



United Nations in the
Kyrgyz Republic

Общая Страновая Оценка для Кыргызской Республики

Подготовлен:
Грациелла Пига
Томислав Новович
Роман Могилевский

Бишкек, сентябрь 2016



United Nations in the
Kyrgyz Republic

Общая Страновая Оценка для Кыргызской Республики

Подготовлен:
Грациелла Пига
Томислав Новович
Роман Могилевский

Бишкек, сентябрь 2016

Список сокращений

ОСЗНД	Оценка социальной защиты на основе национального диалога
СПИД	Синдром приобретенного иммунодефицита
СРБ	Стратегия по развитию бизнеса на 2015-2017 годы
ОО	Общинные организации
СРС	Стратегия развития страны
СИДО	Конвенция по искоренению всех форм дискриминации в отношении женщин
КЭБ	Концепция Экологической Безопасности на 2007–2020 годы
СНГ	Содружество Независимых Государств
СПД	Страновые Программные Документы
ИПЦ	Индекс потребительских цен
ИВК	Индекс восприятия коррупции
ОГО	Организации гражданского общества
ЦК МФ	Центральное казначейство Министерства Финансов Кыргызской Республики
КСР	Комитет Содействия Развития
ЕР	Единый результат
УРСБ	Управление риском стихийных бедствий
СРСБ	Снижение риска стихийных бедствий
ЕЭС	Евразийский Экономический Союз
ЭСЭ	Эффективность структуры энергетики
ОУВ	Орган Управления Выборами
ФАО	Продовольственная и Сельскохозяйственная Организация
ЗО	Заключительная Оценка
ЦСМ	Центр Семейной Медицины
ГАМСУМО	Государственное Агентство Местного Самоуправления и Межэтнических Отношений
ГН	Гендерное насилие
ВВП	Валовой Внутренний Продукт
ВНОК	Валовое накопление основного капитала
ЦП	Центральное Правительство
ИГН	Индекс гендерного неравенства
ПКР	Правительство Кыргызской Республики
ВРП	Валовой Региональный Продукт
ВИЧ	Вирус иммунодефицита человека
ПЧ	Права Человека
ИКТ	Информационно-коммуникационные технологии
МАР	Международная Ассоциация Развития

МОТ	Международная Организация Труда
МИРМ	Международный Институт Развития Менеджмента
МВФ	Международный Валютный Фонд
МОМ	Международная Организация по Миграции
ОИП	Обзор инвестиционной политики
СРК	Совместный Руководящий Комитет (Фонда Миростроительства)
ООП	Осведомленность, Отношение, Практика - обследование
КЗС	Кыргызский сом
КР	Кыргызская Республика
МСУ	Местное Самоуправление
МиО	Мониторинг и Оценка
МАР	Программа Ускорения ЦРТ
ОМД	Охрана материнства и детства
ЦРТ	Цель Развития Тысячелетия
ПМС	Показатель материнской смертности
МСМ	Мужчины, вступившие в гомосексуальные половые отношения
НПД	Национальный План Действия
НИЗ	Неинфекционные заболевания
НПО	Неправительственные Организации
НИПЧ	Национальный Институт Прав Человека
НСК	Национальный Статистический Комитет
NSDS	Национальная Стратегия Устойчивого Развития
УКГВ	Управление по координации гуманитарных вопросов
ОЭСР	Организация Экономического Сотрудничества и Развития
УВКПЧ	Управление Верховного Комиссара по Правам Человека
КУД	Команда по Управлению Деятельностью
ОД	Объективные данные
ФМС	Фонд Миростроительства
ГР	Государственные расходы
УГФ	Управление Государственными Финансами
ПМСС	Первичная медико-санитарная служба
ПИСА	Международная оценка успеваемости школьников
ППМС	Приоритетный план по миростроительству
ППС	Паритет покупательской силы

ФВМС ООН	Фонд Восстановления и Миростроительства ООН
ОПК	Офис Постоянного Координатора
RRF	Матрица результатов и ресурсов
РР	Русский рубль
ЦУР	Цели Устойчивого Развития
СФ	Социальный Фонд Кыргызской Республики
СИИГ	Социальные институты и индекс на основе гендера
МСП	Малые и средние предприятия
СОП	Стандартные Операционные Процедуры
МУСЗ	Минимальный уровень социальной защиты
SPR	семинар по стратегическому планированию ЮНДАФ
ОКАМ	Обеспечение качества, аккредитация и метрология
СДП	Специальный докладчик по пыткам
SWAp	Секторальный подход
ТБ	Туберкулез
ТНЭ	Тонна нефтяного эквивалента
ООН	Организация Объединенных Наций
ООН Женщины	Структура ООН-Женщины
ЮНЕЙДС	Совместная Программа ООН по ВИЧ/СПИД
КБК ООН	Конвенция ООН по борьбе с Коррупцией
СК ООН	Страновая команда ООН
ЮНДАФ	Рамочная Программа ООН по оказанию помощи в целях развития
ПРООН	Программа Развития ООН

