

Обзоры ОЭСР по государственному управлению

## Реализация гендерной политики в Казахстане



# Реализация гендерной политики в Казахстане

## Предисловие

*Обзор ОЭСР по реализации гендерной политики в Казахстане* был проведен в рамках рабочей программы Комитета ОЭСР по государственному управлению, с опорой на его богатый опыт в вопросах реформирования государственного управления, гендерного равенства и укрепления административного потенциала в странах-участницах ОЭСР, а также в странах, не входящих в ОЭСР. Эта работа была проведена в рамках страновой программы ОЭСР по Казахстану за 2015–2016 годы, цель которой состоит в оказании содействия Казахстану в проведении политических и институциональных реформ, включая стратегию «Казахстан-2050» и «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ» (План нации). В отношении государственного управления, задача страновой программы состоит в том, чтобы способствовать обеспечению соответствия республики инструментам ОЭСР, содействовать в эффективной реализации стандартов и передовой практики ОЭСР, а также упрощать процесс реформирования казахстанского государственного сектора, в том числе, в плане реализации политики гендерного равенства.

На самом высоком уровне государственного аппарата Казахстана наблюдается ответственное отношение к развитию гендерного равенства. За последние десять лет Казахстан достиг значительных успехов в деятельности по расширению полномочий женщин в общественно-политической сфере. Среди ключевых достижений можно выделить принятие двух важных законов: Закон «О государственных гарантиях равных прав и возможностей мужчин и женщин», Закон 2009 года «О профилактике бытового насилия», а также принятие национальной Стратегии гендерного равенства на 2006–2016 гг. Также имели место важные сдвиги в участии женщин в общественно-политической жизни Казахстана, однако женщины все еще недостаточно хорошо представлены на ключевых политических постах. В настоящее время, в Парламенте доля женщин составляет 27,1% в Мажилисе и 6,38% в Сенате<sup>1</sup>. В интересах устранения оставшихся пробелов, республика приняла новую Концепцию семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года, цель которой состоит в обеспечении равенства в правах, благах, обязанностях и возможностях для мужчин и женщин во всех сферах общественной жизни, а также в устранении всех форм и проявлений дискриминации по половому признаку. Это дает беспрецедентную возможность развить общегосударственный подход к достижению гендерного равенства на практике.

Таким образом, настоящий обзор весьма актуален. Задача состоит в содействии в развитии и укреплении институциональных механизмов и стратегических возможностей Правительства Республики Казахстан по обеспечению и сохранению гендерного равенства и полноценного участия женщин и мужчин в обществе и общественной деятельности, опираясь на передовой мировой опыт и высочайшие стандарты деятельности. Обзор также имеет целью оказывать содействие Казахстану в укреплении принятых в стране механизмов реализации гендерной политики в интересах обеспечения общеправительственного подхода к реализации гендерной политики по всей стране, исходя из Рекомендации Совета ОЭСР по вопросам гендерного равенства в общественной жизни (2015). В обзоре выявляются сильные и слабые стороны, а также возможные направления реформирования политики в отношении проблематики гендерного равенства и широкого внедрения гендерных подходов в Казахстане. В обзоре излагаются практические рекомендации по государственной политике касательно институциональной системы, систем формирования политики и подотчетности, в интересах развития и сохранения инициатив по гендерному равенству и широкому внедрению гендерных

подходов, в рамках поддержки реализации Концепции семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030.

Настоящий обзор входит в состав серии отчетов, подготовленных в рамках Страновой программы по государственному управлению, в числе которых — обзоры «На пути к эффективным реформам в области открытого правительства в Казахстане», «Децентрализация и многоуровневое управление в Казахстане» и «Казахстан: на пути к более эффективному, стратегическому и подотчетному государству». Обзор состоит из четырех глав. Первая глава содержит краткое описание текущей ситуации с гендерным равенством в Казахстане и определяет задачи и методику обзора. Вторая глава посвящена вопросу разработки продуманной стратегии гендерного равенства в Казахстане с целью обеспечения достижения эффективных конечных результатов государственной политики для всех женщин и мужчин. В следующей главе разбираются ключевые элементы институциональной системы и возможностей по выработке эффективных и гендерно-ориентированных мер и программ государственной политики в Казахстане, включая механизмы надзора и подотчетности. В последних двух главах разбираются вопросы включения гендерных аспектов в составление и реализацию государственной политики, программ и бюджетов, а также определяется доступность и наличие данных с разбивкой по половому признаку для целей доказательного формирования государственной политики.

Способность Казахстана выполнить поставленные задачи гендерного равенства в рамках своей долгосрочной деятельности будет зависеть, главным образом, от принятых мер по усилению широких возможностей государственного сектора в области планирования, формирования политики, регулятивных систем, сбора данных, мониторинга, оценки и горизонтального согласования действий. В этой связи, рекомендации этого отчета следует рассматривать, как дополнение к рекомендациям Обзора ОЭСР центральных органов власти Казахстана (2014), а также всех остальных отчетов, подготовленные в рамках Страновой программы по государственному управлению в Казахстане.

---

<sup>1</sup> Межпарламентский союз, <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif010514.htm>

## *Выражение признательности*

Обзор *Реализация гендерной политики в Казахстане* был подготовлен Пинар Гювен, политическим аналитиком Дирекции ОЭСР по вопросам государственного управления и территориального развития – в рамках Казахстанской страновой программы, под руководством и кураторством Татьяны Тепловой, старшего политического аналитика и заместителя главы отдела обзоров государственного управления и партнерств. В Казахстане консультационное содействие оказали Салтанат Джаненова, представляющая Высшую школу государственной политики Назарбаев Университета, и Анара Макатова из Национального аналитического центра. Казахстанская страновая программа на 2015–2016 годы в части государственного управления реализовывалась под общим руководством со стороны Рольфа Альтера и Луиса де Мелло, директора и заместителя директора Дирекции ОЭСР по вопросам государственного управления и территориального развития; а также Мартина Форста, главы отдела обзоров государственного управления и партнерств.

От лица ОЭСР авторы выражают благодарность экспертам-рецензентам, принявшим участие в ознакомительных поездках и оказавших содействие проекту в рамках процесса независимой экспертной оценки: Юн Кунг Ким, Директору центра международного развития и сотрудничества, Корейского института женского развития (KWDI), Корея, Мариане Джоржд-Насименто, Техническому секретарю, Совет старшей исполнительной службы, Директорат гражданской службы, министерства финансов, Чили, Мариантоанетт Флюмиан, Президенту института государственного управления, Канада. Проект отчета прошел экспертную оценку на заседании Комитета ОЭСР по государственному управлению (КГУ), состоявшемся 14-15 ноября, 2016 года в Париже.

Коллектив авторов обзора также отмечает значительный вклад своих коллег из Национальной комиссии по делам женщин, семьи и демографической политике Республики Казахстан и Министерства национальной экономики Республики Казахстан, в частности: Мадины Абылкасымовой, вице-министра; Марата Кусаинова, первого вице-министра; Акботы Курманбаевой, директора Департамента развития системы государственного управления; Динары Жубановой, экс-директора Департамента развития системы государственного управления; Аскара Биахметова, экс-директора Департамента развития системы государственного управления; Бахытгуль Закировой, Дианы Сарсеновой и Фаруха Якубова, заместителей директора Департамента развития системы государственного управления; Аскарбека Ертаева, руководителя управления политики в области государственного управления. Авторы обзора выражает благодарность за значительный вклад в работу со стороны Елены Тарасенко, заместителя председателя Национальной Комиссии по делам женщин, семьи и демографической политике и Ерлану Райганиеву, руководителю секретариата.

Миссия включала в себя информативные встречи и интервью с политиками и руководителями из Министерства национальной экономики, Академии государственного управления, Министерства образования и науки и Министерства юстиции, Института законодательства, Министерства здравоохранения и социального развития, Офиса национального омбудсмена по правам человека, Комитета по статистике при Министерстве национальной экономики, Института экономических исследований, акимата Астаны, акимата Атырау и акимата Алматы, и различных организаций гражданского общества.

Встречи так же проводились с представителями международных организаций, таких как Программа Развития ООН в Астане (ПРООН), Структура Организации Объединенных Наций по Вопросам Гендерного Равенства, и Расширения Прав и Возможностей Женщин и Организации безопасности и сотрудничества в Европе (ОБСЕ). Команда ОЭСР хотела бы выразить особую благодарность региональному офису ПРООН в Астане за предоставление комментариев и отзывов по данному обзору.

Предварительная версия этого обзора обсуждалась на семинаре, организованном совместно с региональным офисом ПРООН в Астане и Национальной Комиссией по делам женщин, семьи и демографической политике Республики Казахстан. ОЭСР выражает благодарность Мунхтуя Алтангерел, заместителю Постоянного Представителя ПРООН в Казахстане, и Бхарати Садасивам, руководителю группы по гендерной практике в Региональном центре ПРООН в Стамбуле, за участие и вклад в проведение семинаров.

Многочисленные международные эксперты внесли вклад в оценку политики и поделились своими знаниями и опытом по данному вопросу, особенно: Алихан Байменов, Председатель Управляющего комитета Регионального Хаба в сфере государственной службы в Астане, и Анара Макатова, заместитель председателя Совета директоров АО «Национальный аналитический центр».

Авторы хотели бы поблагодарить Антонио Сомма и Жан-Франсуа Лянжелле из Секретариата ОЭСР по глобальным взаимоотношениям.

Помощь и поддержку в проведении оценки политики оказали Евгения Короткова, Майкл О'Нил, Алессандро Беллантони, Эмма Кантера и Изабель Зюсман из Отдела анализа государственного управления и партнерства, а также Реза Лахиджи из Института законодательства и политики, Норвегия. Некоторые мероприятия, которые способствовали проведению данного проекта, стали возможны благодаря следующим членам Директората ОЭСР по государственному управлению и территориальному развитию, которые внесли вклад в общую реализацию проекта: Эдвин Лау, Даниэль Герсон, Мартин Посписил, Оскар Хуэрта Мельхор, Антуан Компс, Паоло Мажина и Юкихико Хамада.

Административную помощь предоставили Македа Йоханнес, Изабель Реюллон и Катарджина Вейл. Помощь в области общественных связей и коммуникаций оказали Кьяра Мюллер и Кейт Брукс. Дженнифер Аллайн редактировала рукопись и подготовила ее к публикации.

## СОДЕРЖАНИЕ

ГЛАВА 1: УСИЛЕНИЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ ГЕНДЕРНОЙ ПОЛИТИКИ В КАЗАХСТАНЕ	25
Положение дел в сфере обеспечения гендерного равенства в Казахстане	26
Цель обзора	32
Методология	36
Глава 2: К продуманной стратегии установления гендерного равенства	41
Описание стратегического плана действий по установлению гендерного равенства	42
Краткий обзор видения и стратегии гендерного равенства в Казахстане	45
Согласование стратегии гендерного равенства с общим процессом планирования политики	50
Использование стратегии гендерного равенства для достижения результатов политики гендерного равенства	52
Привлечение заинтересованных сторон к разработке политики гендерного равенства	54
Применение двойственного подхода к обеспечению гендерного равенства	56
Глава 3: Эффективные учреждения по обеспечению гендерного равенства	64
Национальная комиссия по делам женщин и семейно-демографической политике в роли центрального учреждения по гендерным вопросам	69
Дальнейшая институционализация гендерного механизма в Казахстане	73
Двойственный подход к центральному гендерному механизму	74
Укрепление ресурсов и потенциала центрального учреждения по гендерным вопросам	77
Гендерный механизм на уровне министерств	77
Институциональная система на местном уровне	80
Механизмы надзора и подотчетности в рамках обеспечения гендерного равенства	82
Координация государственной политики в целях результативного выполнения политики гендерного равенства	86
Реализация и мониторинг инициатив по обеспечению гендерного равенства	90
Глава 4. Учет гендерных факторов в государственной политике	97
Усиление двойственного подхода к обеспечению гендерного равенства: широкое внедрение гендерных подходов	98
Применение оценки гендерного воздействия, в качестве инструмента широкого внедрения гендерной проблематики	105
Внедрение составления бюджета с учетом гендерной проблематики, как метода проведения оценки гендерного воздействия	111
Фактологическое формирование государственной политики и данные с разбивкой по полу	115

## Вставки

Вставка 1. Выдержка из Рекомендации Совета ОЭСР по гендерному равенству в государственном секторе от 2015 года .....	34
Вставка 2. Национальные гендерные стратегии в Южной Корее и Испании.....	45
Вставка 3. Результаты оценки Стратегии гендерного равенства в Республике Казахстан на 2006–2016 гг.....	49
Вставка 4. Стратегическое согласование политики гендерного равенства.....	51
Вставка 5. Стратегический план предоставления равных возможностей на 2014–2016 годы в Испании.....	53
Вставка 6. Двойственный или двухканальный подход к обеспечению гендерного равенства в ЕС и ООН-Женщины.....	57
Вставка 7. Выдержка из Рекомендации Совета ОЭСР по вопросам гендерного равенства в общественной жизни .....	66
Вставка 8. Совет Белого Дома по делам женщин и девочек.....	73
Вставка 9. Министерство по вопросам гендерного равенства и семьи в Ю. Корее.....	73
Вставка 10. Подразделения гендерного равенства министерств и университетов Испании .....	77
Вставка 11. Парламентские комитеты в странах-участницах ОЭСР, занимающиеся вопросами гендерного равенства.....	83
Вставка 12. Учет гендерной специфики и невнимание к гендерной специфике.....	97
Вставка 13. Примеры широкого внедрения гендерных подходов в Южной Корее.....	98
Вставка 14. Руководства по широкому внедрению гендерных подходов Швеции и города Вена.....	100
Вставка 15. Критерии ЕС для оценки гендерного воздействия.....	104
Вставка 16. «Гендерный анализ + в Канаде.....	105
Вставка 17. Гендерное бюджетирование на практике: типология ОЭСР .....	110



## *Резюме*

За последние два десятилетия Республика Казахстан взяла на себя обязательства по ряду международных договоренностей, приняла множество законов и выработала государственные меры, которые стали ключевым условием увеличения участия женщин в государственной деятельности. Опираясь на соблюдение международных договоренностей, таких как Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW), Пекинская декларация и платформа действий, Цели развития в Декларации тысячелетия и недавно принятые цели устойчивого развития, республика выработала свою Стратегию гендерного равенства на 2006–2016 гг., которая последние десять лет служила основным ориентиром для государственной деятельности в гендерной сфере.

Проведенный ОЭСР обзор реализации гендерной политики в Казахстане служит для оценки организации мер по обеспечению гендерного равенства в Республике Казахстан, а также эффективности реализации гендерной стратегии страны. Задача состоит в содействии в развитии и укреплении институциональных механизмов и стратегических возможностей Правительства Республики Казахстан по обеспечению и сохранению гендерного равенства и полноценного участия женщин и мужчин в обществе и общественной деятельности, опираясь на передовой мировой опыт и высочайшие стандарты, предусмотренные в составленных ОЭСР «Рекомендациях по вопросам гендерного равенства в общественной жизни».

Обзор ОЭСР по реализации гендерной политики в Казахстане совпал с уникальным событием в истории государства — подготовкой правительством **Концепции по семейной и гендерной политике до 2030 года**, призванной заменить собой Стратегию гендерного равенства на 2006–2016 гг. Оценки и стратегические рекомендации, представленные в настоящем Обзоре, образуют собой фундамент для развития, реализации и оценки Концепции семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года.

### *Усиление воздействия гендерной политики в Казахстане*

В рамках Стратегии гендерного равенства на 2006–2016, а также под руководством Национальной комиссии по делам женщин и семейно-демографической политике (далее — «Национальная комиссия»), Казахстану удалось достигнуть серьезных успехов в работе по обеспечению гендерного равенства. Среди ключевых достижений можно выделить принятие двух важных законов: Закон «О государственных гарантиях равных прав и возможностей мужчин и женщин» и Закон «О профилактике бытового насилия». Значительные сдвиги были достигнуты в представленности женщин в Мажилисе: показатель составлял 10,4% в 2006 году, а в 2016 составил 27,1%.

Среди прочих важных достижений можно упомянуть интегрирование женщин в рынок труда и предпринимательскую деятельность (т.е., уровень безработицы среди женщин снизился с 9,2% в 2006 году до 5,7% в 2015), а также снижение материнской смертности с 40,5 смерти на 100 тыс. живорожденных детей в 2006 году до 12,5 в 2015. Казахстан приближается к гендерному паритету в доступе к начальному и среднему образованию — чистый коэффициент охвата начальным образованием составил 98,7% в 2015 году — и находится в числе лидирующих стран по этому показателю.

Несмотря на эти положительные сдвиги, а также демонстрацию приверженности руководства правительства в реализации десятилетней стратегии гендерного равенства, значительные пробелы в реализации стратегии все еще заметны на всех уровнях правительства, о чем было лишним раз отмечено в независимом оценочном отчете, выполненном по заказу Национальной комиссии в 2016 году. Например, женщины до сих пор составляют лишь 8,4% штата государственных служащих-политиков (40 из 405 сотрудников); сохраняются большие гендерные разрывы в оплате труда — отношение зарплат женщин к зарплатам мужчин составляет 66%; насилие в отношении женщин остается серьезной проблемой. Некоторые из этих разрывов, насколько можно судить, обусловлены отсутствием четкой связи между стратегией гендерного равенства и общим планированием госполитики и национальных целей развития. В Обзоре определены приведенные ниже приоритетные направления деятельности в Казахстане для усиления механизмов реализации гендерной политики и упрощения внедрения мер гендерного равенства.

### *На пути к продуманной стратегии гендерного равенства*

В будущем, как предусмотрено в Концепции семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года, для Казахстана важно четко определить задачи как по гендерному, так и по семейному направлению. Тогда как семейная политика может использоваться в качестве средства выполнения задач гендерного равенства, гендерная политика должна рассматриваться в качестве многогранной стратегии, выходящей далеко за рамки семейной проблематики, и затрагивающей каждый аспект общественной жизни.

Дополнительные усилия необходимо приложить для более глубокого вовлечения государственных и негосударственных заинтересованных сторон в разработку политики. Текущие проблемы с обеспечением активного участия всех государственных заинтересованных сторон обусловлены ограниченностью ресурсов и возможностей отраслевых министерств в области проведения исследований, анализа информации и разработки проектов, которые еще не были включены в их стратегические планы. Кроме того, все еще не удалось воспользоваться возможностью стимулирования инклюзивной работы с негосударственными заинтересованными сторонами через учрежденные местные, городские и региональные советы.

### *Эффективные учреждения по вопросам гендерного равенства*

Результативность стратегий гендерного равенства зависит от наличия институциональной базы, достаточного финансирования, непрерывного развития потенциала государственных учреждений, а также четких механизмов подотчетности, мониторинга и оценки. Казахстану удалось достигнуть значительных успехов в институционализации своей гендерной деятельности, как на центральном, так и на местном уровнях, под началом Национальной комиссии.

Однако необходимы дополнительные меры по уточнению ролей и обязанностей различных государственных структур, а также по наращиванию потенциала и ресурсов всех государственных органов и участников — в частности, Секретариата Национальной комиссии — в сфере содействия в формировании гендерно-ориентированной политики, а также в ее реализации и мониторинге.

Кроме того, представляется целесообразным дополнительно усилить надзорные механизмы, такие как Национальный омбудсмен по правам человека — которые иногда работают по вопросам, связанным с гендерным равенством, таким как разрыв в оплате труда —

в интересах обеспечения гендерного равенства. В Казахстане в настоящее время нет парламентского комитета, сосредоточенного на проблематике гендерного равенства, который бы мог осуществлять законодательный надзор в рамках этого направления деятельности. Для того, чтобы гарантировать сохранение гендерных инициатив в законодательных и правительственных повестках дня, а также обеспечивать расширенную подотчетность и прозрачность в этом отношении, Казахстану целесообразно усилить роль парламента. Некоторые меры уже принимаются в рамках программы «100 конкретных шагов», что включает формирование более «подотчетного правительства». Эту деятельность можно использовать для усиления импульса в сторону дальнейшего улучшения подотчетности и надзора в Казахстане, в интересах достижения реального гендерного равенства для инклюзивного роста.

### *Включение учета гендерной проблематики в государственную политику*

Широкое внедрение гендерных подходов в государственных программах и бюджетах было одной из задач Национальной гендерной стратегии на 2006–2016 гг. Однако реализация этой инициативы тормозилась, и актуализации гендерной проблематики в проектировании и реализации отраслевых мер государственной политики уделялось мало внимания. Среди проблем, которые необходимо преодолеть, можно выделить недостаточную осведомленность и понимание отраслевыми министерствами и местными исполнительными органами потребности во внедрении гендерных подходов; нехватку финансирования и навыков гендерного анализа в государственном секторе и инструментов актуализации гендерной проблематики; а также ограниченность общих государственных возможностей по оценке воздействия политики.

Широкое внедрение гендерных подходов во всех отраслевых инициативах и мероприятиях можно обеспечить путем установления требований о более широком включении гендерных целевых индикаторов в государственных и отраслевых программах и стратегических планах. Будет важно обеспечить учет гендерных показателей как в оценке эффективности стратегических планов, так и в требованиях к отчетности и аудиту отраслевых программ.

При том, что некоторые данные с разбивкой по половому признаку доступны, их использование представляется ограниченным в правительстве, зачастую ввиду ограниченных возможностей по определению и организации данных, необходимых для информированного формирования государственной политики и оказания услуг с учетом гендерных факторов. Кроме того, разбивка по половому признаку, насколько можно судить, преимущественно используется в более социально-ориентированных отраслях.

## *Основные выводы и рекомендации*

### *На пути к продуманной стратегии гендерного равенства*

- За последние два десятилетия, Республика Казахстан взяла на себя обязательства по ряду международных договоренностей в отношении развития гендерного равенства. Среди них: Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW), Пекинская декларация и платформа действий, Цели развития в Декларации тысячелетия и недавно принятые цели устойчивого развития. В 2006 году правительство выработало свою Стратегию гендерного равенства на 2006–2016 гг., которая последние десять лет служит основным ориентиром для государственной деятельности в области гендерного равенства. В 2009 году Парламентом было принято два важных закона: Закон «О государственных гарантиях равных прав и возможностей мужчин и женщин» и Закон «О профилактике бытового насилия».
- Казахстанская десятилетняя стратегия гендерного равенства свидетельствует об активном и ответственном участии правительства в деятельности по достижению гендерного равенства. Тем не менее, многие запланированные элементы Стратегии гендерного равенства на 2006–2016 гг. были реализованы лишь частично, что зачастую было обусловлено неравномерным внедрением показателей и нехваткой у правительства возможностей оценки текущих результатов работы по обеспечению гендерного равенства.
- Дальнейшее согласование гендерных стратегий с общим планированием государственной политики и целями национального развития является важным инструментом, позволяющим добиться того, чтобы вопросы гендерной политики не оставались на периферии государственной деятельности. Например, нехватка гендерных целей в большинстве направлений плана развития затрудняет задачу оценки проводимой работы по обеспечению гендерного равенства.
- Текущие проблемы с обеспечением активного участия всех государственных субъектов в разработке, мониторинге и оценке гендерных стратегий обусловлены ограниченностью ресурсов и возможностей отраслевых министерств в области проведения исследований, анализа информации и разработки проектов, которые еще не были включены в их стратегические планы. Кроме того, все еще не удалось в полной мере воспользоваться возможностью стимулирования инклюзивной работы с негосударственными заинтересованными сторонами через учрежденные местные, городские и региональные советы.
- В Концепции семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года используется двойственный подход к гендерному равенству, который предполагает включение учета гендерных факторов во всех направлениях государственной политики, во всех нормативно-правовых актах, и для улучшения ситуации с гендерным равенством должны быть предприняты конкретные меры. Однако мало внимания уделяется широкому внедрению гендерных подходов в составлении и реализации мер основного курса отраслевой политики, равно как и в подготовке отраслевых рекомендаций и гендерно-разграниченных данных (см. главу 4). Будет важно обеспечивать четкое разграничение задач семейной политики и задач гендерной политики в Концепции семейной и гендерной

политики в Республике Казахстан до 2030 года, чтобы не допустить ограничения роли женщин семейной сферой.

Ключевые рекомендации:

- ✓ Четко разграничить цели, задачи и индикаторы политики гендерного равенства и семейной политики. В то время как семейная политика может использоваться, как инструмент выполнения задач по обеспечению гендерного равенства, политику гендерного равенства необходимо рассматривать, как комплексную и многогранную стратегию, выходящую далеко за рамки семейной проблематики, и касающуюся всех аспектов общественной жизни. В связи с этим, несмотря на то, что некоторые цели вполне актуальны как для женщин, так и для мужчин, как, например, равное соотношение неоплаченного труда и меры поддержки семьи, важно обеспечить, чтобы специфические цели, касающиеся расширения прав и возможностей женщин в политике и экономике, были четко выделены.
- ✓ Обеспечить согласованность видения и политики обеспечения гендерного равенства с общим видением развития страны, а также с мерами государственной политики и программами в масштабах различных секторов и уровней власти, таким образом упрощая реализацию, а также учет и измерение результатов деятельности. Рассмотреть возможность более широкого включения гендерных целевых показателей в государственных и отраслевых программах и стратегических планах, с целью развития гендерного равенства во всех сферах жизнедеятельности.
- ✓ Разработать измеряемые показатели промежуточных и конечных результатов в рамках реализации будущей политики гендерного равенства до 2030 года на основе анализа с разбивкой по половому признаку, реалистичных целевых индикаторов, четких ролей и обязанностей, механизмов мониторинга и оценки, а также средне- и долгосрочных стратегических перспектив в целях поддержки устойчивости деятельности по обеспечению гендерного равенства. Рассмотреть возможность разработки ежегодного «общегосударственного» доклада Парламенту о реализации стратегии гендерного равенства.
- ✓ Расширить возможности для всестороннего вовлечения заинтересованных сторон в процесс проектирования, реализации и мониторинга будущей политики гендерного равенства, включая центральные органы власти, отраслевые министерства, организации гражданского общества, научное сообщество, деловые круги, маслихаты и общественные советы. Гендерный баланс и представительство обоих полов во вновь создаваемых общественных советах могут способствовать обеспечению инклюзивного охвата различных взглядов граждан.
- ✓ Усилить двойственный подход в рамках стратегии гендерного равенства путем сосредоточения на отдельных мерах по продвижению гендерного равенства и широкого внедрения гендерных подходов, а также определению ясных ролей, полномочий и линий подотчетности в интересах широкого внедрения гендерных подходов в масштабах государственного управления всех уровней.

### *Эффективные учреждения по вопросам гендерного равенства*

- Казахстану удалось достигнуть значительных успехов в институционализации своей гендерной деятельности. Центральным гендерным учреждением Казахстана является Национальная комиссия по делам женщин и семейно-демографической политике (далее — «Национальная комиссия»), которая выступает консультативным органом при Президенте Республики Казахстан. При Комиссии также имеется экспертный совет, в состав которого входят представители НПО и академической сферы. Также координатор по гендерным вопросам прикреплен к каждому органу, отвечающему за исполнение гендерной политики. В дополнение к Национальной комиссии, во всех регионах Казахстана, а также в городах республиканского значения Астана и Алматы имеются региональные комиссии при *акимах* (главах местных исполнительных властей).
- Несмотря на предпринятые усилия по формированию отлаженной гендерной системы, роль Национальной комиссии можно было бы усилить, чтобы она могла выступать надзорным органом, обеспечивающим эффективную реализацию политики гендерного равенства. Кроме того, секретариат Национальной комиссии сталкивается с серьезными ограничениями в возможностях и полномочиях (секретариат состоит из трех членов) по проектированию и управлению реализацией деятельности по гендерному равенству и по более эффективному задействованию всех заинтересованных сторон на всех уровнях правительства в интересах содействия в выработке гендерно-ориентированной политики и широком внедрении гендерных подходов. Правительству стоит также рассмотреть возможность расширения функций секретариата Национальной комиссии, как самостоятельного органа, в целях упрощения реализации гендерной стратегии в масштабах всего правительства.
- Академии государственного управления при Президенте РК поручено проведение регулярных учебных мероприятий по вопросам гендерного равенства для представителей Правительства — эта инициатива закреплена в Концепции семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года. Целесообразно воспользоваться этой возможностью для того, чтобы на тренингах больше внимания уделялось пользе гендерного равенства широкого внедрения гендерных подходов, а также сбора и анализа данных, разбитых по половому признаку; использованию инструментов формирования гендерно-ориентированной политики, таких как оценка гендерного воздействия и гендерное бюджетирование.
- Необходимы дополнительные меры по наращиванию возможностей и ресурсов всех государственных органов на всех уровнях правительства в области участия в формировании, реализации и мониторинге гендерно-ориентированной политики. Например, в настоящее время на уровне акиматов наблюдается недостаточное понимание важности гендерных факторов в формировании и реализации местной политики. Дальнейшее повышение вовлеченности акиматов в проектирование государственных мер по развитию гендерного равенства, в частности, на региональном уровне, станет полезным для целей достижения лучших результатов исполнения политики на местах.
- Насколько можно судить, наблюдается нехватка формальных координационных механизмов на национальном и местном уровнях для обеспечения согласованности, дополняемости и качества реализации гендерных инициатив на уровне всех государственных органов и уровней государственного управления. Согласование действий

государственных органов выполняется в неплановом порядке, в зависимости от того, потребуют ли предусмотренные в планах мероприятиях задачи совместной реализации. Действующие, главным образом неформальные координационные механизмы представляются недостаточными для достижения согласованности государственных мер, реализации «общеправительственного» подхода к гендерному равенству, повышения заинтересованности государственных органов и улучшения вовлеченности заинтересованных сторон.

- Казахстан запустил общегосударственные «Пять институциональных реформ», которые будут иметь последствия для гендерных инициатив и общеправительственных реформ, способствующих модернизации страны. Эту деятельность можно использовать для усиления импульса в сторону дальнейшего улучшения подотчетности и надзора в Казахстане, в интересах достижения реального гендерного равенства для инклюзивного роста.
- Опыт ОЭСР показывает, что законодательная власть играет важнейшую роль в отстаивании гендерного равенства. Без достаточного и результативного надзора со стороны законодательной власти, работа по обеспечению гендерного равенства может замедлиться и исчезнуть с законодательной повестки дня. Для того чтобы гарантировать сохранение гендерных инициатив в законодательных и правительственных повестках дня, а также обеспечивать расширенную подотчетность и прозрачность в этом отношении, Казахстану целесообразно усилить роль парламента в отношении развития гендерного равенства.

#### Ключевые рекомендации

- ✓ Продолжить работу по наращиванию потенциала и институционализации центрального гендерного аппарата (т.е. действующей Национальной комиссии и соответствующих учреждений), как предусмотрено в Концепции семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года, путем расширения его правовых полномочий, обеспечения доступа к основным процессам принятия решений в масштабах всего правительства (например, участие в заседаниях Правительства), обеспечения связи с другими правительственными и неправительственными учреждениями, а также обеспечения доступа к ресурсной базе.
- ✓ Укрепить присутствие, знание гендерной проблематики, потенциал и позиции координаторов по гендерным вопросам в масштабе всей системы государственного управления и всех уровней правительства. Основываясь на текущих обсуждениях, в дальнейшем назначать координаторов по гендерным вопросам в местных выборных (маслихатах) и исполнительных органах.
- ✓ Определить функции координаторов по гендерным вопросам по оказанию поддержки министерствам и ведомствам, в которых они работают, в разработке и реализации гендерно-ориентированных стратегий и программ с учетом данных, разграниченных по признаку пола. Эти координаторы по гендерным вопросам могут осуществлять двойную функцию отчетности, как перед высшим руководством Министерства, так и перед Национальной комиссией. При этом обеспечить возложение ответственности за разработку и реализацию гендерной политики на высшее руководство.
- ✓ Рассмотреть возможность учета гендерных факторов при разработке и реализации

отраслевых планов и программ.

- ✓ Способствовать внедрению учебных программ в масштабах всех уровней правительства, с сосредоточением на развитии гендерного равенства и широком внедрении гендерных подходов, в том числе: сбор и анализ данных, разграниченных по половому признаку; использование инструментов принятия решений с учетом гендерной специфики, таких как оценки гендерного воздействия и гендерное бюджетирование. Это может оказаться особенно ценным для государственных ведомств, которые не считают, что их сферы полномочий предусматривают гендерные аспекты.
- ✓ Закрепить обязательства по реализации стратегий обеспечения гендерного равенства и широкого внедрения гендерных подходов путем создания эффективных механизмов подотчетности и надзора. Использовать эти механизмы подотчетности для повышения общественной осведомленности о широком внедрении гендерных подходов в масштабах всего государственного сектора и широкой общественности.
- ✓ Продолжить укреплять институциональные связи между Комиссией, Уполномоченным по правам человека и Генеральной прокуратурой в подготовке ежегодного отчета по правам человека.
- ✓ Продолжить институционализацию координационных каналов на горизонтальном (в масштабах государственной власти) и вертикальном (в масштабах всех уровней власти) уровнях для реализации будущей политики гендерного равенства путем систематического обмена успешной практикой, данными, проведения совместного анализа в интересах общегосударственного обеспечения гендерного равенства (как уже предусматривается в проекте концепции семейной и гендерной политики). Содействовать обмену передовой практикой, проведению исследований, внедрению структуры стимулов, созданию сети и информационному обмену между государственными учреждениями посредством внедрения формальных координационных механизмов.

### *Включение учета гендерной проблематики в государственную политику*

- В Казахстане широкое внедрение гендерных подходов закреплено в общей Национальной гендерной стратегии на 2006–2016 гг., которая имела целью «внедрить гендерные подходы в разработку, реализацию и контроль реализации национального законодательства, национального и местных бюджетов, а также государственных, социальных и экономических программ», таким образом предоставляя базу для актуализации гендерной проблематики.
- Казахстан находится в процессе внедрения элементов требований к предварительной оценке воздействия (называющейся «научной экспертизой»), в том числе с точки зрения гендерного равенства. Однако это применимо только к первичному законодательству, и лишь в определенных случаях. Внедрение этого требования сопряжено с рядом трудностей, относящихся, в частности, к методологии, интеграции анализа и подотчетности и наличию достаточных человеческих ресурсов, навыков проведения обстоятельных анализов и выработки высококачественных оценок воздействия.



- Некоторые первичные элементы составления бюджета с учетом гендерной проблематики уже включены в бюджетное планирование некоторых государственных органов. Так, например, Государственная программа развития здравоохранения Республики Казахстан предусматривает промежуточные и конечные показатели, относящиеся к медицинским проблемам, с которыми сталкиваются женщины; кроме того, выделяются бюджетные средства для достижения этих промежуточных результатов. Однако в масштабах более широкого внедрения гендерного бюджетного планирования, государственные бюджетные средства выделяются на достижение промежуточных показателей, вместо того чтобы сосредотачиваться на конечных результатах. Необходимо принять меры для смещения акцентов в процессе распределения средств в сторону большего воздействия на ожидаемые результаты. Кроме того, согласно проекту Концепции семейной и гендерной политики Республики Казахстан до 2030 года, для содействия данной реформе необходимо внедрение гендерно-ориентированного бюджетного планирования, а также обучения и наращивания потенциала.
- Подразделение по гендерной статистике было образовано в составе Комитета по статистике Республики Казахстан. Комитет по статистике ежегодно публикует сборник «Женщины и мужчины Казахстана», содержащий статистические данные с разбивкой по половому признаку. Тем не менее, все еще отмечается нехватка и недостаточное использование отраслевых гендерно-разграниченных данных в правительстве, что зачастую обусловлено недостаточными возможностями отраслевых министерств определять потребность в такого рода данных; ограниченностью координационных механизмов по определению категорий данных, которые необходимо собирать; низким качеством и точностью имеющихся данных.

#### Ключевые рекомендации

- ✓ Развивать возможности государственных учреждений по проведению оценки гендерного воздействия посредством обучения и коучинга и наращивания навыков и ресурсов персонала по применению гендерного подхода к выработке, реализации и оценке мер государственной политики через гендерную призму, как на национальном, так и на местном уровне. Подкреплять потенциальные результаты оценки гендерного воздействия посредством изучения примеров из практики и пилотных проектов. Обеспечить широкое распространение результатов таких примеров.
- ✓ Расширить возможности Секретариата Национальной комиссии, а также Академии, по проведению учебных мероприятий и просветительских кампаний для государственных органов, ответственных за проведение оценок гендерного воздействия на различных уровнях правительства (уже предусмотрено в Концепции семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года).
- ✓ Обеспечить систематическое проведение гендерного анализа с охватом подзаконных актов, государственных программ и инициатив, в том числе, на местных уровнях.
- ✓ Усилить доказательную базу для формирования государственной политики, оценки гендерного воздействия и государственного бюджета с учетом гендерной специфики путем расширения охвата и глубины статистики с разбивкой по половому признаку, в том числе по секторам, улучшения согласованности деятельности органов по сбору и производству данных, а также путем улучшения доступа к данным с разбивкой по

половому признаку.

- ✓ Интегрировать учет гендерных факторов в основной процесс бюджетирования путем наращивания соответствующих возможностей, повышения осведомленности о воздействии бюджетного планирования на удовлетворение потребностей мужчин и женщин и сокращение гендерных разрывов (как уже предусматривается Концепцией семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года). Можно воспользоваться текущими реформами по бюджетному планированию, ориентированному на результат, с целью учета гендерных факторов.

