
МЕМЛЕКЕТТІК САЯСАТ ПЕН МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДЫҢ ӨЗЕКТІ МӘСЕЛЕЛЕРІ

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

TOPICAL ISSUES OF PUBLIC POLICY AND PUBLIC ADMINISTRATION

УДК 323

Г. Д. Бекбасова,
*старший прокурор НИЦ
Института Генеральной прокуратуры
Республики Казахстан;*
Д. Т. Амуртаева,
*канд. юрид. наук, главный эксперт НИЦ
Института Генеральной прокуратуры
Республики Казахстан*

ПЕРСПЕКТИВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГЕНДЕРНОЙ ПОЛИТИКИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Аннотация

В статье рассмотрены основные направления гендерной политики в Республике Казахстан. Приведены статистические данные представленности женщин в различных ветвях власти, а также в органах прокуратуры. Проанализированы проблемные аспекты гендерной политики в Республике Казахстан и предложены пути их решения.

Аңдатпа

Мақалада Қазақстан Республикасындағы гендерлік саясатты іске асырудың негізгі бағыттары қаралған. Биліктің әртүрлі салаларында, сондай-ақ прокуратура органдарында әйелдердің ұсынылған статистикалық деректері келтірілген. Гендерлік теңдіктің проблемалық мәселелері қаралған және оларды шешу жолдары ұсынылған.

Abstract

The article describes the main directions' of gender policy in the Republic of Kazakhstan. Given the statistical data of women's representation in the various branches of government as well as the prosecutor's office. Discussed problematic issues of gender equality and ways to solve them.

*В современных условиях все возрастающую роль
будет также играть фактор гендерного равенства
в государственной и общественной жизни, обеспечения
равных возможностей для женщин и мужчин.*

Н. Назарбаев

На сегодняшний день политико-правовые отношения в Казахстане развиваются очень стремительно. Это означает, что все жизненные процессы развиваются ускоренными темпами, в том числе и введение новых институтов, которые влияют на интеграцию общества. Таким ярким примером является ведение государством гендерной политики. Данное социальное движение, несомненно, претерпевает успехи и неудачи, но вместе с этим и обогащает интеллектуальный багаж, который вносит свои кардинальные изменения в сознание и образ жизни казахстанского общества.

Тысячелетиями под влиянием традиций, обычаев, религиозных норм и правил в обществе складывался гендерный образ человечества.

Образ женщины изначально ассоциировался с хозяйственной жизнью кочевников (материнство, ведение домашнего хозяйства), мужчина – это воин-защитник, который силой мог удерживать за собой пастбища и колодцы, оберегать женщин и детей.

Вместе с тем в арабском фольклоре, как и в фольклоре других народов, женщина представлена в образе жены-«злодейки», всячески тиранящей своего безропотного мужа. Это говорит о том, что у отдельных племен сохранялись некоторые остатки матриархата – родство по женской линии, которое считалось более существенным при наследовании имущества, женщина нередко обладала таким же правом развода, как и мужчина, который при заключении брака поселялся в ее доме [1].

У кочевых народов отмечается, что женщины играли заметную роль в политической и культурной жизни общества. Их независимости и свободе завидовали все закрепощенные женщины Востока. Совместно с мужчинами гордые степнячки участвовали в перекочевках, вели хозяйство. А сакские женщины, такие как царица Томирис и воительница Бопай, были воинами [2].

Конечно, в источниках нет прямого указания на то, что женщина имела какие-то права, но косвенно они признавались обществом. Изучение гендерного вопроса показало, что во всем мире исторически сложившееся доминирование мужчин над женщинами претерпевает изменения.

Примером страны, где равенство полов достигло высокого уровня, является Швеция, где и в государственной политике, и в быту установлено равенство. Социальная защита жителей страны самая эффективная в мире, где не только мужчины, но и женщины определяют приоритеты развития государства. Идея гендерного равенства, воплощенная в жизнь, очень гуманна, потому что дает возможность для самореализации как мужчин, так и женщин, как в семье, так и на работе. А реализуемый страной принцип количественного равноправия, подразумевающий одинаковое представительство мужчин и женщин во всех сферах жизни, обеспечивает грамотную реализацию данной политики путем ведения корректной гендерной статистики (статистические данные формируются отдельно для каждого пола).