ЕЭК ООН	Европейская Экономическая Комиссия ООН
ЮНЭП	Экологическая Программа ООН
ЭСКАТО ООН	Экономическая и Социальная Комиссия для региона Азии и Тихого океана
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам Образования, Науки и Культуры
ЮНФПА	Фонд ООН по Народонаселению
УВКБ ООН	Верховный Комиссар ООН по беженцам
ЮНИСЕФ	Детский Фонд ООН
ЮНИДО	Организация по промышленному развитию ООН
УНП ООН	Управление ООН по борьбе с наркотиками и преступностью
UNOSAT	United Nations Operational Satellite Applications Programme
РСБ ООН	Регулирование Совета Безопасности ООН
ВООН	Волонтеры ООН
УПО	Универсальный Периодический Обзор
USD	Доллар США
НЖД	Насилие в отношении женщин и девочек
WASH	Вода, Санитария и Гигиена
ВБ	Всемирный Банк
ПМР	Показатели мирового развития
ВЭФ	Всемирный Экономический Форум
ВПП	Всемирная Продовольственная Программа
WGI	Индикаторы государственного управления по всему миру
ВОЗ	Всемирная Организация Здравоохранения

Содержание

Список сокращений.....	2
Введение	6
Исполнительное резюме	8
1 Политика и система государственного управления в Кыргызской Республике	13
1.1 Система управления в Кыргызской Республике.....	14
Президент Кыргызской Республики.....	16
Национальная Ассамблея (Жогорку Кенеш) Кыргызской Республики	17
Правительство Кыргызской Республики.....	19
Относящиеся к данному вопросу Цели Устойчивого Развития (ЦУР):.....	20
1.2 Управление на государственном и местном уровнях в Кыргызской Республике.....	22
Реформа государственного управления.....	22
Управление государственными финансами в Кыргызской Республике.....	25
Соответствующие Цели Устойчивого Развития (ЦУР):.....	27
1.3 Верховенство закона	28
Правовая система Кыргызской Республики	28
Соответствующие ЦУР:.....	33
1.4 Антикоррупционная политика и меры.....	34
Соответствующие ЦУР.....	37
1.5 Процесс миростроительства в Кыргызской Республике.....	37
Религиозная сфера в Кыргызской Республике.....	40
Соответствующие ЦУР:.....	42
1.6 Права человека и доступ к правосудию в Кыргызской Республике	43
Структура защиты прав человека.....	43
Соответствующие ЦУР.....	47
2 Гендерное равенство в Кыргызской Республике.....	49
2.1 Вызовы гендерного равенства	50
2.2 Основные направления в сфере Гендерного Равенства и Расширения Прав Женщин	50
5.2.1 Насилие в отношении Женщин и Девочек.....	50
5.2.2 Умыкание невест и ранние браки	51
5.2.3 Экономический потенциал и занятость	52
5.2.4 Участие женщин в государственной и политической жизни	52
5.2.5 Образование девочек.....	53
2.3 Прогресс, достигнутый в законотворчестве.....	54
2.4 Основные причины гендерного неравенства	55
2.5 Позиционирование ООН и ее потенциал в осуществлении положительного изменения	56
2.6 Стратегические точки входа для ООН в поддержке гендерного равенства и расширения возможностей женщин	57
2.7 Гендерное равенство и расширение экономических возможностей женщин как критический катализатор ЦУР:.....	58
Соответствующие ЦУР.....	59
3 Экономическое положение.....	62
3.1 Макроэкономическое развитие	63
Соответствующие ЦУР.....	65
3.2 Бедность и неравенство доходов	67
Соответствующие ЦУР:.....	69
3.3 Занятость в Кыргызской Республике	70
Соответствующие ЦУР:.....	74
3.4 Диспропорции и вызовы регионального развития	