## Краткий план мероприятий

Описание пробелов	Рекомендации ОЭСР	Передовая практика для рассмотрения
<p>1. Продуманная стратегия гендерного равенства</p>		
<p><b>Самостоятельная стратегия гендерного равенства:</b> В отличие от недавно истекшей Стратегии гендерного равенства на 2006–2016, проект новой концепции политики сочетает в себе семейную и гендерную проблематику, вместо того чтобы предусматривать отдельную стратегию гендерного равенства в Казахстане, хотя и цели и мероприятия представляются достаточно разделенными в текущем проекте, а стратегии реализации изложены для семейной и гендерной политики раздельно.</p>	<p>Сохранять четкое разграничение целей, задач и показателей гендерной политики и семейной политики. Тогда как семейная политика может использоваться в качестве средства выполнения задач гендерного равенства, гендерная политика должна рассматриваться в качестве многогранной стратегии, выходящей далеко за рамки семейной проблематики, и затрагивающей каждый аспект общественной жизни. Важно проследить за тем, чтобы принимаемая политика сохраняла четко определенные цели, относящиеся к расширению возможностей женщин в политической и экономической сферах.</p>	
<p><b>Согласование политики:</b> Для Казахстана целесообразно продолжать согласовывать свою гендерную политику с общим видением развития страны и отраслевыми стратегическими планами. На данный момент, показатели, изложенные в Стратегии гендерного равенства в Республике Казахстан на 2016–2016 годы, практически не находят своего отражения в отраслевых планах и программах. Более качественное согласование политики в масштабах всего правительства и на всех его уровнях упростит задачу реализации гендерной стратегии и позволит осуществлять мониторинг проделанной работы.</p>	<p>Обеспечить согласованность видения и политики гендерного равенства с общим видением развития страны, а также с государственными программами различных отраслей и уровней правительства, таким образом упрощая задачу мониторинга и оценки проделанной работы по реализации. Рассмотреть возможность более широкого включения гендерных целевых показателей в государственных и отраслевых программах и стратегических планах, в интересах широкого внедрения гендерных подходов во всех сферах жизни.</p>	Мексика
<p><b>Двойственный подход к гендерному равенству:</b> Достижение гендерного равенства требует усилий на двух уровнях, как путем учета гендерных факторов во всех мерах государственной политики и нормативно-правовых актах, так и принятия конкретных мер по улучшению гендерной ситуации. Мероприятия по развитию гендерного равенства в Казахстане зачастую представляются главным образом сосредоточенными на улучшении положения женщин в отдельно выбранных сферах, таких как образование, предпринимательство, доступ к самореализации в политике и здравоохранении.</p>	<p>Поддерживать двойственный подход в гендерной стратегии путем обеспечения сосредоточенности последующих планов действий на определенных мерах, способствующих продвижению гендерного равенства и широкому внедрению гендерных подходов, а также путем определения четких ролей и полномочий, а также линий подотчетности, в интересах внедрения гендерных подходов в масштабах всей системы</p>	

Описание пробелов	Рекомендации ОЭСР	Передовая практика для рассмотрения
<p>Мало внимания уделяется широкому внедрению гендерных подходов в процесс реализации политики. Препятствия по этому направлению возникают в силу нехватки финансирования и возможностей у министерств для реализации гендерной политики, а также недостаточных рекомендаций и данных с разбивкой по половому признаку для проведения такого анализа. В перспективе будет важно подготовить самостоятельную стратегию гендерного равенства, отделенную от семейной и демографической политики.</p>	<p>государственного управления.</p>	
<p><b>Измеряемые промежуточные и конечные показатели:</b> Стратегии гендерного равенства должны предусматривать возможность задавать обоснование, планы мероприятий, приоритеты, сроки, задачи, ожидаемые конечные результаты и/или целевые показатели в деятельности по достижению гендерного равенства. В Казахстане можно было бы предпринять дополнительные усилия для рационализации новой гендерной политики государства в целях упрощения ее реализации. Показатели можно поделить на промежуточные и конечные, тем самым лучше задействуя теории изменений и обеспечивая материальность государственных мер и оказание ими ожидаемого воздействия посредством системы измерений.</p>	<p>Выработать измеряемые промежуточные и конечные показатели для реализации планируемой политики гендерного равенства до 2030 года опираясь на гендерно-разграниченный анализ, достижимые цели, четкие роли и обязанности, механизмы мониторинга и оценки, а также как долго-, так и среднесрочные стратегические временные горизонты для содействия в обеспечении устойчивости деятельности по достижению гендерного равенства. Со временем рассмотреть возможность выработки ежегодного общеправительственного отчета о результатах реализации стратегии гендерного равенства.</p>	<p>Испания</p>
<p><b>Вовлечение заинтересованных сторон:</b> Имеющиеся проблемы в обеспечении активного участия всех государственных заинтересованных сторон в реализации, мониторинге и оценке гендерных стратегий вызваны нехваткой ресурсов и возможностей, необходимых отраслевым министерствам для проведения исследований, анализа информации и разработки проектов, которые еще не были включены в их стратегические планы. Кроме того, все еще не удалось в полной мере воспользоваться возможностью стимулирования инклюзивной работы с негосударственными заинтересованными сторонами через учрежденные местные, городские и региональные советы.</p>	<p>Дополнительно расширить возможности комплексного вовлечения заинтересованных сторон в процесс разработки, реализации и мониторинга ожидаемой политики гендерного равенства, в том числе центральных агентств, отраслевых министерств, организаций гражданского общества, академической сферы, бизнес-сообщества, маслихатов и общественных советов. Обеспечение гендерного равновесия и многообразия во вновь образованных общественных советах может способствовать инклюзивному учету разнообразных взглядов граждан.</p>	
<p>2. Эффективные учреждения по вопросам гендерного равенства</p>		
<p><b>Ресурсы и возможности центрального учреждения по гендерным вопросам:</b> Хотя и Комиссия занимает выгодное положение, позволяющее ей иметь доступ к вершине процесса принятия решений и сохранять женскую проблематику на повестке дня Президента,</p>	<p>Продолжать работу по наращиванию потенциала и институционализации национального гендерного аппарата (т.е., действующей Национальной комиссии и сопряженных учреждений), как уже</p>	

Описание пробелов	Рекомендации ОЭСР	Передовая практика для рассмотрения
<p>возможности Секретариата (3 сотрудника) остаются критически ограниченными для полноценного проектирования и управления реализацией деятельности по гендерному равенству на всех уровнях правительства.</p> <p>Для обеспечения отлаженного функционирования гендерных учреждений требуются кадры, квалифицированные в области анализа политики, информационно-разъяснительной работы, связи и мониторинга в рамках реализации гендерных инициатив. Властям республики целесообразно заняться усилением и расширением функций секретариата Национальной комиссии, как самостоятельного органа, в целях упрощения реализации гендерной стратегии в масштабах всего правительства.</p>	<p>предусматривается проектом концепции гендерной и семейной политики, путем расширения их правовых полномочий, доступа к основным процессам принятия решений по всему правительству (например, участие в правительственных заседаниях), задействовать прочие государственные и негосударственные органы и ресурсную базу.</p>	
<p><b>Возможности министерств и акиматов:</b> Важно обеспечить наличие сильного руководства и надлежащих институциональных механизмов на министерском уровне. Наличие одной лишь системы единого органа (т.е. центрального учреждения по гендерным вопросам) может привести к изоляции гендерной деятельности и к торможению процесса достижения гендерного равенства. В Казахстане координаторы по гендерным вопросам назначаются по всему правительству для выполнения гендерной политики. Однако, насколько можно судить, имеет место неясность в отношении их ролей и полномочий.</p> <p>Несмотря на то, что идея продвижения гендерного равенства включена в различные нормативно-правовые акты местных властей, представляется, что на практике инициативы гендерного равенства сводятся к внутренним правилам, обеспечивающим равное представление женщин и мужчин в системе государственного управления. Например, в настоящее время на уровне акиматов наблюдается недостаточное понимание важности гендерных факторов в формировании и реализации местной политики. Также наблюдается недостаточное вовлечение акиматов в разработку государственных мер развития гендерного равенства, за которые отвечает Национальная комиссия.</p> <p>Академии государственного управления поручено проводить регулярные тренинги для представителей органов правительства, однако семинары не являются обязательными и сосредоточены на развитии лидерства, а также истории и этике гендерного равенства. На тренингах можно больше изучать пользу от гендерного равенства и широкого внедрения гендерных подходов, сбора и анализа гендерно-разграниченных данных, использование инструментов формирования гендерно-ориентированной политики, таких как оценка гендерного воздействия и гендерно-</p>	<p>Укреплять авторитет, гендерную квалификацию, возможности и позиционирование гендерных координаторов в масштабе всей системы государственного управления и всех уровней правительства. Опираясь на уже начатые обсуждения, продолжать способствовать назначению координаторов по гендерным вопросам в местных выборных органах (маслихатах) и исполнительных органах.</p> <p>Определить функции координаторов по гендерным вопросам, с тем чтобы они могли оказывать поддержку своим министерствам и учреждениям в разработке и реализации гендерно-ориентированных мер и программ, принимая во внимание данные, разбитые по половому признаку. Координаторы по гендерным вопросам могли бы выполнять двойную функцию отчетности, как перед старшим руководством своего министерства, так и перед Национальной комиссией. Параллельно с этим обеспечить, чтобы старшее руководство было подотчетно за разработку и реализацию гендерно-ориентированных мер государственной политики.</p> <p>Развивать внедрение на всех уровнях правительства и в масштабах всего государственного управления учебных программ, сосредоточенных на вопросах гендерного равенства и широкого внедрения гендерных подходов, что включает сбор и анализ данных с разбивкой по половому признаку; использование инструментов формирования</p>	

Описание пробелов	Рекомендации ОЭСР	Передовая практика для рассмотрения
<p>ориентированное бюджетное планирование.</p>	<p>гендерно-ориентированной политики, таких как оценка гендерного воздействия и гендерное бюджетирование. Это может оказаться особенно ценным для правительственных подразделений, которые не предусматривают наличие гендерных измерений в своей сфере деятельности.</p>	
<p><b>Надзор и подотчетность:</b> При отсутствии механизмов надзора и подотчетности, гендерные инициативы могут застопориться. Роль Национальной комиссии можно было бы усилить, чтобы она могла выступать надзорным органом, обеспечивающим эффективную реализацию политики гендерного равенства. Как отмечалось ранее, целесообразно усилить и расширить функции секретариата Национальной комиссии, как самостоятельного органа, в целях упрощения реализации гендерной стратегии в масштабах всего правительства.</p> <p><b>Законодательный надзор:</b> Опыт ОЭСР показывает, что законодательная власть играет важнейшую роль в отстаивании гендерного равенства. Без достаточного и результативного надзора со стороны законодательной власти, работа по обеспечению гендерного равенства может замедлиться и исчезнуть с законодательной повестки дня. Хотя и в состав Национальной комиссии входят также несколько парламентариев, казахстанская сторона сообщила об отсутствии парламентского комитета, который бы мог осуществлять законодательный надзор, который бы, в свою очередь, упрощал подготовку инклюзивных и ориентированных на потребности законов и мер, а также усиливал гендерное равенство в распределении ресурсов посредством собственного участия в бюджетном надзоре.</p>	<p>Закрепить обязательства по обеспечению гендерного равенства и реализации стратегий широкого внедрения гендерных подходов путем создания эффективных механизмов подотчетности и надзора. Использовать эти механизмы подотчетности для повышения осведомленности о гендерной проблематике в масштабах всего государственного сектора и широкой общественности.</p> <p>Продолжать укреплять институциональные связи между Комиссией, Омбудсменом и Генеральной прокуратурой в подготовке годового отчета по правам человека.</p>	

Описание пробелов	Рекомендации ОЭСР	Передовая практика для рассмотрения
<p><b>Горизонтальное и вертикальное согласование государственной политики:</b> Казахстанская сторона сообщила о нехватке формальных координационных механизмов на национальном и местном уровнях для обеспечения согласованности, дополняемости и качества реализации гендерных инициатив на уровне всех государственных органов и уровней государственного управления. На практике, координирование работы по гендерному равенству реализуется Секретариатом Национальной комиссией в ходе реализации Стратегии гендерного равенства. Действующие неформальные координационные механизмы представляются недостаточными для достижения согласованности государственных мер, реализации «общеправительственного» подхода к гендерному равенству. Важно отметить, что такой подход может позволить укорениться проблеме отсутствия заинтересованного отношения со стороны государственных органов в ходе разработки и реализации инициатив гендерного равенства и широкого внедрения гендерных подходов, которые ожидают указаний сверху.</p>	<p>Продолжать институционализировать координационные каналы на горизонтальном (по органам правительства) и вертикальном (по уровням правительства) уровнях для реализации готовящейся политики гендерного равенства посредством систематичного обмена передовой практикой, данными, проведения совместного анализа для обеспечения общеправительственной реализации гендерного равенства (что уже предусматривается в проекте концепции семейной и гендерной политики). Содействовать обмену передовой практикой, исследованиями, развитию структуры стимулов, созданию сети и обмену информацией среди государственных учреждений путем создания формальных координационных механизмов.</p>	
<p><b>Реализация и мониторинг:</b> В реализации Гендерной стратегии, акцент делается на выполнении мероприятий, предусмотренных планами мероприятий, вместо того, чтобы достигать ожидаемых результатов и оценивать государственные меры. Насколько можно судить, ни Национальная комиссия, ни министерства с местными исполнительными органами не располагают достаточными человеческими и финансовыми ресурсами, гендерно-разграниченными данными и навыками для оценки ожидаемого воздействия таких показателей, а также для переоценки государственных мер с последующей корректировкой курса по мере необходимости. Секретариат Национальной комиссии также сообщил о том, что различные государственные органы, ответственные за реализацию мер по обеспечению гендерного равенства, с неохотой подходят к мониторингу непрерывного улучшения достигаемых показателей, тем самым снижая результативность работы по реализации.</p>	<p>Рассмотреть возможность включения учета гендерной проблематики в процесс разработки и реализации отраслевых планов и программ.</p>	

### 3. Включение учета гендерной проблематики в государственную политику

**Широкое внедрение гендерных подходов:** В Казахстане широкое внедрение гендерных подходов закреплено в общей национальной Стратегии гендерного равенства на 2006–2016 гг. Одним из препятствий для эффективного внедрения гендерных принципов является нехватка у отраслевых министерств и местных исполнительных органов понимания и осведомленности о потребности внедрения гендерных подходов к государственной

Наращивать потенциал правительственных учреждений по проведению оценки гендерного воздействия посредством обучения и коучинга, а также наращивания навыков и ресурсов имеющихся кадров в области применения гендерного подхода к разработке, реализации и оценке политики через призму

Описание пробелов	Рекомендации ОЭСР	Передовая практика для рассмотрения
<p>политике.</p> <p><b>Оценка гендерного воздействия:</b> Казахстан находится в процессе внедрения элементов требований к предварительной оценке воздействия (называющейся «научной экспертизой»), в том числе с точки зрения гендерного равенства. Однако это применимо только к первичному законодательству, и лишь в определенных случаях. Внедрение этого требования сопряжено с рядом трудностей, относящихся, в частности, к методологии, интеграции анализа и подотчетности и наличию достаточных человеческих ресурсов, навыков проведения обстоятельных анализов и выработки высококачественных оценок воздействия.</p>	<p>гендерной проблематики, как на национальном, так и на местном уровнях. Улучшать потенциальные результаты оценки гендерного воздействия через изучение примеров из практики и пилотные проекты. Проводить масштабное распространение результатов таких исследований.</p> <p>Развивать возможности Секретариата Национальной комиссии и Академии проводить тренинги и информационно-разъяснительные кампании для государственных органов, ответственных за проведение оценок гендерного воздействия на различных уровнях правительства (что уже предусматривается проектом концепции семейной и гендерной политики Республики Казахстан).</p> <p>Контролировать систематичность проведения гендерного анализа в отношении подзаконных актов, государственных программ и инициатив, в том числе на субнациональных уровнях.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Бюджетное планирование с учетом гендерной проблематики:</b> Некоторые первичные элементы составления бюджета с учетом гендерной проблематики уже включены в бюджетное планирование некоторых государственных органов. Так, например, Государственная программа развития здравоохранения Республики Казахстан предусматривает промежуточные и конечные показатели, относящиеся к медицинским проблемам, с которыми сталкиваются женщины; кроме того, выделяются бюджетные средства для достижения этих промежуточных результатов. Однако в масштабах более широкого внедрения гендерного бюджетного планирования, государственные бюджетные средства выделяются на достижение промежуточных показателей, вместо того чтобы сосредотачиваться на конечных результатах. Необходимо принять меры для смещения акцентов в процессе распределения средств в сторону большего воздействия на ожидаемые результаты. Кроме того, согласно проекту Концепции семейной и гендерной политики Республики Казахстан до 2030 года, для содействия данной реформе необходимо внедрение гендерно-ориентированного бюджетного планирования, а также обучения и</li> </ul>	<p>Продолжать интегрировать учет гендерной проблематики в основной процесс формирования бюджета путем наращивания необходимых мощностей, улучшения информированности о воздействии бюджетного планирования на удовлетворение женских и мужских потребностей и сокращения гендерных разрывов (что уже предусматривается проектом концепции семейной и гендерной политики). Уже начатые реформы по развитию бюджетного планирования, ориентированного на результат, можно использовать для интеграции учета гендерной проблематики.</p>	



Описание пробелов	Рекомендации ОЭСР	Передовая практика для рассмотрения
<p>наращивания потенциала.</p> <p><b>Данные с разбивкой по половому признаку:</b> Подразделение по гендерной статистике было образовано в составе Комитета по статистике Республики Казахстан, в Управлении социальной и демографической статистики. Комитет по статистике ежегодно публикует сборник «Женщины и мужчины Казахстана», содержащий статистические данные с разбивкой по половому признаку. Хотя и имеются некоторые гендерно-разграниченные данные, все отраслевые министерства еще не используют такие данные, а также отмечается проблема недостаточных возможностей отраслевых министерств определять потребность в такого рода данных; ограниченностью координационных механизмов по определению категорий данных, которые необходимо собирать, а также низкого качества и точности имеющихся данных. Кроме того, данные собираются по социальной проблематике, но не в гендерных сферах, которые считаются гендерно-нейтральными.</p>	<p>Развивать доказательную базу, служащую опорой для гендерно-ориентированного формирования государственной политики, проведения оценки гендерного воздействия и бюджетного планирования, путем расширения предмета и глубины гендерно-разграниченной статистики, в том числе с охватом множества отраслей, улучшая согласованность действий органов, собирающих данные и органов, издающих эти данные, а также улучшая доступ к данным с разбивкой по половому признаку.</p>	

## ГЛАВА 1: УСИЛЕНИЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ ГЕНДЕРНОЙ ПОЛИТИКИ В КАЗАХСТАНЕ

*В настоящей главе представлено краткое описание ситуации с гендерным равенством и расширением полномочий женщин в Казахстане. За последние десять лет Казахстану удалось добиться важных успехов в области гендерного равенства за счет принятия Закона «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин» и Закона «О профилактике бытового насилия». Также были отмечены значительные положительные сдвиги в участии женщин в общественно-политической сфере страны, о чем свидетельствует то, что доля женщин в Мажилисе составляет 27,1%. Среди других прогрессирующих направлений можно выделить интеграцию женщин в рынок труда и предпринимательскую деятельность, а также значительное сокращение материнской смертности. Казахстан близок к гендерному паритету в доступе к начальному и среднему образованию — охват девочек начальным образованием в 2015 году составил 98,7% — и занимает лидирующие позиции в мире по этому показателю. Однако несмотря на эти успехи, наблюдается значительное отставание в области реализации гендерно-ориентированных государственных мер и услуг на всех уровнях правительства. Женщины до сих пор составляют лишь 8,4% штата государственных служащих, занятых политической деятельностью; в заработной плате сохраняются значительные гендерные разрывы; насилие в отношении женщин остается серьезной проблемой по всей стране.*

## Положение дел в сфере обеспечения гендерного равенства в Казахстане

1. Достижение экономического роста с учетом гендерной проблематики и восстановление доверия граждан к органам государственной власти в значительной степени зависит от характера принимаемых политических решений, в том числе, касательно гендерного вопроса. В странах ОЭСР и странах-партнерах все больше свидетельств того, что включение гендерных аспектов в процесс формирования политики обеспечивает более инклюзивную государственную политику и оказание услуг и, следовательно, более качественные конечные результаты. В этой связи, применение подхода «гендерной призмы» к государственной политике становится все более распространенным в странах-участницах ОЭСР, в связи с чем увеличивается и база передовой практики, на которую может опереться Казахстан.

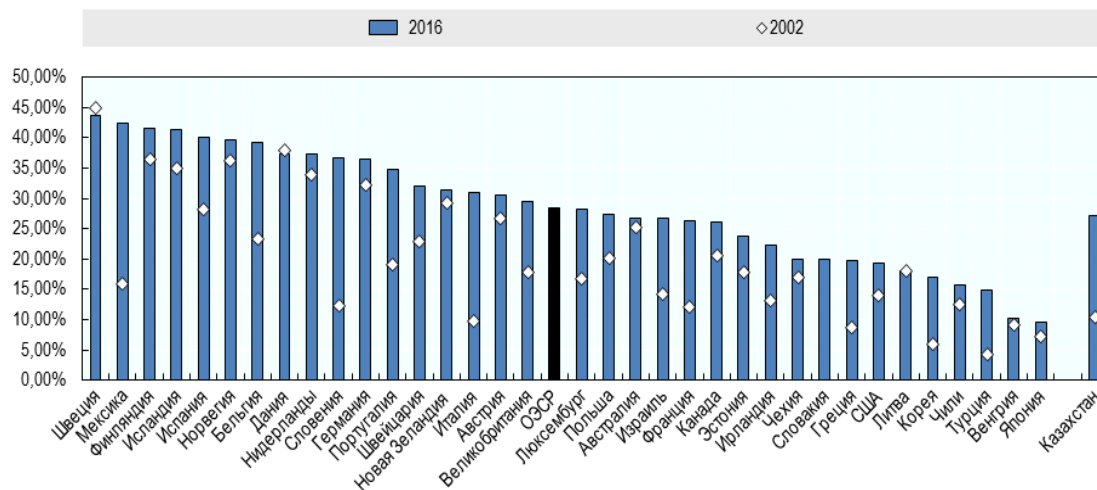
2. Результативность применения гендерной призмы, в свою очередь, зависит от наличия развитого государственного сектора, что подразумевает сбалансированное представительство обоих полов на руководящих постах, эффективные организации и механизмы обеспечения учета гендерной проблематики в процессе формирования политики и планирования бюджета, а также наличие дифференцированных по полу данных для фактологически обоснованного анализа.

3. Республика Казахстан на высшем политическом уровне демонстрирует стремление к продвижению гендерного равенства. За последнее десятилетие Казахстан добился важных успехов в содействии полноправному участию женщин в государственной сфере. В 2009 году при активной руководящей роли многих членов Парламента, выступающих за продвижение гендерного равенства в Казахстане, Парламент принял два значимых закона: «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин» (далее — Закон о равных правах и возможностях от 2009 г.) и «О профилактике бытового насилия». Казахстан также утвердил Стратегию гендерного равенства на 2006–2016 годы, сопровождающуюся конкретными планами действий по ее реализации.

4. Национальная комиссия по делам женщин и семейно-демографической политике (далее — Национальная комиссия по делам женщин) через своих членов и Секретариат активно поддерживает участие женщин в государственном секторе, как на национальном, так и на местном уровне. Недавно в ООН состоялось совещание лидеров по вопросам гендерного равенства и расширению прав и возможностей женщин, на котором Казахстан взял официальное обязательство по усилению приверженности поддержке и реализации Пекинской платформы действий. Принимая во внимание реализацию Целей устойчивого развития (в частности, Цель 5 «О гендерном равенстве»), Казахстан обязался предоставлять достаточное финансирование инициативам, направленным на обеспечение гендерного равенства, установление устойчивых и прозрачных государственных механизмов отчетности и использование сопоставимых гендерных данных по всем аспектам гендерного равенства<sup>1</sup>.

5. В Казахстане наблюдаются значительные успехи по вовлечению женщин в государственный сектор: в настоящее время доля женщин в Мажилисе составляет 27,1% (29 из 107 мест). Эти цифры свидетельствуют о важных успехах, достигнутых с момента принятия Национальной стратегии гендерного равенства в 2006 году, когда на женщин приходилось лишь 10,4% мест в Мажилисе Парламента. Отталкиваясь от этих успехов, для Казахстана важно предпринять меры для обеспечения равного доступа к высшим должностям в Парламенте (например, в парламентских комитетах), и отдельно в Сенате (в настоящее время, женщины занимают 6,38% мест в Сенате (3 из 47))<sup>2</sup>.

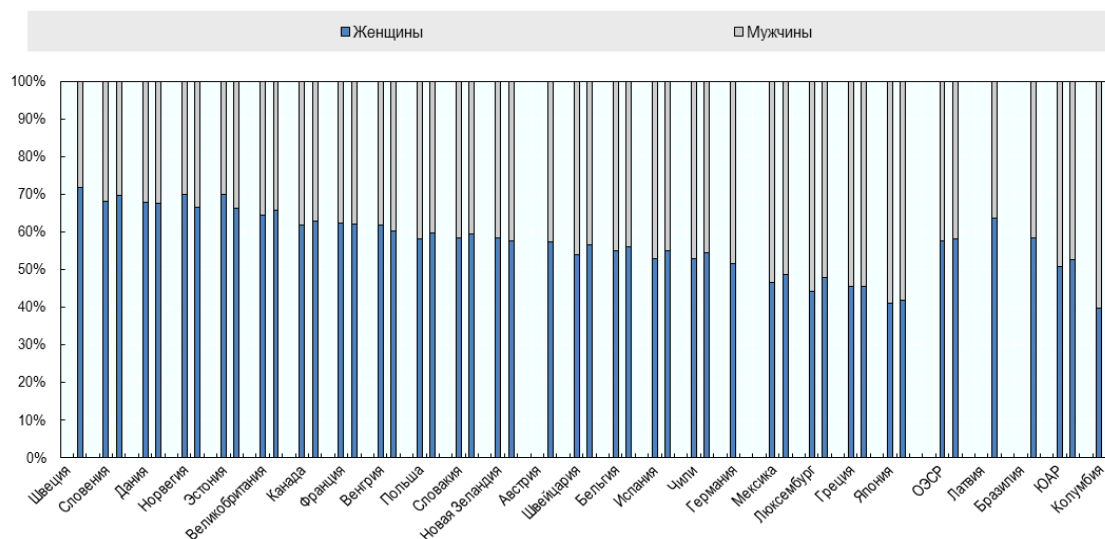
**Рисунок 1. Доля женщин в Парламенте в 2016 году**  
Нижняя палата парламента или однопалатный парламента



Источник: Краткий обзор правительства ОЭСР, 2015, база данных Межпарламентского союза PARLINE

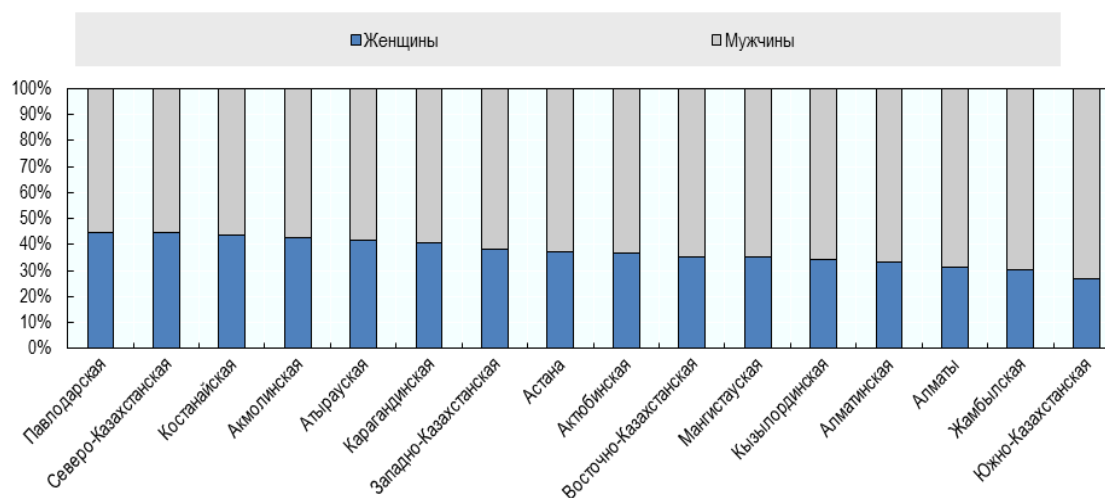
6. С 2011 года 56% сотрудников государственного сектора Казахстана составляют женщины. Это соответствует динамике, характерной для многих стран ОЭСР. В 2010 году в ОЭСР в среднем женщины занимали более 50% постов в органах центрального государственного управления, но лишь 29% руководящих должностей. По ЕС средняя доля женщин среди высших должностных лиц в 2015 году составляла 34%<sup>3</sup>.

**Рис 2. Доля сотрудников государственного сектора среди женщин и мужчин (в 2009 и 2013 годах)**



Источник: ОЭСР (2015), Доклад Government at a Glance 2015, Издательство ОЭСР, Париж.

**Рисунок 3. Число работников органов государственного управления по областям в 2015 г.**

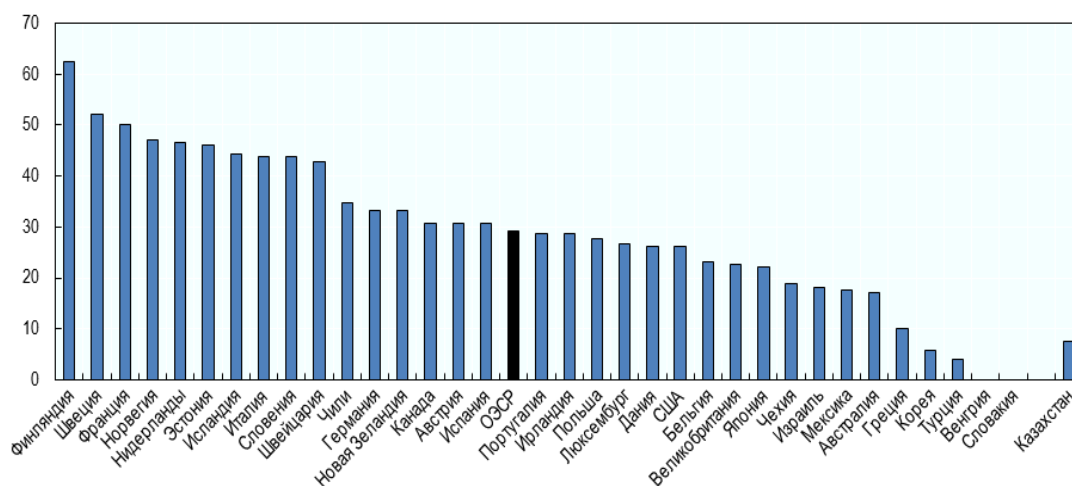


Источник: Комитет по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан (2016), Женщины и мужчины Казахстана, 2011–2015 гг.

7. Что касается исполнительной власти, женщины составляют 55% от числа административных государственных служащих (50 179 в 2015 г.), при этом только 8,4% от числа государственных служащих, занимающих политические должности (40 из 405 человек). Кроме того, Государственный секретарь и Председатель Национальной комиссии по делам женщин и семейно-демографической политике — женщины. В 2016 году в Казахстане только 1 из 13 постов министров и 17 членов Правительств занимала женщина, (Министр

здравоохранения и социального развития), что значительно ниже среднего показателя по странам ОЭСР, 29,3%.<sup>4</sup> По оценке Всемирного экономического форума, Казахстан занимает 93-ю позицию из 145 по числу женщин, занимающих должности министров, тогда как десять лет назад страна находилась на 36-м месте из 115 стран. Для сравнения, по ОЭСР наблюдается значительный разброс в представленности женщин на посту министров. Равное представительство полов было достигнуто в Финляндии, Франции, Швеции и Канаде, в то время как в Венгрии, Корее, Словацкой Республике и Турции из десяти министров лишь одна — женщина. При этом, во многих странах назначение женщин на кабинетные посты не всегда означает наличие равного доступа к политической власти. Равный доступ определяется тем, какие именно кабинетные посты женщины занимают, и какая степень власти и престижа ассоциируется с этими постами (ОЭСР, 2014). Как уже отмечалось ранее, в Казахстане в настоящее время единственный пост министра, занимаемый женщиной — это пост министра здравоохранения и социального развития. Проведенное в 2011 году исследование европейских кабинетов министров свидетельствует о том, что женщин до сих пор назначают преимущественно по признаку «женственности»<sup>5</sup>. Женщины реже назначаются на должности по более важным направлениям (таким как финансы, оборона, безопасность и т.д.), которые ассоциируются с мужественностью. Как правило, женщины возглавляют социальную деятельность, а не экономическую. Для преодоления этого барьера, страны ОЭСР все больше создают паритетные кабинеты (например, в Канаде и Франции), с тем чтобы обеспечить истинное гендерное равенство в политической сфере. На рисунке 3 показано представительство женщин в Правительствах стран ОЭСР по состоянию на январь 2015 года.

Рисунок 4. Доля женщин-министров (2015 год)



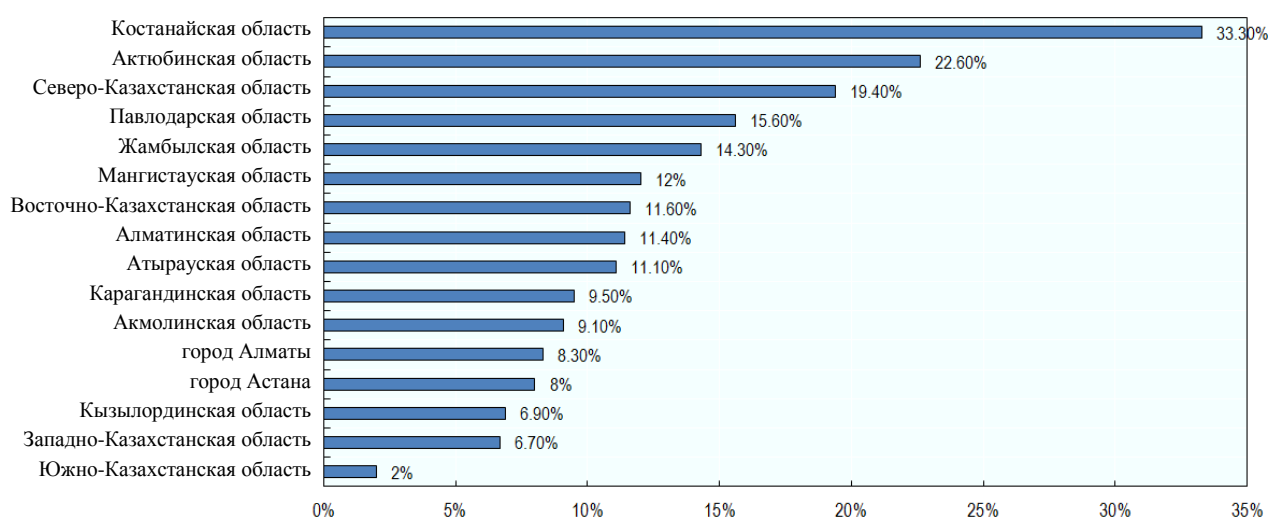
Источник: Краткий обзор правительства ОЭСР, 2015, Межпарламентский союз

8. Что касается судейского корпуса, женщины составляют 55% от общего числа судей, при этом только 36,4% судей Верховного суда Республики Казахстан — женщины. Женщины также занимают всего 8,5% постов председателей судов и судебных коллегий. В региональных судах этот показатель составляет 51%. В департаментах юстиции женщины составляют свыше

70% штата, а также занимают больше трети всех руководящих должностей в центральных и региональных органах судебного управления. В 2010 году доступ женщин<sup>6</sup> к руководству в органах судебной власти в странах ОЭСР варьировался от 60% в Словении и Греции до 20% в Великобритании. Согласно данным Европейской комиссии, в 2014 году в среднем по странам Европейского союза женщины составляли до 37% членов Верховного суда.<sup>7</sup>

9. На местном уровне, доля женщин депутатов в стране составляла 18,8% в 2015 году. Однако следует отметить, что этот показатель меняется по стране в зависимости от региона. В некоторых регионах представленность женщин составляет свыше 30% по состоянию на 2014 год, в то время как в других регионах, таких как Южно-Казахстанская область, она не достигает и 2% (см. рис. 5).

Рисунок 5. Представленность женщин в областных маслихатах в 2015



Источник: Информация предоставлена Национальной комиссией по делам женщин и семейно-демографической политике в РК

### Женщины в формальном и неформальном секторах экономики

10. По данным, составленного Всемирным экономическим форумом в 2015 году Доклада о гендерном разрыве, в Казахстане наблюдается довольно незначительный гендерный дисбаланс в трудовых ресурсах (на 36 месте из 145 стран). Тем не менее, показатели рынка труда свидетельствуют о разнице представленности женщин и мужчин. Казахстанский рынок труда характеризуется высокой женской занятостью, наличием квалифицированных работников и низким уровнем безработицы. Женщины составляют 61% от общей численности трудоустроенного населения, что незначительно ниже среднего показателя по ОЭСР (62%). Однако женщины, как правило, являются самостоятельно занятыми, а это значит, что у них меньше возможностей иметь официальную занятость, достойные условия труда и соответствующее социальное обеспечение, включая пенсию. Женщины также представляют более 70% сотрудников в секторах, считающихся традиционно женскими, таких как здравоохранение и образование. Эти два сектора, а также сфера питания, финансовая сфера и страхование демонстрируют большую долю сотрудников женщин. Однако все это — секторы с низкой заработной платой<sup>8</sup>, на долю которых приходится лишь 2% ВВП Казахстана (АБР, РЕАЛИЗАЦИЯ ГЕНДЕРНОЙ ПОЛИТИКИ В КАЗАХСТАНЕ © ОЭСР 2017

2013). Доля женщин в сферах инноваций, инфраструктуры и высоких технологий очень незначительна. К примеру, только 1998 женщин вовлечены в реализацию Государственной программы инфраструктурного развития «*Нұрлы жол*» (11% от общего числа работников в рамках Программы). Несмотря на сохраняющийся гендерный разрыв в заработной плате, за период с 2006 по 2016 гг. он несколько сократился с 38% до 33%. Средний уровень заработной платы женщин составляет только 67% от уровня заработной платы мужчин.