Все это явилось трудом не одного года, даже не одного века, поскольку история шведской гендерной политики начинается еще с 1250 года, когда по инициативе шведского регента Биргера Ярла в стране началось действие Закона о неприкосновенности личности женщины [3].

Определение значения терминов «гендер» как социальный пол, социальное поведение мужчин и женщин, справедливое распределение социальных ролей и «гендерная политика» – как программы, мероприятия, которые должны способствовать достижению равенства прав и возможностей мужчин и женщин, внедрение корректировок для сохранения баланса в самом обществе, или как деятельность государства, направленная на достижение гендерного равенства в обществе, требует установления равных прав для мужчин и женщин, и правильного распределения их возможностей, осуществления контроля за точной и единообразной законодательной реализацией этого вопроса.

Равенство полов как один из способов реализации гендерной политики состоит в том, чтобы создать равные социальные возможности для реализации личности мужчин и женщин во всех сферах жизнедеятельности.

В широком смысле адресатом гендерной политики является общество в целом, к которому она обращает свою политическую волю: следует отказаться от жестких иерархий, использовать методы ненасилия, сотрудничества, заботы о тех, кто оказался на общественной периферии, потому что по разным причинам (пол, раса, религия, возраст и т. д.) попал в категорию «другого» и не соответствует канону, являющемуся мерилем «нормы».

Гендерная модернизация в Казахстане началась с пересмотра ряда традиционных и постановки новых исследовательских задач. Прежде всего, было проведено исследование определений гендерного равенства как на международном, так и на национальном уровне.

Идея гендерного равенства сегодня является одной из обсуждаемых проблем, которая находит в определенной степени свою реализацию в законодательных актах стран, занимающихся разрешением данной проблемы.

С момента получения страной независимости гендерная политика Республики Казахстан направлена на установление равных прав и возможностей мужчин и женщин, образование гендерных взаимоотношений, преодоление гендерных стереотипов, ратификацию основных международных документов, а также создание и развитие отечественной законодательной базы в области гендерного равенства.

Казахстан, поддерживая международные стандарты ООН в гендерной политике, присоединился к Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин [4], ратифицировал Конвенции ООН «О политических правах женщин» [5] и «О гражданстве замужней женщины» [6].

Также в Послании Президента народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» Главой государства особо обращено внимание на необходимость создания условий для дальнейшего повышения роли женщин в жизни страны [7].

Выработанная институциональная система гендерной и семейно-демографической политики на республиканском уровне включает в себя Национальную комиссию по делам женщин и семейно-демографической политике при Президенте Республики Казахстан, а на региональных и местных уровнях – комиссии по делам женщин и семейно-демографической политике при акимах соответствующих административно-территориальных единиц.

В целях реализации принципов гендерной политики во всех сферах жизни общества Указом Президента РК в 2005 году утверждена «Стратегия гендерного равенства в Республике Казахстан на 2006–2016 годы» (далее – Стратегия гендерного равенства), которая предусматривает решение вопросов по достижению равенства прав и возможностей мужчин и женщин в политике, экономике, образовании, семье, вопросах охраны здоровья и предотвращения насилия в отношении женщин. Стратегией гендерного равенства на 2006–2016 годы поставлена задача добиться 30 % представительства женщин среди руководителей государственных органов [8].

Реализуемые сегодня меры являются результатом работы долгих лет. Президентом страны были предприняты определенные шаги на пути к политической модернизации с учетом гендерного равенства еще в 90-е годы. Как один из основополагающих элементов демократизации общества Глава государства в Послании народу Казахстана от 30 сентября 1998 года четко обозначил вопросы социального равенства, делая упор на необходимость повышения представительства женщин во всех органах власти.

Кроме того, была поставлена проблема, каким образом гендер формирует женский общественный опыт, и как этничность, классовый интерес в сочетании с гендерной принадлежностью влияют на общественные действия и общественное сознание. Было привлечено внимание к изучению вопросов влияния взаимосвязанных социальных отношений женщин в семье и на рабочем месте.