в Кыргызской Республике.....	76
Соответствующие ЦУР:.....	77
3.5 Миграция в Кыргызской Республике.....	78
Соответствующие ЦУР:.....	80
3.6 Продовольственная безопасность, сельское хозяйство и развитие сельских районов.....	81
Соответствующие ЦУР:.....	84
3.7 Развитие частного сектора	85
Соответствующие ЦУР:.....	87
3.8 Промышленное развитие и энергетическая отрасль	87
Соответствующие ЦУР:.....	91
4 Социальная система в Кыргызской Республике	93
4.1 Система образования	94
Соответствующие ЦУР:.....	97
4.2 Система здравоохранения.....	98
Соответствующие ЦУР:.....	102
4.3 Система социальной защиты	103
Соответствующие ЦУР:.....	105
5 Окружающая среда и изменение климата	106
5.1 Охрана окружающей среды	107
Соответствующие ЦУР.....	109
5.2 Водоснабжение и водоотведение в Кыргызской Республике	111
Соответствующие ЦУР.....	113
5.3 Изменение климата и устойчивость	114
Соответствующие ЦУР:.....	116
5.4 Управление рисками стихийных бедствий.....	116
Соответствующие ЦУР.....	119
6 Извлеченные уроки, заключения и рекомендации	121
7 Приложение 1 Позиционный документ по вопросам гендера в качестве вклада в Общий страновой анализ.....	140
1. Контекст, задачи и методология	142
1.1 Задачи и методология	142
2. Страновой обзор и обзор ситуации с правами женщин в Кыргызской Республике.....	143
Ключевые тематические вопросы.....	147
3. Права человека в отношении женщин и фактическое гендерное равенство: Политика и механизмы реализации	166
3.1. Международные и национальные рамки	166
3.2 Институциональные механизмы гендерного равенства	168
3.3. Роль и вклад организаций гражданского общества	170
4. Вовлечение мужчин в вопросы прав женщин и гендерного равенства	172
5. Ключевые результаты, пробелы и возможности.....	173
6. Роль ООН в Кыргызской Республике.....	178
7. Общие выводы.....	181



Введение

1. **Общая Страновая Оценка (ОСО)** является первым шагом, который предпринимают Страновая Команда ООН (СК ООН) и партнеры в стране при подготовке к следующему программному циклу. ОСО позволяет Страновой Команде ООН и партнерам в стране проникнуть в страновой контекст, выявить вызовы на пути развития и предложить, где СК ООН в Кыргызской Республике имеет сравнительное преимущество в поддержке приоритетов развития. Главные вызовы, которые рассматриваются на следующем этапе программного процесса – это многолетняя Рамочная Программа ООН по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ) – которая содержит результаты и стратегии для сотрудничества Правительства Кыргызской Республики и ООН.

2. Настоящая Общая Страновая Оценка для Кыргызской Республики закреплена в национальных приоритетах устойчивого развития страны, обращая особое внимание на политические, экономические и социальные вопросы. Существенно, что общая страновая оценка (ОСО) также закреплена в процессе Национальных Консультаций, посвященных развитию после 2015 года, которые народ Кыргызской Республики воспринял как канал для донесения их мнений о вопросах развития в своей стране.

3. Настоящая ОСО была разработана с учетом гендерного подхода и подхода на основе прав человека. Она признает право на развитие как неотъемлемое право человека, которое дает право каждому участвовать, вносить вклад и пользоваться экономическим, социальным, культурным и политическим развитием. Она признает, что усилия в сфере развития должны быть нацелены на полную реализацию всего диапазона прав, установленных по международному праву по правам человека, включая гражданские, культурные, экономические, политические и социальные права. ОСО также подтверждает, усилия в области развития должны опираться на принципы равенства и отсутствия дискриминации, а также продвигать участие, прозрачность и подотчетность.

4. Общая страновая оценка состоит из двух основных и взаимосвязанных частей: обзор контекста национального развития; и анализ секторов/отраслей.

5. Контекст национального развития предусматривает обзор политических, экономических и социальных обстоятельств в Кыргызской Республике, обращая пристальное внимание на темы и приоритеты, которые направляют повестку национального развития. Также, он позволяет проникнуть в положение дел с правами человека и гендерным равенством в Кыргызской Республике, как важнейшими сквозными вопросами.

6. Раздел, посвященный анализу секторов, структурирован согласно Национальным Приоритетам по *Международной Помощи (НПМП), 2014-2017*¹. НПМП были разработаны для улучшения гармонизации между национальными приоритетами и международной помощью, чтобы адресные донорские интервенции поддерживали основные государственные расходы на политические реформы из национального бюджета. Дополнительно, с помощью НПМП планировалось сократить дублирование донорской деятельности и оптимизировать эту деятельность, чтобы она была максимально эффективной с точки зрения затрат².

7. Данный раздел представляется обширным. В разделе исследуются важные вопросы, касающиеся государственного управления, внутренних дел, включая вопросы миграции, коррупции и организованной преступности, развитие человеческих ресурсов и культуры. В качестве ключевых тем рассматриваются бедность и социальная защита, занятость и рынок труда, образование, здравоохранение, дети и молодежь, а также пожилые люди.