11. Каждая третья женщина в сельской местности занимается индивидуальной трудовой деятельностью, включая живущих за счет дохода от сельского хозяйства. Основная часть такого дохода — само-потребление в неденежной форме. Следовательно, женщины не имеют возможности делать капиталовложения. Эти цифры свидетельствуют об упущенных возможностях использования обширного человеческого потенциала, вне зависимости от пола. С 2000 года доля населения Казахстана, участвующего в трудовой деятельности, в возрасте 15 лет и старше составляла около 72%. Эта цифра оставалась той же и в 2011 году. Максимальная реализация потенциала как женского, так и мужского населения в формальном секторе занятости станет обязательным условием обеспечения равного доступа для всех сегментов общества к благам, связанным с экономическим ростом.

12. Из положительных аспектов следует отметить то, что женщины достаточно широко представлены в субъектах малого и среднего бизнеса (МСБ). Доля женщин в этом секторе за период с 2006 по 2016 гг. увеличилась с 38% до 50%. Женщины управляют предприятиями в сфере торговли (56,8% от общего числа предприятий сектора), операций с недвижимостью (60% от общего числа предприятий) и сельского хозяйства (21,2% от общей численности предприятий в данном секторе).

### **Гендерное равенство в образовании**

13. Казахстан близок к гендерному паритету в вопросе доступа к начальному и среднему образованию. В 2015 году охват девочек начальным образованием составил 98,7%. В высшем образовании общий уровень зачисления в учебные заведения составил 53,86% для девушек и 43,22% для юношей. Согласно Докладу Всемирного экономического форума о гендерном разрыве, Казахстан занимает одну из ведущих позиций по охвату начальным и средним образованием, что является основным улучшением по сравнению с 2006 годом, когда страна занимала 82-е и 75-е места, соответственно. Доля женщин, проходящих обучение на получение степень магистра, составляет 64%, на докторскую степень — 58%<sup>9</sup>. 99,3% взрослых женщин получили среднее или высшее образование, по сравнению с 99,4% среди мужчин. Однако эти цифры не соответствуют доступу женщин к должностям среднего управленческого звена, высшим руководящим позициям и высоким зарплатам во всех секторах. В странах ОЭСР гендерный дисбаланс достаточно низок среди контингента учащихся в возрасте до 20 лет, но он возрастает среди учащихся старше 20 лет. В среднем по странам ОЭСР в 2013 году, 30% женщин в возрасте от 20 до 29 лет и 27% мужчин этого возраста проходили обучение. В разных странах наблюдались существенные различия. Например, в Польше обучение проходили 38% женщин и лишь 27% мужчин. В Польше, Словении и Швеции количество обучающихся женщин было, по меньшей мере, на 11% выше количества обучающихся мужчин. В Корее четырнадцати процентная разница в пользу обучающихся мужчин по сравнению с женщинами в 2013 году была связана с отсрочкой окончания обучения у мужчин ввиду обязательной военной службы<sup>10</sup>.



14. Согласно Концепции семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года, в сфере профессионального образования существует проблема стереотипов в выборе профессий женщинами. В настоящее время 47,7% учащихся в 807 учреждениях технического и профессионального образования — женщины. При этом по педагогическим специальностям обучается 75,5%, по медицинским — 78,65%, в тоже время только 24,8% — по сельскохозяйственным специальностям, по техническим и технологическим — 35,6%, по гуманитарным — 39,2%. Гендерные разрывы между образовательной подготовкой женщин и конечными результатами в плане участия в трудовом рынке на высоком уровне можно сократить наполовину путем внедрения эффективных институциональных механизмов. За счет принятия общесистемного подхода к гендерному равенству, обеспечения успешной реализации стратегий и политики гендерного равенства, а также расширения системного использования данных, разбитых по половому признаку, правительство сможет выявить барьеры, не позволяющие женщинам полноценно участвовать в экономической и политической жизни, и сформировать более качественную политику для устранения этих дисбалансов.

### **Гендерное насилие**

15. Согласно Концепции семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года, каждая третья женщина на протяжении жизни подвергается побоям, сексуальному принуждению и иным видам жестокого обращения. В 2015 году более 40 тысяч женщин обратились в специализированные подразделения по защите женщин, действующие в системе Министерства внутренних дел. Более 3,5 тысяч обратившихся были помещены в кризисные центры для получения правовой и психологической помощи. До сих пор широко распространены случаи похищения женщин с целью последующего принудительного вступления в брак. Ежегодно к административной ответственности за совершение правонарушений в семье привлекаются свыше 35 000 человек; в отношении 8000 человек применена мера наказания в виде административного ареста. Для оказания помощи жертвам насилия действуют 28 кризисных центров, 17 из них имеют приюты. В 133 из 247 районных управлений внутренних дел (полиции) введена должность инспектора по делам женщин и детей.

16. В Концепции семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года отмечается роль средств массовой информации в повышении осведомленности в целях предотвращения насилия в отношении женщин и детей. Действительно, СМИ играют важную роль в создании социальных норм и, таким образом, могут способствовать формированию гендерных стереотипов. В этой связи важно рассматривать варианты совместной работы со средствами массовой информации над улучшением имиджа женщины в обществе. Среди подходящих для этого проектов можно выделить разработку информационных кампаний и программ повышения осведомленности о гендерных стереотипах, сознательных и несознательных предубеждениях и социально-экономических преимуществах гендерного равенства.

### **Цель обзора**

17. В обзоре разбираются институциональные факторы обеспечения гендерного равенства, с опорой на рекомендации ОЭСР 2015 года: Рекомендация Совета по вопросам гендерного равенства в общественной жизни. Он также основывается на отчете 2014 года «Женщины, правительство и процесс принятия решений в странах ОЭСР: поощрение многообразия в целях инклюзивного роста» и заключениях 2014 года Глобального форума ОЭСР по лидерству

женщин в государственном секторе. Обзор учитывает рамочную основу, разработанную Дирекцией государственного управления и территориального развития ОЭСР по всеобъемлющему обзору управления в отношении разработки стратегий государственной политики.

Вставка 1. Выдержка из Рекомендации Совета ОЭСР по гендерному равенству в общественной жизни от 2015 года

14 декабря 2015 года Совет ОЭСР принял Рекомендацию Совета по гендерному равенству в общественной жизни. Рекомендация направлена на предоставление всеобъемлющей рамочной основы для органов, отвечающих за формирование и реализацию политики, в целях устранения гендерного дисбаланса в общественной жизни и расширения инклюзивного подхода к процессу формирования государственной политики и оказанию государственных услуг, отражающих потребности общества. Цель рекомендации - предоставление руководства по максимально эффективному использованию способностей трудовых ресурсов — как мужчин, так и женщин — органам, отвечающим за формирование и реализацию политики, для повышения качества, достижения целевого уровня оказания государственных услуг, путем раскрытия новых источников роста и продуктивности, и снижения неравенства. Признавая неразделимую связь между гендерным равенством и инклюзивным ростом, проект Рекомендации преследует двойственную цель:

- a) обеспечение равного доступа к возможностям занимать руководящую позицию в государственном секторе — включая должности в парламенте, органах исполнительной власти, судах и государственной администрации;
- b) повышение институционального потенциала в целях эффективного руководства и широкого внедрения гендерного равенства во всех сферах государственного сектора.

**I. РЕКОМЕНДУЕТ** странам-членам ОЭСР и странам, не входящим в ОЭСР и поддержавшим Рекомендацию (далее — «страны-участницы»), способствовать широкому внедрению гендерного равенства в определении содержания, разработке, реализации и оценке соответствующих государственных политик и бюджетов. С этой целью, страны-участницы должны:

1. Обеспечить руководство и заинтересованность на высшем политическом и на соответствующем правительственном уровне в развитии и реализации общегосударственной стратегии по достижению эффективного гендерного равенства и широкому внедрению гендерных подходов, что позволит:
  - i) выработать обоснование, планы мероприятий, приоритеты, сроки, задачи, ожидаемые конечные результаты и/или целевые показатели и осуществить эффективное планирование политики в государственных учреждениях в целях обеспечения гендерного равенства. Эти меры должны сопровождаться информационно-просветительными кампаниями, стратегиями освещения в средствах массовой информации и регулярными обзорами;
  - ii) вовлечь соответствующие государственные и негосударственные заинтересованные стороны в целях обеспечения инклюзивного и целостного охвата вопросов гендерного равенства;
  - iii) применить двойственный подход к снижению гендерного дисбаланса посредством широкого внедрения гендерных подходов и конкретных целевых мероприятий по содействию гендерному равенству.
2. Установить институциональную систему для обеспечения эффективной реализации, координации и устойчивого характера стратегии гендерного равенства и широкого внедрения гендерных подходов посредством:

- i) определения четких ролей, обязанностей, и структуры подотчетности ключевых государственных и надзорных органов в реализации инициатив гендерного равенства и широкого внедрения;
  - ii) усиления потенциала и ресурсов учреждений по обеспечению гендерного равенства в целях содействия принятию последовательных мер со стороны государства на соответствующих уровнях и развития, реализации и мониторинга гендерно-ориентированной политики на основе разграниченных по признаку пола статистических данных и индикаторов. Эффективность учреждений по обеспечению гендерного равенства может быть также усилена посредством их создания на самом возможном высоком правительственном уровне (см. также рекомендации II.2 и III.2);
  - iii) обеспечения наличия возможностей и ресурсов у государственных учреждений для интеграции гендерной проблематики в их деятельность, например, посредством назначения координаторов по гендерным вопросам в государственных органах, при помощи инвестирования ресурсов в тренинги и содействие коллективным подходам с центрами знаний для создания знаний по гендерной специфике, руководству и коммуникациям, посредством сбора гендерной статистики и разграниченных по признаку пола статистических данных в их сферах ответственности и посредством предоставления государственным учреждениям четких указаний, инструментов, коммуникационных стандартов и ожидаемых результатов в этой области (см. также рекомендации II.2 и III.2);
  - iv) усиления вертикальных и горизонтальных координационных механизмов для обеспечения согласованности политики среди государственных учреждений и на всех уровнях правительства, которые включают неправительственные заинтересованные стороны, для обеспечения взаимодействия и эффективной реализации инициатив по соблюдению гендерного равенства.
3. Интегрировать независимые и основанные на фактах оценки гендерного воздействия и соображения в различные направления государственного управления (например, государственные закупки, общественные слушания и управление предоставлением услуг) и на ранние стадии всех этапов цикла реализации мер государственной политики (например, посредством согласования предполагаемых оценок гендерного воздействия, таких как оценка регуляторного воздействия, с процессами формирования государственной политики на широком правительственном уровне).
  4. Рассмотреть интеграцию гендерной перспективы на всех этапах бюджетного цикла, по мере необходимости, с тем, чтобы максимизировать прозрачность решений по выделению ресурсов на гендерные вопросы.
- II. РЕКОМЕНДУЕТ** странам-участницам усиливать механизмы отчетности и контроля соблюдения гендерного равенства и инициатив широкого внедрения гендерных подходов среди государственных учреждений. С этой целью Страны-участницы должны:
1. Рассмотреть возможность создания или повышения потенциала независимых учреждений (таких как независимые комиссии, высшие ревизионные учреждения, управления омбудсменов) и консультативных органов (таких как Правительственный Совет) по мониторингу реализации стратегий гендерного равенства, интеграции гендерных вопросов при разработке политики и содействию регулярной отчетности, аудиту и измерению. Для того чтобы быть эффективным, данный контроль должен осуществляться сбалансированно. Необходимо избегать директивного подхода к содействию постоянному улучшению, но при этом иметь возможность отслеживать прогресс в обеспечении гендерного равенства.
  2. Усилить фактологическую базу и систематически измерять прогресс в обеспечении гендерного

равенства на основе индикаторов гендерного воздействия и измеримых результатов, посредством:

- i) развития и внедрения систем и индикаторов оценки, измерения и подотчетности, а также сбора данных для регулярной оценки и отчетности по обеспечению гендерного равенства и стратегий широкого внедрения гендерных подходов, инициатив, государственной политики и программ на соответствующем правительственном уровне. Необходимо рассмотреть возможность наращивания потенциала государственных учреждений на основе данных оценок;
  - ii) активного содействия распространению данных и обеспечению быстрого, эффективного и своевременного доступа к информации о результатах работы по обеспечению гендерного равенства и широкого внедрения гендерных подходов, который позволяет отслеживать результаты в сравнении с целевыми показателями, осуществлять мониторинг прогресса социально-экономического развития и проводить сравнение с международными и другими контрольными показателями;
  - iii) улучшения координации среди учреждений, ответственных за сбор и выработку данных, и сотрудничества с соответствующими заинтересованными сторонами в целях развития лучших индикаторов гендерного воздействия.
3. Содействовать расширению роли парламентов и парламентских комитетов в поддержке обеспечения гендерного равенства, например, посредством интеграции гендерных перспектив в парламентскую практику, законодательство и бюджеты, путем поддержания законодательных инициатив, направленных на вопросы гендерного равенства, и через осуществление контроля над реализацией принципа гендерного равенства, стратегий и инициатив по широкому внедрению гендерных подходов.
  4. Установить и поддерживать эффективные, независимые и объективные механизмы подачи заявлений или жалоб для защиты прав на гендерное равенство и рассматривать жалобы в эффективной, компетентной и объективной манере.

Источник: ОЭСР (2016). Рекомендация Совета ОЭСР по гендерному равенству в общественной жизни, Издательство ОЭСР.

18. Целью данного обзора является содействие развитию и укреплению институциональных механизмов и стратегического потенциала Правительства Республики Казахстан в обеспечении гендерного равенства и полноправного участия женщин и мужчин в общественной и политической жизни страны в соответствии с международными общепринятыми нормами и высочайшими стандартами эффективности. Еще одной целью обзора является содействие Республике Казахстан в укреплении механизмов реализации гендерной политики, тем самым гарантируя результативное внедрение политики гендерного равенства по всей стране. В обзоре используется общегосударственный подход к гендерному равенству и широкому внедрению гендерных подходов. Кроме того, акцент делается на следующих аспектах:

- институциональная структура и потенциал для разработки эффективных и гендерно-ориентированных политик и программ;
- учёт гендерных аспектов при разработке политики, программ, формировании бюджета и их реализации;

- наличие и доступность данных с разбивкой по полу для формирования политики, основанной на фактических данных;
- подотчётность и мониторинг механизмов для обеспечения результативности политики;

Обзор содержит оценку текущего состояния существующих правительственных структур и процессов по разработке политик в контексте гендерного равенства. Кроме того, здесь выявляются сильные и слабые стороны, а также потенциальные направления законодательных реформ в отношении гендерного равенства и широкого внедрения данного вопроса в Казахстане. В обзоре представлены практические рекомендации в отношении институциональных, законодательных и подотчетных структур, а также способов распределения ответственности, направленные на развитие и поддержание гендерного равенства и инициатив по широкому внедрению данного вопроса.

19. Способность Казахстана в достижении целей гендерного равенства в рамках своей долгосрочной программы развития в большой степени будет зависеть от мер по укреплению широкого потенциала государственного сектора в части планирования, нормотворчества, нормативно-правовой базы, сбора данных, мониторинга, оценки и горизонтальной координации. Поэтому рекомендации, данные в этом отчете, необходимо рассматривать, как дополнение к «Обзору центрального правительства Республики Казахстан» (ОЭСР, 2014 г.), данные документы имеют взаимодополняющий характер.

## **Методология**

20. Обзор основывается на анализе документов, предоставленных заинтересованными сторонами в Казахстане, включая законы, нормативные документы и официальную статистику, а также недавний «Обзор центральных органов государственного управления Республики Казахстан» (ОЭСР, 2014). Кроме того, рабочая группа ОЭСР использовала первичные исследования и консультации. Специалистами были изучены результаты анкетирования, охватывающие такие области, как процесс нормотворчества, многоуровневые системы управления, открытость правительства и др. Также были использованы интервью и встречи с высокопоставленными представителями государственных органов, депутатов парламента и судебных органов, а также неправительственных организаций, СМИ и исследовательских учреждений. Они проводились в рамках трех миссий по сбору фактов в Астане, Алматы и Атырау и организованного ОЭСР-ПРООН круглого стола по Гендерной политике в Республике Казахстан, проведенного 27 июня 2016 года.

21. Данный обзор опирается на опыт Казахстана и стран-участниц ОЭСР во всех случаях, где это возможно, привлекая практикующих специалистов государственного сектора в качестве равноправных участников при проведении исследования, анализа и выработке рекомендаций. Был задействован подход экспертной оценки экспертами одного уровня, применяющийся в ОЭСР.

22. Рабочая группа состояла из членов Секретариата ОЭСР, казахстанских экспертов по гендерным и правительственным вопросам и коллег из<sup>11</sup> Южной Кореи и Чили. Команда обзора имела следующий состав:

- Татьяна Теплова, Заместитель главы отдела, Старший политический аналитик, Отдел обзоров государственного управления и партнерств, Дирекция государственного управления и территориального развития, ОЭСР
- Пинар Гювен, Политический аналитик, Отдел обзоров государственного управления и партнерств, Дирекция государственного управления и территориального развития, ОЭСР
- Юн Кунг Ким, Директор центра международного развития и сотрудничества Корейского института развития женщин (KWDI)
- Мариана Джордж-Насименто, Технический секретарь, Совет по вопросам высшей государственной службы, Директорат государственной службы, Министерство финансов Чили

23. В настоящий обзор входят результаты работы представителей казахстанского правительства и итоги обсуждений, проведенных в Астане группой ОЭСР по экспертной оценке экспертами одного уровня совместно с казахстанскими государственными чиновниками, а также представителями гражданского общества и внешних заинтересованных сторон. Эти встречи состоялись в июне и ноябре 2015 года. Представители ОЭСР хотели бы особо отметить ведущую роль Национальной комиссии по делам женщин и семейно-демографической политике в подготовке настоящего обзора. Командой были проведены беседы с представителями следующих организаций:

- Национальная комиссия по делам женщин и семейно-демографической политике
- Министерство национальной экономики
- Академия государственного управления при Президенте РК
- Министерство образования и науки
- Министерство юстиции
- Институт законодательства
- Министерство здравоохранения и социального развития
- Офис казахстанского омбудсмена по правам человека
- Агентство РК по статистике при Министерстве национальной экономики
- Институт экономических исследований
- Акимат г. Астана
- Акимат г. Атырау
- Акимат г. Алматы

24. Также состоялись встречи с представителями международных организаций, таких как Программа развития Организации Объединенных Наций в Астане (ПРООН), Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (ООН-Женщины) и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Члены группы ОЭСР выражают благодарность Региональному офису ПРООН в Астане за щедро предоставленные комментарии к настоящему обзору.

25. Кроме того, рабочая группа ОЭСР использовала «Рекомендации Совета по вопросам гендерного равенства в общественной жизни» (ОЭСР, 2015 г.), а также «Рекомендации Совета по вопросам гендерного равенства в области образования, занятости и предпринимательства»

(2013 г.) и публикации ОЭСР, включая отчет ОЭСР (2014 г.) «Женщины, правительство и процесс принятия решений в странах ОЭСР: поощрение многообразия в целях инклюзивного роста», отчет ОЭСР (2012 г.) «Преодолевая гендерный дисбаланс: Действовать сейчас», базы данных, рекомендации экспертных комитетов в отношении законодательства и отраслевые тематические исследования ОЭСР.

## Примечания

<sup>1</sup> Из выступления Сенатора Парламента РК Бирганым Айтымовой, *Секретаря Комитета по международным отношениям, обороне и безопасности Парламента Республики Казахстан на встрече мировых лидеров "по расширению прав и возможностей обеспечения гендерного равенства и женщин: Обязательство действовать*, Нью – Йорк,

<http://www2.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/initiatives/stepitup/commitments-speeches/kazakhstan-stepitup-commitmentspeech-201509-en.pdf?v=1&d=20150928T160351>

<sup>2</sup> [www.ipu.org/wmn-e/arc/classif010514.htm](http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif010514.htm)

<sup>3</sup> Данные были взяты из базы данных Европейской Комиссии “Женщины и мужчины в принятии решений” [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/index_en.htm)

<sup>4</sup> Правительство Казахстана, <http://government.kz/en/pravitelstvo.html>

<sup>5</sup> [Krook, M. L. and D. Z. O'Brien \(2011\), “All the President’s Men? The Appointment of Female Cabinet Ministers Worldwide”, APSA 2011 Annual Meeting Paper.](http://www.apsa.org.au/publications/2011/04/all-the-presidents-men-the-appointment-of-female-cabinet-ministers-worldwide)

<sup>6</sup> [http://kyzylorda.stat.gov.kz/eng/the\\_legal\\_status/](http://kyzylorda.stat.gov.kz/eng/the_legal_status/)

<sup>7</sup> Данные были взяты из базы данных Европейской Комиссии “Женщины и мужчины в принятии решений” [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/index_en.htm)

<sup>8</sup> [http://www.oecd.org/edu/school/OECD%20School%20Resources%20Review\\_Kazakhstan\\_FINAL\\_CRC\\_with%20cover.pdf](http://www.oecd.org/edu/school/OECD%20School%20Resources%20Review_Kazakhstan_FINAL_CRC_with%20cover.pdf)

<sup>9</sup> <http://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/34051/files/kazakhstan-country-gender-assessment.pdf>

<sup>10</sup> [http://kyzylorda.stat.gov.kz/eng/the\\_legal\\_status/](http://kyzylorda.stat.gov.kz/eng/the_legal_status/)

<sup>11</sup> <http://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/KAZ.pdf>

## БИБЛИОГРАФИЯ

Asian Development Bank (2013), *Kazakhstan: Gender Country Assessment*, Philippines, [www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/34051/files/kazakhstan-country-gender-assessment.pdf](http://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/34051/files/kazakhstan-country-gender-assessment.pdf).

European Commission Database “*Women and men in Decision-making*”, [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/index_en.htm) (accessed 18 January 2017).

Government of the Republic of Kazakhstan (2006), *Action Plan for the Implementation of the Gender Equality Strategy for 2006–2008*.

Government of the Republic of Kazakhstan (2009), “*On Prevention of Domestic Violence*”, <http://adilet.zan.kz/eng/docs/Z090000214>.

Government of the Republic of Kazakhstan (2009), “*On State Guarantees of Equal Rights and Equal Opportunities of Men and Women*”, <http://adilet.zan.kz/eng/docs/Z090000223>.

Inter-Parliamentary Union (2016), *Women in National Parliaments: World Classification*, [www.ipu.org/wmn-e/arc/classif010514.htm](http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif010514.htm) (accessed 18 January 2017).

Krook, M. L. and D. Z. O’Brien (2011), “*All the President’s Men? The Appointment of Female Cabinet Ministers Worldwide*”, APSA Annual Meeting Paper.

Ministry of National Economy of the Republic of Kazakhstan, Committee on Statistics, [http://kyzylorda.stat.gov.kz/eng/the\\_legal\\_status/](http://kyzylorda.stat.gov.kz/eng/the_legal_status/) (accessed 18 January 2017).

Ministry of National Economy of the Republic of Kazakhstan, Committee on Statistics, *Women and men in Kazakhstan 2011 – 2015*.

National Commission on Gender, Family and Demography Policy (2016), *Family and Gender Concept of the Republic of Kazakhstan until 2030*, unpublished draft.

OECD (2012), *Closing the Gender Gap: Act Now*. OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179370-en>.

OECD (2013), *OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship*, [http://www.oecd.org/gender/C-MIN\(2013\)5-ENG.pdf](http://www.oecd.org/gender/C-MIN(2013)5-ENG.pdf).

OECD (2014), *Women, Government and Policy Making in OECD Countries: Fostering Diversity for Inclusive Growth*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210745-en>.



OECD (2015), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en).

OECD/The World Bank (2015), *OECD Reviews of School Resources: Kazakhstan 2015*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264245891-en>.

OECD (2016), *OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252820-en>.

Presidential Decree of the Republic of Kazakhstan (2005), *Strategy for Gender Equality of the Republic of Kazakhstan 2006-2016*, No 1677, 29 November.

Government of the Republic of Kazakhstan (2005), *Strategy for Gender Equality of the Republic of Kazakhstan 2006-2016*, [www.akorda.kz/upload/nac\\_komissiya\\_po\\_delam\\_zhenshin/5.2%20%D0%A1%D0%93%D0%A0%20%D0%B0%D0%BD%D0%B3%D0%BB.pdf](http://www.akorda.kz/upload/nac_komissiya_po_delam_zhenshin/5.2%20%D0%A1%D0%93%D0%A0%20%D0%B0%D0%BD%D0%B3%D0%BB.pdf)

Presidential Decree of the Republic of Kazakhstan (2015), *State Programme for Infrastructural Development "Nurly Zhol" for 2015- 2019*, No. 1030, 6 April.

United Nations for Development Programme (2013), *Human Development Report: Kazakhstan*, <http://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/KAZ.pdf>.

UNWomen (2015), *Из выступления Сенатора Парламента РК Бирганым Айтымовой, Секретаря Комитета по международным отношениям, обороне и безопасности Парламента Республики Казахстан на встрече мировых лидеров "по расширению прав и возможностей обеспечения гендерного равенства и женщин: Обязательство действовать, Нью – Йорк*, [www2.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/initiatives/stepitup/commitments-speeches/kazakhstan-stepitup-commitmentspeech-201509-en.pdf?v=1&d=20150928T160351](http://www2.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/initiatives/stepitup/commitments-speeches/kazakhstan-stepitup-commitmentspeech-201509-en.pdf?v=1&d=20150928T160351).

## ГЛАВА 2: К ПРОДУМАННОЙ СТРАТЕГИИ УСТАНОВЛЕНИЯ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА

*Соблюдая свои обязательства по международным соглашениям, Правительство Республики Казахстан конкретизировала общеправительственную гендерную политику в Стратегии гендерного равенства на 2006–2016 гг. Эта стратегия воплощает в себе готовность Правительства к проведению серьезной работы по достижению гендерного равенства. В этой главе представлена оценка того, в какой мере содержание этой стратегии обеспечило результативное и плодотворное выполнение задач гендерной политики в Казахстане. В главе особое внимание уделяется вопросу согласования задач, относящихся к гендерному равенству, с государственным стратегическим планированием более широкого охвата, с тем, чтобы гендерная проблематика не оставалась на периферии правительственной деятельности. Также представлен анализ участия различных правительственных и неправительственных заинтересованных сторон в подготовке задач гендерного равенства. Изложенные в этой главе ключевые выводы и рекомендации по государственной политике имеют целью сформировать фундамент для Концепции семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года.*

## Описание стратегического плана действий по установлению гендерного равенства

26. Расширение прав и возможностей, как женщин, так и мужчин для максимально эффективного стимулирования более инклюзивного и устойчивого развития общества требует четкого комплексного видения гендерного равенства в обществе, подкрепленного хорошо проработанным стратегическим планом по достижению конкретных целей и задач (ОЭСР, 2014b). В «Рекомендации Совета по вопросам гендерного равенства в общественной жизни» (ОЭСР, 2015 г.) авторы настаивают на необходимости разработки и реализации общегосударственной стратегии установления гендерного равенства и широкого внедрения данного вопроса, которая будет включать в себя следующее:

- i) разработка обоснования, планов работы, определение приоритетов, сроков, задач, предполагаемых результатов и/или целей, эффективное планирование политики в государственных учреждениях, направленных на установление гендерного равенства. Данные меры должны сопровождаться информационными кампаниями и разъяснительной деятельностью, кроме того, необходимы стратегия взаимодействия со СМИ и проведение регулярных обзоров.
- ii) привлечение имеющих отношение к данной теме правительственных и неправительственных заинтересованных сторон для обеспечения всестороннего рассмотрения вопросов гендерного равенства;
- iii) использование двойственного подхода к преодолению гендерного дисбаланса посредством широкого внедрения гендерных подходов и конкретных целенаправленных действий, способствующих установлению гендерного равенства.

27. Общегосударственное видение по вопросу гендерного равенства может задать вектор и определить модель восприятия, которые, в свою очередь, будут влиять на ожидания и поведение, как мужчин, так и женщин. Оно также сможет направить и синхронизировать планирование, реализацию и оценку различных правительственных мероприятий. С опорой на концепцию гендерного равенства, соответствующая стратегия может задать тон и направить развитие конкретных программно-нормативных действий в различных правительственных учреждениях для обеспечения комплексного устойчивого развития и реализации реформ, касающихся гендерного равенства. Стратегия также может помочь внедрить международные стандарты, связанные с гендерным равенством.

28. Страны-участницы ОЭСР используют государственные стратегии в качестве средства для выработки комплексного подхода к выполнению международных обязательств, а также конкретных приоритетных задач на государственном уровне. Опыт стран-участниц ОЭСР свидетельствует о том, что для установления действительного гендерного равенства стратегия должна быть ориентирована на все аспекты равенства, включая равенство перед законом, равные возможности и равенство в отношении права голоса для того, чтобы мужчины и женщины имели справедливый и равноправный доступ к информационным услугам, правосудию, ресурсам, привилегиям и ответственности.

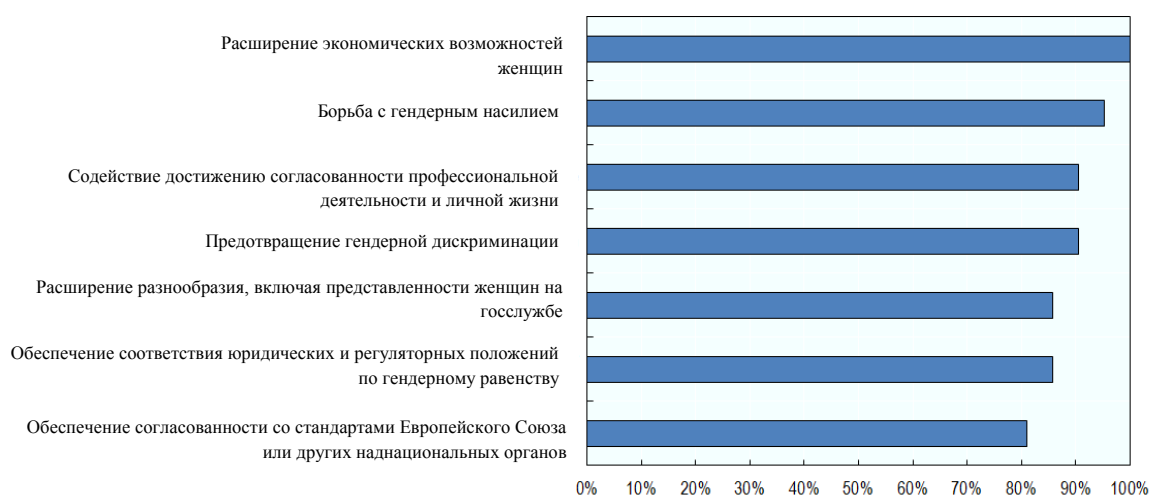
29. В большинстве стран ОЭСР видение и стратегия установления гендерного равенства, как правило, характеризуются следующим (ОЭСР, 2014 г.):

- решение вопросов недопущения дискриминации или гендерного равенства в вопросах занятости, образования, и здравоохранения;
- установление горизонтальных целей и определение связей для улучшения процесса сотрудничества между государственными структурами, а также национальными и международными организациями;
- оценка и распространение информации, касающейся законодательства о правах женщин, включая соответствующие реформы;
- разработка и применение инструментов, методов и тренингов по вопросу проведения гендерного анализа;
- разработка индикаторов для оценки успехов на пути установления гендерного равенства, сбора и применения данных с разбивкой по полу, а также определения эффективности инициатив по вопросу гендерного равенства.

30. В том, что касается приоритетных направлений, стратегии, в основном, сосредоточены на следующих темах (см. рис. 6):

- расширение прав и возможностей женщин в экономике;
- борьба с гендерным насилием;
- содействие достижению баланса профессиональной деятельности и личной жизни;
- предотвращение гендерной дискриминации;
- расширение разнообразия и соблюдение законодательства и политик в отношении гендерного равенства.

**Рисунок 6. Тематические направления стратегий по установлению гендерного равенства (2012 г.)**



Источник: «Исследование национальных систем, занимающихся вопросом гендерного равенства, государственной гендерной политики и лидерства» (ОЭСР, 2011 г.)

31. Во вставке 2 представлена информация о национальной гендерной политике в Корее и Испании.

Вставка 2. Национальные гендерные стратегии в Южной Корее и Испании

*«Опорный план разработки политики гендерного равенства» в Корее*

Министерство по вопросам гендерного равенства и семьи разработало «Национальную гендерную стратегию Кореи» с целью укрепления гендерного равенства в стране. План рассчитан на пять лет.

Он направлен на выполнение семи задач:

- создание культуры гендерного равенства;
- способствовать установлению баланса между трудовой деятельностью и личной жизнью;
- решение проблемы гендерного дисбаланса при трудоустройстве;
- решение проблемы представленности женщин в государственной и международной сферах;
- искоренение насилия и защита прав человека;
- улучшение состояния здоровья и благосостояния;
- создание стабильной законодательной платформы для установления гендерного равенства.

Среди наиболее приоритетных задач можно выделить следующие:

- повышение низкого в настоящее время уровня участия женщин на рынке труда;
- выработка норм соотношения трудовой деятельности и личной жизни для женщин и мужчин и стимулирование их соблюдения;
- расширение доступа женщин к руководящим ролям.

*«Стратегический план предоставления равных возможностей на 2014–2016 гг.» в Испании*

Национальная гендерная стратегия Испании — это механизм, с помощью которого правительство определяет приоритетные меры и задачи в вопросе борьбы с устойчивой гендерной дискриминацией, которая до настоящего времени распространена в стране, и обеспечения равных возможностей для женщин и мужчин. План рассчитан на три года.

План направлен на выполнение следующих приоритетных задач:

- Сократить неравенство, сохраняющееся на рынке труда и в экономике (в частности, неравенство в оплате труда).
- Оказывать поддержку в поиске баланса личной, семейной и трудовой жизни.
- Искоренить все формы насилия в отношении женщин.
- Улучшить вовлеченность женщин в политическую, экономическую и социальную жизнь.
- Развивать равные возможности для женщин и мужчин посредством образования.
- Повсеместно внедрять принцип равного отношения и возможностей в государственных программах и мерах.

Источники: Разработка и реализация «Опорного плана разработки политики гендерного равенства» [http://www.mogef.go.kr/eng/policy/index06\\_01.jsp](http://www.mogef.go.kr/eng/policy/index06_01.jsp); «Стратегический план предоставления равных возможностей на 2014–2016 гг.»

<http://www.inmujer.gob.es/actualidad/PEIO/docs/PEIO2014-2016Ingles.pdf>

## Краткий обзор видения и стратегии гендерного равенства в Казахстане

32. В Казахстане была проделана впечатляющая работа по определению долгосрочного видения и задач (ОЕСД 2014а). В Стратегиях Казахстан – 2050, 2030 и 2020 государство представило перспективный план законодательных реформ на последующие 35 лет, который затрагивает все уровни государственных структур.

33. В отношении гендерного равенства Казахстан дал ряд международных обязательств, например, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Пекинская декларация и Платформа действий, Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, и недавно принятые Цели в области устойчивого развития. В совокупности, эти обязательства представляют собой своеобразное мерило для оценки приверженности страны принципам гендерного равенства.

34. Конституция Республики Казахстан поддерживает принцип правового равенства всех граждан. Правительство утвердило Национальный план действий по улучшению положения женщин в Республике Казахстан. В него входило 12 направлений<sup>1</sup> из Пекинской Платформы действий. Затем после Стратегии в 2003 году была разработана Концепция гендерной политики в Республике Казахстан<sup>2</sup>. Она определила основные направления гендерной политики в Казахстане и послужила основой для разработки Стратегии гендерного равенства в Республике Казахстан на 2006–2016 гг., в качестве основного документа.

35. В 2009 году благодаря руководящей роли и приверженности депутатов и активистов в области гендерного равенства, Парламент принял два важных закона «О профилактике бытового насилия» и «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин»<sup>3</sup>, которые составляют основу будущих мер по достижению реального равенства в Казахстане. Первый закон определяет рамки «бытового насилия» и типы мер по его предупреждению. Он также устанавливает сферу компетенции (права и обязанности) уполномоченных органов (органов местного самоуправления, государственных учреждений и НПО) при проведении мероприятий по профилактике бытового насилия. Второй закон, в свою очередь, устанавливает существующую законодательную базу для создания условий для гендерного равенства во всех сферах государственной и общественной жизни, а также для реализации гендерного равенства в Казахстане.

36. Стратегия гендерного равенства в Республике Казахстан на 2006–2016 гг. (далее — «Стратегия»), основываясь на обязательстве Казахстана по реализации положений Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, выделяет семь приоритетных направлений, связанных с реализацией гендерной политики государства. В их число входят следующие:

- гендерное равенство в государственной, политической и экономической сферах
- гендерное образование
- улучшение репродуктивного здоровья мужчин и женщин

- профилактика гендерного насилия
- укрепление института семьи
- просветительская работа по гендерному равенству.

37. В Стратегии также описываются стратегические задачи в сфере институционального развития с целью создания необходимых условий для обеспечения равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин. Стратегия предполагает широкое внедрение гендерных подходов через указание на необходимость «внедрить гендерные подходы в разработку, реализацию и контроль за исполнением национального законодательства, республиканских и местных бюджетов и государственных социально-экономических программ».

38. Несмотря на то, что необходимость расширения прав и возможностей женщин в политической и экономической сферах постоянно упоминается в заявлениях Президента в контексте вопроса гендерного равенства, роль женщины зачастую связывается главным образом с материнством, семьей и демографической политикой. Хотя и традиционные общественные ценности все еще присутствуют в Казахстане, вместе с тем, необходимо позаботиться о том, чтобы упрощенное представление о ролях женщины не привело к укреплению гендерных стереотипов о роли и месте женщины в обществе, а также не помешало работе по продвижению гендерного равенства в Казахстане.

