

УДК 35-055.2

УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Ж.Б. Койчукулова, А.Д. Ашимкулова

Рассматриваются вопросы о положении женщин на государственной службе Кыргызской Республики в настоящее время; порядок поступления женщин на государственную службу; положение и роль женщин в деятельности различных государственных учреждений. Приведены статистические данные численности женщин на государственной службе. Рассматривается правовое положение и пути решения проблем, связанных с трудовой деятельностью женщин на государственной службе; отношение государственных служащих разного уровня, отношение мужчин к вопросам привлечения женщин в государственные органы и службы; проблема сексуального домогательства по отношению к женщинам на государственной службе со стороны мужского пола и пути решения данной проблемы на законодательном уровне; проблема выявления и пресечения нарушений прав женщин на государственной службе.

Ключевые слова: женщины; служба; правительство; государство; политика; статус; учреждения; право.

АЯЛДАРДЫН МАМЛЕКЕТТИК КЫЗМАТ СИСТЕМАСЫНА КАТЫШУУСУ

Ж.Б. Койчукулова, А.Д. Ашимкулова

Бул макалада Кыргыз Республикасынын мамлекеттик кызматындагы аялдардын абалы; аялдардын мамлекеттик кызматка өтүү тартиби; ар кандай мамлекеттик мекемелердин ишмердүүлүгүндөгү аялдардын абалы жана ролу жөнүндө маселелер каралат. Мамлекеттик кызматтагы аялдардын саны тууралуу статистикалык маалыматтар келтирилет. Мамлекеттик кызматта аялдардын укуктук абалы жана алардын эмгек ишмердүүлүгүнө байланышкан көйгөйлөрдү чечүү жолдору; аялдарды мамлекеттик органдарга жана кызматтарга тартуу маселесине карата ар кандай деңгээлдеги мамлекеттик кызматчылардын мамилеси, эркек кишилердин мамилеси; мамлекеттик кызматтагы аялдарга карата эркектердин сексуалдык асылуу көйгөйлөрү жана бул маселени мыйзам чегинде чечүү жолдору; мамлекеттик кызматтагы аялдардын укуктарынын бузулушун аныктоо жана аларга бөгөт коюу маселелери каралат.

Түйүндүү сөздөр: аялдар; кызмат; өкмөт; мамлекет; саясат; статус; мекеме; укук.

WOMEN'S PARTICIPATION IN THE PUBLIC SERVICE SYSTEM

Zh.B. Koichukulova, A.D. Ashimkulova

The article deals with the current situation of women in the civil service of the Kyrgyz Republic. The article considers the procedure for women's entry into the public service, the position and role of women in the activities of various state institutions. Statistical data on the number of women in the public service their legal status and ways to solve problems related to the employment of women in the public service are considered. The object of this article is also the attitude of civil servants of different levels, the attitude of men, to the issues of attracting women to state bodies and services. The problem of sexual harassment of women in public service by men and ways to solve this problem at the legislative level. The problem of detecting and combating violations of women's rights in the public service.

Keywords: women; service; government; state; policy; status; institutions; law.

В Кыргызской Республике женщины составляют более половины населения страны [1]. Проблема положения женщин на государственной службе в Кыргызской Республике является

весьма актуальной. Главной целью стратегии и приоритетное направление государственной политики в сфере привлечения и улучшения положения женщин в системе государственной

Таблица 1 – Статистические данные о численности и составе государственных гражданских и муниципальных служащих Кыргызской Республики на 1 января 2019 г. [4]

Должности		Количество штатных единиц	Фактически замещено		
			Всего	Муж.	Жен.
Политические		216	215	189	26
Специальные		468	410	257	153
Административные		16 271	15 248	8 875	6 373
в том числе по группам должностей	высшие административные, назначаемые в особом порядке	397	388	285	103
	высшие	48	46	41	5
	патронатные	214	206	153	53
	главные	2 441	2 321	1 586	735
	старшие	6 532	6 071	3 358	2 713
	младшие	6 639	6 216	3 452	2 764
Всего		16 955	15 873	9 321	6 552

службы является приведение законодательства Кыргызской Республики в соответствие с нормами международного права, создание условий и правовых норм, необходимых для воплощения на практике конституционного принципа равных прав и равных возможностей.