8. Раздел также содержит анализ актуальных проблем, связанных с энергетикой, окружающей средой и изменением климата, сельским хозяйством и развитием сельской местности, а также есть подраздел, посвященный снижению риска стихийных бедствий и реагированию на чрезвычайные ситуации.

¹ Национальные Приоритеты для Международной Помощи (НПМП), 2014-2017, с прогнозом до 2020. SEIO, 28 января 2014.

² Там же. А.1.1

9. Методология для ОСО включает в себя интервью и консультации с ключевыми национальными и международными партнерами по развитию и глубокий обзор, анализ, а также синтез источников вторичных данных от Правительства Кыргызской Республики, ООН и других авторитетных местных и международных источников.

Слова признательности

10. Страновая команда ООН признательна всем национальным и международным партнерам и донорам за их поддержку и партнерство. Страновая команда ООН остается приверженной прозрачному и подотчетному использованию всех имеющихся ресурсов, и подтверждает дальнейшее исполнение принципа Единого Результата. Совместные усилия национальных и международных партнеров приводят к осязаемым результатам и поддерживают нашу преданность помогать народу Кыргызской Республики в их общем национальном развитии.



Исполнительное резюме

11. Кыргызская Республика (здесь и далее КР) является в основном горной страной, не имеющей доступа к морю, с 0.655 Индексом Человеческого Развития³, занимающая 120 позицию (из 188) как страна, относящаяся к категории среднего человеческого развития⁴. После обретения независимости в декабре 1991 года, страна прошла сложный переходный путь, который вызвал разрушения в экономике и рост бедности. Недовольство населения проведенными выборами в феврале 2005 года, а также недовольство отсутствием улучшения социально-экономического положения, преобладание коррупции и возрастающие восприятия nepотизма привели к народному мятежу, получившему название Тюльпановой Революции. Мятеж отстранил от власти президента страны, Аскара Акаева, в марте 2005 года. Однако, коренные причины Тюльпановой Революции все еще сохранились при следующем президенте, Курманбеке Бакиеве. За политическими волнениями в апреле 2010 года последовало этническое насилие в июне этого же года, в котором сотни людей погибли, и большая часть имущества пострадала. Хотя стабильность вернулась, процесс примирения был медленным и особенно болезненным в Ошской и Джалал-Абадской областях.
12. В июне 2010 года, страна приняла новую конституцию с четким разделением власти между законодательной, судебной и исполнительной ветвями: в то время как Президент имеет право назначать глав военных структур и органов безопасности, а также военных офицеров высокого ранга, Премьер-Министр и правительство отвечают за выработку и исполнение экономической политики, и имеют право принимать окончательное решение по назначению судей. Конституция основана на передовых международных практиках; она гарантирует фундаментальные права человека и систему государственного управления, которая базируется на верховенстве закона. Парламентские выборы были проведены в тот же год (2010 год) на основе пропорционального представительства, и получили похвалу со стороны международных организаций, как открытые, справедливые и прозрачные. Они заложили основу для парламентариев пятого созыва, чьи мандаты истекли осенью 2015 года.
13. 4 октября 2015 года по всей стране пошли выборы в парламент. Одним из требований для партий, чтобы зарегистрироваться на выборы, стал список из 120 кандидатов, и оба пола должны составлять, по крайней мере, 30% списков для голосования⁵. Этнические меньшинства должны составлять, как минимум, 15% списка для голосования. Международные наблюдатели, включая Организацию по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), пришли к заключению, что выборы были «активными и конкурентными» и «уникальными в этом регионе», говоря о проблемах с биометрической регистрацией избирателя, что многие люди не зарегистрировались, чтобы получить свои идентификационные карточки. Часть населения также была обеспокоена биометрической регистрацией и, таким образом, избежала ее, что отразилось на их праве голосовать на выборах. Миссия Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) отметила, что избиратели «делали свой выбор свободно среди большого числа кандидатов; однако, ряд вопросов был поднят относительно прозрачности кампаний и финансирования партий. Шесть партий преодолели пороговый уровень, чтобы пройти в парламент. В результате выборов, Правительство было создано с участием Социал-Демократической Партии Кыргызстана (СДПК – получила 38 мест в парламенте с 120 депутатами), партии Кыргызстан (18 мест), партии Онугу-Прогресс (13) и партии Ата-Мекен (11). Оставшиеся две партии, партия Республика-Ата Журт (28 мест) и

³ http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/KGZ.pdf

⁴ В период между 1990 и 2014 годами, значение ИЧР Кыргызстана повысилось с 0.615 до 0.655, рост в 6.5 процентов или в среднем годовой рост составляет около 0.26 процентов

⁵ Это необязательно переносить на женщин и меньшинств, которые представлены в Парламенте. Если они отказались от своих выборных должностей, на их место могут прийти мужчины и кандидаты любой другой национальности – более подробная информация представлена в отчете.