39. Период действия Стратегии гендерного равенства истекает в 2016 году. Национальная комиссия по делам женщин обратилась с запросом о подготовке независимого отчета с целью оценки достигнутых результатов в продвижении гендерного равенства за прошедшее десятилетие и извлечения практического опыта (см. вставку 3). На основе результатов данной оценки проводятся обсуждения с целью разработки содержания и формы новой государственной программы гендерного равенства. Это дает Правительству Казахстана беспрецедентную возможность расширенного применения общегосударственного фактологического подхода к разработке будущей программы, направленной на достижение гендерного равенства. Согласно докладу Председателя Национальной комиссии по делам женщин Президенту Республики Казахстан о предварительных результатах реализации Стратегии гендерного равенства на 2006–2016 гг., правительство разработало новый долгосрочный документ - Концепцию семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года.

40. Концепция семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года определяет цель гендерной политики как «равенство прав, преимуществ, обязанностей и возможностей для мужчин и женщин во всех сферах общественной жизни и искоренение всех форм и проявлений дискриминации по признаку пола». Эти цели предлагается достигнуть следующими путями: укрепление института гендерного равенства путем государственного регулирования и внедрение гендерной оценки в систему государственного и бюджетного планирования; обеспечение для мужчин и женщин равного доступа ко всем категориям ресурсов, необходимым для предпринимательской деятельности; создание условий для равноправного трудоустройства мужчин и женщин; предотвращение насилия в отношении женщин; развитие гендерного просвещения; расширение женского участия в обеспечении мира и безопасности. Цели концепции политики гендерного равенства включают, помимо прочего, создание механизмов и условий для эффективного планирования и координации деятельности на центральном и

местном уровнях в целях реализации гендерной политики; внедрение гендерного бюджетирования и гендерно-чувствительного государственного планирования (см. главу 4). Концепция также устанавливает специфические отраслевые цели, а именно, достижение 30% представленности женщин в органах исполнительной, законодательной и судебной власти на уровне принятия решений, в государственном, квазигосударственном и корпоративном секторах. Еще одной целью является сокращение гендерного разрыва в средних уровнях заработной платы мужчин и женщин.

41. В отличие от Стратегии гендерного равенства на 2006–2016 гг., Концепция семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года сочетает в себе аспекты гендерного равенства и института семьи вместо создания отдельной стратегии гендерного равенства в Казахстане, хотя цели и мероприятия представляются в достаточной мере разделенными в текущей редакции проекта, равно как и стратегии реализации, которые представлены отдельно для политики по делам семьи и гендерной политики. С одной стороны, безусловно, вопросы гендерного равенства тесно связаны с вопросами семьи, поскольку мужчины и женщины часто становятся отцами и матерями (Adema., 2013). Безусловно, семейная политика может выступать важным инструментом развития гендерного равенства. Например, семейная политика, предусматривающая поддержку в рамках формальной системы ухода за детьми и определенные периоды отпуска для отцов, может способствовать достижению гендерного равенства за счет сокращения различий в поведении отцов и матерей на рынке труда и увеличить предложение женских кадров (ОЭСР, 2011b). В ряде стран ОЭСР сохраняется тенденция к объединению аспектов гендерного равенства и семьи в институциональных системах (Германия, Турция, Франция, Корея и др.). С другой стороны, несмотря на то, что, семейная политика является составной частью социальной политики, вопрос гендерного равенства выходит далеко за пределы семейной политики, затрагивая все другие сферы, включая здравоохранение, образование, судебную систему, транспорт, экономику, инфраструктуру. Более того, инструменты семейной политики не могут в полной мере решать вопросы гендерного равенства. Опыт стран ОЭСР показывает, что для решения вопросов гендерного равенства необходим глобальный подход, поддерживающий: 1) принятие специальных мер по устранению гендерного разрыва (например, в политике, на рынке труда, в доступе к правосудию) и 2) обеспечение разработки политики с учетом гендерного аспекта во всех ее сферах (см. главу 4). При отсутствии четкого разграничения между вопросами гендерного равенства и семейной политики, страны не только рискуют исключением женщин из семейных групп (например, молодые, незамужние, нерожавшие женщины), но также и сформировать стереотипы посредством ограничения возможных ролей женщин, главным образом, до материнской и супружеской.

42. Исходя из этого опыта, при разработке новой государственной политики в отношении гендерного равенства и семьи Казахстан будет иметь существенные преимущества наличия четко определенных и отдельных целей и задач для обоих направлений политики, равных по значимости. Несмотря на то, что некоторые цели одинаково актуальны как для женщин, так и для мужчин, такие как равное соотношение неоплаченного труда, удобные для семей трудовые расписания, необходимо четко выделять специфические цели, касающиеся расширения прав и возможностей женщин в политике и экономике. Несмотря на то, что семейная политика может использоваться как инструмент расширения целей гендерного равенства, политика гендерного равенства должна рассматриваться как обобщенная многоаспектная стратегия, выходящая за рамки проблематики семьи и затрагивающая все стороны общественной жизни. Элементы этого



подхода уже включены в Концепцию семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года.

43. Концепция семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года будет реализовываться посредством последующих планов действий, в которых будут описываться конкретные мероприятия, ответственные ведомства на центральном и местном уровнях, сроки реализации и формы отчетности. Первый план действия будет составлен на период 2017–2019 годы. В перспективе будет важно, чтобы новая концепция сопровождалась эффективными механизмами оценки и мониторинга, а также необходимыми институциональными мощностями для реализации на центральном и местном уровнях (т.е. секретариаты). Эффективность будущей программы гендерного равенства также повысится за счет выработки показателей промежуточных и конечных результатов, которые позволят отслеживать проделанную работу в плане гендерного равенства в режиме реального времени на основе данных, разграниченных по половому признаку.

Вставка 3. Результаты оценки Стратегии гендерного равенства в Республике Казахстан на 2006–2016 гг.

Стратегия гендерного равенства в Республике Казахстан была утверждена Президентом в 2006 году на десятилетний период.

Стратегия имела внутреннюю иерархию приоритетов: основное внимание обращалось на участие женщин в политике и экономике, здоровье женщин и предотвращение насилия; далее рассматривался вопрос гендерного равенства в образовании, меньшее внимание уделялось семейной политике и воздействию средств массовой информации.

- Основными достижениями Стратегии в области регуляторных реформ стали два закона, принятые в 2009 году — «О профилактике бытового насилия» и «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин».
- Еще одно из направлений реформы регулирования, предусмотренных Стратегией, заключалось во включении гендерной проблематики в число критериев оценки всех вновь разрабатываемых законопроектов. Однако данный аспект Стратегии еще не в полной мере реализован. Оценка с учетом гендерной проблематики не является четко установленным требованием согласно Правилам проведения научной экспертизы проектов нормативных правовых актов (Постановление Правительства РК №359 от 5 апреля 2011г. <sup>1</sup> ). Гендерное бюджетирование тоже пока не является неотъемлемой частью бюджетного процесса.
- Значительное внимание в Стратегии уделяется представительству женщин на уровне принятия решений. Определена цель достижения 30% представительства женщин во власти на уровне принятия решений в соответствии с требованиями Пекинской платформы действий 1995 года. В этом отношении отмечаются существенные результаты, однако, уровень заявленный в Стратегии, не достигнут. В 2015 году представительство женщин в Парламенте достигло 27,1% в нижней палате (Мажилисе). Женщины составляют 55% от общего числа судей и 36,4% от числа судей в Верховном суде, при этом только 8,5% - в числе председателей судов и судебных коллегий.
- Что касается исполнительной власти, женщины составляют 55% административных

государственных служащих (50 179 в 2015 г.) и только 8,4% государственных служащих, занимающих политические должности (40 из 405 человек).

- Что же касается экономической активности женщин, то в Стратегии не были определены целевые уровни. Тем не менее, в отчетах Комитета по статистике отмечаются определенные сдвиги в вовлечении женщин в рынок труда и предпринимательскую деятельность. Уровень безработицы среди женщин снизился с 9,2% в 2006 г. до 5,7% в 2015. Однако, отношение заработной платы женщин к заработной плате мужчин в 2015 г. оставалось на том же уровне — 66%. Количество предприятий МСБ, возглавляемых женщинами, достигло 647 082 в 2015 г. (42% от общего числа), при этом большинство из них (533 515) — индивидуальные предприниматели, и только 17,5% - фирмы и фермерские хозяйства.
- В сфере образования Стратегией предусмотрено внедрение гендерного компонента на всех уровнях. Однако системные подходы к гендерно-ориентированному образованию и учету гендерной проблематики не были включены в образовательные стандарты. Гендерная экспертиза учебников также не была внедрена. Тем не менее, некоторые индикаторы, включенные в Стратегию как инструменты мониторинга прогресса в сферах образования и науки, показывают определенные достижения. Так, число женщин, являющихся научными сотрудниками, за период с 2011 по 2015 увеличилось на 70%.
- Несмотря на всю работу, проделанную в области профилактики насилия в отношении женщин, уровень насилия в период 2011–2015 гг. увеличился в 1,5 раза.
- В сфере здравоохранения отмечено значительное увеличение средней продолжительности жизни для обоих полов — с 72 до 76,9 года у женщин и с 61 до 67,5 года у мужчин.
- Наиболее впечатляющие результаты достигнуты в профилактике материнской смертности. Этот показатель снизился с 40,5 смертей на 100 000 живорождений в 2006 г. до 12,5 — в 2015. Заболеваемость анемией среди женщин (серьезная проблема для Казахстана) значительно сократилась за десятилетний период. Однако проблемы в этой области сохраняются. Так, проблема бесплодия до сих пор актуальна для 15% женщин.
- Одна из существенных регуляторных мер в области семейных отношений: в 2016 году в Казахстане создан институт Уполномоченного по правам ребенка.

<sup>1</sup> В настоящее время происходит замена новыми «Об утверждении Правил проведения научной экспертизы проектов нормативных правовых актов» (Постановление ПРК № 497 от 31 августа 2016 г.), что предполагает оценку возможных последствий данного законопроекта по равным правам и возможностям для мужчин и женщин (необходимо обозначить причины и условия таких последствий)

Источник : Ильясова А. (2016) Доклад об оценке Стратегии гендерного равенства в Республике Казахстан на 2006–2016 гг., Стратегия гендерного равенства в Республике Казахстан на 2006–2016 гг.

## Согласование стратегии гендерного равенства с общим процессом планирования политики

44. В отношении эффективности политики, в Рекомендации Совета по вопросам гендерного равенства в общественной жизни (2015) подчеркивается важность использования «общегосударственного» подхода, который позволит обеспечить эффективное планирование политики в государственных учреждениях, направленных на установление гендерного равенства (см. вставку 1). Из результатов работы ОЭСР можно сделать вывод о том, что для того, чтобы общесистемные приоритеты гендерного равенства стали организационными целями и задачами в различных нормативных областях и административных подразделениях, нормотворчество должно использовать принцип «каскада», согласно которому правительство определяет стратегические цели, которые накладываются на приоритетные задачи и цели, направленные на получение результата, отраслевых министерств и агентств<sup>4</sup>.

45. Соответственно, страны ОЭСР все больше согласовывают свои программы гендерного равенства и широкого внедрения с общим видением и стратегическим планированием государства (см. вставку 3).

### Вставка 4. Стратегическое согласование политики гендерного равенства

Мексика продемонстрировала все более ответственное отношение к достижению действительного равенства между мужчинами и женщинами посредством своих законов, нормативных актов, политики и целей развития. Страна добилась больших успехов в последовательном согласовании правовых документов, документов по политике и планированию с включением гендерного аспекта во все мероприятия правительства. Среди примеров согласования политики можно выделить следующие меры: 1) принятие в 2006 году Общего закона о равноправии между мужчинами и женщинами; 2) включение требований по широкому внедрению гендерных подходов в Закон о планировании и Федеральный закон о подотчетности в налогово-бюджетной сфере; 3) определение гендерного аспекта как комплексной цели развития в рамках Национального плана развития на 2013–2018 гг.; 4) разработка Национальной программы обеспечения равенства возможностей и недопущения дискриминации (PROIGUALDAD) на 2013–2018 гг. для реализации этой комплексной цели. Последующие рамочные программы также приняты на местном уровне, хотя и неравномерно. В результате применения этого общегосударственного подхода к широкому внедрению гендерных подходов, цели, направленные на установление гендерного равенства, включены в документы по стратегическому планированию отраслевых министерств (например, Отраслевая программа по здравоохранению на 2013–2018 гг., Отраслевая программа по равенству в образовании и т. д.).

В Мексике, несмотря на то, что гендерное равенство не полностью интегрировано в Национальный план в качестве сквозного принципа, в плане содержится явное указание на гендерное равенство в одном из разделов. Таким образом осуществляется попытка поместить проблему гендерного равенства в разряд наиболее актуальных вопросов политической повестки дня. Идея заключается в том, чтобы увязать концепцию гендерного равенства с основными направлениями государственной политики, направленными на обеспечение равенства для всех граждан.

Источники: Ожидается публикация, ОЭСР (2016), *Обзор гендерной политики Мексики*, Издательство ОЭСР, 2016 ; ОЭСР (2014), *Женщины, государственное управление и формирование политики в странах*

ОЭСР: продвижение многообразия в целях инклюзивного роста, Издательство ОЭСР, 2014.

46. В рамках Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2020 года Казахстан поставил себе цель укрепить гендерное равенство к 2020 году с учётом дальнейшей модернизации политической системы страны<sup>5</sup>. Однако в то время как в других приоритетных областях Стратегии устанавливаются измеримые цели (например, увеличение доли малого и среднего бизнеса в ВВП на 7–10 процентных пунктов), нехватка гендерно-обусловленных целей и гендерно-ориентированных целевых показателей в других областях усложняет процесс оценки эффективности установления гендерного равенства. Кроме того, Казахстан предпринял важные меры по интеграции конкретных целей по укреплению гендерного равенства и расширению прав и возможностей женщин в отраслевые политики, например, в образовании и здравоохранении. В тех случаях, когда Стратегия гендерного равенства в Республике Казахстан на 2006–2016 годы дополнялась планами действий по реализации, индикаторы, описанные в Стратегии гендерного равенства, практически отсутствовали в отраслевых планах и программах.

47. В рамках недавно принятого «Плана нации -100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ» (далее — «100 шагов») Казахстан приступил к реализации широкого спектра инициатив по реформированию. Такие инициативы в сфере государственного управления направлены на создание системы государственного управления, способной поддерживать модернизацию страны. Объявленные реформы, предусматривают создание системы государственного управления по конкретным результатам (Шаг 91) и формирование компактной системы государственного планирования (Шаг 92). В частности, в ноябре 2015 года Президент Республики Казахстан подписал указ<sup>6</sup>, в соответствии с которым министерства наделяются полномочиями по принятию собственных стратегий и операционных планов на основе проекта, утверждаемого Министерством национальной экономики и Министерством финансов. Теперь эти стратегические планы учитывают взаимосвязь между стратегическим и бюджетным планированием и целевыми показателями. Детальное описание деятельности, показателей эффективности и бюджетных программ, в свою очередь, перенесены в бюджетный документ.

48. Тот факт, что данные реформы государственного управления совпадают с Концепцией семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года (далее — концепция гендерной политики), дает своевременные возможности. В проекте концепции гендерной политики признается, что многие из сохраняющихся гендерных разрывов формируются в результате отсутствия гендерных подходов в отраслевом государственном планировании, что, в свою очередь, может привести к сокращению ресурсов, доступных для развития гендерного равенства. Для решения этой проблемы новая концепция гендерной политики может использоваться как инструмент обеспечения гендерно-ориентированного государственного планирования во всех сферах, включая здравоохранение, образование, энергетику, транспорт и коммуникации. Если говорить более конкретно, введение требований по включению гендерно-ориентированных целевых показателей во все национальные и отраслевые программы и стратегические планы министерств станет значимым шагом для успешного широкого внедрения гендерных подходов во всех отраслевых программах и мероприятиях. Не менее важно будет связать гендерно-ориентированные показатели в оценке результатов стратегических планов и требования отраслевых программ к отчетности и аудиту.

Наконец, включение учета гендерных факторов в меморандумы о взаимопонимании между министрами и Премьер-Министром может стать эффективным способом привлечения внимания к этому критически важному аспекту политики.

### **Использование стратегии гендерного равенства для достижения результатов политики гендерного равенства**

49. В Рекомендации Совета по вопросам гендерного равенства в общественной жизни 2015 г. отмечается, что стратегии гендерного равенства будут эффективны лишь при наличии обоснования, планов мероприятий, приоритетов, сроков исполнения, задач, ожидаемых результатов и/или целей установления гендерного равенства (см. вставку 1). Опыт стран ОЭСР показывает, что для того чтобы не остаться лишь формальными заявлениями, политика гендерного равенства должна содержать четко сформулированные измеримые стандарты и цели, обеспечивать поддержку потенциала в различных государственных учреждениях, а также подкрепляться способами отчетности, мониторинга и оценки. (ОЭСР, 2014 г.). Более половины стран ОЭСР сообщают о том, что ими были определены измеримые цели, а также четко распределены права и обязанности по разработке политики гендерного равенства в стране. Как описывалось ранее в данной главе, в стратегиях стран ОЭСР, как правило, содержатся индикаторы для оценки успехов на пути установления гендерного равенства. Для определения результативности гендерных инициатив собираются и используются данные с разбивкой по полу.

#### **Вставка 5. Стратегический план предоставления равных возможностей на 2014–2016 годы в Испании**

В испанском «Стратегическом плане предоставления равных возможностей на 2014–2016 годы» представлены сферы деятельности, которые были определены Правительством в качестве приоритетных; кроме того, там же перечислены задачи, которые необходимо исполнить в рамках указанных сфер деятельности, определены действия и основные меры, которые необходимо предпринять для выполнения перечисленных задач. Также здесь указаны лица, ответственные за исполнение, лица, обеспечивающие координацию и поддержку в ходе выполнения различных задач. Предусматриваются рекомендации по проведению программы оценки, в рамках Стратегического плана предоставления равных возможностей, которые способствуют тому, что соответствующие ответственные лица будут вырабатывать комплексы показателей по каждой задаче плана. Такие показатели должны позволять отслеживать реализацию и, соответственно, оценку полученных результатов. Показатели могут использоваться для предоставления данных, которые бы помогли дать количественную оценку мероприятиям и их эффектам; показатели также могут оказаться полезными при составлении промежуточных отчетов по выполнению и оценке Стратегического плана предоставления равных возможностей, в особенности, в заключительной оценке. Для данной цели предлагаются различные типы индикаторов: 1) индикаторы продукта, отражающие количество и качество товаров или услуг; 2) индикаторы результата, описывающие непосредственный среднесрочный эффект; 3) индикаторы воздействия, представляющие среднесрочный и долгосрочный косвенный эффект Стратегического плана предоставления равных возможностей и эффекты других планов и программ, которые могут оказать значительное влияние на общество в целом<sup>7</sup>.

50. Стратегия гендерного равенства Казахстана содержит анализ сложившейся ситуации в области гендерного равенства в стране. В ней перечислены стратегические цели и определены индикаторы для мониторинга хода реализации. В стратегии также содержатся ожидаемые результаты по каждой тематической области. К Стратегии гендерного равенства прилагаются три плана мероприятий (на 2006–2008 гг., 2009–2011 гг. и 2012–2016 гг.), которые были утверждены Постановлением Правительства Республики Казахстан. Согласно данным планам мероприятий, центральным и местным органам власти поручается выполнение различных мероприятий и задач, устанавливаются требования к ежегодному предоставлению отчётности, а также выделяются бюджетные средства для реализации. Согласно плану мероприятий, Национальной комиссии поручено проводить регулярное измерение результатов работы с помощью требований о ежегодном предоставлении отдельными министерствами и местными органами управления отчётности о реализации Стратегии гендерного равенства.

51. В то время как в теории этот подход полностью соответствует критериям ОЭСР, на практике — и в контексте любой будущей стратегии — целесообразно предпринять дополнительные меры по оптимизации текущего подхода с целью упрощения его мониторинга и реализации. Это относится к каждой будущей стратегии или программному документу. Так, проект суммативной оценки реализации Национальной гендерной стратегии 2006–2016 также подтвердил, что превалирование количественных показателей (например, количество тренингов, просветительных мероприятий и т.д.) в планах действий приводило к значительному ограничению возможностей государства оценивать текущую проделанную работу по обеспечению гендерного равенства. В дальнейшем, показатели любой будущей гендерной стратегии целесообразно разделить на показатели промежуточных (output) и конечных (outcome) результатов, что позволит лучше обосновать динамику изменений и сделать политику реальной и способной обеспечить необходимое воздействие за счет системы измерения. Для того, чтобы проблематика гендерного равенства не вытеснялась из приоритетного поля государства, как в проектировании, так и реализации, мониторинг и оценку любых будущих стратегий гендерного равенства необходимо согласовать со Стратегией развития Казахстана на 2050, а также со «100 шагами». Наконец, со временем, Национальная комиссия может рассмотреть возможность консолидации всех отчетов из центральных, региональных и местных властей и прочих заинтересованных сторон в один годовой отчет по Положению гендерного равенства в Казахстане, который можно было бы представлять в парламент. Такая практика освоена многими странами-участницами ОЭСР, и способна обеспечить необходимую видимость и импульс для развития работы по гендерному равенству в Казахстане.

52. Данный раздел показывает, что согласование политики гендерного равенства с национальными целями развития — это эффективный способ обеспечения того, что политика гендерного равенства не будет занимать последнее место на повестке дня правительства. В следующих главах показано, что, помимо согласования политики, эффективность стратегий гендерного равенства также зависит от наличия организационной структуры, достаточного финансирования, необходимого потенциала различных государственных структур, прозрачности, а также механизмов мониторинга и оценки.

## Привлечение заинтересованных сторон к разработке политики гендерного равенства

53. Действенная стратегия гендерного равенства подразумевает привлечение соответствующих правительственных и неправительственных заинтересованных сторон к ее разработке, реализации и оценке, с целью обеспечения всестороннего и полного охвата вопросов гендерного равенства (см. вставку 1 о Рекомендации ОЭСР 2015 г. по вопросам гендерного равенства в общественной жизни). Более того, вовлечение заинтересованных сторон является ключевым условием отражения различных точек зрения и определения реальных потребностей страны посредством анализа фактических данных. С одной стороны, вовлечение заинтересованных сторон предусматривает активное участие и вклад всех министерств и государственных органов в масштабах всех уровней власти для обеспечения необходимой поддержки и большей ответственности на этапах реализации, мониторинга и оценки гендерных стратегий. С другой стороны, потребуется взаимодействие с обществом и гражданами — как женским, так и мужским населением, — имеющими различные уровни образования, работающими в различных областях профессиональной деятельности, разного возраста, расовой принадлежности, способностей и семейного положения, в рамках хорошо подготовленных консультационных процессов.

54. Страны-члены ОЭСР сообщают, что эффективное участие общественности и широкого круга представителей населения является ключевым инструментом повышения прозрачности, эффективности и результативности принятия решений, в том числе большего учета гендерной специфики (ОЭСР, 2014b). Например, Национальная программа Греции по вопросам гендерного равенства на 2010–2013 годы была разработана на основе обстоятельных консультаций с женскими организациями, и сама программа была призвана проводить «непрерывные и систематические консультации с гражданским обществом по вопросам реализации программы» с использованием интерактивного портала и реформы Национального комитета по вопросам равенства между мужчинами и женщинами, что подчеркивает развитие консультационной практики и сотрудничества с гражданским обществом. Еще один важный пример можно взять с Испании. При разработке целей и мер гендерной стратегии «Стратегический план по обеспечению равных возможностей в 2014–2015 гг.», Исполнительный комитет правительства по вопросам политики в области равенства также принял во внимание значимое сотрудничество всех отделов для реализации данной стратегии. Текст, составленный по результатам рабочего периода, был направлен в Совет по вопросам участия женщин, являющийся коллегиальным органом для проведения консультаций и созданный с целью представления канала участия женщин в процессе эффективного достижения принципа равенства в обращении и возможностях женщин и мужчин, а также с целью борьбы с дискриминацией по половому признаку<sup>8</sup>.

55. В Казахстане, по вопросу взаимодействия с государственными заинтересованными сторонами, необходимо провести дополнительную работу по углублению вовлечения отраслевых министерств и местных администраций в подготовку программ и стратегий гендерного равенства. Текущие проблемы в обеспечении активного участия всех государственных заинтересованных сторон имеют двойственный характер: неравные ограниченные возможности проведения обширных консультаций Национальной комиссией вследствие ограниченных ресурсов и ограниченные возможности отраслевых министерств в проведении исследований и анализа, а также разработки проектов, которые уже не были включены в их стратегический план.

Процесс разработки новой Концепции семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года показал определенный прогресс. Государственные органы организовали общественные слушания по обсуждению проекта концепции. Кроме того, Национальная Комиссия организовала круглые столы для обсуждения проекта Концепции с участием представителей различных государственных органов, неправительственных организаций и международных экспертов.

Согласно Закону «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей» на момент его принятия центральным органам исполнительной власти поручалось разработать концепции и программы по вопросам гендерного равенства, а местным исполнительным органам поручалось разработать региональные программы по обеспечению гендерного равенства.<sup>9</sup> Тем не менее, поправка к закону, принятая в 2013 году, исключает данные положения. В соответствии с действующим законодательством, правительство отвечает за разработку основных направлений государственной политики по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин; центральные органы исполнительной власти несут ответственность за участие в реализации государственной политики, взаимодействие с государственными органами и общественными объединениями по вопросам гендерного равенства. В дополнение к вышеупомянутой поправке, на местные исполнительные органы возложена задача вносить предложения по совершенствованию законодательства по вопросам обеспечения равных прав и возможностей мужчин и женщин<sup>10</sup>, а также взаимодействовать с общественными объединениями по данному вопросу. Казахстан может рассмотреть вопрос о дальнейшем усилении роли отраслевых министерств и местных органов власти в разработке своей национальной политики. Такой подход будет способствовать повышению поддержки данных учреждений в отношении инициатив по обеспечению гендерного равенства, оказывая положительное влияние на реализацию и мониторинг.

56. Касательно взаимодействия с неправительственными организациями, в ходе бесед выяснилось, что женские общественные организации, насколько можно судить, играли активную роль в разработке Стратегии гендерного равенства на 2006–2016 гг. посредством участия в заседаниях Национальной комиссии. Тем не менее, в процессе консультаций большинство женских ассоциаций сообщили, что их деятельность финансируется правительством. В Казахстане, на многие общественные организации возложена задача реализации национальной гендерной стратегии. Страна извлечет выгоду от сосредоточения усилий на обеспечении инклюзивного охвата общественных организаций и граждан в рамках концептуализации и разработки политики гендерного равенства. В плане более широкого вовлечения граждан в формирование политики гендерного равенства, недавно принятый Закон Республики Казахстан «Об общественных советах» (от 2 ноября 2015 г. №383-V) обеспечивает хорошие возможности. Закон предусматривает создание общественных советов, через которые гражданское общество и граждане смогут активно участвовать в принятии государственных решений на всех уровнях. На местном уровне общественные советы учреждаются местными представительными органами — маслихатами областей, городов республиканского значения, столицы, городов и районов. Функции общественного совета на уровне сел, сельских районов, городов районного значения делегируются собранию местного сообщества. Максимальное использование таких советов в разработке новой политики гендерного равенства может помочь Казахстану в обеспечении инклюзивного подхода к разработке долгосрочной программы гендерного равенства. В этой связи гендерный баланс и представительство обоих полов в общественных советах могут



способствовать обеспечению инклюзивного охвата различных точек зрения и потребностей граждан, представляющих различные группы населения.

57. Как отмечалось ранее, правительством Казахстана обсуждались формы и содержание Концепции семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года. В текущие консультации, главным образом, в виде круглых столов, вовлечены представители ключевых государственных субъектов, парламентарии, организации гражданского общества, а также международные организации, такие как ПРООН, ОЭСР и ООН-Женщины. Консультационный процесс будет крайне важен для обеспечения как всестороннего охвата гендерной проблематики, так и развития во всех государственных участниках заинтересованности и ответственности за процесс реализации будущей программы гендерного равенства. Опираясь на эти наработки, создание надлежащих механизмов последующего контроля станет крайне важной задачей для того, чтобы консультационный процесс не оказался формальностью, а конечные результаты обсуждений отражали многообразие мнений и знаний всех участников процесса.

### **Применение двойственного подхода к обеспечению гендерного равенства**

58. Согласно Рекомендации Совета по вопросам гендерного равенства в общественной жизни (GEPL), «Страны-участницы актуализируют аспекты гендерного равенства в плане проектирования, разработки, внедрения и оценки соответствующей государственной политики и бюджетов [...] путем применения двойственного подхода к сокращению разрыва равенства посредством широкого внедрения гендерных подходов и применения конкретных целенаправленных действий по обеспечению гендерного равенства» (вставка 3). Государственная политика, законы и нормативные акты затрагивают все аспекты жизни женщин и мужчин. Тем не менее, внешне нейтральные меры государственной политики, законы и нормативные акты могут на практике иметь непреднамеренно дискриминационный характер, и оказывать различное влияние на мужчин и женщин. Поэтому идея продвижения и воспитания гендерного равенства имеет два уровня. Внедрение гендерных подходов необходимо осуществлять по всем направлениям политики, законов и нормативных актов, включая принятие конкретных мер по улучшению условий гендерного равенства.

59. Такой двойственный подход к обеспечению гендерного равенства также признается и пользуется поддержкой Совета Европейского Союза, который выступил в пользу «продолжения работ по повышению эффективности политики гендерного равенства путем применения двойственного подхода к обеспечению гендерного равенства и конкретных действий [...]»<sup>11</sup>. Соответственно, новая повестка дня устойчивого развития до 2030 года включает 17 целей, в числе которых и отдельные цели по обеспечению гендерного равенства и расширению прав и возможностей женщин и девочек (ЦУР 5), а также цели, включающие задачи гендерной проблематики. Данный двойственный или двухканальный подход также предложен в работе ПРООН, ООН-Женщины, ФАО и других учреждений ООН.

Вставка 6. Двойственный или двухканальный подход к обеспечению гендерного равенства в ЕС и ООН-Женщины

Европейская Комиссия

Европейская Комиссия придерживается двойственного подхода путем широкого внедрения гендерных подходов и инициирования конкретных мер. Широкое внедрение гендерной

проблематики представляет собой интеграцию гендерного равенства на всех этапах процесса разработки политики - разработка, внедрение, мониторинг и оценка для обеспечения равенства между женщинами и мужчинами. Иными словами, это оценка того, как меры государственной политики воздействуют на женщин и мужчин, при необходимости принимая меры по изменению мер государственной политики. Цель состоит в том, чтобы сделать гендерное равенство реальностью и улучшить формирование политики путем ее сближения с потребностями граждан.

В рамках процесса использовались статистические данные, индикаторы и контрольные показатели для мониторинга прогресса в реализации гендерного аспекта в различных областях политики, от трудоустройства до здравоохранения, от научных исследований до образования и так далее. В дополнение к широкому внедрению гендерных подходов, ЕС принял широкий спектр конкретных мер, таких как законодательные акты, информационные кампании или финансовые программы. Целью этих мер является решение конкретных проблем, таких как разрыв в оплате труда у женщин и мужчин, или устойчивая недопредставленность женщин, в частности, на рынке труда.

Подходы ООН-Женщины к широкому внедрению гендерной проблематики при составлении программ развития

Совещание группы экспертов ООН-Женщины на тему о «Подходах к широкому внедрению гендерных подходов при составлении программ развития» пришло к соглашению, что при составлении программ развития на страновом уровне данное широкое внедрение охватывает все программные меры по интеграции, а также обеспечивает равенство мужчин и женщин в рамках мер государственной политики и программ национального развития, включая меры, принятые правительствами на центральных и децентрализованных уровнях, представителями гражданского общества. Диапазон подходов программы широкого внедрения гендерных подходов включает в себя, в любой соответствующей стране и взаимодействующей комбинации:

- точечные мероприятия и программы для удовлетворения конкретных потребностей и условий различных групп населения из различных географических районов и/или организаций (таких, как женские общественные группы и организации);
- интегрированная деятельность, направленная на изменение или формирование существующей основной политики, инициатив сектора и правительственных систем;
- прямые вмешательства: например, предоставление услуг, субсидий, базовой защиты и крупномасштабной социальной мобилизации по отдельно взятым направлениям;
- косвенные меры: например, формирование фактологической базы, проведение исследовательской и аналитической работы, диалог по вопросам политики, организационного строительства, создания коалиций, инициативы по составлению бюджетов с учетом гендерной проблематики, развития потенциала, организационных реформ;
- краткосрочные меры: прогрессивные, переходные и/или подготовительные, например, медиа-кампании;
- долгосрочные меры: системные изменения; изменения в поведении и социальные перемены, с последующей трансформацией социальных норм;
- правительственные меры в различных секторах: такие, как новое законодательство, меры государственной политики, инициатива по генерированию данных или

распределений в национальном бюджете; а также

- отраслевые меры: например, в секторе здравоохранения, секторе безопасности, транспорта и т.д.

*Источник:* Европейский Союз (2011 год), Гендерное равенство в Европейском союзе, Бельгия; Сильви И. Коэн, Неина Сачдева, Шарон Тейлор и Патрисия Кортес. 2013 год. «Отчет совещания». Совещание группы экспертов ООН-Женщины, «Комплексные гендерные подходы при составлении программ развития: стратегическая направленность и достижение результатов в контексте развития» Санто-Доминго, 29 апреля — 3 мая.

60. Практически все страны-участницы ОЭСР применяют двойственный подход к обеспечению гендерного равенства путем реализации той или иной формы учета гендерной проблематики (см. главу 4). Например, на основе Стратегического плана по обеспечению равенства возможностей на 2014–2016 гг., в Испании было разработано семь направлений деятельности, на которых основан двойственный подход; он задействован в области трудоустройства и предпринимательства, согласованности и совместной ответственности, и участие в социальной, экономической и политической жизни, помимо других направлений. Наряду со стремлением к достижению данных целей в рамках гендерной стратегии, Испания преследует конкретные цели по поддержке принципа гендерного равенства, а также равных возможностей. В стране также разработаны методы усиления интеграции гендерной проблематики во всех программах и политике правительства.

61. В Казахстане двойственный подход к обеспечению гендерного равенства косвенно закреплён в Национальной стратегии гендерного равенства на 2006–2016 годы. Таким образом, для конкретных секторов Стратегия предусматривает целенаправленные меры по достижению гендерного равенства (например, в секторах здравоохранения и образования), а также учет гендерной проблематики путем внедрения гендерных подходов в разработку и реализацию законов, бюджетов, стратегий и программ на национальном и местном уровнях управления. Тем не менее, на практике, усилия по содействию гендерному равенству в Казахстане остаются изолированными и, как представляется, в первую очередь направлены на улучшение положения женщин в отдельных областях, таких как образование, предпринимательство, доступ к политическим возможностям и здравоохранению. Национальная комиссия уделяет значительное внимание равным правам женщин на государственной службе, включая равные возможности для трудоустройства, обучения и повышения. Вместе с тем, мало внимания уделяется проектированию и широкому внедрению гендерных подходов в процессе реализации. Кроме того, как отмечается в Стратегии гендерного равенства, многообразные проблемы данной сферы вытекают из ограниченного финансирования и потенциала в министерствах по реализации гендерной политики. Дополнительным препятствием является нехватка руководящих принципов и гендерно-разграниченных данных, необходимых для проведения такого анализа. Кроме того, беседы, проведенные ОЭСР в Астане, Атырау и Алматы, указывают на недостаточное понимание широкого внедрения гендерных подходов в деятельность местных органов управления и государственной службы.

62. В то время как точечные меры по обеспечению гендерного равенства и статус женщин имеют решающее значение в достижении гендерного равенства, есть риск смягчения эффективности таких мер при дифференцированном воздействии всех видов политики; нормативно-правовые акты, касающиеся как женщин, так и мужчин, не принимаются во внимание. Соответственно, при разработке новой Стратегии, будет важно продолжить применение двойственный подхода к обеспечению гендерного равенства.

равенства, подчеркивая сквозной характер гендерного равенства и оценку потенциала и ресурсов государственных органов управления, с целью активизации системы государственного управления, учитывающей гендерную проблематику. В следующей главе будут более детально описаны роли и обязанности всех государственных участников в разработке двойственного подхода к обеспечению гендерного равенства.