По официальным данным, в Кыргызской Республике штатная численность государственных служащих по состоянию на 1 января 2017 г. составляла 17 561 единиц; фактическая численность – 16 250 служащих (92,5 %), из них 6 982 – женщины (43 %). Такой показатель свидетельствует о многом, поскольку 43 процента – это достаточно высокий показатель на тот период. Согласно статистическим данным, численность женщин на государственных должностях за последние два года значительно уменьшилась: штатная численность государственных служащих в Кыргызской Республике на 1 января 2019 г. составила 16 955 единиц; фактическая численность – 15 873 служащих (93,6 %), из них 6 552 – женщины (41,3 %) [2].

Такая динамика, по нашему мнению, обусловлена тем, что количество женщин на государственной службе нестабильно ввиду различных жизненных обстоятельств, физиологических отличий с мужчинами и многочисленными социальными ролями (это связано с беременностью, рождением ребенка, уходом за ребенком и другими членами семьи). Следовательно, женщинам строить карьеру на государственной службе намного сложнее.

Положительным является тот факт, что на законодательном уровне государство гарантирует создание благоприятных условий для реализации прав женщин на равноправное положение в государственной службе. С целью привлечения и стимулирования заинтересованности женщин участвовать в государственной службе законодательством Кыргызской Республики закреплены такие нормы, которые благоприятно воздействуют на трудовую деятельность женщин, тем самым обеспечивая их права.

В соответствии с законом Кыргызской Республики “О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин” руководители государственных органов и местных органов власти обязаны обеспечить равный доступ для лиц обоих полов на государственную и муниципальную службу в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой. При этом недопустимо явное преобладание лиц одного пола в штате государственных учреждений или органов местного самоуправления. Государственные органы и органы местного самоуправления должны соблюдать квоты, иными словами, не более 70 процентов сотрудников одного пола, в том числе на уровне принятия решений [3].

Из 15 248 административных государственных служащих численность женщин составляет 6 373 чел. (41,8 %).

По группам административных государственных должностей фактическая численность составила:

- высшие административные, назначаемые в особом порядке, должности – 388 чел. (2,5 %), из них женщин – 103 чел. (26,5 %);
- высшие должности – 46 чел. (0,3 %), из них женщин – 5 чел. (10,9 %);
- патронатные должности – 206 чел. (1,3 %), из них женщин – 53 чел. (25,7 %);
- главные должности – 2 321 чел. (15,2 %), из них женщин – 735 чел. (31,7 %);
- старшие должности – 6 071 чел. (39,8 %), из них женщин – 2 713 чел. (44,7 %);
- младшие должности – 6 216 чел. (40,7 %), из них женщин – 2 764 чел. (41,3 %) (таблица 1) [4].

Согласно представленной таблице распределения государственных служащих по должностям и полу в сфере государственного управления, политика по обеспечению гендерного баланса на месте реализуется слабо, несмотря на наличие важных позитивных положений политики по обеспечению гендерного равенства (даже главный политический инструмент – минимальная 30-процентная квота для женщин, в том числе на уровне принятия решений). Во многих органах государственного управления численность женщин уже превышает 30 %, правда, редко на уровне руководства.

Именно женское движение начало общенациональную информационно-пропагандистскую кампанию за введение гендерных квот, в результате которой к 2015 г., несмотря на сопротивление со стороны большинства политиков, установленная в законодательстве о выборах 30-процентная гендерная квота была достигнута. Это свидетельствует о том, что представительство женщин на высших политических должностях все-таки ниже 40 процентов, в разное время женщины занимали такие высшие посты в стране, как: президент (Р.И. Отунбаева), генеральный прокурор (А.Ж. Саянова, И.Ы. Джолдубаева), руководители различных министерств и ведомств Кыргызской Республики. Однако в остальной части государственно-административной системы за последние годы ситуация существенно не изменилась. Таким образом, несмотря на то что женщины составляют свыше 40 процентов в государственно-

административной системе в целом, они занимают значительно меньше постов на руководящем уровне и еще меньше – на высшем уровне политических государственных должностей. Количество женщин, назначенных на политические должности в высшем руководстве страны, достаточно нестабильно [5].

Эффективная реализация прав женщин на государственной службе сопряжена со многими проблемами как на институциональном уровне, так и в семье, где социально-культурные факторы и гендерные стереотипы приводят к тому, что женщинам не хватает времени для построения карьеры и отстаивания своих прав на работе.

Государство активно проводит политику продвижения по службе работников. Закон Кыргызской Республики “О государственной гражданской службе и муниципальной службе” содержит подробные указания относительно продвижения по государственной службе и критерии присвоения классовых чинов государственным служащим.