- партия Бир Бол (12 мест), находятся в оппозиции. Тем не менее, участие женщин в парламенте составляло 16% в июне, и августе 2016 года число женщин пошло на убыль и сократилось до 17 мест (14%)⁶. Коалиция выдвинула бывшего Премьер-Министра Темира Сариева остаться на посту, на котором он находился с апреля 2015 года. Он был замещен нынешним Премьер-Министром, Г-ном Сооронбаем Жеенбековым, который приступил к обязанностям в апреле 2016 года.
14. Во время президентских выборов в 2011 году, экс-Премьер-Министр, Алмазбек Атамбаев, победил, получив большинство голосов – 63%.
15. Население Кыргызской Республики из 6.03 миллионов человек⁷, является преимущественно молодым: свыше половины населения находятся в возрасте до 25 лет. Это большой потенциал и возможность для развития страны с одной стороны, хотя с другой стороны, молодое население постоянно находится в поисках новых рабочих мест, что приводит к очень большому притоку рабочей силы, в основном пополняя ряды безработных.
16. Первая декада независимости была сложной для страны в политическом и экономическом отношении. Экономическое оживление и рост, начавшийся в 1996 году, серьезно пострадал от глобального экономического кризиса 2008-09 годов. События 2010 года дополнительно повлияли на экономику, и ВВП сократился на 0.5% в 2010 году. Экономике на юге стране было особенно трудно в связи с закрытием границ с Узбекистаном. Рост возобновился в 2011 году с 6.0%, -0.1% в 2012 году и продолжился в 2013 году с 10.9%, соответственно. Экономическое развитие в этот период характеризуется сильной экспансией в секторе услуг, ростом активности в строительстве и увеличением производства и экспорта золота. Приток денежных переводов представляет значительный вклад в улучшение состояния экономики в стране.
17. Экономический рост в Кыргызской Республике снизился до 3.5% в 2015 году от 4.0% в 2014 году, так как более медленная экспансия в промышленность компенсируется за счет улучшений в сельском хозяйстве и секторе услуг. Прогнозируется, что рост резко упадет до уровня около 2% в 2016-2017 году, так как внешняя среда ослабевает⁸. Рост потребления замедлился, так как уменьшение денежных переводов повлияло на располагаемые доходы и потребительское настроение. С замедлением потребления, инвестиции определяют рост. Строительство жилых домов увеличилось на 6.9% в 2014 году и 4.1% в 2015 году, продолжая тенденцию быстрого роста, который начался где-то в 2012 году.
18. Малые и средние предприятия (МСП) внесли скромный вклад в размере 19% в занятость и 37% - в ВВП. Среда для развития частного сектора остается стабильной при рейтинге страны – 67 место в Doing Business в 2016 году; страна добилась немногого в преодолении неплатежеспособности, выплаты налогов и получении электроэнергии. По другому измерению среды для частного бизнеса—Глобальный Индекс Конкурентоспособности—позиция страны была на 121 строчке в 2013–14 годах. Результат деятельности Кыргызстана по этим измерениям имеет место быть, несмотря на законодательные и институциональные реформы, чье воздействие ослаблено разрывом между законами и их исполнением. Национальные институты располагают слабым потенциалом для решения этой проблемы (низкая компетентность, отсутствие знаний), и многие государственные ведомства являются новыми и недостаточно укомплектованы персоналом.
19. Кыргызская Республика стала первой страной Содружества Независимых Государств

⁶ Парламент Кыргызской Республики, вебсайт на <http://www.kenesh.kg>

⁷ Национальный Статистический Комитет – расчёты на 2016

⁸ <http://www.adb.org/countries/kyrgyz-republic/economy> and <http://www.imf.org/en/News/Articles/2016/07/15/16/25/PR16341-Kyrgyz-Republic-IMF-Statement-at-the-end-of-a-Staff-Visit>.

(СНГ), принятой во Всемирную Торговую Организацию в 1998 году. 23 декабря 2014 года, Президент Алмазбек Атамбаев подписал соглашение о вступлении в Евразийский Экономический Союз, а в августе 2015 года Кыргызстан стал полноправным членом союза. Этим завершились трехлетние переговоры по вступлению в экономический блок с Арменией, Беларусью, Казахстаном и Россией. Членство в Евразийском Экономическом Союзе предоставляет свободу передвижения товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Прямым следствием стало, что трудящиеся мигранты / граждане КР по прибытию в Российскую Федерацию могут трудоустроиться без каких-либо дополнительных или специальных требований; более того, подоходный налог снизился. В то же время, вступление могло оказать негативное воздействие на планы роста страны, включая расхождение между экспортом и импортом (инфляция может вырасти из-за большого содержимого импорта⁹), хотя есть вероятность, что тарифы повысились по отношению к Общим Внешним Тарифам ЕАЭС.

