова и министр финансов КР Б. Женбаева.

Во всех министерствах вакансии статс-секретарей заняты мужчинами. Среди заместителей министров лишь в Министерстве труда и социального развития КР работают два заместителя министра-женщины и в Министерстве образования и науки КР – один заместитель министра женского пола.

Согласно данным Государственной кадровой службы Кыргызской Республики, доля женщин в государственном управлении в Кыргызстане составляет 38,9 % [12]. При этом в ГКС

позиции статс-секретаря и заместителей директора также заняты мужчинами.

В декабре 2018 г. Академией государственного управления при Президенте Кыргызской Республики (далее – АГУПКР) была проведена альтернативная оценка потребностей в обучении государственных гражданских и муниципальных служащих среди руководителей сферы государственного управления и местного самоуправления в регионах при финансовой поддержке Центра ОБСЕ в г. Бишкеке [13]. Это было масштабное анкетирование в регионах (Ошская, Баткенская, Джалал-Абадская, Чуйская, Талаская, Нарынская и Иссык-Кульская области), было опрошено 540 респондентов (рисунок 1).

Проведенный опрос показал гендерно несбалансированный состав руководителей упомянутых выше групп (рисунок 2).

Представленность мужчин среди руководителей районных государственных администраций, территориальных представительств министерств и ведомств, а также органов местного самоуправления оказалась наиболее высоким в Баткенской и Ошской областях – 70 и 63

человека соответственно, женщин – по 12 человек соответственно. Таким образом, в Баткенской области число мужчин-руководителей превышает число женщин-руководителей почти в шесть раз, а в Ошской области – более чем в пять раз. Это может быть обусловлено многими причинами. В первую очередь тем, что еще с советских времен южные области Кыргызстана отличались сильным религиозным влиянием и патриархальностью уклада социальной жизни. Однако представленность женщин-руководителей в Джалал-Абадской области представляется более оптимистичной – более трети: 79 и 33 соответственно.

По сравнению с упомянутыми областями Кыргызстана, в Иссык-Кульской, Таласской и Нарынской областях представленность мужчин среди респондентов составила 42, 35 и 31 человек, женщин – 20, 14 и 9 человек соответственно. Баланс представленности обоих полов среди респондентов в Иссык-Кульской области практически соблюден – где-то 50/50 %. В Таласской области представительство мужчин-руководителей очень близко к паритетности. В Нарынской области число женщин-руководителей составляет чуть менее одной трети, а мужчин – две трети. Интересная картина гендерной чувствительности представлена в Чуйской области: женщин-руководителей здесь 62, практически столько же, сколько мужчин-руководителей в Баткенской области. Мужчин-руководителей – почти в три раза меньше – 23 человека. В любом случае, даже принимая во внимание категорию “нет ответа”, можно сказать, что в Чуйской области представленность женщин-руководителей находится на самом высоком уровне среди других областей.

На наш взгляд, проблема заключается больше в усиливающейся конкурентности на рынке труда, а также в стратификационных процессах, протекающих в обществе. Не секрет, например, что влияние религиозных институтов в Кыргызстане усиливается, и это оказывает большое влияние на соотношение гендерных ролей в сторону андроцентризма. В последнее время наблюдается некая трансформация понимания гендерного вопроса в кыргызстанском обществе: “проблема как бы есть, но она не такая большая, как некоторые преувеличивают”, – пытаются представить нам. Кроме того, очень рекомендуют

переосмыслить роль женщины в соответствии с теми национальными ценностями и традициями, которые пришли к нам из глубины веков. Исполдволь эти идеи продвигаются посредством тематик отдельных телепередач на государственном языке. Существуют и неприкрыто агрессивные образования типа “Кырк чоро” [14], реализующие свое видение мира, ссылаясь на некие “традиции” и “правила” общественного устройства, хотя все эти вопросы, безусловно, достойны быть темой отдельного исследования. Будучи патриотами и почитателями героической истории кыргызов, все же позволим усомниться в соответствии гендерных ролей “тогда” и сейчас. Кроме того, последний печально известный инцидент с Феминале и последовавшие бурные дискуссии о позиции по данному вопросу экс-президента КР Р. Отунбаевой – все это в совокупности с открытостью выявило внутренние противоречия неоднозначности восприятия, глубоко укоренившиеся гендерные стереотипы, которые оказывают определенное влияние, в том числе и на представительство женщин на уровне принятия решений в сфере государственной службы.