Законодательством Кыргызской Республики закреплено, что работникам должно оказываться содействие в учебной подготовке и повышении по службе. Работники, не получившие в течение трех лет продвижения по службе и не направленные на курсы повышения квалификации, вправе требовать письменных объяснений от главы государственного или местного органа власти. Они также имеют право на информацию, касающуюся опыта и квалификации лиц, назначенных, или получивших повышение, или направленных на курсы. Претенденты могут подавать заявление на замещение вакантных, государственных и муниципальных должностей в порядке конкурса, в котором лица разного пола имеют равные права и участвуют на равных условиях. Согласно ст. 28 закона Кыргызской Республики “О государственной гражданской службе и муниципальной службе”, профессиональное развитие государственного и муниципального служащего, преимущественное право на прохождение обучения имеют служащие, зачисленные в резерв кадров, находящиеся в отпуске по беременности и родам или по уходу за ребенком. Это право они могут реализовать по собственному желанию [6]. Существенно данное положение помогает женщинам по их

усмотрению в обязательном порядке пройти обучение и повысить квалификацию.

Реализация трудового права женщин-государственных служащих на отпуск по беременности, роды и уход за ребенком благоприятно способствует реализации женщинами своих трудовых прав на государственной службе. Законодательные гарантии включают требования об обеспечении специальных помещений для кормящих матерей в государственных и других учреждениях, а также о предоставлении регулярных перерывов кормящим матерям. В Кыргызской Республике женщины имеют право на 30-минутный перерыв каждые три часа, а также на объединение этих перерывов с обеденным перерывом или на уход с работы на один час раньше. Кроме того, женщины имеют право на оплачиваемый отпуск по беременности и родам сроком 126 календарных дней – 70 дней до рождения ребенка и 56 дней после рождения ребенка [7].

В связи с семейными обстоятельствами и рождением ребенка женщины в соответствии Трудовым кодексом Кыргызской Республики имеют право взять отпуск по уходу за ребенком, пока ему не исполнится три года, что благоприятно влияет на ее работу и дальнейшую трудовую деятельность на государственной службе. Это гарантируется тем, что она имеет право возвратиться к своей прежней работе, за время отпусков по уходу за ребенком за ней сохраняется место работы и должность. Отпуска по уходу за ребенком засчитываются в общий трудовой стаж, а также в стаж работы по специальности.

Заключая трудовой договор с работником, работодатель обязан за работника проводить обязательные выплаты в бюджет государства. С заработной платы каждого трудоустроенного работника в соответствии с трудовым договором работодатель обязан выплачивать 10 процентов подоходного налога и 10 процентов от заработной платы в Социальный фонд [8, с. 155]. Это гарант того, что работник в старости будет получать от государства ежемесячные денежные выплаты в виде пенсии.

На сегодняшний день Кыргызская Республика, с принятием законов в соответствии с международными конвенциями, соглашениями и договорами, на законодательном уровне гарантирует и создает равные возможности лицам разного пола для участия в управлении государ-

ством путем обеспечения гендерного представительства лиц во всех ветвях государственной власти через правовые, организационные и иные механизмы. Есть законодательные гарантии и позитивные нормы, которые способствуют карьерному продвижению по службе женщин, но в действительности все же присутствует хоть и не прямая, но косвенная дискриминация в отношении женщин. Согласно таблице 1, женщин на государственной службе малое количество по сравнению с мужчинами. Это говорит о том, что на работу преимущественно берут лиц мужского пола, обосновывая тем, что женщинам сложнее совмещать карьеру и семейные обязательства, женщины могут выйти замуж, родить ребенка и выйти в отпуск по уходу за ребенком. В связи с этими жизненными обстоятельствами работодателям не выгодно принимать на работу женщин, поэтому до сих пор имеет место такая проблема в обществе.

Большинство женщин, работающих на государственной службе, занимают нижестоящие должности, что в последующем приводит к еще одной проблеме, которая препятствует поступлению женщин на государственную службу. Согласно данным исследования о сексуальных домогательствах, представленным Кыргызской ассоциацией женщин-судей, в Кыргызской Республике каждая четвертая женщина подвергается сексуальным домогательствам на работе, из них 80 процентов случаев сексуального домогательства происходит в государственных учреждениях. В рамках этого исследования анонимно было опрошено 936 женщин и девушек в Бишкеке, Кара-Балте, Оше и Токмаке. Большинство сообщили, что они подвергались сексуальным домогательствам. Подавляющее большинство респондентов заявили, что они не знали, куда обращаться с этой проблемой, а даже если и знали, то многие опасались осуждения. В большинстве случаев женщины обращались за помощью и советом к своим друзьям (48,4 %), при этом не было ни одного случая обращения в правоохранительные органы. Согласно результатам исследования, сексуальные домогательства чаще всего происходят со стороны мужчин-руководителей среднего и высшего звена (44 %) [9].