#### **Ключевые рекомендации:**

- ✓ *Четко разграничить цели, задачи и индикаторы политики гендерного равенства и семейной политики.* В то время как семейная политика может использоваться, как инструмент выполнения задач по обеспечению гендерного равенства, политику гендерного равенства необходимо рассматривать, как комплексную и многогранную стратегию, выходящую далеко за рамки семейной проблематики, и касающуюся всех аспектов общественной жизни. В связи с этим, несмотря на то, что некоторые цели вполне актуальны как для женщин, так и для мужчин, как, например, равное соотношение неоплаченного труда и меры поддержки семьи, важно обеспечить, чтобы специфические цели, касающиеся расширения прав и возможностей женщин в политике и экономике, были четко выделены.
- ✓ *Лучшим образом согласовать видение и политику обеспечения гендерного равенства с общим видением развития страны, а также с мерами государственной политики и программами в масштабах различных секторов и уровней власти, таким образом упрощая реализацию, а также учет и измерение результатов деятельности.* Рассмотреть возможность более широкого включения гендерных целевых показателей в государственных и отраслевых программах и стратегических планах, с целью развития гендерного равенства во всех сферах жизнедеятельности.
- ✓ *Разработать измеряемые показатели промежуточных и конечных результатов в рамках реализации будущей политики гендерного равенства до 2030 года* на основе анализа с разбивкой по половому признаку, реалистичных целевых индикаторов, четких ролей и обязанностей, механизмов мониторинга и оценки, а также средне- и долгосрочных стратегических перспектив в целях поддержки устойчивости деятельности по обеспечению гендерного равенства. Рассмотреть возможность разработки ежегодного «общегосударственного» доклада Парламенту о реализации стратегии гендерного равенства.
- ✓ *Расширить возможности для всестороннего вовлечения заинтересованных сторон в процесс проектирования, реализации и мониторинга будущей политики гендерного равенства,* включая центральные органы власти, отраслевые министерства, организации гражданского общества, научное сообщество, деловые круги, маслихаты и общественные советы. Гендерный баланс и представительство обоих полов во вновь создаваемых общественных советах могут способствовать обеспечению инклюзивного охвата различных взглядов граждан.
- ✓ *Усилить двойственный подход в рамках стратегии гендерного равенства*

*путем сосредоточения на отдельных мерах по продвижению гендерного равенства и широкого внедрения гендерных подходов, а также определению ясных ролей, полномочий и линий подотчетности в интересах широкого внедрения гендерных подходов в масштабах государственного управления всех уровней.*

## Примечания

<sup>1</sup> Включает в себя 12 разделов, посвященных женщинам и бедности, женскому образованию, здоровью, насилию в отношении женщин, женщинам и экономике, женщинам в правительственных структурах, институциональным механизмам продвижения женщин по службе, правам женщин, женщинам и СМИ, женщинам и окружающей среде и девочкам.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РК №1190 от 27 ноября 2003 г.

<sup>3</sup> [http://adilet.zan.kz/eng/docs/Z090000223\\_](http://adilet.zan.kz/eng/docs/Z090000223_)

<sup>4</sup> OECD (2015). The Governance of Inclusive Growth, OECD Publishing, 2015.

<sup>5</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 года № 922.

<sup>6</sup> Указ №120 «О внесении изменений и дополнений в некоторые указы Президента Республики Казахстан».

<sup>7</sup> Правительство Испании, <http://www.inmujer.gob.es/actualidad/PEIO/docs/PEIO2014-2016Ingles.pdf>

<sup>8</sup> Правительство Испании, <http://www.inmujer.gob.es/actualidad/PEIO/docs/PEIO2014-2016Ingles.pdf>

<sup>9</sup> Правительство Казахстана, [http://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/Z090000223\\_/08.12.2009](http://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/Z090000223_/08.12.2009)

<sup>10</sup> После внесения поправок, роль местных исполнительных органов была сведена к «внесению предложений»

<sup>11</sup> Заключение Совета 17605/13 — Совета Европейского Союза

## БИБЛИОГРАФИЯ

- Adema, Willem (2013). “Greater gender equality” *Family Matters*, 93, 7-16.  
<https://aifs.gov.au/publications/family-matters/issue-93/greater-gender-equality>.
- Asian Development Bank (2013), Kazakhstan: Gender Country Assessment, Philippines,  
[www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/34051/files/kazakhstan-country-gender-assessment.pdf](http://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/34051/files/kazakhstan-country-gender-assessment.pdf).
- Cohen, Sylvie I., Neena Sachdeva, Sharon Taylor and Patricia Cortes. (2013), Meeting Report, *Gender Mainstreaming Approaches in Development Programming: Being Strategic and Achieving Results in an Evolving Development Context*, UN Women Expert Group Meeting, Santo Domingo.
- Council of the European Union (2013), Council Conclusions 17605/13, *The Effectiveness of Institutional Mechanisms for the Advancement of Women and Gender Equality*, Brussels,  
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17605-2013-INIT/en/pdf>.
- Decree of the President of the Republic of Kazakhstan (2010), *Strategic Plan for development of the Republic of Kazakhstan until 2020*, No. 922, 1 February.
- European Commission (2011), Gender Equality in the European Union, Belgium,  
[http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/brochure\\_equality\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/brochure_equality_en.pdf).
- Government of Greece (2010), National Programme for Substantive Gender Equality 2010-2013,  
[www.isotita.gr/en/var/uploads/HOME%20PAGE/NATIONAL\\_PROGRAMME\\_GENDER\\_EQUALITY\\_2010\\_2013.pdf](http://www.isotita.gr/en/var/uploads/HOME%20PAGE/NATIONAL_PROGRAMME_GENDER_EQUALITY_2010_2013.pdf).
- Government of the Republic of Kazakhstan (2015), *The Law of the Republic of Kazakhstan On Public Councils*, 383-V.
- Government Resolution of the Republic of Kazakhstan (2003), *Concept of Gender Policy in the Republic of Kazakhstan*, No 1190, 27 November.
- Government Resolution of the Republic of Kazakhstan (1999), *National Plan of Action on Improving Women’s Status in the Republic of Kazakhstan*, No 999, 19 July.
- Government Resolution of the Republic of Kazakhstan (2002), *On measures to improve standard setting activities*, No 598, 30 May.
- Government Resolution the Republic of Kazakhstan (2009), *On approval of the Action Plan for 2009-2011 to implement the Gender Equality Strategy in the Republic of Kazakhstan for 2006-2016*, No 9, 15 January.

- Ilyasova A. (2016) Report on Evaluation of the Gender Equality Strategy of the Republic of Kazakhstan for 2006-2016, Gender Equality Strategy of the Republic of Kazakhstan for 2006-2016.
- INMUJER (2015), *Equal Opportunities Strategic Plan 2014-2016*, Madrid, [www.inmujer.gob.es/actualidad/PEIO/docs/PEIO2014-2016Ingles.pdf](http://www.inmujer.gob.es/actualidad/PEIO/docs/PEIO2014-2016Ingles.pdf).
- Korean Ministry of Gender Equality and Family (MOGEF), *Development and Implementation of the Basic Plan for Gender Equality Policies*, [www.mogef.go.kr/eng/pc/eng\\_pc\\_f001.do](http://www.mogef.go.kr/eng/pc/eng_pc_f001.do) (accessed 18 January 2017).
- Legal information system of Regulatory Legal Acts of the Republic of Kazakhstan, The Law of the Republic of Kazakhstan dated 8 December 2009 No.223 – IV, *On State Guarantees of Equal Rights and Equal Opportunities of Men and Women*, <http://adilet.zan.kz/eng/docs/Z090000223> (accessed 18 January 2017).
- National Commission on Gender, Family and Demography Policy (2016), *Family and Gender Concept of the Republic of Kazakhstan until 2030*, Decree of the President of the Republic of Kazakhstan, 6 December, No.384.
- OECD (2011a), *Doing Better for Families*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264098732-en>.
- OECD (2011b), *Survey on National Gender Frameworks*, Gender Public Policies and Leadership.
- OECD (2014a), *Kazakhstan: Review of the Central Administration*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264224605-en>.
- OECD (2014b), *Women, Government and Policy Making in OECD Countries: Fostering Diversity for Inclusive Growth*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210745-en>.
- OECD (2015). *The Governance of Inclusive Growth*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257993-en>.
- OECD (2016), *The OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252820-en>.
- OECD (2017), *Building an Inclusive Mexico: Policies and Good Governance for Gender Equality*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265493-en>.
- Presidential Decree of the Republic of Kazakhstan (2006), *Action Plan for Implementing the Gender Equality Strategy for 2006-2008*, No 600, June 29.

Presidential Decree of the Republic of Kazakhstan (2005), *Strategy for gender equality in the Republic of Kazakhstan for 2006-2016*, No 1677, 29 November.

Presidential Decree of the Republic of Kazakhstan (1999), *National Plan of Action to improve the situation of women in the Republic of Kazakhstan*, No 999, 19 July.



### ГЛАВА 3: ЭФФЕКТИВНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА

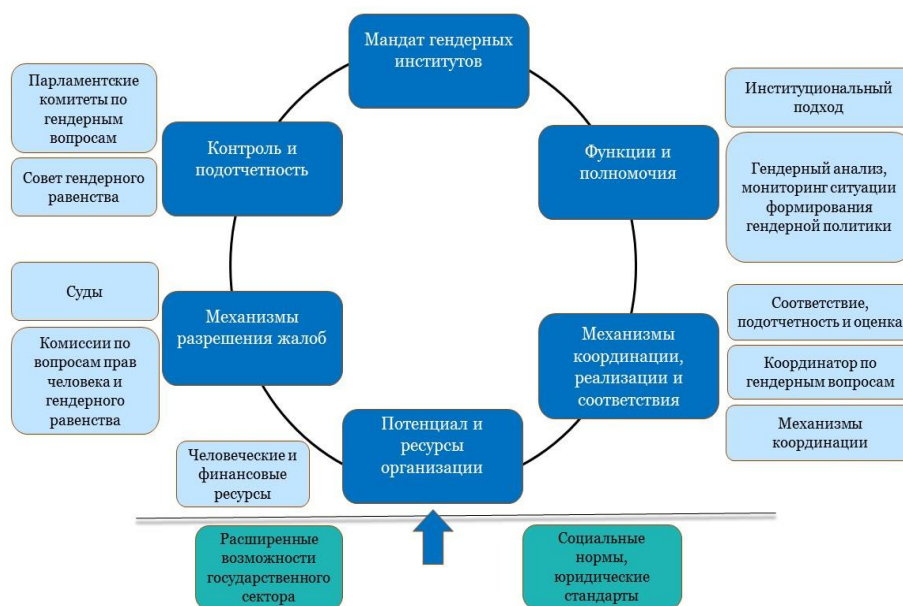
*Результативность стратегий гендерного равенства зависит от наличия институциональной базы, достаточного финансирования, непрерывного развития потенциала государственных учреждений, а также четких механизмов подотчетности, мониторинга и оценки. Казахстану удалось достигнуть значительных успехов в институционализации своей гендерной деятельности, как на центральном, так и на местном уровнях, под началом Национальной комиссии по делам женщин и семейно-демографической политике. Уже внедрены многие механизмы, работающие как на местном, так и на центральном уровнях, и Казахстану следует отдать должное за эти достижения. Тем не менее, требуются дополнительные усилия по уточнению ролей и обязанностей различных правительственных заинтересованных сторон, а также по наращиванию потенциала и ресурсов всех государственных органов и субъектов — в частности, Секретариата Национальной комиссии по делам женщин и семейно-демографической политике — в формировании, реализации и мониторинге гендерно-ориентированной политики. В настоящей главе проводится оценка общей институциональной структуры — полномочий учреждений, распределения ресурсов, институционального потенциала и механизмов подотчетности — необходимой для работы по достижению гендерного равенства в Казахстане.*

63. Надлежащая разработка и реализация реформ в области гендерного равенства и интеграции гендерной проблематики в основные меры государственной политики и программы в большой степени зависит от институциональной структуры, служащей для поддержания данных усилий. Опираясь на передовую практику, «Рекомендация ОЭСР по вопросам гендерного равенства в общественной жизни» (далее «Рекомендация») подтверждает тезис о том, что общегосударственный подход к обеспечению гендерного равенства является наиболее эффективной стратегией для достижения гендерного равенства общества, нацеленного на сбалансированный рост. В Рекомендации излагаются важные эталонные программные указания по активизации гендерных механизмов (см. Вставку 4). Согласно Рекомендации, надежные институциональные системы гендерного равенства включают в себя:

- центральные учреждения по гендерным вопросам с четко определенными полномочиями; соответствующим бюджетом, ресурсами и персоналом с компетенциями в области политического анализа, защиты, связи и мониторинга в целях осуществления полномочий; включая политическую заинтересованность и ответственность. Таким образом, данные учреждения будут способствовать последовательной общегосударственной деятельности по реагированию на проблематику гендерного равенства, предоставлять консультации и рекомендации центральному правительству и отраслевым министерствам, следить за развитием ситуации вокруг гендерного равенства и оказывать поддержку в разработке и реализации политики в рамках всего правительства. Помимо центральных учреждений по гендерной проблематике, передовой опыт стран-участниц ОЭСР подчеркивает важнейшую роль центрального аппарата правительства, кабинета министров и министерств финансов, задача которых заключается в контроле над тем, чтобы отраслевые министерства и ведомства проводили оценку влияния гендерных факторов при разработке своей политики, инициатив и бюджетов,
- Отраслевые министерства и ведомства, имеющие достаточные возможности и ресурсы для разработки и реализации соответствующих гендерных инициатив и анализа гендерных последствий своей основной политики и инициатив. Назначение координаторов по гендерным вопросам (т.е. постоянных сотрудников, занимающихся гендерными вопросами) на всех уровнях власти, которые будут нести ответственность за введение законов или нормативных актов, касающихся равенства мужчин и женщин, сбор данных, разработку отраслевых планов, разработку гендерно-ориентированной кадровой политики и подготовку персонала по этим вопросам будет способствовать достижению целей национального гендерного равенства.
- Надежные механизмы координации и реализации в целях обеспечения согласованности политики всех государственных органов на всех уровнях власти. Данные механизмы координации должны также предусматривать взаимодействие с неправительственными организациями и гражданами. Механизмы должны также обеспечивать координацию сбора данных и выпускающих органов, а также предусматривать сотрудничество с соответствующими заинтересованными сторонами с целью разработки более эффективных показателей гендерного воздействия.

- Подотчетность и надзор в целях обеспечения соблюдения политики гендерного равенства, а также точного определения недостатков и корректировки оставшегося неравенства. В целях эффективности, задачи по обеспечению равенства полов должны быть связаны с конкретными конечными результатами мер государственной политики и способствовать проведению оценки выполнения действий правительства. Это помогает правительству при необходимости изменить курс действий, а независимым или неправительственным заинтересованным сторонам привлечь правительство к ответственности. Независимые механизмы мониторинга, такие как комиссии по правам человека и гендерного равенства, могут обеспечить рассмотрение независимых обращений с жалобами, связанными с дискриминацией по половому признаку, и осуществлять надзор за выполнением обязательств по обеспечению гендерного равенства со стороны правительства. Парламенты и парламентские комитеты могут оказать содействие в обеспечении проверок различных правительственных учреждений, а также способствовать долговечности и устойчивости реформы гендерного равенства в периоды изменений политической среды.

**Рисунок 7. Ключевые элементы эффективных учреждений по гендерным вопросам**



Источник: разработано ОЭСР, 2014 год.

**Вставка 7. Выдержка из Рекомендации Совета ОЭСР  
по вопросам гендерного равенства в общественной жизни**

1. Создание организационной базы для обеспечения эффективного осуществления, координации и устойчивости гендерного равенства и интеграционной стратегии, путем:

- i) определения четких ролей, обязанностей, полномочий и степеней подотчетности ключевых правительственных и надзорных органов в рамках реализации гендерного равенства и широкого внедрения инициатив;
- ii) укрепления потенциала и ресурсов учреждений гендерного равенства в целях содействия согласованной деятельности на соответствующих уровнях управления и разработки, реализации и мониторинга программ и политики во всем правительстве с учетом гендерной проблематики и на основе гендерно-разграниченных статистических данных и показателей. Эффективность учреждений по вопросам гендерного равенства также можно улучшить путем размещения их на самом высоком уровне правительства (см. также рекомендации II.2 и III.2);
- iii) обеспечения наличия возможностей и ресурсов у государственных учреждений для включения гендерной проблематики в свою деятельность, например, путем определения координационных центров гендерного равенства между государственными органами; выделения средств на обучение и развитие совместных подходов с применением центров знаний для получения знаний, руководства и связи в области гендерной проблематики; путем сбора гендерных статистических данных, разграниченных по полу, по сферам ответственности; путем предоставления четких руководящих принципов, инструментов, коммуникации и ожиданий для государственных учреждений в данной области (см. также рекомендации II.2 и III.2);
- iv) укрепления вертикальных и горизонтальных механизмов координации для согласования политики в рамках работы правительственных органов и уровней власти, включающих соответствующие неправительственные заинтересованные стороны, в целях обеспечения взаимодействия и эффективного осуществления инициатив по обеспечению гендерного равенства.

2. Интеграция фактологической оценки гендерного воздействия и сопутствующих факторов в различные аспекты государственного управления (например, государственные закупки, общественные слушания и управление предоставлением услуг), на ранних стадиях всех этапов политического цикла (например, путем согласования предполагаемых оценок гендерного воздействия с более широкими процессами разработки государственной политики, такими как оценка регуляторного воздействия), в зависимости от обстоятельств.

3. Рассмотрение возможности интеграции гендерной концепции на всех этапах бюджетного цикла, в зависимости от обстоятельств, с тем чтобы максимизировать прозрачность в процессе принятия решений о распределении гендерных ресурсов.

II. Странам-участницам РЕКОМЕНДУЕТСЯ усилить механизмы подотчетности и надзора для обеспечения гендерного равенства и инициатив проблематики между странами, а также внутри государственных органов. В связи с этим странам-участницам необходимо:

1. Рассмотреть вопрос о создании или укреплении потенциала независимых учреждений (таких, как независимые комиссии, высшие органы финансового контроля, отделов омбудсменов), а также консультативных органов (например, правительственные советы) для контроля за осуществлением стратегий по обеспечению гендерного равенства, интеграции гендерных

вопросов в процессе разработки политики, а также содействовать регулярному составлению отчетности, проведению аудита и оценки. В целях эффективности, такой контроль должен осуществляться на сбалансированной основе и избегать применения предписывающих подходов к постоянному совершенствованию при параллельном отслеживании прогресса достижения гендерного равенства.

2. Укрепить фактологическую базу и проводить систематическую оценку достигнутых результатов в области обеспечения гендерного равенства на основе показателей гендерного воздействия и измеримых результатов, путем:

- i) разработки и осуществления оценки, измерений и соблюдения рамок отчетности и показателей; сбора данных для регулярной оценки и отчета по достижению гендерного равенства и широкого внедрения стратегий, инициатив, государственной политики и программ на соответствующих уровнях управления. Учет наращивания потенциала государственных учреждений на основе этих оценок;
- ii) активного содействия распространению данных и обеспечению эффективного и своевременного доступа к результатам деятельности по обеспечению гендерного равенства и широкого внедрения, что позволяет отслеживать результаты и достижение целей и прогресса на пути социально-экономического развития, а также в целях сравнения с международными и другими критериями; и
- iii) увеличения координации сбора данных и выпускающих органов, включая сотрудничество с соответствующими заинтересованными сторонами с целью разработки более эффективных показателей гендерного воздействия.

3. Стимулировать усиление роли парламента и парламентских комитетов в целях содействия прогрессу гендерного равенства, например, путем включения гендерной проблематики в парламентскую практику, законодательства и бюджеты, путем содействия реализации законодательных инициатив, направленных на обеспечения контроля за осуществлением гендерного равенства и широкое внедрение стратегий и инициатив.

4. Создать или поддерживать эффективные, независимые, беспристрастные и эффективные механизмы рассмотрения жалоб и апелляций по защите прав гендерного равенства и рассматривать жалобы в эффективной, компетентной и беспристрастной манере.

Источник: *Рекомендации Совета ОЭСР по вопросам гендерного равенства в общественной жизни, 2015 год*

64. Кроме того, в Общей рекомендации 6 Комитета КЛДЖ (CEDAW) подчеркивается необходимость создания и/или укрепления национального механизма, институтов и процедур на высоком правительственном уровне, также с учетом соответствующих ресурсов, ответственности и полномочий:

- консультирование по вопросам воздействия, оказываемого на женщин во всех направлениях государственной политики;
- всесторонний мониторинг положения женщин;
- содействие в разработке новой политики и эффективном осуществлении стратегии и мер по ликвидации дискриминации.

65. За последнее десятилетие Казахстан добился значительных успехов в институционализации своего гендерного механизма. Многие механизмы, как на РЕАЛИЗАЦИЯ ГЕНДЕРНОЙ ПОЛИТИКИ В КАЗАХСТАНЕ © ОЭСР 2017

центральном, так и местном уровнях, уже внедрены, и Казахстан заслуживает аплодисментов за эти достижения. Как будет далее рассматриваться в настоящей Главе, последующие шаги по усилению существующего гендерного механизма могут включать установление более формальных связей между различными институтами в реализации гендерной политики (например, между Национальной комиссией по делам женщин и местными акиматами), уточнение ролей и обязанностей различных государственных заинтересованных сторон в развитии гендерной политики и наращивание потенциала и ресурсов всех государственных ведомств и субъектов в разработке, реализации и мониторинге гендерной политики. Ключевые элементы институциональной системы обеспечения гендерного равенства в Казахстане представлены ниже.

### **Национальная комиссия по делам женщин и семейно-демографической политике в роли центрального учреждения по гендерным вопросам**

66. Центральные учреждения по гендерным вопросам признаны во всем мире в качестве ключевых элементов обеспечения гендерного равенства. Согласно Рекомендации, для того чтобы иметь надежно функционирующий механизм по обеспечению гендерного равенства, необходим институциональный потенциал и ресурсы для согласованной работы по устранению гендерных дисбалансов на соответствующих уровнях правительства, что включает разработку и реализацию государственных программ, учитывающих гендерную проблематику. Центральные гендерные учреждения должны взять бразды правления на себя и выступать в роли инициатора работы с другими государственными органами, поддерживая согласованную национальную деятельность в масштабах всего правительства в ответ на потребности и приоритеты женщин и мужчин, а также актуализации гендерной проблематики в законодательстве и государственной политике.

67. Отсутствует единая институциональная структура для решения гендерных вопросов. В то время как некоторые страны-члены ОЭСР формируют центральные гендерные учреждения со статусом самостоятельного министерства (например, Бельгия, Франция, Новая Зеландия), другие национальные гендерные учреждения объединены с другими субъектами в составе одного министерства, такие как Министерство по делам семьи и социальной политики Турции. Центральные учреждения по гендерным вопросам также могут находиться в составе канцелярии главы правительства или государства, как, например, в Соединенных Штатах. Советы или комиссии по гендерному равенству, функционирующие как автономные органы с независимым конституционным статусом, или при консультации с правительством, предлагают еще один набор институциональных механизмов для реализации политики гендерного равенства (например, в Мексике). Несмотря на то, что каждый из этих подходов имеет свои сильные стороны и недостатки, можно выделить следующие факторы, которые необходимо учитывать для обеспечения эффективного функционирования центральных учреждений по гендерным вопросам (ОЭСР, 2014 b):

- *Четко определенные полномочия.* Ясность миссии и полномочий центральных учреждений по гендерным вопросам, в том числе межотраслевых органов по обеспечению гендерного равенства и активизации проблематики, имеют важное значение для обеспечения эффективного функционирования данных учреждений. Опыт ОЭСР показывает, что укрепление потенциала этих организаций в целях мониторинга программ гендерного равенства и широкого внедрения гендерных подходов для обеспечения эффективной отчетности на

основе достигнутых результатов, содействие развитию данных, дифференцированных по поломому признаку, и использование гендерного анализа, имеет решающее значение для обеспечения их эффективности и устойчивости в течение продолжительного времени.

- *Достаточные бюджетные средства, ресурсы и персонал компетентный в области политического анализа, информационной деятельности, коммуникаций и мониторинга для осуществления полномочий.* Недостаточные возможности и бюджеты могут существенно ограничить возможности учреждений по гендерным вопросам осуществлять общегосударственную поддержку по решению вопросов гендерного равенства. Важно обеспечить, чтобы гендерные проблемы не отодвигались на второй план из-за ограниченности ресурсов.
- *Четкие политические обязательства.* Национальные учреждения по гендерным вопросам могут обеспечить максимальную эффективность своей работы при согласовании планов и политики правительства, когда политические обязательства осуществляются на самом высоком уровне.

Таблица 1. Основные обязанности центральных институтов, занимающихся гендерными вопросами

	Разработка предложений	Реализация	Обеспечение исполнения	Проведение гендерного анализа	Обзор качества гендерного анализа и выработка рекомендаций	Мониторинг реализации	Проведение исследований политик	Рекомендации по формированию политики	Руководство по разработке данных, дифференцированных по полу	Разработка инструментов и руководящих принципов для интеграции в политический анализ	Предоставление отчета в парламент	Предоставление экспертного заключения	Предоставление конкретных программ для женщин
Австрия	●	●	●	●	▸	●	●	▸	▸	●	●	●	●
Бельгия	○	●	●	○	○	●	○	●	●	●	○	○	⊗
Канада	●	●	⊗	○	○	○	●	○	●	●	●	●	●
Чили	●	○	○	○	○	●	○	●	●	●	●	●	●
Чехия	○	○	○	●	●	●	▸	●	⊗	▸	⊗	●	⊗
Финляндия	●	●	●	▸	○	●	●	●	○	●	●	●	●
Франция	●	●	⊗	⊗	⊗	●	○	●	●	●	●	●	●
Германия	●	●	●	▸	▸	●	●	●	●	●	●	●	●
Греция	●	○	○	●	●	●	●	●	○	●	●	●	●
Ирландия	●	●	●	▸	▸	●	●	○	⊗	●	●	●	●
Израиль	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Корея	●	●	●	●	●	⊗	●	●	●	●	●	●	●
Люксембург	●	●	○	▸	●	○	●	●	●	○	⊗	○	●
Мексика	○	○	○	▸	▸	○	○	▸	○	○	●	○	▸
Новая Зеландия	●	⊗	⊗	●	●	⊗	●	●	●	○	●	●	●
Норвегия	●	●	○	▸	●	▸	●	○	○	●	●	○	⊗
Словакия	●	●	○	●	○	●	●	●	○	●	●	●	●
Испания	●	●	●	●	⊗	○	●	●	●	●	●	●	●
Швеция	○	○	▸	●	●	○	⊗	●	○	●	●	●	○
Швейцария	○	●	○	●	●	●	●	●	○	○	●	●	●
США	▸	▸	⊗	●	▸	▸	●	●	▸	●	●	●	▸
Казахстан	○	▸	▸	▸	▸	●	▸	●	●	●	⊗	●	⊗
Легенда	Ведущая роль ●			Вспомогательная роль ○			Роль консультанта ▸			Не применимо ⊗			

Источник: Исследования ОЭСР по национальным гендерным рамкам, Гендерная политика государства и руководство.



68. Национальная комиссия по делам женщин и семейно-демографической политике (далее — «Национальная комиссия») является консультативным органом при Президенте Республики Казахстан, с непосредственным подчинением и подотчетностью Президенту. Секретариат комиссии находится при Администрации Президента<sup>1</sup>. Созданная в 1998 году Национальная комиссия является основным центральным учреждением по гендерным вопросам в Казахстане. Ей поручена реализация и мониторинг Стратегии гендерного равенства 2006–2016.

В основные функции Комиссии входит:

1. выработка рекомендаций по определению приоритетов, формированию и реализации комплексной государственной политики в отношении семьи, равенства женщин и мужчин с учетом региональных особенностей, в контексте Казахстанской стратегии развития до 2030 года;
2. содействие в создании комплексной системы социальной, экономической, правовой и психологической поддержки семей, женщин и детей;
3. обстоятельный анализ показателей, характеризующих состояние репродуктивного и общего здоровья населения, социально-экономических условий жизни семей;
4. участие в разработке межведомственных социальных и медицинских программ, направленных на улучшение здоровья женщин и детей республики;
5. рассмотрение предложений государственных органов, международных организаций и общественных объединений по проблемам, входящим в компетенцию Комиссии, подготовка соответствующих рекомендаций Президенту Республики Казахстан;
6. участие в разработке концепций и программ государственной политики по делам семьи, женщин и детей, принимая во внимание стратегию «Казахстан–2030»;
7. участие в подготовке и рассмотрении проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, направленных на улучшение положения семьи, женщин и детей;
8. выработка для Главы государства рекомендаций и предложений по обеспечению соблюдения должностными лицами государственных органов требований законодательства Республики Казахстан по вопросам семьи, женщин и детей;
9. содействие научным исследованиям, формированию информационной базы в целях анализа реального положения семьи, равенству возможностей женщин и мужчин в экономической, социальной, политической и культурной жизни общества;
10. взаимодействие со средствами массовой информации с целью более полного отражения аспектов положения семьи и гендерного равенства в Казахстане;
11. рассмотрение обращений граждан, сообщений средств массовой информации, касающихся вопросов семьи, женщин и детей;
12. сотрудничество с международными организациями, участие в конференциях, совещаниях, семинарах по вопросам положения семьи, женщин и детей на международном уровне.

Национальная комиссия состоит из 23 постоянных членов, назначаемых Президентом. Ее возглавляет Государственный Секретарь. В состав Комиссии входят депутаты, представители государственных органов, национальные компании, преподаватели,

деловые женщины и представители гражданского общества. В Комиссии также имеется экспертный совет, состоящий из НПО и научных кругов. Члены назначаются Председателем Комиссии на постоянной основе. В то время как Комиссия собирается по мере необходимости, минимум четыре раза в год, Совет собирается только по поручению Председателя на нерегулярной основе. Комиссия и Совет экспертов не финансируются и работают на добровольной основе. Кроме того, во всех областях Казахстана, а также в городах Астана и Алматы, имеются комиссии по делам женщин и демографической политике. Эти комиссии функционируют при аппарате акима. В своих ответах на опросы ОЭСР по национальным гендерным системам, казахстанская сторона также сообщила о том, что за каждой администрацией закреплены гендерные координаторы, которые отвечают за реализацию гендерной политики.

69. В 1998 году в Казахстане впервые был основан Секретариат Национальной комиссии, функционирующий при канцелярии Премьер-Министра, и являющийся автономным отделом, состоящим из 10 сотрудников. В 2006 году в соответствии с рекомендацией КЛДЖ по укреплению национального механизма по обеспечению гендерного равенства<sup>2</sup>, Секретариат Национальной комиссии был передан из Канцелярии Премьер-Министра в Администрацию Президента, которая является эффективным механизмом для влияния на все ветви власти в Казахстане. После этой передачи, казахстанская сторона сообщила о том, что у Комиссии улучшилась способность взаимодействовать с органами под юрисдикцией Президента и работать со всеми уровнями государственного управления (КЛДЖ). В настоящее время Комиссия имеет доступ к высшему уровню принятия политических решений и сохранять гендерную проблематику в повестке дня Президента Казахстана, что дает важные политические рычаги для ее деятельности.

70. Тем не менее, в практическом плане, возможности Секретариата ослаблены сокращением числа сотрудников (от 10 до 3 сотрудников). Опыт ОЭСР свидетельствует о том, что действительное влияние на национальную политическую повестку дня может быть оказано при условии, что центральные учреждения по гендерным вопросам получат необходимые возможности и финансовые ресурсы для разработки политики, координации и мониторинга. Таким образом, как уже предусматривается проектом концепции гендерной и семейной политики, Казахстан может увеличить эффективность высокого иерархического размещения Национальной комиссии и способность реально влиять на политические процессы всей администрации посредством: (1) дальнейшей институционализации центральных гендерных механизмов; (2) дальнейшего усиления роли нынешнего Секретариата в качестве автономного учреждения по гендерным вопросам; (3) выделения достаточных бюджетных средств, средств и кадров, обладающих компетенциями в области анализа политики, информационной деятельности, коммуникаций и мониторинга реализации гендерных инициатив. Эти рекомендации подробно разобраны ниже.

### **Дальнейшая институционализация гендерного механизма в Казахстане**

71. Опыт стран-участниц ОЭСР показывает, что полномочия, выработанные на основе конституций или закрепленные в законе, придают национальным механизмам больше политической легитимности и стабильности, чем полномочия, предусмотренные указами, как и в случае Казахстана (ОЭСР, 2014 год). Например, в Испании, Закон о гендерном равенстве (Конституционный закон 3/2007 от 22 марта для эффективного обеспечения равенства женщин и мужчин), предусматривает институциональную

систему, состоящую из центрального учреждения по гендерным вопросам, межведомственного координационного механизма и координаторов по гендерным вопросам в рамках всего государственного управления. Функционирование данного гендерного механизма определяется нормативно-правовыми актами.

72. Национальная комиссия Казахстана состоит из значимых представителей, играющих важную роль в развитии страны. Несмотря на то, что такой состав может дать Комиссии мягкие рычаги воздействия на повестку дня государства, но при этом, ограниченная институционализация гендерного механизма и, в частности, центрального учреждения по гендерным вопросам, а также его зависимость от физических лиц, создает риск сокращения долговечности и устойчивой ответственности в отношении интеграции усилий по обеспечению гендерного равенства в правительстве. Например, в 2006<sup>3</sup> году Комиссия была переименована в Национальную комиссию по делам семьи и гендерной политике. Председатель Комиссии подчиняется непосредственно Президенту Республики Казахстан<sup>4</sup>. С назначением нового Председателя в 2008 году Комиссия была реорганизована и переименована в Национальную комиссию по делам женщин и семейно-демографической политике. Переименование Комиссии может потенциально отражать смещение более широких приоритетов Казахстана в отношении повестки дня гендерного равенства. В частности, смещение приоритета равенства между мужчинами и женщинами в более широком смысле, на приоритет традиционной роли женщин, связанной с «семьей». При этом, такие колебания и ограниченные институциональные полномочия и возможности Национальной комиссии могут подорвать способность страны к достижению поставленных целей в области гендерного равенства и инклюзивного роста. В этой связи, для обеспечения непрерывного прогресса в области гендерного равенства, Казахстану целесообразно рассмотреть возможность проведения институционализации Национальной комиссии путем укрепления своих уставных полномочий и обращения к другим правительственным и неправительственным органам.

### **Двойственный подход к центральному гендерному механизму**

73. Как отмечалось ранее в этой главе, Национальная комиссия является консультативным органом при Администрации Президента. Подобные консультативные советы также существуют в ряде стран ОЭСР. Опыт ОЭСР показывает, что эффективность таких консультативных органов достигает максимума в том случае, если они связаны с сильными государственными органами, располагающими достаточными ресурсами и аналитическими компетенциями для проведения и координации общегосударственного подхода к обеспечению гендерного равенства и инициатив широкого внедрения гендерных подходов. Во вставке 8 представлена роль совета Белого Дома по делам женщин и девочек в США, а во вставке 9 — роль министерства по делам гендерного равенства в Южной Корее.

#### **Вставка 8. Совет Белого Дома по делам женщин и девочек**

В Соединенных Штатах, Совет Белого Дома по делам женщин и девочек был создан при Президенте в целях обеспечения скоординированного федерального реагирования на проблемы, с которыми сталкиваются женщины и девочки. Работа по данному направлению проводилась в различных исполнительных ведомствах. Члены Совета являются руководителями каждого федерального органа и главного офиса в Белом Доме. Совет отвечает за: 1) предоставление рекомендаций Президенту касательно возможных эффектов и воздействия законопроектов и предложений исполнительной власти; 2) предложения о внесении изменений в федеральные

программы для решения вопросов, имеющих особое значение для женщин и девочек; 3) подготовку рекомендаций об изменениях в политике и содействие в разработке законодательных и политических предложений, имеющих особое значение для женщин и девочек.<sup>5</sup>

#### Вставка 9. Министерство по вопросам гендерного равенства и семьи в Ю. Корее

В Корее в 1998 году была учреждена Президентская комиссия по делам женщин для планирования и разработки политики по делам женщин. В 2001 году Комиссия была преобразована в самостоятельное министерство по вопросам гендерного равенства. Постепенно ее функции и полномочия расширялись и углублялись. Например, в 2015 году при министерстве был назначен Начальник по вопросам планирования политики. В настоящее время Министерство по вопросам гендерного равенства и семьи функционирует с 26 отделами общей штатной численностью 251 сотрудник. В его функции входит, помимо прочего, планирование и координацию политики, связанной с гендерной проблематикой, анализ гендерного воздействия политик, а также повышение участия женщин в жизни общества. Работа Министерства осуществляется при поддержке Института развития женщин Кореи, который выступает в качестве ведущего аналитического центра по женской политике, проводящего научные исследования и анализ мер государственной политики (например, анализ и оценка бюджетного планирования с учетом гендерной проблематики в Корее, стратегии управления и методов оценки гендерного воздействия с последующей реализацией акта анализа гендерного воздействия, творческой экономики и занятости женщин и т.д.).<sup>6</sup>

74. Элементы института центральных учреждений по гендерным вопросам можно также найти и в Казахстане. В настоящее время работа Национальной комиссии осуществляется через ее Секретариат, действующий согласно указу Президента. Работа Секретариата включает разработку плана работы Национальной комиссии, подготовку отчетов о деятельности Национальной комиссии, подготовку планов действий и мониторинг осуществления национальной политики равенства мужчин и женщин, семьи и демографии. Благодаря Секретариату Комиссия играет ведущую роль в координации и контроле осуществления Национальной гендерной стратегии, и предоставлении консультаций экспертов для других государственных органов по вопросам, касающимся равенства мужчин и женщин. Комиссия также выступает в качестве консультанта при разработке национальной политики в отношении семьи и гендерного равенства. Комиссия проводит гендерный анализ проектов законодательных актов и исследования политики по гендерным вопросам.

75. На этом фоне Казахстан может извлечь выгоду путем рассмотрения институционального подхода с двойственной поддержкой по обеспечению гендерного равенства и широкого внедрения гендерных подходов:

- Национальная комиссия может выступать в качестве консультативного органа по надзору с необходимыми полномочиями в отношении всех государственных учреждений, в целях обеспечения комплексного подхода в продвижении реализации гендерных инициатив. Комиссия будет также обеспечивать рассмотрение гендерных проблем в рамках политической и законодательной деятельности, и регулярную отчетность перед Президентом и Парламентом.