К сожалению, об этих проблемах вспоминают большей частью в популистских целях. Для решения гендерных проблем необходимо, чтобы органы, ответственные за исполнение Кыргызстаном взятых на себя международных обязательств, выполняли свои обязанности должным образом: детально разрабатывать управленческие инструменты и механизмы с качественно проводимой гендерной экспертизой, нести ответственность за контент транслируемых телевизионных передач, регулировать действия отдельных радикально настроенных групп, контролировать тенденции гендерного дисбаланса на руководящих позициях органов управления.

Рекомендации:

- Жогорку Кенешу Кыргызской Республики содействовать обеспечению представительства женщин в парламенте в соответствии с международными обязательствами Кыргызстана.
- Аппарату Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики предусмотреть включение в ежегодный доклад информации в части обеспечения равных прав и возможностей

- для женщин на государственной службе на уровне принятия решений.
- Правительству Кыргызской Республики постоянно содействовать развитию гендерно-чувствительной кадровой политики в органах государственной гражданской и муниципальной службы, всемерно способствовать обеспечению 30-процентного представительства женщин в составе их руководства.
 - Государственной кадровой службе Кыргызской Республики предусмотреть включение в соответствующие программы курсов повышения квалификации государственных гражданских служащих и муниципальных служащих тематики гендерного равенства с целью должного внимания к гендерно сбалансированному подходу на государственной гражданской службе и муниципальной службе.

Литература

1. Указ Президента Кыргызской Республики от 31 октября 2018 г. № 221 “О Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018–2040 годы”. URL: <http://www.stat.kg/ru/nsur/> (дата обращения: 21.11.2018).
2. *Клецина И.С.* Психология гендерных отношений: теория и практика (гендерные исследования) / И.С. Клецина. СПб.: Алетейя, 2004.
3. *Виноградова Т.* Сравнительные исследования познавательных процессов у мужчин и женщин: роль биологических и социальных факторов / Т. Виноградова, В. Семенов // Вопросы психологии. 1993. № 2.
4. *Ashen R.N.* The family: its function and Destiny / R.N. Ashen. N. Y.: Harper & Brothers, 1959. 321 p.
5. *Parsons T.* Family, Socialization and Interaction Process / T. Parsons, R. Bales. L.: Routledge and Kegan Paul Ltd., 1956.
6. *Смелзер Н.* Социология / Н. Смелзер. М.: Феникс, 1994.
7. IDEA, UNDP, UN Women iknowpolitics International Knowledge Network of Women in Politics. Summary of the e-Discussion on Women in Public Administration. Pitsburg, 2019.
8. Gender diversity in the state: a development accelerator? McKinsey&Company/UNDP, 2017.
9. *Толканов Б.* В юбках запрещено, или Как в Кыргызстане женщины не приживаются во власти / Б. Толканов. URL: <https://ru.sputnik.kg/analytics/20170224/1031920707/gendernoe-ravenstvo-vo-vlasti-kyrgyzstana.html>
10. Закон Кыргызской Республики от 4 июля 2008 г. № 184 (в редакции закона Кыргызской Республики от 14 июля 2011 г. № 97). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202398>
11. Доклад Омбудсмена (Акыйкатчы) КР о состоянии прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике за 2012 год. Бишкек: Аппарат Акыйкатчы (Омбудсмена) КР, 2013.
12. Gender equality in Public Administration. Shapshot of Eastern nEurope and Central Asia. Istanbul: UNDP Istanbul Regional Hub October, 2017.
13. Оценка потребностей в обучении руководителей местных государственных администраций, территориальных подразделений государственных органов и органов местного самоуправления. Прикладное исследование. При поддержке Центра ОБСЕ в г. Бишкеке (координатор – канд. полит. наук Ч.Ш. Абдыраманова, эксперты: д-р филос. наук, проф. М.С. Алымкулов, ст. преп. М.Ж. Окенаева) / АГУПКР. Бишкек, 2018.
14. *Туйтунова С.* Министр пошел на уступки “чоро” / С. Туйтунова. URL: https://rus.azattyk.org/a/zakritiye_vistavki_femminale_v_bishkeke/30304553.html (дата обращения: 17.12.2018).