Несмотря на предпринятые меры по реализации гендерной политики, государство сталкивается с множеством проблем.

На сегодняшний день остро стоит вопрос о повышении уровня представленности и участия женщин в политической и общественной жизни страны, который нашел отражение в Законе Республики Казахстан «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин» от 4 декабря 2009 года, где предусмотрены государственные гарантии равенства прав и обязанностей мужчин и женщин во всех сферах государственной и общественной жизни, в том числе равный доступ к государственной службе, в законодательной, исполнительной и судебных ветвях власти, органах местного самоуправления.

Уровень участия женщин в области принятия решений в Республике Казахстан остается незначительным. Без применения специальных законодательных и институциональных мер в ближайшие 10 лет ситуация не изменится.

Вопрос участия женщин на уровне принятия решений чрезвычайно важен и актуален. Его трудно переоценить, поскольку, не поняв и не осознав проблему, Казахстан не сможет сделать реальные шаги на пути к экономическому и политическому продвижению женщин в обществе. Очевидно, что роль женщин в политике зависит от господствующей в обществе идеологии, а также от социально-экономических и политических особенностей современного этапа развития страны.

Например, представленность женщин в законодательной власти практически не выросла. Об этом говорят данные, приведенные ниже (см. рисунок 1).

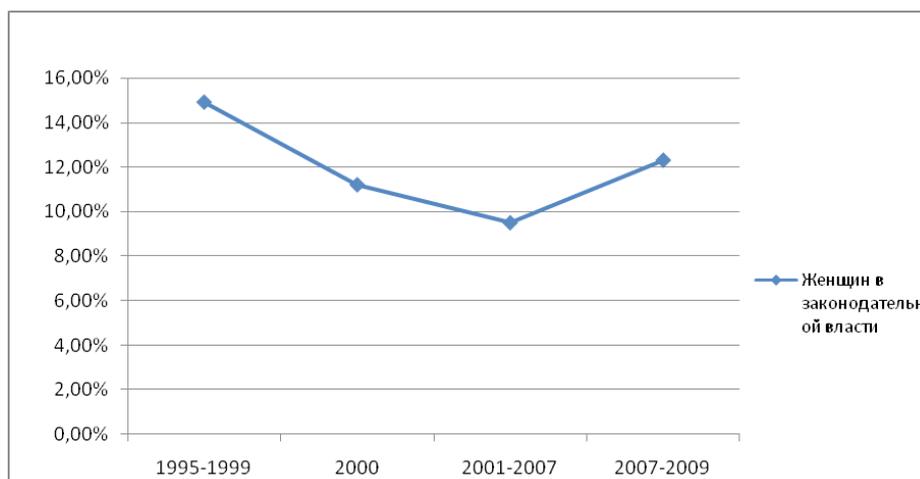


Рисунок 1 – Уровень представленности женщин в законодательной власти

Основные причины низкого уровня представленности женщин в законодательной власти представляются следующими:

- избирательная система, не учитывающая принципов гендерного равенства;
- несоблюдение Казахстаном международных обязательств в области продвижения женщин;
- отсутствие политической воли, направленной на достижение равенства женщин и мужчин.

Не лучше ситуация с продвижением женщин и в другой ветви власти – исполнительной (см. рисунок 2).