- Опираясь на передовую практику ОЭСР, действующий Секретариат Национальной комиссии может быть усилен путем реорганизации в самостоятельное учреждение (например, в министерство) или путем расширения полномочий и ресурсов при Администрации Президента. Данное учреждение может по-прежнему обеспечивать функции секретариата Комиссии, при этом также работая по следующим направлениям:
  - ✓ Проведение исследований в области политики — проведение и распространения политически значимых исследований, например, условий занятости в секторах с преобладанием женщин.
  - ✓ Разработка и реализация политики — разработка и реализация политики и законодательства, с особым акцентом на гендерном равенстве.
  - ✓ Продвижение анализа гендерного воздействия — разработка инструментов и руководящих принципов для оказания содействия путем встраивания оценки гендерного воздействия в области анализа мер государственной политики, бюджетов (*т.е.* учет гендерной проблематики при составлении бюджета), в анализ воздействия нормативного регулирования, в разработку программ и оценки. Также возможно предоставление консультаций отраслевым министерствам при разработке новых правил.
  - ✓ Показатели и сбор данных с учетом гендерной проблематики — разработка и контроль реализации показателей, учитывающих гендерную проблематику, а также для облегчения подготовки, использования и распространения разграниченных по половому признаку статистических данных, основанных на этих показателях. Кроме того, некоторые из мероприятий, могут включать в себя формирование осознания важности для министерств и других органов надежных данных в этой области, разработки руководящих принципов, руководств и учебных материалов для формирования разграниченных по половому признаку статистических данных, создания баз данных и доступа к гендерной информации через Интернет.
  - ✓ Мониторинг и оценка — контроль осуществления государственной политики в области гендерного равенства.
  - ✓ Консультации экспертов — проведение технической экспертизы для других учреждений по вопросам, касающимся, например, включения гендерного равенства в цикл управления человеческими ресурсами (планирование, программирование, мониторинг, оценка).
  - ✓ Информационно-разъяснительная деятельность и агитация — построение отношений между правительством и общественными организациями (женскими организациями, правозащитными организациями, академическими учреждениями и средствами массовой информации).

## **Укрепление ресурсов и потенциала центрального учреждения по гендерным вопросам**

76. Как отмечалось в Рекомендации, надежная институциональная основа обеспечения гендерного равенства потребует усиления полномочий, потенциала, человеческих и финансовых ресурсов центральных учреждений по гендерным вопросам, для обеспечения надлежащей работы таких учреждений. Как уже было предусмотрено в Концепции семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года, в Казахстане возможности Секретариата Национальной комиссии (три сотрудника) будут усилены за счет дополнительной консолидации недавних успехов и обеспечения эффективной координации и мониторинга будущей политики гендерного равенства. В настоящее время, в дополнение к своим функциям в рамках полномочий Национальной комиссии, эти сотрудники также выполняют ряд других задач под руководством главы Департамента внутренней политики при Президенте РК. Многие страны-участницы ОЭСР, как правило, увеличивают число сотрудников, занятых полный рабочий день, в центральных учреждениях по гендерным вопросам. Согласно данным исследования ОЭСР по Национальным гендерным системам, в 2010 году в Канаде насчитывалось 90 штатных сотрудников, в Корее — 220, в Мексике — 293, в Чили — 338.

77. Кроме того, в Рекомендации отмечается, что в хорошо функционирующих гендерных учреждениях также необходимы сотрудники, обладающие компетенциями в области анализа политики, информационно-пропагандистской деятельности, коммуникаций и мониторинга в целях реализации гендерных инициатив. В случае Казахстана, эти элементы придется укрепить.

## **Гендерный механизм на уровне министерств**

78. Продвижение гендерного равенства — это индивидуальная и коллективная обязанность всех министерств, государственных ведомств и государственных служащих, от технического до руководящего уровня. Успех внедрения стратегий гендерного равенства зависит от наличия надлежащих институциональных механизмов во всех государственных органах, включая министерства и субнациональные власти. Система, построенная на базе одного учреждения (т.е. центрального учреждения по гендерным вопросам), может вызвать недостаточность усилий в области гендерного равенства. В Рекомендации ОЭСР по вопросам гендерного равенства в общественной жизни (2015) подчеркивается важность «обеспечение наличия возможностей и ресурсов у государственных учреждений для включения гендерной проблематики в свою деятельность, например, путем определения координационных центров гендерного равенства между государственными органами; выделения средств на обучение и развитие совместных подходов с применением центров знаний для получения знаний в области гендерной проблематики, лидерства и информационное взаимодействие; путем обеспечения сбора гендерных статистических данных разграниченных по полу, по областям ответственности; путем предоставления четких руководящих принципов, инструментов, коммуникации и ожиданий для государственных учреждений в данной области». Соответственно, в выводах 1999/2, принятых Комиссией Организации Объединенных Наций по положению женщин в 1999 году, указано, что «эффективность и устойчивость национальных механизмов в значительной степени зависят от того, как они встроены в национальный контекст, политическую и социально-экономическую систему, с учетом потребности и подотчетности перед женщинами» (Организация Объединенных Наций, 2005).

79. В ответ на Исследование национальных систем, занимающихся вопросами гендерного равенства, государственной гендерной политики и лидерства (ОЭСР), казахстанская сторона сообщила о том, что координаторы по гендерным вопросам, ответственные за реализацию гендерной политики, были прикреплены к центральным государственным органам. Однако, по мнению ряда респондентов, наблюдается нехватка ясности в определении их роли и полномочий, что может негативно отразиться на их возможностях по внедрению гендерной проблематики в отраслевую политику и программы. И действительно, Национальная комиссия подтвердила нехватку согласованности и координации задач и полномочий сотрудников отраслевых министерств, занятых реализацией Гендерной стратегии, с работой Национальной комиссии, а также с работой других подразделений Администрации Президента. В этой связи, опыт некоторых стран ОЭСР может помочь Казахстану в его деятельности по усилению возможностей государственных органов по решению гендерных вопросов.

80. Например, в большинстве стран-участниц ОЭСР имеются постоянные сотрудники, занимающихся гендерными вопросами через Правительство на всех уровнях, как правило, работающие в отраслевых министерствах и ведомствах. Эти координаторы по гендерным вопросам имеют более широкие полномочия и несут основную ответственность за введение конкретных законов или правил, касающихся равенства мужчин и женщин, сбор данных, разработку секторальных планов, обучение, и разработку с учетом гендерной проблематики в кадровой политике. Например, в Испании, гендерный блок выступает в качестве координационного центра, с тем чтобы вопросы гендерного равенства и учета гендерной проблематики доносились до исполнительного руководства, а также для поддержки исполнительной власти при осуществлении его руководства по этому вопросу (Вставка 10). В Чили, координаторы по гендерным вопросам определены в различных государственных учреждениях, выбранных среди должностных лиц высокого уровня (т.е. руководителей подразделений). Сообщество координаторов по гендерным вопросам в рамках всей государственной службы, было также создано с целью обмена информацией и передовым опытом. Обязанности координаторов по гендерным вопросам в Чили имеют двойственный характер: поощрение гендерного равенства во внутреннем функционировании администрации и обеспечение интеграции гендерной проблематики в стратегические планы и политики министерств. Независимо от того, какой курс действий может выбрать Казахстан, серьезная ошибка, которую не следует допускать, заключается в возложении на гендерные подразделения исключительной ответственности за гендерные вопросы в организации, в рамках которой они функционируют. Координаторы по гендерным вопросам наиболее эффективны, когда они обладают мандатом и полномочиями по оказанию поддержки и мониторингу работы министерства с точки зрения гендерного подхода, при этом общая ответственность за всесторонний учет гендерной проблематики возлагается на высшее руководство.

Вставка 10. Подразделения гендерного равенства министерств и университетов Испании

В целях интеграции принципа гендерной проблематики во всех направлениях государственной политики, Испания сформировала Подразделения гендерного равенства при всех министерствах, согласно Закону 3/2007 от 22 марта 2007 года, в целях эффективного обеспечения равенства между женщинами и мужчинами (статья 77). Все министерства, в рамках своих полномочий, доверили одному органу управления обязанности, связанные с принципом равенства между женщинами и мужчинами, и, в частности, в отношении:

- а) обеспечения соответствующей гендерной статистической информации;

- b) проведения исследований в целях содействия равенства между женщинами и мужчинами в их соответствующих областях деятельности;
- c) консультирование компетентных органов Министерства в разработке доклада о гендерном воздействии;
- d) улучшение степени понимания сотрудников в отношении масштабов и значимости принципа равенства мужчин и женщин;
- e) контроль соблюдения политики для эффективного осуществления Закона 3/2007 и принципа равенства мужчин и женщин.

Институт женщин предоставил учебные курсы для сотрудников, работающих в Подразделениях гендерного равенства, которые стали координаторами, обеспечивающими активизацию гендерной проблематики в государственном управлении. Наряду с Законом о реформе университетов 4/2007, университеты также начали создавать подразделения гендерного равенства. Около 30 подразделений было создано в различных государственных университетах. Кроме того, Институт по делам женщин организовал летний курс в августе 2010 года для оценки прогресса в области гендерного равенства на университетском уровне (присутствие женщин и мужчин в учебных центрах контроля и регулирующих органов, внедрение новых субъектов с гендерной точки зрения, создание специальных послевузовских курсов и т.д.).

*Источник:* Информация предоставлена правительством Испании.

81. В более широком смысле, для обеспечения эффективной реализации предстоящей политики гендерного равенства, Казахстану целесообразно работать над повышением качества и расширения возможностей государственных органов. Согласно проведенному ОЭСР в 2014 году исследованию центрального правительства в Казахстане, на уровне министерств остаются недоработки, включая отсутствие автономии, анализа мер государственной политики и исследовательского потенциала. Это наблюдается в области реализации Стратегии гендерного равенства на 2006–2016 гг., а также, в той или иной мере, в сфере государственного управления. Например, по мнению ряда респондентов в сфере государственного управления, министерства оказывают весьма ограниченное влияние на формирование национальной гендерной политики. Благодаря разработке планов мероприятий на 3 года, Национальная комиссия дает поручения различным государственным учреждениям для осуществления различных видов деятельности, изложенных в настоящем документе. Об интеграции гендерной проблематики в более широком процессе формирования государственной политики не было сообщено в ходе бесед, проведенных группой ОЭСР. Тем не менее, уроки, извлеченные из практики стран ОЭСР показывают, что поддержка и руководство со стороны отраслевых министерств и региональных/местных органов власти в рамках развития программы гендерного равенства является ключом к успеху. В дополнение к позиции Президента в отношении продвижения и развития гендерного равенства, наличие министерских и местных обязательств, стратегического курса действий по обеспечению гендерного равенства, имеет первостепенное значение для достижения наилучшего эффекта.

82. Казахстан уже прилагает усилия по укреплению понимания гендерной проблематики и повышения осведомленности о гендерном равенстве среди представителей государственных органов. Таким образом, Академии государственного управления при Президенте поручено проведение регулярных тренингов по гендерному равенству для представителей правительства. Данные тренинги являются необязательными и проводятся ежегодно<sup>7</sup>. Они охватывают все государственные органы, ответственные за обеспечение гендерного равенства, как на центральном, так и региональном уровнях. Тренинги проводятся членами Академии и членами Национальной комиссии. Тем не менее, в настоящее время, учебные программы



направлены на развитие лидерства, истории и этики гендерного равенства, и проводятся по тематике семьи и демографической политики. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) ООН подчеркивает, что объединение дел семьи и равенства мужчин и женщин в одну сферу полномочий может прямо или косвенно укрепить традиционные патриархальные нормы и оказаться пагубным для достижения гендерного равенства. (КЛДЖ/С/KOR/CO/7 4). Тренинги могли быть больше сосредоточены на преимуществах гендерного равенства и широкого внедрения гендерных подходов, сбора и анализа гендерных данных; использовании инструментов с учетом гендерных аспектов разработки политики, таких как оценка гендерных последствий и гендерного бюджетирования.

Повышение квалификации государственных служащих в области семейной, демографической и гендерной политики, гендерного бюджетирования на базе Академии государственного управления запланировано в соответствии с Концепцией семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года. В 2017–2018 гг., при содействии ПРООН, будет проведен ряд тренингов, учебных семинаров и стажировок по усилению потенциала государственных должностных лиц на центральном и местном уровнях, в области гендерного анализа программных документов и бюджетов.

Кроме того, Концепция семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года предусматривает следующие меры, необходимые для повышения осведомленности государственных органов и широкой общественности о проблематике гендерной политики:

- будут выпущены учебники и справочники по семейной и гендерной политике;
- гендерная проблематика будет включена в повестки дня научных, профессиональных и социальных сообществ в рамках обсуждения современных вопросов образования;
- лекции по гендерному равенству будут включены в систему профессиональной подготовки педагогов;
- учебные группы будут проходить обучение в каскадном порядке, с тем чтобы они могли работать с методическими объединениями в школах и территориальных субъектах системы образования;
- будут расширены образовательные и учебные программы, связанные с гендерным равенством, комплексное рассмотрение гендерной проблематики, сбор и анализ данных, оценка гендерного воздействия правительственных решений.

### **Институциональная система на местном уровне**

83. В Рекомендации ОЭСР 2015 г. по вопросам гендерного равенства в общественной жизни указывается на то, что общегосударственный подход вкупе с эффективными институтами и надежной отчетностью необходим для того, чтобы придать устойчивость усилиям по вопросам гендерного равенства на всех уровнях государственного управления, в том числе на местном уровне (так как он является последним при предоставлении государственных услуг). Существует широкий спектр услуг, предоставляемых на местном уровне, от образования, здравоохранения, ухода за детьми, до охраны окружающей среды, труда и т.д. Этот пласт охватывает широкий круг вопросов, которые могут как способствовать, так и мешать достижению гендерного

равенства. Кроме того, близость органов местного самоуправления к гражданам дает им уникальный опыт и понимание их потребностей.

84. Многие страны ОЭСР сформировали учреждения, ответственные за гендерное равенство на региональном и муниципальном уровнях власти. Например, в Чили, в дополнение к гендерным вопросам Министерства равенства на центральном уровне, в 14 регионах имеются филиалы Национальной службы поддержки женщин. Существуют также муниципальные отделы по делам женщин и гендерного равенства. Аналогичная система была создана в Мексике, где, в дополнение к Национальному институту по делам женщин на федеральном уровне, были образованы учреждения, как на уровне штата, так и на муниципальном уровне власти. Этим учреждениям поручено координировать политику гендерного равенства в масштабах государственной власти и внедрять определенные программы и инициативы, направленные на устранение гендерных дисбалансов.

85. В Казахстане, в дополнение к Национальной комиссии по делам женщин и семейно-демографической политике, во всех регионах Казахстана, а также в городах Астана и Алматы, предусмотрены региональные комиссии, подчиняющиеся акимам (главам местных органов исполнительной власти). Стоит отметить успешное достижение Казахстаном этих механизмов гендерного равенства на субнациональном уровне. Члены региональных комиссий назначаются акимами по рекомендации заместителя акима, который возглавляет региональную комиссию. Члены региональной комиссии проводят совещания 4-5 раз в год. В ходе этих встреч, акиматы предоставляют информацию об осуществлении 3-летних планов действий по обеспечению гендерного равенства. Члены комиссии в устной форме оценивают деятельность акиматов по вопросам гендерного равенства, осуществляют контроль достигнутых успехов и дают отзывы. По аналогии с центральным гендерным механизмом, региональные комиссии состоят из видных представителей общественности, которые владеют мягкими рычагами воздействия на акиматы.

86. Беседы делегации ОЭСР с представителями отделов занятости, образования, здравоохранения и статистики показали, что, на практике инициативы по обеспечению гендерного равенства, насколько можно судить, ограничиваются внутренней политикой по обеспечению более гендерно-сбалансированной представленности в государственном управлении. Представляется ограниченным понимание национальной Стратегии гендерного равенства на 2006–2016 гг. и важности учета гендерной проблематики в рамках формирования и реализации местной политики и оказания услуг. Многие респонденты также отметили ограниченное участие акиматов в более широком процессе разработки политики по обеспечению гендерного равенства на национальном уровне. В соответствии с Указом Президента РК № 898 от 2014 года «О мерах по разграничению полномочий между уровнями государственного управления Республики Казахстан» на региональные органы государственного управления возлагается ответственность за осуществление регуляторных, исполнительных и надзорных функций в пределах соответствующей административно-территориальной единицы, в то время, как стратегические функции возлагаются на центральные исполнительные органы. Тем не менее, согласно информации, представленной Министерством национальной экономики, местные *акиматы* также не участвуют в процессе консультаций, когда они проводятся. При разработке и реализации будущей концепции будет целесообразно стимулировать и принимать дальнейшие меры по расширению участия местных заинтересованных сторон для обеспечения максимального воздействия на местах.

87. Беседы с местными НПО указывают на то, что они заняты оказанием услуг (путем аутсорсинга и предоставления грантов), направленных на расширение экономических возможностей женщин, расширение доступа женщин к местному предпринимательству и борьбу с насилием по половому признаку. Тем не менее, опыт ОЭСР показывает, что работа по улучшению гендерного равенства была бы более эффективной в сочетании с формированием местной политики с учетом гендерной специфики. С другой стороны, перспективы развития гендерного равенства в других важных областях, таких как здравоохранение, образование, транспорт и охрана окружающей среды, может отойти на второй план из-за ограниченной вовлеченности акимата в формирование политики с учетом гендерной проблематики.

### **Механизмы надзора и подотчетности в рамках обеспечения гендерного равенства**

88. Опыт стран-участниц и партнеров ОЭСР свидетельствует о том, что при отсутствии механизмов надзора, подотчетности и мониторинга, внимание к гендерным инициативам может снизиться и гендерная проблематика может исчезнуть из законодательной повестки дня. То, насколько институциональные гендерные механизмы дают возможность выполнять независимый надзор и применять средства реальной подотчетности, может служить ценным показателем оценки потенциального воздействия этих механизмов. Так, в Рекомендации странам предлагается укрепить механизмы подотчетности и надзора для обеспечения гендерного равенства следующими способами:

- Создание или укрепление потенциала независимых учреждений и консультативных органов по контролю за осуществлением стратегий по обеспечению гендерного равенства, интеграции гендерной проблематики в процесс разработки политики, а также содействию при разработке регулярной отчетности, проверке и оценке.
- Укрепление фактологической базы и систематическая оценка достигнутых успехов при реализации гендерного равенства, на основе показателей гендерного воздействия с учетом измеримых результатов.
- Стимулирование более активной роли парламента и парламентских комитетов в целях содействия обеспечению гендерного равенства, например, путем включения гендерной проблематики в парламентскую практику, практику законодательства и бюджетов, путем содействия законодательным инициативам, направленным на обеспечение гендерного равенства и контроля за осуществлением гендерного равенства, учет стратегий и инициатив.
- Создание эффективных, независимых, беспристрастных и эффективных механизмов рассмотрения жалоб и апелляций по защите прав гендерного равенства, и рассмотрение жалоб эффективным, компетентным и объективным образом.

89. Многие страны-участницы ОЭСР сформировали надзорные учреждения, совмещающие в себе как упреждающую/профилактическую, так и корректирующую функцию. Например, в большинстве стран созданы учреждения упреждающего/профилактического толку для обеспечения гендерного равенства (парламенты или парламентские комитеты, комиссии в составе исполнительных органов или консультативные советы при министерствах или исполнительных органах), в то

время как 68% стран используют учреждения «корректирующего» характера, занимающиеся рассмотрением жалоб на гендерное неравенство (омбудсмен и судебные комиссии, вынесение решения по претензии) (см. таблицу 2).

90. В Казахстане, Национальной комиссии также поручено обеспечивать контроль за эффективным осуществлением гендерной политики. Для повышения результативности этого мандата, для Казахстана представляется целесообразным усилить роль и возможности секретариата Национальной комиссии в целях содействия осуществлению гендерной стратегии в масштабах правительства.

**Рисунок 8. Отчетность в рамках гендерного равенства**



Источник: Рекомендация ОЭСР по вопросам гендерного равенства в общественной жизни, 2015 год

91. Офисы омбудсмена, как правило, представляют собой учреждения, действующие в качестве беспристрастных посредников в разрешении споров между общественностью и государственными органами. В Казахстане, Национальная комиссия по правам человека (национальный омбудсмен по правам человека) сообщила о том, что ей приходилось работать с вопросами, касающимся гендерного равенства, такими как разрыв в заработной плате. В ходе бесед с командой ОЭСР, омбудсмен также отметил, что регулярно взаимодействует с Национальной комиссией по вопросам, касающимся гендерного равенства. Аналогичным образом, в Швеции омбудсмен по вопросам гендерного равенства является государственным органом, полномочия которого состоят в борьбе за защиту равных прав и возможностей для всех, а также недопущении дискриминации. Он анализирует и оценивает ситуацию в области гендерного равенства в сфере образования; занятости и других областях, чтобы улучшить ситуацию в стране. Учреждение также отвечает за проверку соблюдения законодательства относительно родительского отпуска, и контроля за тем, чтобы родители, берущие родительский отпуск, не подвергались отрицательному воздействию на работе. В первую очередь, Омбудсмен по вопросам гендерного равенства осуществляет надзор за обеспечением соответствия с Законом о борьбе с дискриминацией и разрабатывает меры по предотвращению дискриминации со стороны работодателей, университетов и школ.

92. Наконец, опыт ОЭСР показывает, что законодательные органы играют решающую роль в обеспечении гендерного равенства. При отсутствии достаточного и

эффективного контроля со стороны законодательного органа, работа по реализации гендерного равенства может оказаться приостановленной, и исчезнуть из законодательной повестки дня. Законодательные органы могут содействовать рассмотрению гендерных проблем в рамках законодательной повестки дня и обеспечить более обширный надзор за достижением гендерного равенства.

Таблица 2. Национальные надзорные учреждения по вопросам гендерного равенства (2012 год)

	Офис омбудсмена	Комиссия в аппарате главы правительства (комитет, назначенный Премьер-Министром / Президентом)	Независимая постоянная комиссия по правам человека, созданная законом	Независимая постоянная комиссия по гендерному равенству, созданная законом	Парламент	Парламентский комитет по обеспечению гендерного равенства/женским делам	Судебный орган: комиссия или офис, расположенный в Министерстве юстиции, выносящий решение по претензии или защите в суде	Консультативный Совет: основное консультирование для министерств в или главы Правительства
Австралия	●	●	●	●	●	○	●	●
Австрия	●	○	○	○	●	●	●	○
Бельгия	○	○	○	●	●	●	○	○
Канада	○	●	●	○	●	●	●	○
Чили	○	●	○	○	○	○	●	○
Чешская Республика	●	●	○	○	○	○	○	●
Финляндия	●	○	○	○	○	●	○	●
Франция	●	○	○	○	●	●	●	○
Германия	●	○	○	○	○	●	○	○
Греция	●	○	○	○	○	●	○	○
Ирландия	○	○	○	●	●	○	●	○
Израиль	○	●	○	●	●	○	○	●
Корея	○	●	○	○	●	●	○	●
Люксембург	●	○	●	●	○	●	○	●
Мексика	●	●	●	●	○	●	●	●
Новая Зеландия	○	○	●	●	●	○	○	●
Норвегия	●	●	○	○	●	○	○	○
Словакия	○	○	○	○	○	○	○	●
Испания	○	○	○	○	●	●	○	○
Швеция	●	○	○	○	○	○	○	○
Швейцария	○	○	○	○	●	○	○	○
Соединенные Штаты	●	●	○	○	○	○	○	●
Казахстан	○	●	○	○	○	○	○	○

● Да  
○ Нет

Вставка 11. Парламентские комитеты в странах-участницах ОЭСР, занимающиеся вопросами гендерного равенства

В парламентской системе Канады Палата общин учреждает специальные комитеты для проведения специфических запросов, исследований или выполнения других задач, которым они придают особое значение. В 2016 г. Палата общин одобрила инициативу создания специального комитета по вопросам равенства в оплате. На созданный Специальный комитет по вопросам равенства в оплате труда (СКРОТ) были возложены полномочия по проведению слушаний по вопросу равенства в оплате труда и внесению на рассмотрение плана принятия эффективной политики в отношении равенства в оплате труда. После расширенных консультаций с участием экспертов из всех регионов Канады Комитет представил в Палату общин отчет. Основное внимание в отчете было сосредоточено на текущей реализации системы равенства в оплате труда в рамках федеральной юрисдикции, вариантах ее усовершенствования и извлечении опыта других юрисдикций для обеспечения более эффективного режима равенства в оплате. На момент подготовки настоящего отчета Правительство Канады находилось на этапе представления Комитету комментариев к рекомендациям, включенным в его отчет. Специальный комитет прекращает свою деятельность после представления в Палату общин заключительного отчета.

В парламенте Норвегии (*Storting*) работает постоянный комитет по семейным и культурным вопросам, который занимается проблемами политики и законов, относящихся к семье, гендерному равенству, детям и молодежи, делам потребителей и культурным вопросам. Он подотчетен Министерству культуры и Министерству по делам детей и равенства, и в его состав входит 13 членов. В рамках своей деятельности, комитет может проводить слушания в целях ознакомления с информацией от представителей министерства, организаций или физических лиц. Организации и физические лица, в свою очередь, могут ходатайствовать о получении права выступить перед комитетом для изложения своих наблюдений. Комитет передает рекомендации и предложения по соответствующим вопросам в парламент, который принимает окончательные решения, но, как правило, следует рекомендациям комитета.

Национальным советом Австрии (*Nationalrat*) формируются экспертные комитеты в начале каждого законодательного периода, по всем основным областям; среди таких комитетов — комитет гендерного равенства и комитет по делам семьи. Комитет по гендерному равенству работает по всем законопроектам и законодательным предложениям, связанным с гендерным равенством, включая расширение прав и возможностей женщин и мужчин, а также предупреждение дискриминации по половому признаку во всех областях политики. Обоснованность существования таких комитетов состоит в том, что предварительное рассмотрение любого вопроса должно осуществляться в комитете, прежде чем совет сможет принять решение по этому вопросу. Это дает возможность членам национального совета рассмотреть основные вопросы в ограниченном контексте, опираясь при этом на консультационное содействие со стороны сторонних экспертов.

Парламентские комитеты в Германии — «органы, отвечающие за подготовку решений парламента (*Bundestag*)» — формируются по решению бундестага, на срок избрания. Комитеты предоставляют форум, на котором члены могут сосредоточиться на одной конкретной области политики, и вести обсуждение и пересмотр всех законопроектов, связанных с этой областью. Комитетами вырабатываются рекомендации, по которым проводится пленарное голосование в бундестаге. В составе таких комитетов, помимо представителей различных парламентских групп, которые собирают информацию для своей работы в правительстве, есть также и сторонние эксперты. В каждом комитете имеется председатель, заместитель председателя и докладчик; численность состава варьируется в зависимости от обсуждаемого вопроса. При принятии решений, у каждого члена комитета имеется по одному голосу. В целом, для каждого министерства предусмотрен отдельный постоянный комитет; также министерство может образовывать суб-комитеты по отдельным темам. На свой 17-й срок полномочий, бундестаг учредил 22 постоянных комитета, в числе которых — комитет по делам семьи, престарелых,

женщин и молодежи. Этот комитет озвучивает свое мнение по всем законопроектам, предложениям, постановлениям и вопросам Европейского Союза, касающимся семей, престарелых, женщин и молодежи. В работе комитета ставится акцент на оказании поддержки детей и семей, мерах оказания помощи родителям в совмещении семейной жизни и работы, на продвижении равного отношения к мужчинам и женщинам, помощи престарелым самостоятельно вести свой быт и вовлечении молодежи в общественную деятельность.

*Источники:* Организация Status of Women Canada («Положение женщин Канады»); вебсайт норвежского парламента, страница постоянного комитета по делам семьи и культуры; вебсайт норвежского парламента, страница о постоянных комитетах; вебсайт австрийского парламента, страница о комитетах национального совета; вебсайт парламента Германии, страница о комитете по делам семьи, престарелых, женщин и молодежи.

93. В своем официальном ответе на Исследование национальных систем, занимающихся вопросами гендерного равенства, государственной гендерной политики и лидерства (ОЭСР), казахстанская сторона сообщила о том, что в стране отсутствует парламентский комитет по вопросам гендерного равенства, который бы мог осуществлять законодательный надзор, для того, чтобы инициативы по гендерному равенству были закреплены в законодательной и общегосударственной повестке дня, а также, чтобы повысить подотчетность и прозрачность в этом направлении, для Казахстана целесообразно усилить роль Парламента в области обеспечения гендерного равенства. Это бы также способствовало развитию инклюзивных и основанных на потребностях законов и государственных политик, а также обеспечению гендерного равенства при распределении ресурсов, в рамках своих функций по бюджетному надзору. Усиление роли законодательного надзора также будет соответствовать рекомендациям, выработанным в проведенном ОЭСР в 2014 году Обзоре центральных органов государственного управления в Казахстане, которые заключаются в более широком участии Парламента в мониторинге результатов государственной деятельности (ОЭСР, 2014а). Установление парламентских требований о реализации будущей политики гендерного равенства может стать значимым шагом в усилении подотчетности в вопросах гендерного равенства. Например, Комитет публичных счетов канадского Парламента требует от государственных департаментов и агентств представления регулярных отчетов о том, как гендерный анализ влияет на принятие их решений. Казахстан может также рассмотреть возможность задействовать другие надзорные органы, такие как учреждение внешнего аудита, в проверке реализации государственных обязательств по обеспечению гендерного равенства в рамках Национальной стратегии.

94. Важно отметить, что «План нации - 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ», объявленный в мае 2015 года, представляет собой в этом отношении уникальную возможность. Одной из пяти институциональных реформ является «формирование подотчетного правительства». Казахстан взял на себя обязательство работать над построением системы государственного управления, ориентированной на результат, в рамках которой система надзора основывалась бы на достижении установленных целевых показателей. Можно воспользоваться этой деятельностью для создания импульса к дальнейшему усилению подотчетности и надзора в Казахстане, что, в свою очередь, позволит достичь настоящего гендерного равенства в интересах инклюзивного роста.

### **Координация государственной политики в целях результативного выполнения политики гендерного равенства**

95. В Рекомендации ОЭСР 2015 г. по вопросам гендерного равенства в общественной жизни принимается во внимание важность общегосударственных мер, направленных на обеспечение гендерного равенства. Соответственно, в ней утверждается, что сильные институциональные системы гендерного равенства неразрывно связаны с сильными вертикальными и горизонтальными механизмами координации политики в масштабах всех государственных органов и уровней правительства, для чего требуется вовлечение соответствующих неправительственных субъектов, обеспечивающих плодотворное взаимодействие и результативное исполнение инициатив гендерного равенства.

96. Результативность инициатив в области гендерного равенства может пострадать, если этим инициативам не сопутствуют адекватные механизмы координации. Эти механизмы обеспечивают сохранение исходного курса гендерных реформ. Координация политики наиболее эффективна в том случае, если осуществляется как горизонтально (среди государственных органов), так и вертикально (между уровнями правительства). Широкое внедрение гендерных подходов может включать ряд сквозных инициатив, которые касаются множества областей политики, с задействованием нескольких министерств или уровней правительства. Например, по вопросам, связанным с бытовым насилием, могут быть задействованы министерства внутренних дел, здравоохранения, образования, социальных вопросов, труда, а также агентство по статистике. Соответственно, отсутствие координированного подхода в работе с проблематикой гендерного равенства является серьезным препятствием для развития реализации гендерной политики. Центральным гендерным учреждениям, таким как Национальная комиссия, должна уделяться роль в согласовании различных элементов, таких как координаторы, консультационные советы, омбудсмены по гендерным вопросам, комитеты и рабочие группы, а также организации гражданского общества.

97. На горизонтальном уровне, в странах ОЭСР, среди наиболее распространенных координационных механизмов можно выделить определение координационных отделов на центральном уровне правительства, выработка общегосударственных систем обеспечения гендерного равенства, а также межминистерские группы, собираемые центральным гендерным учреждением (см. рис. 9). Акцент также необходимо сделать на координации на уровне аналитиков, демонстрируя практический подход к координации в области гендерной политики (ОЭСР, 2014b). Например, в целях поддержки реализации «общегосударственного» процесса в области гендерного равенства, Бельгия и Испания учредили межминистерские/межведомственные комитеты по вопросам гендерного равенства. Эти органы отвечают, помимо прочего, за согласование политики и мер, принятых министерствами, с тем чтобы улучшать результативность в работе по обеспечению равноправия полов. В Бельгии представители министерств, работающие в координационной группе, также назначаются координаторами по гендерным вопросам в своих органах. Они проходят обязательное обучение по широкому внедрению гендерных подходов, и им поручается проведение последующих мероприятий, предусмотренных законодательством (например, гендерная статистика, бюджетное планирование, учитывающее гендерные факторы, и т.д.).<sup>8</sup>



**Рисунок 9. Механизмы координации инициатив по продвижению гендерного равенства в странах ОЭСР (2012)**



*Источник: ОЭСР (2011), «Исследование национальных систем, занимающихся вопросами гендерного равенства, государственной гендерной политики и лидерства (ОЭСР)»*

98. Во всех странах ОЭСР с местными властями используются методы вертикальной координации, такие как координационные органы или комитеты, законодательство, меморандумы о намерениях или неформальные встречи разных уровней правительства. В случае Канады, члены кабинета министров, ответственные за работу по достижению гендерного равенства на национальном и провинциальном/территориальном уровне правительства, регулярно проводят заседания для обсуждения перечней общих вопросов, что также касается государственных служащих на обоих уровнях правительства, в обязанности которых входит деятельность по широкому внедрению гендерных подходов (ОЭСР, 2014b).

**Рисунок 10. Инструменты вертикальной координации инициатив по обеспечению гендерного равенства (2012)**



*Источник: ОЭСР (2011), Исследование национальных систем, занимающихся вопросами гендерного равенства, государственной гендерной политики и лидерства (ОЭСР).*

99. В результатах Обзора ОЭСР по работе центрального правительства Казахстана отмечается, что, несмотря на то, что в Казахстане предусмотрены различные координационные механизмы на высшем уровне, они представляются чрезмерно формальными и неэффективными для решения сквозных вопросов государственной политики (ОЭСР, 2014а). На центральном уровне, совместная работа центральных органов как правило проходит по отдельным вопросам, а не в порядке стратегического, общегосударственного подхода. Соответственно, в своем официальном ответе на Исследование национальных систем, занимающихся вопросами гендерного равенства, государственной гендерной политики и лидерства (ОЭСР), казахстанская сторона отметила факт ограниченности формальных координационных механизмов в плане обеспечения согласованности, взаимодополняемости и качественной реализации инициатив по широкому внедрению гендерных подходов и обеспечению гендерного равенства, в масштабе всех государственных органов и уровней правительства.

100. На практике, координация деятельности по гендерному равенству реализуется секретариатом Национальной комиссии в ходе реализации Стратегии гендерного равенства. В связи с этим, именно Секретариат взаимодействует с министерствами и местными органами, отвечающими за реализацию Гендерной стратегии, при подготовке планов действий, путем запроса мнений. В ответ, государственные органы ежегодно отчитываются Секретариату о результатах реализации. Что же касается координации государственных органов, то она реализуется на непостоянной основе, в том случае если

определенные мероприятия, предусмотренные в планах действий, требуют совместного выполнения. Похожий подход к координации применяется и на вертикальном уровне правительства. Местные акиматы отвечают за реализацию гендерной стратегии и предоставление ежегодных отчетов Национальной комиссии о ходе реализации.

Национальная комиссия регулярно проводит круглые столы и конференции по вопросам реализации политики гендерного равенства, с участием НПО, общественных объединений, государственных ведомств. Кроме того, из республиканского бюджета ежегодно выделяются средства на финансирование реализации проектов в сфере гендерной политики с участием ПРООН и ЮНФПА. Так, на 2017 год выделено 102,5 миллионов тенге на проект «Цели устойчивого развития и продвижение равенства в Казахстане». Новая Концепция семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года требует дополнительного укрепления международного сотрудничества путем непрерывного обмена знаниями, накопленным опытом и успешной практикой в областях инициатив по гендерному равенству и в общественной жизни.

101. Тем не менее, действующие, главным образом, неформальные координационные механизмы представляются недостаточными для обеспечения согласованности и слаженности государственной политики и «общегосударственного» подхода к реализации гендерного равенства. Важно отметить, что действующий подход может способствовать нехватке ответственности и участия государственных органов в подготовке и внедрении гендерных инициатив, позволяя укорениться культуре ожидания указаний сверху. Это также может ограничить подотчетность министерств по результатам, в условиях отсутствия необходимого анализа гендерной политики, что мешает достижению ожидаемых конечных результатов.

102. С этой целью, Казахстану целесообразно усилить институционализацию каналов координации на горизонтальном и вертикальном уровнях. Для этого может понадобиться систематический обмен передовой практикой и данными, проведение совместного анализа, обеспечивая тем самым общегосударственную реализацию деятельности в области гендерного равенства. Казахстан уже сообщил о наличии координаторов по гендерным вопросам во всех государственных органах и уровнях правительства (см. Главу 3). Для страны целесообразным будет рассмотреть возможность поддержки реализации общегосударственного подхода путем регулярного сбора представителей министерств, которые могут также выступать в качестве координаторов по гендерным вопросам в своих органах. Отделы по гендерным вопросам могут сформировать межведомственную сеть и регулярно участвовать в работе Национальной комиссии с целью обсуждения документов, ожидающих утверждения на межведомственном уровне.

### **Реализация и мониторинг инициатив по обеспечению гендерного равенства**

103. Программы государственной политики в области гендерного равенства, как и все другие программы, представляют ценность только при качественной реализации. Крайне важно преодолеть разрыв между созданием стратегических систем и эффективной их реализацией. Эта проблема особенно остро стоит в Казахстане, где обычно превалирует формальный подход к обеспечению гендерного равенства. В отсутствие результативной реализации, государственные меры и программы в области гендерного равенства останутся лишь громкими заявлениями. Успешная реализация требует множества «жестких» и «мягких» рычагов для того, чтобы государственные стратегии и меры по

обеспечению гендерного равенства выполнялись всеми министерствами на всех уровнях правительства (ОЭСР, 2014b).