Перечисленные проблемы существенно препятствуют участию женщин в системе государственной службы. Следовательно, необходимо

совершенствовать законодательство Кыргызской Республики. Омбудсмену, Генеральной прокуратуре и государственным органам, уполномоченным выполнять международные обязательства в сфере гендерного равенства и защиты прав женщин, необходимо следовать международным стандартам и внести в национальное законодательство понятие сексуального домогательства и предусмотреть эффективные механизмы для предотвращения и защиты от сексуального домогательства. Необходимо совершенствовать национальное законодательство, используя лучшие международные практики, направленные на предотвращение и защиту от дискриминации женщин и проблемы сексуального домогательства. Внести дополнения в Трудовой кодекс Кыргызской Республики о наложении и обязанности на работодателя по обеспечению безопасности условий труда для работников, которые должны включать в себя защиту от сексуальных домогательств и дискриминации на рабочем месте.

Также должен быть предусмотрен механизм обращения пострадавшего сотрудника в соответствующий орган (комиссия внутри организации), уполномоченный разрешить такую ситуацию на основе принятого локального нормативного акта. Необходимо проводить широкие информационные кампании среди населения, формирующие нетерпимое отношение к проявлениям дискриминации в отношении женщин и осознание того, что сексуальное домогательство – одно из проявлений насилия в отношении женщин и преступление против чести и достоинства женщины. Информационные кампании могут проводиться посредством публикаций в СМИ, мероприятий в вузах, школах, крупных компаниях и т.д. Необходимо разработать четкий алгоритм и разъяснить общественности, в частности женщинам, куда, к кому и в какие сроки она может обратиться в случае нарушения ее прав. Все это является необходимым для борьбы с существующей проблемой в обществе по отношению прав женщин на государственной службе. Преодолев их, можно с уверенностью говорить о том, что наше государство – светское и демократическое, которое уважает и предоставляет равные права и возможности для реализации лицам разного пола.

Литература

1. Женщины и мужчины Кыргызской Республики. URL: <http://www.stat.kg/ru/publications/sbornik-zhenshiny-i-muzhchiny-kyrgyzskoj-respubliki/> (дата обращения: 15.01.2020).
2. Статистическая информация о численности и составе государственных гражданских и муниципальных служащих Кыргызской Республики на 1 января 2017 г. URL: <https://mkk.gov.kg/contents/view/id/87/pid/4> (дата обращения: 12.02.2020).
3. Закон Кыргызской Республики “О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин” от 4 августа 2008 г. № 184. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202398> (дата обращения: 12.02.2020).
4. Статистическая информация о численности и составе государственных гражданских и муниципальных служащих Кыргызской Республики на 1 января 2019 г. URL: <https://mkk.gov.kg/contents/view/id/87/pid/4> (дата обращения: 12.02.2020).
5. Постановление Правительства Кыргызской Республики “О Национальной стратегии Кыргызской Республики по достижению гендерного равенства до 2020 года и Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике” от 27 июня 2012 г. № 443. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93343/20?cl=ru-ru> (дата обращения: 10.02.2020).
6. Закон Кыргызской Республики “О государственной гражданской службе и муниципальной службе” от 30 мая 2016 г. № 75. Ст. 28 ч. 18. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111354> (дата обращения: 16.01.2020).
7. Трудовой кодекс Кыргызской Республики от 4 августа 2004 г. № 106. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1505> (дата обращения: 18.01.2020).
8. Назарбекова Г.Н. Практика заключения трудовых отношений и их последствия / Г.Н. Назарбекова // Modern Science [Text]: scientific publications journal. 2020. № 1. Vol. I (January) / Scientific-information publishing center “Strategic Studies Institute”; editor-in-chief A.N. Zotin. M., 2020. ISSN 2414-9918.
9. Краткие выводы и рекомендации по исследованию масштабов совершения сексуальных домогательств в отношении женщин и девушек в сфере трудовых и служебных отношений. 22 ноября 2019 г. URL: <http://www.donors.kg/ru> (дата обращения: 12.02.2020).