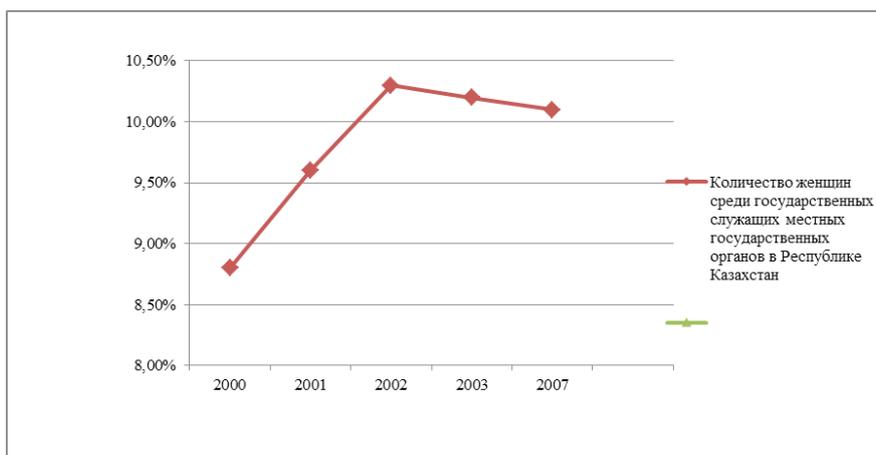


Рисунок 2 – Уровень представленности женщин в исполнительной власти

Для сравнения: в 1997 г. численность первых руководителей и их заместителей в местных государственных органах составляла 24,5 %.

В целом, увеличение процентного соотношения женщин в числе политических служащих в последние годы настолько незначительно, что не выходит за рамки статистических отклонений.

Социальная сфера насчитывает 30 политических должностных лиц, из них 7 женщин (23 %), в т. ч. здравоохранение – 0 %, образование и наука – 25 %, охрана окружающей среды – 75 %, Министерство труда и социальной защиты – 25 %, Агентство по туризму и спорту – 0 %, Агентство по миграции и демографии – 50 %).

Экономическая и финансовая сфера насчитывают 107 политических должностных лиц, из них 14 женщин (13 %) [9].

Такая же ситуация складывается и в правоохранительных органах. Так, кадровая политика органов прокуратуры ориентирована на формирование профессионального кадрового корпуса путем привлечения высококвалифицированных и компетентных специалистов вне зависимости от половой принадлежности. Однако в настоящее время говорить о том, что женщинам предоставлен равный доступ к поступлению на службу в органы прокуратуры, дальнейшему продвижению по службе и повышению профессиональной квалификации, рано.

Мониторинг кадровой работы по вопросам продвижения сотрудников на уровень принятия решений и состояния работы с кадровым резервом с учетом гендерного аспекта, а также гендерная статистика в органах прокуратуры свидетельствуют о недостаточности принимаемых мер на местах по реализации Стратегии гендерного равенства (см. рисунок 3).

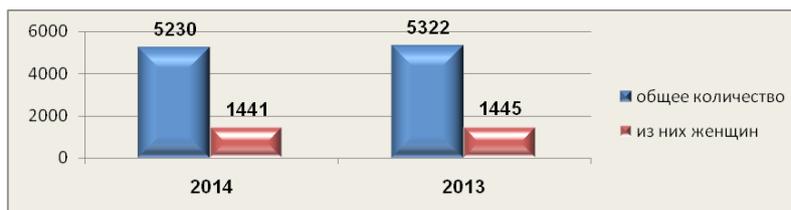


Рисунок 3 – Соотношение числа мужчин и женщин в органах, ведомствах и учреждениях прокуратуры

По состоянию на 2014 год штатная численность органов, ведомств и учреждений прокуратуры вместе с административными государственными должностями составляет 5443 единицы, фактически работают 5230 сотрудников и административных государственных служащих, из них 4755 прокурорских сотрудников, 475 административных государственных служащих. Фактическое количество женщин составляет 1441, или 27,5 % (за 2013 год – 26,5 %), в том числе 1062 женщины-прокурора, или 22,3 % от общей численности прокурорских работников (за аналогичный период 2013 года количество женщин-сотрудниц составляло 1056, или 22 %) (см. рисунок 4).