104. Странами ОЭСР были предусмотрены различные механизмы обеспечения результативной реализации инициатив в области гендерного равенства. В большинстве стран ОЭСР задействовано регулярное измерение результатов деятельности и представлении отчетов с использованием требований к оценке и мониторингу. Во многих странах также предусмотрены требования к регулярному представлению отчетов парламенту или комиссии на высоком уровне. Например, в Испании, согласно Стратегического плана равных возможностей 2014–2016 была внедрена программа оценки, которая дает стимул ответственным субъектам вырабатывать комплекс показателей по каждой задаче стратегии. В Канаде в 2015 году канцелярией генерального ревизора была проведена независимая оценка гендерного анализа, в целях предоставления парламенту объективной информации и консультации, а также заверений в готовности оказать содействие в проверке работы правительства по организации ресурсов и программ.

105. В Казахстане внедрен ряд механизмов для обеспечения реализации Стратегии гендерного равенства в РК (см. таблицу 3). Таким образом, с момента принятия Стратегии гендерного равенства, три плана действий были утверждены Указом Правительства РК с целью обеспечения реализации и мониторинга хода работ. В этих планах действий различные задачи и виды деятельности переданы в ведение различных государственных органов на центральном и местном уровнях, а также предусмотрены требования к отчетности и выделены бюджетные средства на реализацию. Национальной комиссии поручено проведение регулярной оценки результатов деятельности посредством установления требований к годовой отчетности для отдельных министерств и местных исполнительных органов по реализации Стратегии гендерного равенства на 2006–2016 гг.

**Таблица 3. Механизмы, используемые национальными министерствами, для обеспечения реализации законодательства и инициатив в области гендерного равенства**

	Регулярное измерение результатов деятельности	Аудиты или проверки	Постановка четких задач со сроками выполнения	Представление отчетов координационному органу / комиссии	Требования к регулярно представляемым отчетам парламенту	Включение в отчетность о деятельности управленцев	Регулярные проверки/обзоры на ключевых стадиях процессаризации	Включение требований к обеспечению гендерного равенства в должностные инструкции	Требования к оценке и мониторингу
Австралия	○	○	○	○	○	⊗	⊗	⊗	⊗
Австрия	●	⊗	●	⊗	●	⊗	○	○	○
Бельгия	⊗	⊗	○	⊗	○	⊗	○	⊗	○
Канада	●	○	●	●	●	○	●	○	●
Чили	●	○	●	●	⊗	⊗	○	⊗	○
Чехия	○	⊗	●	●	⊗	⊗	●	○	●
Финляндия	●	⊗	●	●	○	⊗	○	○	○
Франция	○	○	●	●	●	⊗	⊗	○	●
Германия	○	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	○
Греция	○	⊗	○	○	○	⊗	○	○	●
Ирландия	○	⊗	○	○	○	⊗	○	⊗	○
Израиль	●	⊗	○	●	●	⊗	⊗	⊗	⊗
Корея	●	⊗	⊗	●	●	⊗	⊗	⊗	⊗
Люксембург	⊗	⊗	⊗	●	⊗	⊗	●	⊗	●



позволит включать гендерные показатели в подчиненные стратегические документы отраслевых министерств и государственных органов, таким образом упрощая реализацию и систематический мониторинг. Наконец, для обеспечения успешной реализации инициатив по обеспечению гендерного равенства, Казахстану может пойти на пользу упрощение и содействие процессам обмена передовой практикой, исследованиями, структурой стимулов, созданию сетей и информационному обмену в масштабах государственных учреждений, посредством формирования формальных координационных механизмов.

### **Ключевые рекомендации**

- ✓ Продолжить работу по наращиванию потенциала и институционализации центрального гендерного аппарата (т.е. действующей Национальной комиссии и сопряженных учреждений), как уже предусмотрено в Концепции семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года, путем расширения его правовых полномочий, обеспечения доступа к основным процессам принятия решений в масштабах всего правительства (например, участие в заседаниях Правительства), обеспечения связи с другими правительственными и неправительственными учреждениями, а также обеспечения доступа к ресурсной базе.
- ✓ Укрепить присутствие, знание гендерной проблематики, потенциал и позиции координаторов по гендерным вопросам в масштабе всей системы государственного управления и всех уровней правительства. Основываясь на текущих обсуждениях, в дальнейшем назначать координаторов по гендерным вопросам в местных выборах (маслихатах) и исполнительных органах.
- ✓ Определить функции координаторов по гендерным вопросам по оказанию поддержки министерствам и ведомствам, в которых они работают, в разработке и реализации гендерно-ориентированных стратегий и программ с учетом данных, разграниченных по признаку пола. Эти координаторы по гендерным вопросам могут осуществлять двойную функцию отчетности, как перед высшим руководством Министерства, так и перед Национальной комиссией. При этом обеспечить возложение ответственности за разработку и реализацию гендерной политики на высшее руководство.
- ✓ Рассмотреть возможность учета гендерных факторов при разработке и реализации отраслевых планов и программ.
- ✓ Способствовать внедрению учебных программ в масштабах всех уровней правительства, с сосредоточением на развитии гендерного равенства и широком внедрении гендерных подходов, в том числе: сбор и анализ данных, разграниченных по половому признаку; использование инструментов принятия решений с учетом гендерной специфики, таких как оценки гендерного воздействия и гендерное бюджетирование. Это может оказаться особенно ценным для государственных ведомств, которые не считают, что их сферы полномочий предусматривают гендерные аспекты.

- ✓ Закрепить обязательства по реализации стратегий обеспечения гендерного равенства и широкого внедрения гендерных подходов путем создания эффективных механизмов подотчетности и надзора. Использовать эти механизмы подотчетности для повышения общественной осведомленности о широком внедрении гендерных подходов в масштабах всего государственного сектора и широкой общественности.
- ✓ Продолжить укреплять институциональные связи между Комиссией, Уполномоченным по правам человека и Генеральной прокуратурой в подготовке ежегодного отчета по правам человека.
- ✓ Продолжить институционализацию координационных каналов на горизонтальном (в масштабах государственной власти) и вертикальном (в масштабах всех уровней власти) уровнях для реализации будущей политики гендерного равенства путем систематического обмена успешной практикой, данными, проведения совместного анализа в интересах общегосударственного обеспечения гендерного равенства (как уже предусматривается в проекте концепции семейной и гендерной политики). Содействовать обмену передовой практикой, проведению исследований, внедрению структуры стимулов, созданию сети и информационному обмену между государственными учреждениями посредством внедрения формальных координационных механизмов.

## Примечания

<sup>1</sup> При отделе внутренней политики Администрации Президента

<sup>2</sup> CEDAW/C/KAZ/3-4

<sup>3</sup> В соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2006 г. № 56 «О Национальной комиссии по делам семьи и гендерной политике при Президенте Республики Казахстан» Национальная комиссия по делам семьи и гендерной политике как консультативно-совещательного органа при Президенте Республики Казахстан.

<sup>4</sup> CEDAW /C/KAZ/CO/3-4 — 2014 год

<sup>5</sup> Вебсайт Белого дома, Совет по делам женщин и девочек. <http://www.dol.gov/wb/otherfedagencies.htm>

<sup>6</sup> Институт развития женщин Кореи (2014 год), Годовой отчет о деятельности, KWDI, 2014 год.

<sup>7</sup> Информация предоставлена АГУ при Президенте РК.

<sup>8</sup> Информация предоставлена Бельгийским институтом равенства мужчин и женщин.

## БИБЛИОГРАФИЯ

- Austrian Parliament's website, page on National Council Committees,  
[www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/NRBRBV/NR/ANR/index.shtml](http://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/NRBRBV/NR/ANR/index.shtml).
- CEDAW Committee (2011), *Concluding Observations, South Korea*, CEDAW/C/KOR/CO/7.
- Decree of the President of the Republic of Kazakhstan (2006), *On National Commission for Women Affairs and Family and Demographic Policy under the President of the Republic of Kazakhstan and commissions in the regions*, No 56, 1 February.
- Decree of the President of the Republic of Kazakhstan (2014), *On measures on the differentiation of power between levels of government of the Republic of Kazakhstan*, No 898, 25 August.
- German Parliament's website, page on the Committee on Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth, [www.bundestag.de/htdocs\\_e/bundestag/committees/a13](http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/committees/a13).
- Government of Spain (2007), *Gender Equality Act, Constitutional Act 3/2007 for effective equality between women and men*.
- Korean Women's Development Institute (2014), *Annual Report*,  
<http://eng.kwdi.re.kr/contents/about/annual.jsp>.
- Norwegian Parliament website, Page on Standing Committee on Family and Cultural Affairs,  
[www.stortinget.no/en/In-English/Standing-Committees/The-Standing-Committee-on-Family-and-Cultural-Affairs/](http://www.stortinget.no/en/In-English/Standing-Committees/The-Standing-Committee-on-Family-and-Cultural-Affairs/) .
- Norwegian Parliament website, Page on Standing Committees, [www.stortinget.no/en/In-English/Standing-Committees/](http://www.stortinget.no/en/In-English/Standing-Committees/).
- OECD (2011), *Survey on National Gender Frameworks*, Gender Public Policies and Leadership.
- OECD (2014a), *Kazakhstan: Review of the Central Administration*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264224605-en> .
- OECD (2014b), *Women, Government and Policy Making in OECD Countries: Fostering Diversity for Inclusive Growth*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210745-en>.
- OECD (2016), *The OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252820-en>.



Office of the Auditor General of Canada (2015), “*Report 1—Implementing Gender-Based Analysis*”, *Fall Reports of the Auditor General of Canada*, [http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/parl\\_oag\\_201511\\_01\\_e.pdf](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/parl_oag_201511_01_e.pdf).

Status of Women Canada (2016), [www.swc-cfc.gc.ca/index-en.html](http://www.swc-cfc.gc.ca/index-en.html).

The White House website on the Council on Women and Girls, [www.dol.gov/wb/otherfedagencies.htm](http://www.dol.gov/wb/otherfedagencies.htm).

United Nations (2005), “The Role of National Mechanisms in Promoting Gender Equality and the Empowerment of Women”, Report of the Expert Group Meeting, EGM/National Machinery/2004/REPORT, United Nations Division for the Advancement of Women, Department of Economic and Social Affairs, New York, [www.un.org/womenwatch/daw/egm/nationalm2004/docs/EGM%20final%20report.26-jan-05.pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/nationalm2004/docs/EGM%20final%20report.26-jan-05.pdf)

United Nations (2014), *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of Kazakhstan*, CEDAW/C/KAZ/3-4. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/415/70/PDF/G1241570.pdf?OpenElement>.

Commission on the Status of Women on the Critical Areas of Concern of the Beijing Platform for Action 1996-2009 (2010), Agreed conclusions 1999/II, The Commission on the Status of Women, New York, [www.un.org/womenwatch/daw/public/agreedconclusions/Agreed-Conclusions-English.pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/public/agreedconclusions/Agreed-Conclusions-English.pdf).

UNWOMEN (1986), *General Recommendation 6 General made by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women*. [www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm).

#### ГЛАВА 4. УЧЕТ ГЕНДЕРНЫХ ФАКТОРОВ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ

*Широкое внедрение гендерных подходов предусматривается в качестве одной из целей в общей национальной Стратегии гендерного равенства на 2006–2016 гг. В республике были созданы условия для того, чтобы специально выделенный для этого отдел гендерной статистики применял инструменты внедрения гендерных подходов, такие как сбор данных с разбивкой по половому признаку. В некоторых государственных органах также были внедрены элементы гендерного анализа проектов нормативно-правовых актов и бюджетного планирования с учетом гендерных факторов. Однако, как будет изложено в данной главе, ощущается потребность в расширении предмета, глубины и задействования уже имеющихся гендерно-разграниченных данных с целью расширения применения оценок гендерного воздействия, чтобы они охватывали не только основное законодательство, а также для лучшей связи распределения государственных средств с ожидаемыми гендерными результатами. В настоящей главе рассматриваются механизмы и инструменты, которые в настоящее время применяются в Казахстане в интересах выполнения поставленных задач по гендерному равенству. В этой связи, на основе Рекомендаций ОЭСР по гендерному равенству в общественной жизни, глава содержит методическое руководство по обеспечению инклюзивности и устойчивости гендерно-ориентированной политики государства.*

108. В «Рекомендации ОЭСР по вопросам гендерного равенства в общественной жизни» 2015 года (GEPL) предлагаются средства государственной политики, призванные содействовать властям в достижении в своей деятельности конечных результатов, учитывающих гендерный вопрос. Среди этих средств можно выделить включение фактологических оценок гендерного воздействия и факторов в различных областях государственного управления, таких как, например, государственные закупки, общественные слушания и организация оказания услуг, а также на ранних стадиях всех фаз цикла государственных программ и учета гендерных факторов на всех этапах бюджетного цикла (см. вставку 4).

109. В настоящей главе рассматриваются механизмы интеграции гендерной проблематики в процесс принятия решений в Казахстане, в том числе:

- широкое внедрение гендерных подходов;
- применение оценки гендерного воздействия, в качестве инструмента широкого внедрения гендерных подходов;
- внедрение подхода к составлению бюджета, учитывающего гендерную проблематику, в качестве конкретного метода оценки гендерного воздействия;
- использование данных с разбивкой по полу в качестве фактологической основы для принятия решений;
- улучшение общественных обсуждений по государственной политике, учитывающей гендерную проблематику.

#### **Усиление двойственного подхода к обеспечению гендерного равенства: широкое внедрение гендерных подходов**

110. В Казахстане на всех уровнях государственного управления существует широкое понимание того, что гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин могут быть достигнуты посредством целенаправленных мер (например, содействия интеграции женщин в формальный рынок труда через обучение, активную поддержку и т.д.). Как упоминалось в предыдущих главах обзора, несмотря на значение этих мер для устранения выявленных гендерных разрывов, они являются одним из многих инструментов, которые должны использоваться одновременно для достижения гендерного равенства. Это также относится к недавно принятым Целям устойчивого развития (ЦУР). ЦУР 5 — самостоятельная цель достижения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин, в то же время 14 других целей (в области здравоохранения, благосостояния, образования, обеспечения питьевой водой, промышленности и инфраструктуры) направлены на интеграцию гендерных показателей в их реализацию и мониторинг. Большую помощь Казахстану может оказать повышение осведомленности руководителей высшего звена, а также государственных служащих на различных уровнях о политике гендерного равенства для формирования понимания и одобрения всеми министерствами включения гендерных показателей в их деятельность.

111. В Рекомендации по вопросам гендерного равенства в общественной жизни подчеркивается, что достижение гендерного равенства требует, помимо прочего, широкого внедрения гендерной проблематики в различные программы и услуги на определенных уровнях правительства. Соответственно, в документе предлагается осуществлять широкое внедрение гендерной проблематики при подготовке, разработке, реализации и оценке мер государственной политики и бюджетов (см. вставку 4).

112. На Четвертой всемирной конференции по делам женщин ООН, проведенной в 1995 году, согласно разделу 204(а) Пекинской декларации и платформы действий, для властей стран-участниц была подготовлена рекомендация следующего содержания: «до принятия решений по формированию государственной политики, необходимо проводить анализ воздействия этих решений на женщин и мужчин». Эта рекомендация служит важной опорой для необходимости учета гендерной проблематики в национальном законодательстве, политике и программах. Более того, властями участвующих стран были утверждены принципы гендерного планирования, широкого внедрения гендерных подходов и институционализации в рамках Пекинской платформы действий (1995), в которой ставится акцент на обязанности всех государственных органов адекватно решать вопросы гендерного неравенства. Подход, основанный на широком внедрении гендерных подходов, функционирует с учетом того, что меры и программы государственной политики будут, в общем случае, по-разному отражаться на женщинах и мужчинах, у которых, как правило, разные обязанности, потребности и ресурсы.

Вставка 12. Учет гендерной специфики и невнимание к гендерной специфике

Невнимание к гендерной специфике — это игнорирование разных и социально определенных ролей, обязанностей и возможностей мужчин и женщин. Государственные меры и услуги, не учитывающие гендерную специфику, зачастую опираются на информацию, полученную в результате деятельности мужских коллективов и/или опираются на предположение, что все объекты политики (как женщины, так и мужчины) обладают одинаковыми потребностями и интересами. Поскольку мужчины и женщины находятся в разных условиях по причине гендерных ролей, неравного доступа к ресурсам и возможностям, равного отношения зачастую недостаточно. В связи с этим, достижение гендерного равенства требует признания дифференцированного воздействия. Для результативности составления государственных программ и формирования государственной политики необходимо анализировать базовые источники неравенства и принимать во внимание разнородность населения.

Учет гендерной специфики — это «способность признавать существование устоявшихся гендерных отношений и интересов, возникающих из разницы в социальных гендерных ролях, и учитывать эти факторы в стратегиях и мероприятиях. Это концепция, призванная сократить барьеры для личного и экономического развития, которые создаются в результате дискриминации по признаку пола и стереотипных гендерных ролей. Учет гендерной специфики рассматривается, как начальный этап осведомленности о гендерной проблематике, которая состоит в более аналитическом разборе гендерного неравенства путем выявления менее очевидных, менее выраженных или скрытых аспектов половой дискриминации или неравного отношения».

*Источник:* ЮНЕСКО (2002), «Учет гендерной специфики: учебное пособие по широкому внедрению гендерной проблематики для руководящих кадров в области образования, составителей учебных планов и материалов и медиа-специалистов», ЮНЕСКО, Париж, <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001281/128166eb.pdf>; и Всемирный банк, *Пособие для учителя, глоссарий гендерной терминологии*, <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/192862>.

113. Для проектирования и оказания государственных услуг, одинаково доступных и актуальных для всех категорий граждан, также необходимы тщательные процессы, с помощью которых можно было бы обеспечить учет гендерной специфики в процессе проектирования и оказания услуг. Услуги не являются нейтральными в гендерном отношении; порядок их проектирования и оказания может отражаться на женщинах и мужчинах по-разному. Следовательно, в целях получения более полной стратегической

картины воздействия мер государственной политики на женщин и мужчин, крайне важно внедрить процессы широкого внедрения гендерных подходов. Широкое внедрение гендерных подходов призвано обеспечить реагирование политики и услуг на потребности как женщин, так и мужчин, и равное распределение благ между женщинами и мужчинами. Широкое внедрение гендерных подходов должна образовать собой фундамент формирования государственной политики, с начального этапа подготовки программы или услуги и вплоть до реализации и оценки воздействия.

**Рисунок 11. Ключевые компоненты широкого внедрения гендерных подходов**



Источник: Подготовлено ОЭСР, 2014

114. Все страны ОЭСР занимаются реализацией той или иной формы широкого внедрения гендерной проблематики. Тогда как большинство стран включает стратегию широкого внедрения гендерных подходов в состав общей стратегии гендерного равенства, другие же работают по направлению широкого внедрения в рамках отдельной стратегии. Подходы к широкому внедрению гендерных подходов связаны с выработкой методик интегрирования гендерной проблематики в законодательство, меры и программы государственной политики. Зачастую усилия сосредоточены на принятии комплексного общегосударственного подхода (ОЭСР, 2014с). Важно подчеркнуть, что широкое внедрение гендерных подходов является общей обязанностью. Соответственно, требуется задействование всех государственных органов и ведомств на различных уровнях правительства. Например, в Канаде, правительство признает важность продолжения работы по укреплению гендерного анализа в масштабе всех ведомств. У всех субъектов федерального правительства есть общая обязанность по обеспечению устойчивости гендерного анализа. Хотя и обязанность по проведению гендерного анализа лежит на отдельных ведомствах, комиссия по положению женщин в Канаде («Status of Women Canada»), казначейство Канадского секретариата и канцелярия Тайного совета

оказывают содействие федеральному правительству в реализации гендерного анализа (см. вставку 11).

Вставка 13. Примеры широкого внедрения гендерных подходов в Южной Корее

С момента проведения Четвертой всемирной конференции ООН по делам женщин в Пекине в 1995 году, корейское правительство работает над включением гендерной проблематики в основной курс формирования государственной политики — процесс широкого внедрения гендерных подходов. Стремясь к гендерному равенству, Корея сосредотачивает усилия на развитии возможностей женщин, их участия в государственной политике и улучшении благополучия и защиты гражданских прав женщин. В интересах обеспечения гендерного равенства, Корея активно продвинула стратегии широкого внедрения гендерных подходов в процессе формирования государственной политики. В рамках этого процесса в 2004 году была внедрена оценка гендерного воздействия. В 2011 году, Корея приняла «Закон об оценке гендерного воздействия», который распространяется на все законы, указы и проекты центральных и местных властей. Действующие рекомендации и указания также претерпели изменения с целью обеспечения применения оценок гендерного воздействия к новым правительственным мерам. Результаты оценки должны быть включены в бюджет следующего года, что делает еще более важной координацию с составлением бюджета с учетом гендерной проблематики. С тем чтобы обеспечить равное распределение государственных средств среди женщин и мужчин, корейским правительством в 2010 году был принят порядок составления бюджета с учетом гендерной проблематики, который с 2013 года также начал охватывать местные власти.

На городском уровне, власти Сеульской метрополии решили пойти дальше национальных положений, касающихся женщин. Существует три основополагающих принципа, которым должна соответствовать каждая мера государственной политики, учитывающая интересы женщин на городском уровне: *i*) мера должна учитывать реалии неоднородности городской женской прослойки, *ii*) мера должна полностью удовлетворять ежедневные потребности женщин, *iii*) мера должна оказывать воздействие по всему городу и стимулировать широкое внедрение гендерных подходов в других мерах. В период с 2006 по 2010 годы, Сеул внедрил проект «Город, учитывающий интересы женщин», в рамках которого были предусмотрены меры, учитывающие особенности быта женщин и помогающие развивать широкое внедрение гендерных подходов в использовании городского пространства и градостроительном проектировании. Опираясь на пять стержней, этот проект имел в своем составе 90 проектов по различным направлениям, начиная от совершенствования деятельности по уходу за детьми, до модернизации технических средств безопасности. Этот проект был признан образцом передовой практики на Церемонии вручения награды за достижения на государственной службе Организации Объединенных Наций в 2010 году.

*Источник:* ООН-ХАБИТАТ (2008), *Комплексный гендерный подход на уровне местных властей*, [www.un.org/womenwatch/ianwge/member\\_publications/gender\\_mainstreaming\\_in\\_local\\_authorities.pdf](http://www.un.org/womenwatch/ianwge/member_publications/gender_mainstreaming_in_local_authorities.pdf) (accessed 10/02/14).

115. В Казахстане широкое внедрение гендерных подходов предусматривается в общей Национальной стратегии гендерного равенства 2006–2016. Одна из стратегических задач, сформулированных в Стратегии, заключается во «внедрении гендерных подходов к разработке, реализации и контроле реализации национального законодательства, национальных и местных бюджетов, и государственных, социальных и экономических программ», таким образом формируя основу для широкого внедрения гендерных подходов. Наличие такой четко сформулированной задачи является обязательным первым шагом на пути к достижению настоящего гендерного равенства. Тем не менее, для воплощения этого завершения в жизнь, Казахстану целесообразно рассмотреть

возможность устранения некоторых практических и культурных барьеров, которые приводят к «выхолащиванию политики», что создает преграду на пути к успешному внедрению и реализации широкого внедрения гендерных подходов.

116. Как и в ряде других стран, одним из таких препятствий является ограниченная осведомленность и понимание субъектов правительства, начиная от отраслевых министерств и заканчивая местными исполнительными органами, относительно потребности в использовании гендерно-детерминированного подхода к политике. В ходе бесед с государственными чиновниками выяснилось, что в казахстанском обществе распространена позиция, согласно которой для практического достижения гендерного равенства достаточно закрепить положения о равенстве в законодательстве. Такая позиция особенно распространена на местном уровне. Убежденность в том, что формальные законодательные требования могут напрямую обеспечивать гендерное равенство в обществе, обуславливает крайне важное и выгодное положение государственных учреждений на центральном и местном уровнях для принятия и реализации стратегий внедрения гендерных подходов.

117. Кроме того, в своем официальном ответе на Исследование, казахстанская сторона отметила, что основными проблемами, которые необходимо решить для развития гендерного равенства, является нехватка финансирования, недостаточные компетенции в области гендерного анализа в государственном секторе, а также нехватка средств (напр., руководств и рекомендаций) в системе государственной службы для широкого внедрения гендерных подходов. Для достижения успеха необходимо будет снабдить Секретариат Национальной комиссии необходимыми возможностями, компетенциями и ресурсами для подготовки инструментов и руководств по широкому внедрению гендерных подходов, что, в свою очередь, будет содействовать использованию возможностей центральных и местных исполнительных органов для включения гендерной проблематики в цикл формирования государственной политики. В этом направлении для Казахстана может быть целесообразным также ознакомиться с примерами руководств и инструментов по оказанию поддержки национальным учреждениям и местным властям в их работе по широкому внедрению гендерных подходов, как это было реализовано в нескольких странах ОЭСР (см. вставку 9).

118. Ограниченные возможности правительства по анализу воздействия межгосударственной политики, вкупе с нехваткой легкодоступных данных с разбивкой по полу, усложняет задачу оценки воздействия широкого внедрения гендерных подходов в Казахстане. Опыт стран ОЭСР свидетельствует о том, что воздействие широкого внедрения гендерных подходов можно заметить через призму отраслей политики, но наиболее показательные перемены, связанные с гендерным анализом, наблюдаются в политике в области здравоохранения. В таких областях, как лечение сердечно-сосудистых заболеваний, диабета и некоторых форм рака, гендерный анализ сыграл решающую роль в улучшении здоровья женского населения. Гендерный анализ послужил ценнейшим средством при подготовке мер и программ политики в области борьбы с ВИЧ/СПИД, курением и профилактики суицида. Однако воздействие мер государственной политики в области гендерного анализа выходит далеко за пределы здравоохранения (ОЭСР, 2014с).

#### Вставка 14. Руководства по широкому внедрению гендерных подходов Швеции и города Вена

В Швеции Комитетом по содействию широкому внедрению гендерных подходов было подготовлено методическое пособие для обучения чиновников центральных органов власти реализации процесса широкого внедрения гендерной проблематики. В пособии изложены наиболее зарекомендовавшие себя и проверенные временем меры в этой области. Кроме того, комитетом была издана книга для управленцев, гендерных специалистов и государственных служащих, которая называется *«Гендерное равенство в государственной службе»*, с тем чтобы надлежащим образом актуализировать гендерную проблематику в правительстве.

##### Принцип работы

В пособии, все методы и модели снабжены пошаговыми инструкциями по правильному широкому внедрению гендерных подходов. В модели под названием «лестница» разобрано множество шагов процесса широкого внедрения, а также приведены предварительные условия достижения устойчивости в долгосрочной перспективе. В пособии разобрано в общей сложности восемь шагов. Шаги следующие:

- На первом шаге формируется понимание гендерного равенства, а также предпосылки шведской политики гендерного равенства.
- На втором шаге определяются условия широкого внедрения гендерных подходов, из которых вытекает анализ трех методов: изучение принципа работы; работа в условиях гендерного равенства; изучение процессов.
- В третьем шаге предлагается контрольный список и инструмент планирования и организации работы, под названием «METS». Инструмент надлежит использовать, когда группа собирается приступить к организации и упорядочению работы по широкому внедрению гендерных подходов и включает в себя список необходимых условий надлежащей классификации деятельности по широкому внедрению гендерных подходов.
- В шагах с четвертого по шестой предложен комплекс инструментов для работы с исследованиями, данными и анализом, а также постановкой задач с точки зрения гендерного равенства.
- В седьмом шаге внимание сосредоточено на общей реализации мер, запланированных на шагах с четвертого по шестой.
- На восьмом шаге предлагается метод, служащий инструментом оценки конечного результата той или иной меры или деятельности в гендерном контексте.

Шведский комитет по содействию в широком внедрении гендерных подходов рекомендует адаптировать используемые методы и меры к текущему контексту и конкретной задаче.

\*\*\*

Для содействия всем государственным служащим в реализации широкого внедрения гендерных подходов в процессе формирования государственной политики, **администрацией города Вена** было подготовлено руководство с практическими советами по широкому внедрению гендерных подходов.

##### Принцип работы



Руководство было составлено в качестве справочного пособия для ежедневной работы. Пособие логичным образом поделено на разделы, в которых изложены понятные ответы на вопросы о том, как надлежит осуществлять те или иные функции. Таким образом, не является обязательным ознакомление со всем объемом издания — вместо этого, упрощен процесс поиска, что улучшает результаты и повышает эффективность в решении отдельных гендерных вопросов. Среди разобранных вопросов можно выделить следующие:

- Что нужно иметь в виду при выборе и внедрении гендерных показателей?
- Как правильно использовать гендерную лексику?
- Как составлять бюджет, учитывающий гендерную проблематику?
- Как консультировать с учетом гендерной проблематики?

Путем изложения пяти принципов широкого внедрения гендерных подходов и метода 4R, данному Руководству удастся упростить процесс реализации мер по широкому внедрению гендерной проблематики за счет развития и расширения методов в соответствии с означенными принципами. Ниже приведены эти пять принципов:

- Гендерная лексика
- Сбор и анализ данных с учетом гендерной проблематики
- Равный доступ к услугам
- Обеспечение сбалансированного соотношения женщин и мужчин в процессе принятия решений
- Равное отношение включено в управленческие процессы

В Руководстве также предлагается инструмент гендерной проверки для качественного анализа того, насколько хорошо ведомство справляется с гендерными вопросами.

Источники: Руководство по широкому внедрению гендерной проблематики: Книга, содержащая практические методы, выработанные шведским комитетом по содействию в работе по широкому внедрению гендерной проблематики <http://www.government.se/contentassets/3d89b0f447ec43a4b3179c4a22c370e8/gender-mainstreaming-manual-sou-200715>  
Руководство «Широкое внедрение гендерных подходов — это просто», подготовленное администрацией города Вена.

**Рисунок 12. Препятствия для политики в области широкого внедрения гендерных подходов и обеспечения гендерного равенства в странах ОЭСР**



Источник: ОЭСР (2014), «Женщины, правительство и формирование политики в странах ОЭСР. Развитие многообразия в интересах инклюзивного роста», Издательство ОЭСР, Париж, Франция.

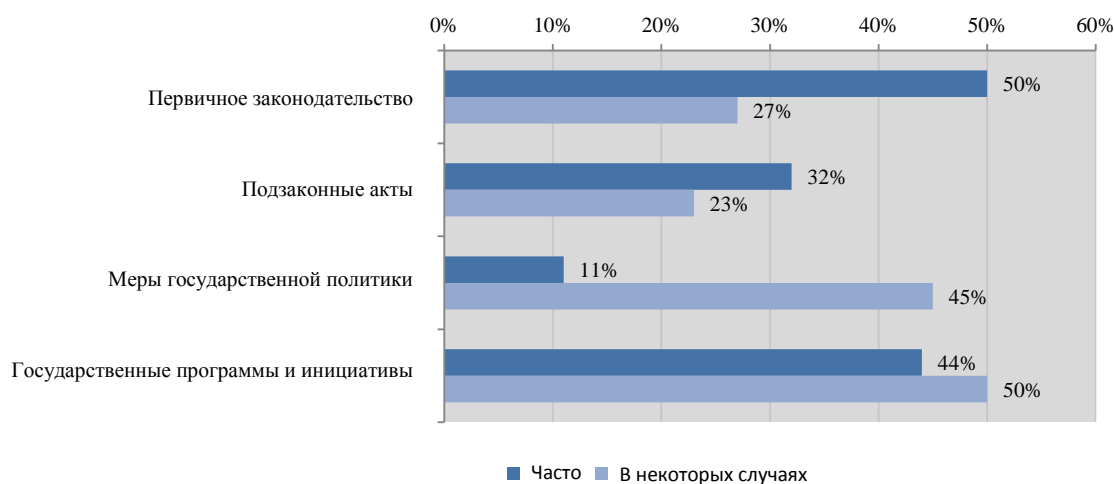
119. Как уже отмечалось в настоящей оценке, Национальная стратегия гендерного равенства 2006–2016 не была включена в действующую иерархию документов системы государственного планирования. В результате, только одно государственное ведомство, Министерство здравоохранения и социального развития, включило гендерные показатели, основанные на Стратегии, в свою отраслевую программу. При этом, эти плановые показатели были ограниченными, и охватывали только четыре направления, такие как детская и материнская смертность. Отталкиваясь от этих уже имеющихся инициатив, в качестве первого шага на пути к успешному широкому внедрению гендерной проблематики, Казахстан может извлечь выгоду из расширения масштабов распространения гендерной проблематики на все инициативы государственной политики, связанные со здравоохранением. Для такого подхода потребуется, прежде всего, систематический сбор данных с разбивкой по полу в отношении всех сфер политики здравоохранения. Нехватка показателей, разграниченных по половому признаку, уже отмечалась, как одна из проблемных областей в Государственной программе развития здравоохранения на 2011–2015 гг. «Саламатты Қазақстан». Такое положение может дать необходимые стимулы для определения приоритетов деятельности по сбору данных с разбивкой по полу. Исходя из этих данных, осуществление широкого внедрения гендерной проблематики потребует расширения навыков и кадровых ресурсов, работающих по этому направлению, с тем чтобы они могли применить гендерный подход к разработке, реализации и оценке таких государственных мер, как на национальном, так и на местном уровне.

120. Аналогичный подход можно систематически задействовать во всех приоритетных областях в рамках будущей гендерной стратегии. Цель в данном случае состоит в том, чтобы со временем получить положительное сопутствующее воздействие на другие отраслевые министерства, которые в настоящее время являются, в большей степени, отстраненными в том, что касается гендерной политики (например, энергетика, транспорт, оборона и сельское хозяйство).

### **Применение оценки гендерного воздействия, в качестве инструмента широкого внедрения гендерной проблематики**

121. Развитие у государственных служащих осведомленности и понимания того, что политические решения могут воздействовать на мужчин и женщин по-разному, является ключевым условием обеспечения инклюзивности формирования государственной политики по различным направлениям (ОЭСР, 2014с). Одним из основных инструментов широкого внедрения гендерной проблематики является оценка гендерного воздействия, которую также называют гендерным анализом или гендерным аудитом. Соответственно, согласно Рекомендации Совета по вопросам гендерного равенства в общественной жизни, гендерную проблематику можно встроить в различные плоскости государственного управления путем согласования оценки ожидаемого гендерного воздействия с более широкомасштабными общегосударственными процессами, такими как оценка воздействия нормативного регулирования (см. Вставку 1).

Рисунок 13. Практика гендерного анализа в странах ОЭСР



Источник: ОЭСР (2011), «Исследование национальных систем, занимающихся вопросами гендерного равенства, государственной гендерной политики и лидерства», Издательство ОЭСР, Париж, Франция.

122. Пользующаяся все большим спросом в некоторых странах ОЭСР, оценка гендерного воздействия имеет цель прогнозировать эффекты (положительные, отрицательные или нейтральные) любой меры государственной политики, нормативно-правового акта, положения, институциональной или индивидуальной практики в отношении гендерного равенства. Европейский Союз дает следующее определение оценке гендерного воздействия: «процесс оценки и сравнения текущей ситуации и динамики с ожидаемым развитием, связанным с внедрением предлагаемой политики, в соответствии с гендерными критериями» (Европейская Комиссия, без даты). Этот инструмент представляет собой вариант комплексной оценки воздействия нормативного регулирования, в состав которой входят методы, направленные на систематическую оценку отрицательного и положительного воздействия предлагаемого и действующего законодательства.

123. Вставка 15 содержит критерии ЕС для оценки гендерного воздействия, которые учитывают как различия между мужчинами и женщинами, так и необходимость восстановительных действий для устранения каких-либо уже имеющихся проявлений гендерного неравенства, тогда как во Вставке 16 приведены сведения о практике оценки гендерного воздействия в Канаде.

#### Вставка 15. Критерии ЕС для оценки гендерного воздействия

В отчете по оценке гендерного воздействия, опубликованном Европейской Комиссией, приводятся следующие критерии:

1. Различия между женщинами и мужчинами по направлению политики, такие как:

- участие (гендерная структура целевой/социальной группы(групп), представленность женщин и мужчин на руководящих должностях);
  - ресурсы (распределение важных ресурсов, таких как время, пространство, информация и деньги; политическая и экономическая власть; образование и подготовка; рабочие места и профессиональные карьеры; новые технологии; услуги здравоохранения; жилье; транспортные средства; отдых);
  - нормы и ценности, оказывающие влияние на гендерные правила; гендерное разделение труда; отношение и поведение женщин и мужчин, соответственно; неравенство в ценности, придаваемой мужчинам и женщинам, или к мужским и женским характеристикам;
  - права, связанные с прямой или косвенной дискриминацией по половому признаку; права человека (включая свободу от сексуального насилия и унижения) и доступ к правосудию в правовой, политической или социально-экономической среде.
2. Каким образом могут государственные программы и нормативно-правовые акты способствовать ликвидации существующих проявлений неравенства и развивать гендерное равенство в отношении участия; распределения ресурсов, благ, функций и обязанностей в частной и публичной жизни, а также в ценности, придаваемой мужским и женским качествам, поведению и приоритетам?

Среди ключевых вопросов для чиновников по законодательству, учитывающему гендерную специфику, можно выделить следующие:

- ❖ Был ли внедрен ответственный учет гендерной проблематики на высоком уровне в правовую реформу, или это лишь надстройка (или вовсе отсутствует в программе)?
- ❖ В рамках процесса проверки выясняется ли, имеют ли нормы различное воздействие на мужчин и женщин, и определяется ли необходимость в корректирующих мерах?
- ❖ Предусмотрена ли для женщин возможность участвовать, напрямую или через организации гражданского общества, и предусмотрен ли мониторинг фактического участия?
- ❖ Существуют ли в целом барьеры для доступа у фирм под женским руководством или в государственных закупках?
- ❖ Предусмотрены ли административные требования, которые, помимо создания препятствий для предпринимателей в целом, представляют особые трудности для женщин, или же существуют сферы, в которых женская собственность или иные права являются в той или иной мере неполноценными, что может мешать развитию бизнеса?
- ❖ Сталкиваются ли женщины с барьерами при получении кредитов или устройстве на работу? Сталкиваются ли женщины с препятствиями в образовании, консультационных услугах или иной деятельности, которая бы могла способствовать их участию в экономической деятельности в качестве работодателей или работников?
- ❖ Выявлена ли иная гендерная проблематика, и предусмотрены ли стимулы для работы чиновников по ее активному учету при формировании политики?