20. Кроме очевидных позитивных воздействий миграции, есть также негативные последствия миграции, с которыми сталкивается страна. За последние 10 лет, около трети всего населения республики сменила места своего проживания. Основной поток миграции идет из сельской местности в города, почти 30% молодежи в возрасте до 18¹⁰ лет покидают свои родные дома. Экспорт рабочей силы является другим измерением миграции. В более чем 26% всех домашних хозяйств имеется, по крайней мере, один трудовой мигрант¹¹. Из-за экономической ненадежности и отсутствия возможностей трудоустройства, женщины становятся более представленными среди экономических мигрантов: в последние пять лет, статистика показывает, что женщины больше участвуют в миграции как рабочая сила, чем мужчины¹².
21. Официальная черта бедности в Кыргызской Республике снизилась существенно на 6,4 процентов в 2014 году по сравнению с чертой бедности в 2013 году¹³. Черта сельской бедности сократилась на 8,7 процентов, а черта городской бедности снизилась на 1,6 процентов¹⁴. Доступ к базовым государственным услугам, таким как электричество, отопление, чистая вода и канализация остается ниже оптимального качества в сельской местности, где проживает большая часть бедного населения. Сельские женщины и дети сталкиваются даже с большими трудностями и оказываются в неблагоприятном положении. Они продолжают оставаться обездоленными из-за ограниченного доступа к качеству образования и здравоохранению, и они получают небольшую помощь от недостаточно адекватной системы социальной защиты, чьи пособия ограничены и недостаточно адресны. Высокая зависимость страны от импорта основных видов продовольствия, в частности пшеницы, и высокая и непостоянная цена на муку из местной пшеницы, продолжают влиять на наиболее уязвимые домашние хозяйства, которые расходуют больше половины своего бюджета на продовольствие¹⁵. Низкое качество образования оставляет детей и молодых людей неподготовленными для эффективного функционирования в современном обществе и мире глобализации. Это является очень серьезным вызовом для долгосрочного развития страны и, без каких-либо преувеличений, если это не будет эффективно решено в ближайшем будущем, то это подорвет все другие усилия правительства и общества в области государственного управления, экономического и социального развития.
22. Прогресс в отношении Целей Развития Тысячелетия (ЦРТ) страны очевиден, но неравномерный. Кыргызская Республика была успешной в достижении нескольких ключевых ЦРТ, особенно по достижению всеобщего начального образования (ЦРТ2),

⁹ <http://www.adb.org/sites/default/files/publication/182221/ado2016.pdf>

¹⁰ Информация от Государственной Службы по Миграции при Правительстве

¹¹ Структура потока трудовой миграции в Россию - 74%, Казахстан - 16%, ЕС - 6%, Азию - 3%, Северную Америку - 1%.

¹² Информация от Государственной Службы по Миграции при Правительстве

¹³ <http://data.worldbank.org/country/kyrgyz-republic> and the

¹⁴ В 2014 году, 1,801 млн человек проживали ниже черты бедности с более чем 68% бедных, живущих в сельской местности.

¹⁵ Согласно Стратегии по агропромышленному развитию Кыргызской Республики на 2013-2020 годы, страна произвела 58% от требуемой пшеницы.

обеспечения экологической устойчивости (ЦРТ 7) и развития глобального партнерства (ЦРТ 8). Страна продолжает прилагать серьезные усилия для достижения снижения крайней бедности и голода (ЦРТ 1) и сокращения детской смертности.