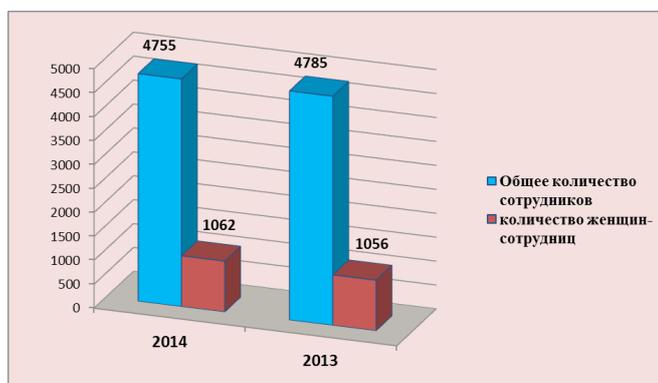


Рисунок 4 – Доля женщин-сотрудниц в общей численности сотрудников

Качественный состав женщин-сотрудниц выглядит следующим образом: до 30 лет – 216, или 15,9 % от численности сотрудников этой возрастной группы, с 30 до 40 лет – 576, или 23 %, с 40 до 50 лет – 209 женщин, или 29,1 %, с 50 лет и старше – 56 женщин, или 30,1 % (за аналогичный период 2013 года: до 30 лет – 308, или 18,4 %, с 30 до 40 лет – 455, или 19,9 %, с 40 до 50 лет – 195, или 29,2 %, с 50 лет и старше – 49 или 29,8 %) (см. рисунок 5) [10].

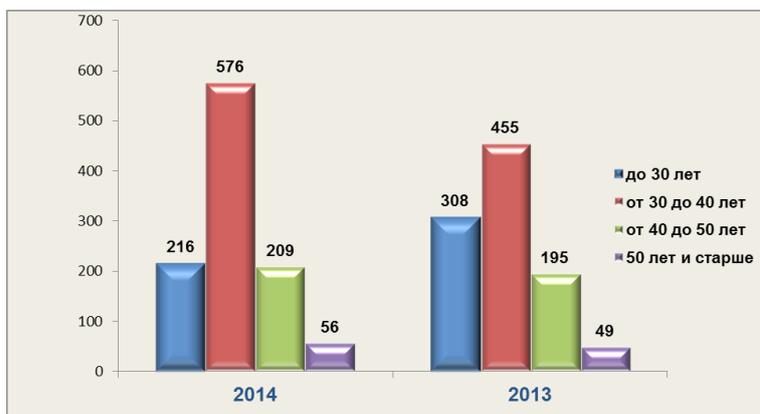


Рисунок 5 – Возраст сотрудников

Следует отметить, что данные указывают на неравенство в представленности мужчин и женщин в общественно-политической сфере, несмотря на все прилагаемые усилия. На наш взгляд, вопросы соблюдения гендерного равенства должны стоять на первом месте.

Так, для осуществления такого равенства необходимо решение и других сопутствующих вопросов, в частности, следование гендерному балансу как равенству мужчин и женщин на всех уровнях организационной структуры, искоренение гендерных предрассудков как стереотипов о существовании превосходства или неполноценности, органически связанных с половой принадлежностью, и устойчивых, общепринятых представлений в обществе о должном «женском» и «мужском» поведении.

Конечно, предоставленные государством гарантированные равные права и равные возможности мужчин и женщин способствуют соблюдению определенного порядка в этих вопросах. С начала реализации гендерной политики в стране деятельность женщин, участвующих в политической и общественной жизни общества, активизировалась. И в настоящее время численность государственных служащих по республике составляет около 87 тыс. человек, из них 40 % женщин.

Кроме того, одним из приоритетов председательства Казахстана в ОБСЕ стали вопросы обеспечения гендерного равенства, активного продвижения гендерного баланса и участия женщин в общественно-политической жизни.

Изучение данного вопроса показало, что соблюдение конструктивного гендерного равенства служит индикатором дальнейшей демократизации общества, который указывает на уровень его цивилизации.

Хотя принятые меры активизировали работу в данном направлении, все же имеются определенные проблемы, которые подлежат разрешению.

Полагаем, что сегодня наиболее существенными проблемами в реализации гендерной политики являются:

- недостаточная подготовленность гражданского общества к продвижению гендерного равенства и существующий общественный стереотип о «женских» и «мужских» профессиях;
- формирование кадрового резерва без учета гендерного квотирования, неравные карьерные возможности для представителей обоих полов.

Данные проблемы требуют обратить внимание на следующее.