*Источники:* Европейская Комиссия, «Руководство по оценке гендерного воздействия», Генеральный директорат по вопросам занятости, социальным делам и равным возможностям, Европейская Комиссия,

Брюссель, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4376&langId=en>; Bremer, J. (2009), «Внедрение гендерного анализа в нормативно-правовую базу», меморандум, подготовленный к первому заседанию Гендерной фокус-группы при Программе гос. управления ОЭСР по ближневосточному региону по «Работа с гендерной спецификой в государственном управлении», Американский университет в Каире, [www.oecd.org/dataoecd/54/50/43088074.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/54/50/43088074.pdf).

#### Вставка 16. «Гендерный анализ + в Канаде»

Правительством Канады был выработан «Гендерный анализ +» (Gender-Based Analysis+), аналитический инструмент, служащий для оценки воздействия гендерной специфики на государственные меры и программы и законодательство в области гендерного равенства, с целью устранения гендерного дисбаланса и расширения возможностей государства. За счет включения гендерной проблематики в процесс формирования государственной политики, гендерный анализ способствует тому, что чиновники принимают во внимание проявления гендерного неравенства.

Среди ответственных и задействованных федеральных ведомств и учреждений, Комиссия по положению женщин в Канаде («Status of Women Canada»), Секретариат казначейства Канады и канцелярия Тайного совета выполняют основные функции содействия в проведении гендерного анализа средствами правительства Канады. Комиссия по положению женщин в Канаде («Status of Women Canada») является уполномоченным органом, отвечающим за руководство процессом гендерного анализа в масштабах всех федеральных государственных органов. Она оказывает поддержку ведомствам в надлежащем проведении гендерного анализа посредством обучения, руководства и инструментов.

Благодаря организации учебного курса по «Гендерному анализу +» и предоставлении учебных материалов, канадскому правительству удалось улучшить возможности государства в этой сфере. В то же время, подготовив проект Стратегического плана по гендерному анализу на 2015–2020 гг., Комиссия сумела принять целенаправленные меры по расширению интеграции гендерного анализа в масштабах всего правительства.

План предусматривает мониторинг деятельности, которой организация занята совместно с другими ключевыми ведомствами в целях выработки надлежащего процесса формирования государственной политики.

Для лучшего учета потребностей канадских женщин и мужчин, федеральные государственные органы могут применять «Гендерный анализ +». В этой связи, принятие во внимание таких элементов, как образование, язык, доход и культура (помимо других) в гендерном контексте крайне важно для правильной оценки воздействия. Несмотря на то, что гендерный анализ был внедрен только в ряде федеральных ведомств, данный инструмент эффективно справляется с задачей включения гендерной проблематики в процесс формирования государственной политики.

Система «Гендерного анализа +» сочетает в себе шесть факторов, которые считаются обязательными для надлежащей реализации и поддержки гендерного анализа в автономных отделах и агентствах. Шесть факторов:

- выработка политики или протокола о намерениях;
- орган, взявший на себя ответственность за осуществление и мониторинг процесса реализации «Гендерного анализа +»;
- инструменты и руководства;
- ежегодная самооценка по реализации программы «Гендерного анализа +»;
- отчет от автономных отделов и агентств;

За счет подготовки онлайн-курса по «Гендерному анализу +» и других инструментов и средств обучения, достигнуты серьезные результаты в содействии реализации гендерного анализа в масштабах всего федерального правительства.

Источник: 2016 год, Отчет генерального аудитора по Гендерному анализу + в Канаде  
[http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/att\\_\\_e\\_41078.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/att__e_41078.html)

124. В странах ОЭСР применяется ряд стратегий для обеспечения реализации средств оценки гендерного воздействия: например, требование, согласно которому сопроводительные документы ко всем законопроектам и положениям должны содержать разъяснение гендерного воздействия; или включение гендерного анализа в состав оценки воздействия нормативного регулирования; или представление отчетов парламентам или для независимых оценок и аудитов.

125. Как отмечалось ранее в настоящем Обзоре, возможности и процессы государственного сектора, необходимые для обеспечения гендерного равенства, будут достаточными только в том случае, если у государства имеются достаточные возможности в области планирования и формирования государственной политики, а также адекватная нормативно-правовая база. В Казахстане, несмотря на то, что многие элементы организации регулирования формально внедрены, целесообразно предпринять дополнительные шаги для обеспечения их эффективной реализации<sup>1</sup>. В ходе оценки, казахстанская сторона сообщила о проведении оценки ожидаемого воздействия только в отношении нормативных правовых актов законодательного уровня и отдельных случаев. Оценка ожидаемого гендерного воздействия для подзаконных актов, государственных программ и инициатив, в том числе по оказанию государственных услуг, в обозримом будущем не предусматривается.

126. Тем не менее, опыт стран ОЭСР свидетельствует о том, что оценка гендерного воздействия наиболее эффективна при ее проведении на ранних этапах подготовки государственных мер и программ, с продолжением этой работы на всех остальных этапах цикла формирования государственной политики, включая реализацию, мониторинг и оценку. Кроме того, согласно Рекомендации Совета по вопросам гендерного равенства в общественной жизни, оценку ожидаемого гендерного воздействия необходимо согласовать с более широкомасштабными процессами оценки, будь то оценка воздействия нормативного регулирования или оценка расходов, в целях ее полного внедрения в процедуры государственного управления.

127. Казахстан находится на этапе внедрения элементов предварительной (*ex ante*) оценки воздействия («научной экспертизы»), в том числе, с точки зрения гендерного равенства. Согласно Статье 29 Закона РК «О нормативно-правовых актах» (от 6 апреля 2016 г., № 480-V) при подготовке законодательства, к проектам законодательных (и иных нормативно-правовых) актов должна прикладываться пояснительная записка и заключение научной экспертизы. Согласно статье 30 того же Закона, научная экспертиза (правовая, лингвистическая, экологическая, финансовая и другая) проектов нормативно-правовых актов проводится для «оценки качества, обоснованности, своевременности, правомерности проекта», «определения возможной эффективности» нормативно-правового акта и «выявления возможных отрицательных последствий». Проекты законодательных и иных нормативных правовых актов, последствия от принятия которых могут создать угрозу окружающей среде, подлежат обязательной научной экологической экспертизе (статья 30). Проекты законодательных актов, вносимых на

рассмотрение в порядке законодательной инициативы Президента, не подлежат обязательной научной экспертизе. Постановлением Правительства № 497 от 2016 г., были введены «Правила проведения научной экспертизы проектов нормативно-правовых актов». Данные правила устанавливают требования к предварительной оценке законопроектов и регламентируют общий порядок проведения научной экспертизы. Научная экспертиза включает выявление и описание проблемных вопросов, рассматриваемых в проекте закона, описание всех известных и эффективных способов разрешения таких вопросов (в том числе с учетом международного опыта), будь это правовой или экономический анализ. Правилами предписывается использование научной экспертизы для выявления возможного негативного воздействия на гендерное равенство в результате проекта нормативно-правового акта — если таковое имеется, — а также для выявления причин и последствий такого воздействия. Таким образом сформирована основа для оценки вновь вырабатываемого законодательства по проблематике гендерного равенства.

128. Ряд проблем можно выделить в реализации требования по проведению оценки гендерного воздействия законопроектов. Во-первых, авторы законопроекта наделены полномочиями в определении сферы охвата научной экспертизы. Для проведения эффективной оценки гендерного воздействия нет специальных принятых методологии или руководств. Экспертиза может охватывать анализ как конкретной части, так и всего текста. Содержание также может быть различным. В зависимости от текста, может проводиться анализ юридических и экономических последствий, антикоррупционный, правовой, экологический, финансовый анализ (ОЭСР, 2014b). Это означает, что на практике оценка гендерного воздействия не проводится в случаях, когда авторы текста считают его гендерно-нейтральным. Фактически, в процессе подготовки настоящего обзора не было обнаружено никаких учетных записей или фактов, подтверждающих проведение оценки гендерного воздействия. Во-вторых, согласно проведенному ОЭСР Обзору центральных органов государственного управления в Казахстане, несмотря на то, что отраслевые министерства отвечают за разработку проектов нормативно-правовых актов и представление основной информации об их контексте и воздействии, научная экспертиза в отношении таких актов проводится с привлечением внешних источников (через Институт экономических исследований). Цель заключается в получении независимой и объективной оценки проекта. Однако, правило лишает министерства возможности и стимула изучать более широкие последствия своих предложений и разрабатывать необходимые навыки и инструменты. Кроме того, принимают ли во внимание министерства, и в какой степени, результаты внешней научной экспертизы на практике, - вопрос открытый. В-третьих, многие министерства, очевидно, не располагают достаточным потенциалом с точки зрения кадров и навыков, методологии и данных для проведения углубленного анализа и разработки высококачественной оценки воздействия (ОЭСР, 2014a).

129. Процесс оценки гендерного воздействия рассматривается с формально-юридической точки зрения, а не с точки зрения ее более широких последствий для общества. Научная экспертиза с учетом гендерного аспекта может проводиться Институтом законодательства, а также экспертами или исследовательскими организациями (через процесс государственных закупок). Согласно выводам, сделанным в ходе оценки ОЭСР, при проведении гендерного анализа этот инструмент, в основном, используется для оценки юридического соответствия законопроектов действующему законодательству в сфере гендерного равенства. В ответах на вопросы анкеты КЛДЖ (CEDAW), касательно объединенных 3-го и 4-го отчетов, казахстанская сторона

сообщила, что Институтом законодательства утвержден план по проведению гендерно-правового анализа действующего законодательства. По данным недавних годовых отчетов по деятельности Института<sup>2</sup>, в 2014 Институтом было проанализировано 25 законов и 420 сопутствующих нормативно-правовых актов; в 2015 — 2 закона и 2 кодекса (например, Кодекс об административных правонарушениях).

130. В дальнейшем, для закрепления результативности текущей системы, важно предусмотреть процедуру проверки качества проведения оценок воздействия, с тем, чтобы такие инструменты не носили сугубо формальный характер, а в действительности помогали стране достигать поставленные цели в области гендерного равенства.

131. В действующей системе, Институт экономических исследований (ИЭИ) отвечает за оценку возможных социально-экономических последствий законопроектов. В дальнейшем, в качестве первого шага, Казахстану целесообразно рассмотреть возможность наращивания и укрепления потенциала ИЭИ в направлении включения гендерной проблематики в область общей оценки социально-экономического воздействия. Успехов можно достичь путем развития практических инструментов и обучения для чиновников. Возможна выработка общих методик и рекомендаций для оценки ожидаемого гендерного воздействия законопроектов, закрепляя таким образом гендерный подход в административной культуре и практике. Ответственность за проектирование и разработку инструментов оценки гендерного воздействия, а также обучения по методике ОГВ, должна быть возложена на центральное учреждение по гендерным вопросам (т.е. действующий Секретариат Национальной комиссии). Можно организовать обучение совместно с Академией государственного управления, которая выступает основным поставщиком учебных программ для государства и местных государственных служащих. Учебный план ежегодных семинаров, проводимых Академией, можно дополнить темами по оценке гендерного воздействия и инструментами по реализации. Как уже предусматривается Концепцией семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года, будет необходимо укрепить потенциал Секретариата, а также Академии, в области оказания такой технической помощи государственным органам, отвечающим за проведение оценки гендерного воздействия. Кроме того, для Казахстана может оказать положительный эффект расширение охвата гендерного анализа в сторону подзаконных актов, государственных программ и инициатив.

### **Внедрение составления бюджета с учетом гендерной проблематики, как метода проведения оценки гендерного воздействия**

132. Во многих странах ОЭСР и странах, не являющихся ее членами, вопросы неравенства между женщинами и мужчинами в большей или меньшей степени включены в основные государственные программы и планы распределения государственных ресурсов. Учитывая то, что бюджетный процесс является основой для распределения ресурсов, а также ключевым фактором, определяющим стандарты и качество формирования государственной политики, естественно, что бюджет должен рассматриваться на предмет его вероятного воздействия на гендерно-ориентированное государственное управление. Бюджет также показывает степень заинтересованности правительства в обеспечении гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин, поскольку в нем определяется, какие проекты и мероприятия получат финансирование. Анализ бюджета в гендерной плоскости также поможет выявить неэффективные или уже задействованные бюджетные средства, которые не доходят до



адресатов (из числа женщин или мужчин), а также избежать безрезультатных расходов, а также расходов, не учитывающих гендерную специфику. Кроме того, механизмы мониторинга государственных расходов позволят оценить, каким образом ресурсы осваиваются. Таким образом, составление бюджета с учетом гендерной проблематики позволит:

- улучшить анализ бюджета и создать более инклюзивный и открытый процесс бюджетного планирования за счет обязательного участия женских организации и организаций гражданского общества в целом для получения данных с разбивкой по полу и сведений о положении и условиях женщин;
- привлечь внимание к гендерно-дифференцированным эффектам и воздействию бюджетной политики и государственных расходов;
- обеспечить более высокую подотчетность властей по своим обязательствам по обеспечению гендерного равенства;
- укрепить гендерное равенство и помочь расширить возможности и права женщин путем улучшения результативности государственных программ через определение потребностей той или иной социальной группы и более полного учета этих потребностей.

133. Согласно определению ОЭСР, гендерное бюджетирование — это «интеграция четкой гендерной перспективы в общий контекст бюджетного процесса посредством использования специальных процессов и аналитических инструментов в целях продвижения гендерно-ориентированной политики» (ОЭСР, 2016). Соответственно, в Рекомендации Совета по вопросам гендерного равенства в общественной жизни предлагается рассмотреть возможность включения гендерной проблематики во все фазы бюджетного цикла, с целью обеспечения максимальной прозрачности решений о распределении ресурсов с учетом гендерной проблематики (см. вставку 1).

134. Составление проектов бюджета с учетом гендерной проблематики можно описать на примере многих стран ОЭСР. Так, в Австрии федеральные министерства обязаны принимать меры по обеспечению реального гендерного равенства в рамках подхода к организации исполнения федерального бюджета, ориентированного на конечные результаты. В Федеральном законе о бюджете 2013 года изложены подробные правила исполнения бюджета, ориентированного на конечный результат, с учетом задачи обеспечения гендерного равенства. Каждое федеральное министерство и высший государственный орган должен определить конечные результаты в области гендерного равенства по каждому социальному аспекту своей деятельности, что, соответственно, потребует гендерных данных. Затем, эти федеральные органы определяют конкретные меры (промежуточные результаты) и показатели в целях реализации и мониторинга соответствующего конечного результата в области гендерного равенства.

#### Вставка 17. Гендерное бюджетирование на практике: типология ОЭСР

Как отмечалось выше, в целях настоящего обзора ОЭСР определяет гендерное бюджетирование как «интеграцию четкой гендерной перспективы в общий контекст бюджетного процесса посредством использования специальных процессов и аналитических

инструментов в целях продвижения гендерно-ориентированной политики". Поскольку «бюджетный процесс» - это ежегодное (или, фактически, многолетнее) мероприятие, существует ряд возможностей учета гендерной проблематики в бюджетном цикле. В настоящем обзоре ОЭСР приводится классификация мер гендерного бюджетирования по соответствующим этапам процесса.

(а) Предварительные подходы к гендерному бюджетированию

- **Предварительная оценка гендерного воздействия:** оценка отдельных бюджетных мер перед их включением в бюджет, в частности, на предмет их воздействия на гендерное равенство.

- **Базовый анализ гендерно-ориентированного бюджета:** Анализ, который периодически проводится в целях оценки положительного (или иного) влияния текущего распределения государственных расходов и доходов на гендерное равенство.

- **Оценка гендерных потребностей:** Качественная оценка, включая мнения заинтересованных сторон и представителей гражданского общества, степени, в которой государственные стратегии и программы отвечают потребностям гендерного равенства, с целью определения приоритетов мер политики в бюджетном контексте.

(b) Одновременные подходы к гендерному бюджетированию

- **Гендерная перспектива в определении показателей эффективности:** Требования, согласно которым минимальное число целей эффективности, относящихся к бюджету, должно быть привязано к гендерно-ориентированной политике.

- **Гендерная перспектива в распределении ресурсов:** Требования, согласно которым минимальная доля общих бюджетных ресурсов должна распределяться на цели гендерно-ориентированной политики.

- **Анализ воздействия гендерно-ориентированного бюджета:** Ежегодный бюджетный процесс сопровождается официальной оценкой общего воздействия бюджета на продвижение гендерного равенства, проводимой центральным бюджетным органом (или в рамках его полномочий), включая гендерно-ориентированный анализ конкретных мер политики (касающихся как доходов, так и расходов).

(с) Последующие подходы к гендерному бюджетированию

- **Последующая оценка гендерного воздействия:** оценка отдельных бюджетных мер после их внедрения/реализации, в частности, на предмет их воздействия на гендерное равенство.

- **Гендерно-ориентированный аудит бюджета:** Независимый объективный анализ степени эффективности продвижения гендерного равенства и/или его достижения посредством политики, изложенной в **ежегодном бюджете**, проводимый компетентным органом, кроме центрального бюджетного органа.

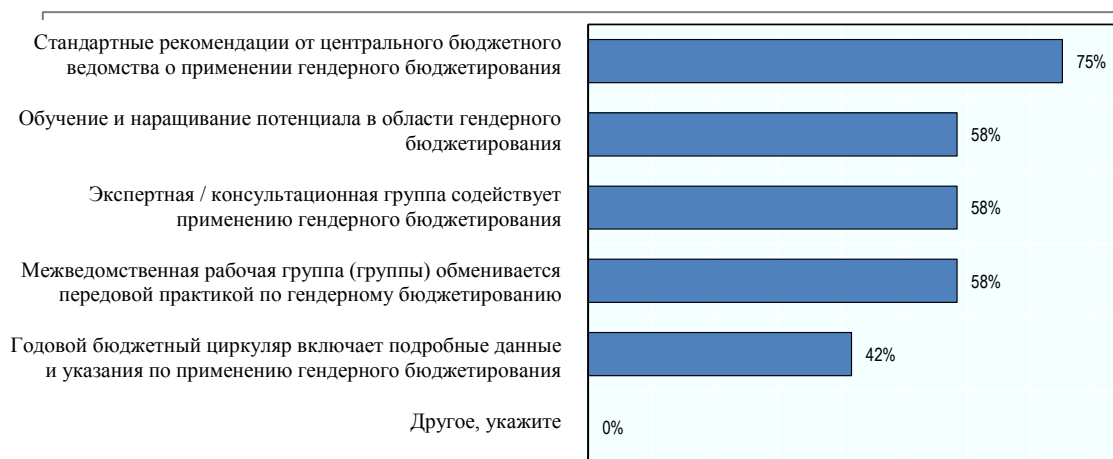
- **Гендерная перспектива в обзоре расходов:** В национальный/ «комплексный» обзор

расходов гендерный вопрос, как правило, включается в качестве отдельного аспекта анализа.

*Источник:* ОЭСР (2016), Гендерное бюджетирование в странах ОЭСР: результаты Исследования практики гендерного бюджетирования (не опубликовано).

**Рисунок 14. Административные инструменты поддержки реализации гендерного бюджетирования**

(в 12 странах ОЭСР, которые проводят гендерное бюджетирование)



Источник: Исследование ОЭСР по гендерному бюджетированию, 2016

135. В Казахстане, несмотря на то, что в бюджете предусмотрено резервирование средств на мероприятия гендерного характера, гендерное бюджетное планирование представляется достаточно малоосвоенным инструментом. Хотя и де-юре интегрирование гендерного подхода в составление бюджетов предусматривается Стратегией гендерного равенства на 2006–2016 гг., на практике же внедрение происходит с задержками (что также подтверждается результатами суммативной оценки реализации Стратегии гендерного равенства, см. вставку 3). В рамках реализации, бюджетные средства выделяются таким образом, чтобы достигались промежуточные результаты, вместо того, чтобы сосредотачиваться на конечных результатах. Необходимо принять меры для того, чтобы процесс распределения средств был направлен больше на достижение ожидаемых конечных результатов. В интересах более результативного распределения бюджетных средств, Казахстану целесообразно ставить меньше задач, и лучше обеспечивать их измеримость, а также лучшим образом согласовывать промежуточные и конечные показатели с проблематикой гендерного равенства посредством фактологического анализа государственных мер и программ, что обеспечит эффективность оценки и мониторинга.

136. Некоторые элементы составления проектов бюджетов с учетом гендерной проблематики уже внедрены в процесс бюджетного планирования отдельных государственных органов. Так, например, Государственная программа развития здравоохранения на 2011–2015 гг. «Саламатты Қазақстан» предусматривает

промежуточные и конечные показатели для решения отдельных проблем, с которыми сталкиваются женщины, и на достижение этих показателей выделен определенный бюджет. Казахстан делает уверенные шаги на пути к реализации составления бюджета, ориентированного на результаты<sup>2</sup>, в целях более тесного согласования бюджета с программами, стратегическими приоритетами и задачами. Такие усилия создают благоприятные условия для усиления динамики эффективного составления и исполнения бюджетов, учитывающих гендерную проблематику.

Концепция семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года предусматривает необходимость внедрения бюджетирования с учетом гендерной проблематики и реализации обучения и наращивания потенциала в целях содействия проведению данной реформы.

137. Как уже отмечалось выше в настоящем Обзоре (см. главу 2), Казахстану целесообразно провести более точное согласование задач, поставленных в Стратегии гендерного равенства, с средне- и долгосрочными государственными стратегиями (т.е. «Казахстан-2020» и «Казахстан-2050»). Такой подход будет гарантией того, что задачи в области гендерного равенства включены в стратегические планы министерств и четко сформулированы — этот аспект в настоящее время является отстающим. Хотя и де-юре Стратегия гендерного равенства предусматривает интегрирование гендерных индикаторов в планировании деятельности министерств, в ходе настоящей оценки не было найдено доказательств такой интеграции. В ходе бесед, проведенных сотрудниками ОЭСР, были получены сведения о том, что гендерные индикаторы включены в министерские планы в неясной форме, что затрудняет мониторинг реализации, проводимый Национальной комиссией. Это, в свою очередь, ограничивает эффективное распределение бюджетных средств в рамках реализации гендерной политики.

138. Для решения проблем и содействия в реализации бюджетирования с учетом гендерной проблематики, страны ОЭСР сосредотачивают усилия главным образом на наращивании потенциала и учебных мероприятий для государственных чиновников, а также на внедрении общегосударственных требований к составлению бюджета с учетом гендерной проблематики, или же путем проведения незапланированных или пилотных проектов гендерного бюджетирования в целях наращивания потенциала. В Казахстане, Национальная комиссия играет ключевую роль в содействии целенаправленной работы по обеспечению бюджетного планирования с учетом гендерной проблематики в масштабах всего правительства.

139. На местном уровне, План Президента РК «100 конкретных шагов» предусматривает введение автономных бюджетов для местных властей и механизма, позволяющего гражданам принимать непосредственное участие в обсуждении исполнения бюджета. Это дает возможность развития диалога касательно гендерно-равного распределения местных бюджетных средств в интересах достижения конечных результатов инклюзивной политики.

#### **Фактологическое формирование государственной политики и данные с разбивкой по полу**

140. Фактологическое и основанное на данных формирование государственной политики позволяет властям улучшать свои результаты по реализации политики, поддерживать инклюзивный рост и улучшать доверие к ведомствам посредством учета

воздействия на различные заинтересованные стороны (ОЭСР, 2014с). И, наоборот, отсутствие обстоятельных и дифференцированных данных значительным образом затрудняет понимание воздействия деятельности по обеспечению гендерного равенства. Эффективное широкое внедрение гендерных подходов основано на предоставлении отраслевой политике надежной платформы в виде данных с разбивкой по половому признаку и осведомленности о различных вариантах воздействий политических решений на жизни женщин и мужчин. Поэтому, определение категорий и источников гендерных данных, подлежащих сбору, необходимо также выстроить на ясной базовой системе, сцепленной со стратегическим видением, с тем чтобы внимание сосредотачивалось на приоритетных направлениях в работе по обеспечению гендерного равенства, а также в интересах упрощения проведения оценки промежуточных и конечных результатов деятельности.

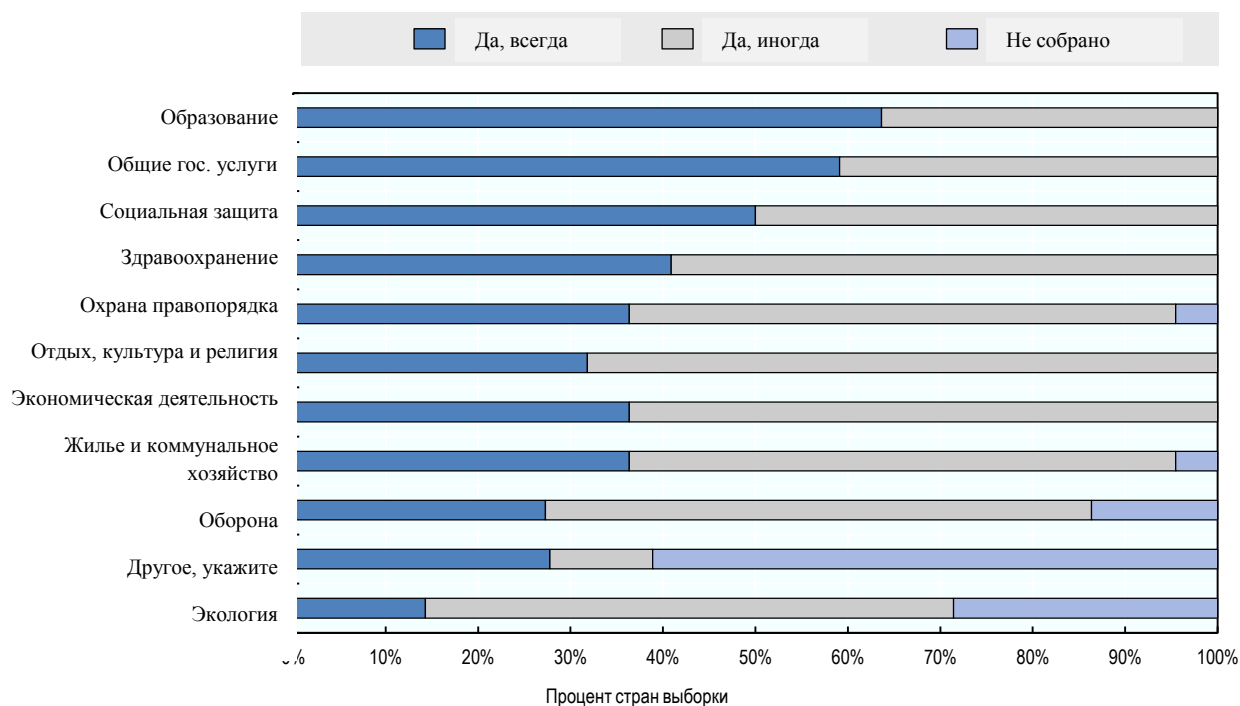
141. Соответственно, в Рекомендации Совета по вопросам гендерного равенства в общественной жизни подчеркивается важность укрепления фактологической базы и систематической оценки выполнения работ по обеспечению гендерного равенства, исходя из показателей гендерного воздействия и измеряемых конечных результатов, с помощью следующих мер:

- создание и внедрение систем и показателей оценки, измерения и подотчетности и сбора данных для регулярной оценки и составления отчетов о ходе реализации стратегий по обеспечению гендерного равенства и широкого внедрения гендерной проблематики, инициатив, государственных мер и программ на соответствующих уровнях правительства; рассмотрение возможности наращивания потенциала государственных органов исходя из этих оценок;
- активное развитие распространения данных, обеспечивающее малозатратный, эффективный и своевременный доступ к информации о ходе реализации стратегий обеспечения гендерного равенства и широкого внедрения гендерной проблематики, что дает возможность отслеживать результаты относительно целевых показателей, осуществлять мониторинг хода реализации в области социально-экономического развития и с целью сопоставления с международными и иными эталонами;
- улучшение согласованности деятельности органов, занимающихся сбором данных, и органов, занимающихся созданием данных, а также развитие сотрудничества с подходящими заинтересованными сторонами в целях выработки более качественных показателей гендерного воздействия.

142. Многие страны ОЭСР сообщают об учреждении отдела в составе национального статистического агентства, тем самым образуя механизмы определения горизонтальных потребностей с разбивкой по полу, а также осуществления систематического выявления пробелов в знаниях, связанных с гендерным равенством; национальные учреждения по гендерной проблематике могут сделать большой вклад в работу путем предоставления гендерных показателей для использования в процессе формирования государственной политики. Например, в 2011 году Советом Белого дома по делам женщин и девочек был опубликован знаковый комплект показателей социального и экономического благополучия, с разбивкой на пять областей: люди, семьи и доходы, образование, занятость, здравоохранение, преступность и насилие, с целью формирования среза

исходных данных, характеризующих текущее положение женщин в Соединенных Штатах и изменение этой динамики с течением времени (ОЭСР, 2014с).

**Рисунок 15. Сбор гендерно-разграниченных данных по отраслям (2012)**



Источник: ОЭСР (2011), Исследование о национальных гендерных системах, гендерной политике и лидерстве.

Прим.: данные из Австралии, Австрии, Бельгии, Канады, Чили, Чехии, Финляндии, Франции, Германии, Греции, Ирландии, Израиля, Ю. Кореи, Люксембурга, Мексики, Новой Зеландии, Норвегии, Словакии, Испании

143. В своих ответах на Исследование национальных систем, занимающихся вопросами гендерного равенства, государственной гендерной политики и лидерства (ОЭСР), казахстанская сторона сообщила о том, что доступность данных с разбивкой по полу, фактологических данных и анализа для усиления инициатив по обеспечению гендерного равенства является одним из самых значительных факторов успеха деятельности по достижению гендерного равенства. Казахстанская сторона также сообщила о наличии различных препятствий для эффективного сбора данных, связанных с гендерным равенством и широким внедрением гендерной проблематики на всех уровнях, как на национальном, так и на местном. Среди этих проблем можно выделить недостаточные возможности отраслевых министерств в плане определения потребности в данных с разбивкой по полу; ограниченность координационных механизмов, служащих для определения категорий данных, подлежащих сбору; неудовлетворительное качество/достоверность имеющихся данных.

144. Для устранения этих препятствий, некоторые успехи были достигнуты в сфере сбора статистических данных с разбивкой по полу. Так, было сформировано подразделение по гендерной статистике при Агентстве по статистике Республики Казахстан в составе Управления социальной и демографической статистики. Агентство по статистике ежегодно публикует доклад «Женщины и мужчины в Казахстане», который является сборником статистических данных, разграниченных по половому признаку. Однако внимание сосредоточивается на социальных областях, а отрасли, считающиеся гендерно-нейтральными (например, транспорт, энергетика, развитие инфраструктуры), не попадают в поле внимания (АБР, 2013). Гендерные показатели определяются Агентством по статистике и впоследствии представляются Национальной комиссии на утверждение. Кроме того, большинство национальных программ не включают гендерные показатели, или не представляют гендерной информации для целей мониторинга и оценки, таким образом, мешая работе по обеспечению гендерного равенства. В перспективе, Казахстан может выиграть от расширения доступности данных с разбивкой по полу для отраслей, которые считаются гендерно-нейтральными, с целью выявления возможной непредумышленной дискриминации, а также для того, чтобы использование гендерно-разграниченной статистики стало обычным элементом процесса формирования государственной политики. Важным драйвером успеха станет создание механизмов для сбора доказательной базы, путем расширения полномочий гендерных координаторов в каждом министерстве и ведомстве, в каждом акимате и регионе. Эти данные могут использоваться при разработке согласованной системы гендерных показателей (включая промежуточные и конечные результаты), которые могут быть положены в основу представляемого в Парламент отчета о состоянии гендерного равенства в Казахстане.

Страна, насколько выявлено обзором, ставит задачи продолжать развитие гендерной статистики. Гендерные факторы учитываются при разработке новых форм государственной статистической отчетности. Комитет по статистике, при содействии ЮНИСЕФ и ЮНФПА, провел три мульти-индикаторных кластерных исследований (в 2006, 2010 и 2015) о положении женщин и детей.

Концепция семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года предполагает расширение деятельности по сбору гендерных показателей в плане охвата отраслей.

#### Ключевые рекомендации

- ✓ *Развивать возможности государственных учреждений по проведению оценки гендерного воздействия посредством обучения и коучинга и наращивания навыков и ресурсов персонала по применению гендерного подхода к выработке, реализации и оценке мер государственной политики через гендерную призму, как на национальном, так и на местном уровне. Подкреплять потенциальные результаты оценки гендерного воздействия посредством изучения примеров из практики и пилотных проектов. Обеспечить широкое распространение результатов таких примеров.*
- ✓ *Расширить возможности Секретариата Национальной комиссии, а*

также Академии, по проведению учебных мероприятий и просветительских кампаний для государственных органов, ответственных за проведение оценок гендерного воздействия на различных уровнях правительства (уже включено в Концепцию семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года).

- ✓ *Обеспечить систематическое проведение гендерного анализа с охватом подзаконных актов, государственных программ и инициатив, в том числе, на местном уровнях.*
- ✓ *Усилить доказательную базу для формирования государственной политики, оценки гендерного воздействия и государственного бюджета с учетом гендерной специфики путем расширения охвата и глубины статистики с разбивкой по половому признаку, в том числе по секторам, улучшения согласованности деятельности органов по сбору и производству данных, а также путем улучшения доступа к данным с разбивкой по половому признаку.*
- ✓ *Интегрировать учет гендерных факторов в основной процесс бюджетирования путем наращивания соответствующих возможностей, повышения осведомленности о воздействии бюджетного планирования на удовлетворение потребностей мужчин и женщин и сокращение гендерных разрывов (как уже предусмотрено в Концепции семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года). Можно воспользоваться текущими реформами по бюджетному планированию, ориентированному на результат, с целью учета гендерных факторов.*

## Примечания

<sup>1</sup> ОЭСР (2014), Регуляторная политика в Казахстане. На пути к более эффективной реализации, Издательство ОЭСР <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214255-en>

<sup>2</sup> Концепция стратегического планирования, 2013.



## БИБЛИОГРАФИЯ

- Asian Development Bank (2013), Kazakhstan: Gender Country Assessment, Philippines, [www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/34051/files/kazakhstan-country-gender-assessment.pdf](http://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/34051/files/kazakhstan-country-gender-assessment.pdf).
- Bremer, J. (2009), Position Paper: Introducing Gender Analysis into Regulatory Frameworks, American University in Cairo, prepared for the first meeting of the Gender Focus Group of the MENA-OECD Governance Programme on “Addressing Gender in Public Management”, [www.oecd.org/dataoecd/54/50/43088074.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/54/50/43088074.pdf).
- European Commission (n.d.), “A Guide to Gender Impact Assessment”, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, European Commission, Belgium, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4376&langId=en>.
- Decree of the President of the Republic of Kazakhstan, Salamatty Kazakhstan for 2011-2015, No 1113, 29 November.
- Government of Kazakhstan (2016), Law on Legal Acts, No 480-V, 6 April.
- Government of Kazakhstan (2016), Resolution № 497 establishing Regulations for Scientific Expertise of the Draft Legislation
- Government of Sweden (2007), “Gender Mainstreaming Manual: A book of practical methods from the Swedish Gender Mainstreaming Support Committee”, Swedish Government Official Reports, 2007/15, Stockholm.
- Institute of Legislation of Kazakhstan website, Annual reports for 2014 and 2015, [www.iz.adilet.gov.kz/ru/otchety-o-prodelannoy-rabote](http://www.iz.adilet.gov.kz/ru/otchety-o-prodelannoy-rabote).
- OECD (2011), Survey on National Gender Frameworks, Gender Public Policies and Leadership, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014a), Kazakhstan: Review of the Central Administration, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264224605-en>.
- OECD (2014b), Regulatory Policy in Kazakhstan: Towards Improved Implementation, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214255-en>.
- OECD (2014c), Women, Government and Policy Making in OECD Countries: Fostering Diversity for Inclusive Growth, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210745-en>.
- OECD (2016a), The OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252820-en>.

- OECD (2016b), Gender budgeting in OECD countries: Results of the 2016 OECD Survey of gender budgeting practices, OECD Publishing, Paris.
- Office of the Auditor General of Canada (2015), “*Report 1—Implementing Gender-Based Analysis*”, *Fall Reports of the Auditor General of Canada*, [http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/parl\\_oag\\_201511\\_01\\_e.pdf](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/parl_oag_201511_01_e.pdf).
- UNESCO (2002), A Training Manual for Sensitizing Educational Managers, Curriculum and Material Developers and Media Professionals to Gender Concerns, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Paris, <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001281/128166eb.pdf>.
- United Nations (2014), Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of Kazakhstan, CEDAW/C/KAZ/3-4. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/415/70/PDF/G1241570.pdf?OpenElement>.
- United Nations (1995), Fourth World Conference on Women, Platform for Action, Strategic objective H.1, 204 (a), Beijing. [www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20E.pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20E.pdf).
- UN Habitat (2008), Gender Mainstreaming in Local Authorities: Best Practices, Nairobi, [www.un.org/womenwatch/ianwge/member\\_publications/gender\\_mainstreaming\\_in\\_local\\_authorities.pdf](http://www.un.org/womenwatch/ianwge/member_publications/gender_mainstreaming_in_local_authorities.pdf).
- World Bank (n.d.), A Trainer’s Manual, Glossary of Gender Terms, World Bank, Washington D. C., <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/192862/introductorymaterials/Glossary.html>
- ⋮
-