23. Тем не менее, уровень материнской смертности представляет серьезную проблему для страны: согласно НСК, она достигает 38.5¹⁶. Эти цифры значительно выше, чем целевой показатель ЦРТ 15.7. Чтобы решить эти трудности, страна вместе с партнерами по развитию, возглавляемыми ООН и ВБ, создали Программу Ускорения ЦРТ (MAF) для определения осуществимых решений высокого воздействия, чтобы ускорить прогресс находящейся в стороне ЦРТ 5. В секторе образования, количество дошкольных учреждений уменьшается, в то время как большинство школ в стране требует ремонта. Надо внедрять общий подход к образованию на основе компетенций, и продолжать развивать потенциал учителей и администраций школ.
24. Кыргызская Республика добилась прогресса в обеспечении равного положения женщин и мужчин по законодательству¹⁷ и продолжает заполнять гендерные пробелы; страна занимала 67 строку (2014)¹⁸ в Индексе Гендерного Неравенства. Кыргызская Республика стала первой страной в Центральной Азии, которая приняла свой Национальный План Действий по выполнению резолюции Совета Безопасности ООН 1325 по Женщинам, Миру и Безопасности, и пилотирует План Действий ООН из 7 пунктов, который рассматривает равноправное участие женщин в органах, принимающих решения, и их роль в миростроительстве, предотвращении и разрешении конфликтов, а также защиту женщин и девочек от насилия. Все это соотносится с Национальной Стратегией по Гендерному Равенству (2012-2020 годы) и последующим Планом Действий. Кыргызская Республика является одной из стран, которые первыми присоединились к глобальной кампании ООН-Женщины «Шаг Вперед». Она призывает правительства быть приверженными решению вызовов, которые не дают женщинам и девочкам достичь своего потенциала полностью.
25. Тем не менее, существует много нерешенных вопросов, касающихся разрывов между законодательством и его исполнением. Например, женщины сталкиваются с трудностями в доступе к экономическим возможностям и доступе к и контролю производственных ресурсов; в результате, экономическая деятельность среди женщин почти в 1.5 раза ниже, чем среди мужчин. Занятость варьируется значительно по всем возрастным группам и секторам с существенным гендерным дисбалансом (смотрите раздел 6.3). Расхождение в оплате по полу сократилось в последние годы, от 67.3% в 2007 году до 74.3% в 2012 году, но все еще остается высоким и подверженным сегрегации по половому признаку при устройстве на работу и концентрации женщин в менее оплачиваемых секторах. Женщины недостаточно представлены на руководящих позициях в правительстве и государственном аппарате¹⁹. Существуют и другие проблемы, которые надо решать срочно, такие как домашнее насилие, насилие в отношении женщин и девочек, ранние браки, подростковая беременность, доступ к и качество служб по семейному планированию, умыкание невест, экономическое и социальное положение сельских женщин.
26. Процесс развития в Кыргызской Республике уязвим перед различными видами геополитических, экономических и связанных с безопасностью конфликтов в регионе, а также стихийными бедствиями и внешними экономическими шоками. В региональном контексте, геополитическая ситуация страны потенциально затрудняет ее устойчивое

¹⁶ Кыргызская Республика – материнская смертность в 1990-2015 годах (ВОЗ, ЮНИСЕФ, ЮНФПА, Группа Всемирного Банка, и Межведомственная Группа по подсчету материнской смертности отдела Народонаселения ООН) - http://www.who.int/gho/maternal_health/countries/kgz.pdf

¹⁷ В 2011 году, в Закон о выборах были внесены поправки, и сейчас установлена 30 процентная квота для обоих полов в избирательном списке

¹⁸ Значение для 2014 года было 0.353 ссылка на: <http://hdr.undp.org/en/composite/GII>

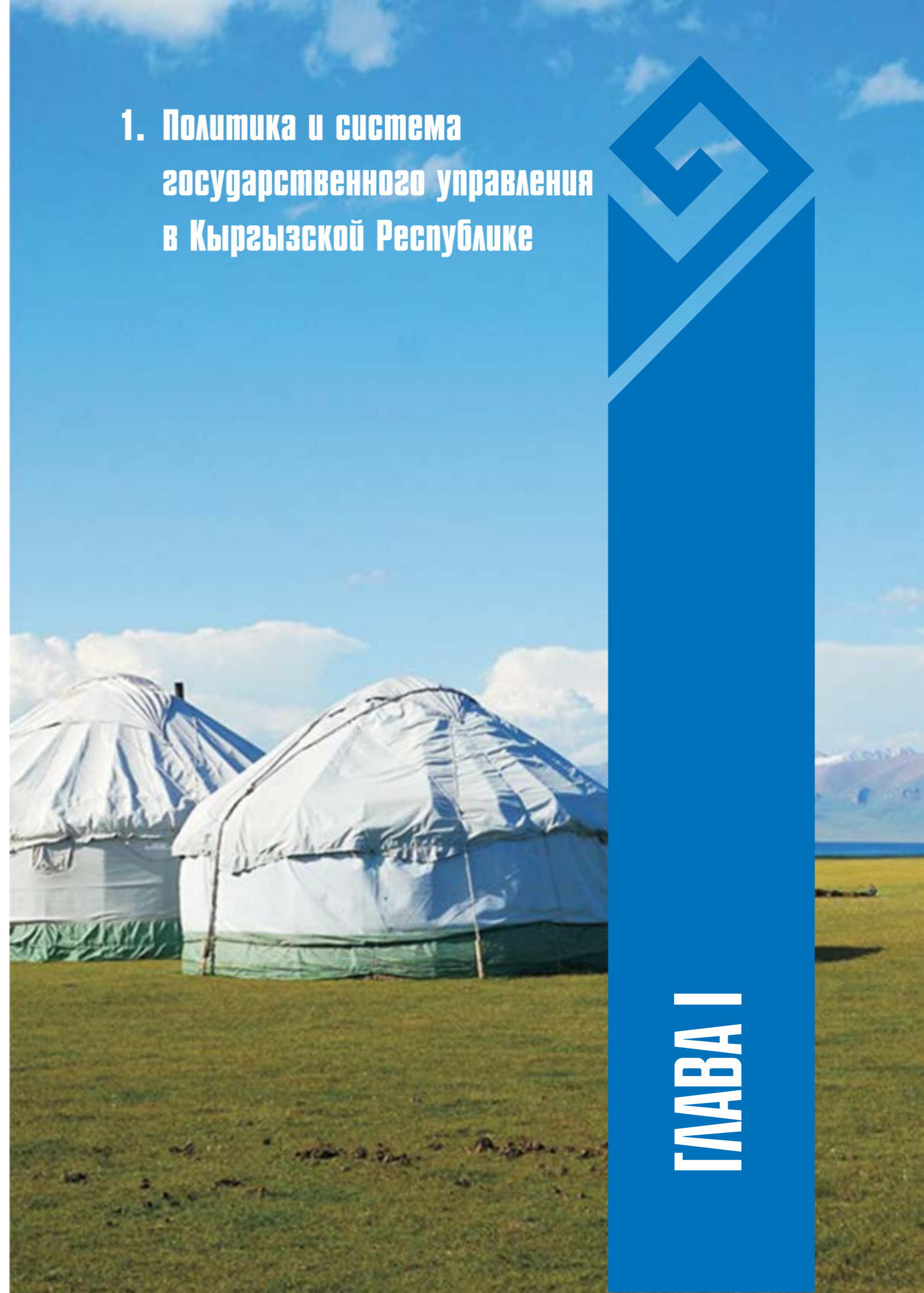
¹⁹ 25 женщин (21%) из 120 депутатов Парламента в 2012 году, а сейчас только 16%; в 2012 году только 15% женщин занимали министерские должности в Правительстве.