В целях защиты прав и законных интересов мужчин и женщин, преодоления гендерного дисбаланса и снижения социальных рисков и возможного ущерба, связанного с пренебрежением гендерной спецификой, необходимо проводить широкомасштабную профориентационную кампанию по пропаганде и разъяснению гендерной политики среди населения.

В ходе работы следует выяснять, что именно каждый человек понимает под определением «гендер», с чем люди сталкиваются в повседневной жизни, каково текущее состояние гендерной политики, какие имеются проблемы в этой области.

Реализация указанных мероприятий будет способствовать воспитанию и пропаганде среди населения страны культуры равноправия мужчин и женщин, предусмотренных в Законе Республики Казахстан «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин» от 4 декабря 2009 года, а также недопущению дискриминации по признаку пола.

Необходимо проводить мероприятия, направленные на повышение уровня мотивации женщин к карьерному росту, обеспечение равных условий при комплектовании кадров в каждом государственном учреждении, и в особенности решать вопросы о выдвижении женщин на руководящую должность из кадрового резерва *(на уровне принятия решений)* и поддержания инициативы самовыдвижения.

Определение в государственных органах ответственных лиц за формирование и реализацию государственной гендерной политики является еще одним шагом в регулировании данного вопроса, и требование времени ставит перед ними задачу – создание кадрового резерва с учетом гендерного аспекта. При этом механизм формирования такого резерва должен учитывать специальный уровень профессиональной, деловой и моральной подготовки кандидатов. Успешное исполнение задачи зависит от самореализации каждого служащего.

Кроме того, считаем целесообразным введение принципа количественного равноправия (одинаковое представительство мужчин и женщин во всех сферах жизни) путем ведения корректной гендерной статистики.

Существующее законодательство, по своей сути, основано на защитной идеологии по отношению к женщине, оно не способствует повышению конкурентоспособности женщин на рынке труда, трудновыполнимо на практике, так как в нем отсутствуют механизмы привлечения к ответственности за дискриминационные действия в отношении женщин.

Несмотря на то, что Национальная комиссия по делам женщин и семейно-демографической политике при Президенте Республики Казахстан и её региональные структуры уполномочены реализовывать основные положения гендерной политики, Комиссия не наделена функцией, которая позволила бы контролировать работу по реализации решений, обязательных для исполнения в области гендерной политики.

Поэтому для дальнейшего успешного и эффективного развития гендерной политики считаем необходимым наделить Национальную комиссию по делам женщин и семейно-демографической политике при Президенте Республики Казахстан функцией, позволяющей осуществлять контроль за работой по реализации вопросов интеграции и равноправия полов в стране.

Только полноправное участие женщин в политической и общественной жизни, а также в процессах принятия решений на всех уровнях государственной власти способствует быстрому и значительному продвижению гендерного равенства и, в первую очередь, рациональному использованию человеческих ресурсов в интересах государства и общества.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Панов В. Ф., Вахтин Ю. Б. Жизнь Мухаммеда. – М., 1991. – 495 с.
- 2 [Электронный ресурс]. – Ресурс доступа: <http://ru.wikipedia.org>.
- 3 Гендерная политика Швеции [Электронный ресурс]. – Ресурс доступа: <http://norse.ru>.

4 Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Принята резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1979 года.

5 Конвенция «О политических правах женщин». Подписана и ратифицирована резолюцией 640 (VII) Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1952 года.

6 Конвенция «О гражданстве замужней женщины». Подписана и ратифицирована резолюцией 1040 (XI) Генеральной Ассамблеи ООН от 29 января 1957 года.

7 Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства. Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана. 14 декабря 2012 года.

8 Стратегия гендерного равенства в Республике Казахстан на 2006–2016 годы: Указ Президента Республики Казахстан от 29 ноября 2005 года № 1677.

9 Национальный доклад по выполнению Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин за 2013 год.

10 Статистические данные Комитета правовой статистики и специальных учетов Генеральной прокуратуры Республики Казахстан [Электронный ресурс]. – Ресурс доступа: www.pravstat.prokuror.kz.

Дата поступления статьи в редакцию 22.06.2015