развитие с учетом ее позиции без доступа к морю, внутренней напряженности, спорных границ с Таджикистаном и Узбекистаном и «повторяющихся конфликтов на уровне сообществ» со своими соседями из-за использования земельных и водных ресурсов. Экономика Кыргызской Республики подвержена внешним и экономическим шокам из-за значительного притока денежных переводов от рабочей силы, которая мигрировала за рубеж, в основном в Российскую Федерацию, а также высокой зависимости от импорта на ряд продовольственных товаров, особенно своего главного продукта, пшеницы. Из-за своего горного рельефа и местоположения в сейсмически активной зоне, Кыргызская Республика также предрасположена к стихийным бедствиям, в частности землетрясениям, паводкам и селям. Хотя большинство стихийных бедствий имеют местное и ограниченное воздействие, кумулятивный эффект на средства существования людей значительный. Изменение климата, возможно, усугубляет эти риски через таяние ледников и изменчивые осадки в виде дождя/снега.

27. Правительство подготовило Национальную Стратегию Устойчивого Развития на 2013-17 году, утвержденную Парламентом в декабре 2013 года (она также опубликована МВФ за номером сг14/247). Хотя этот документ указывает на значительный рост, достигнутый в образовании (от 5.2% ВВП в 2008 году до 7.1% в 2012 году), здравоохранении (от 2.4% в 2008 году до 3.7% в 2012 году) и по социальным пособиям (от 2.5% в 2008 году до 5.7% в 2012 году), здесь также сказано, что страна продолжает сталкиваться с проблемами: слабое государственное управление, судебная система, которая не функционирует эффективно, большая доля неформальной экономики, доходящая до 39% ВВП, широко распространенная коррупция, деградация пахотных и пастбищных земель, расточительное использование скудных водных ресурсов, а также ухудшающаяся энергетическая, дорожная инфраструктура и качество государственных услуг. Хотя образование поглощает относительно большую долю ВВП, результаты его деятельности неудовлетворительные, в то время как надо найти ресурсы для улучшения общественного здравоохранения и профилактики заболеваний. Документ перечисляет различные меры для решения этих разных проблем, и принимает довольно оптимистическое предположение - 7.5% годовой реальный прирост в экономике как центральный вопрос. Но документ не определяет временных рамок и затрат необходимых для достижения своих целей. На практике, несмотря на то, что значительные внешние финансовые инвестиции в энергетику и дорожную инфраструктуру должны существенно повлиять на экономику, Кыргызская Республика, кажется, переживает трудный период в результате падения цены на золото и сокращения денежных переводов от трудящихся мигрантов, так как Россия находится в рецессии, как следствие экономических санкций и более низких мировых цен на нефть и газ.

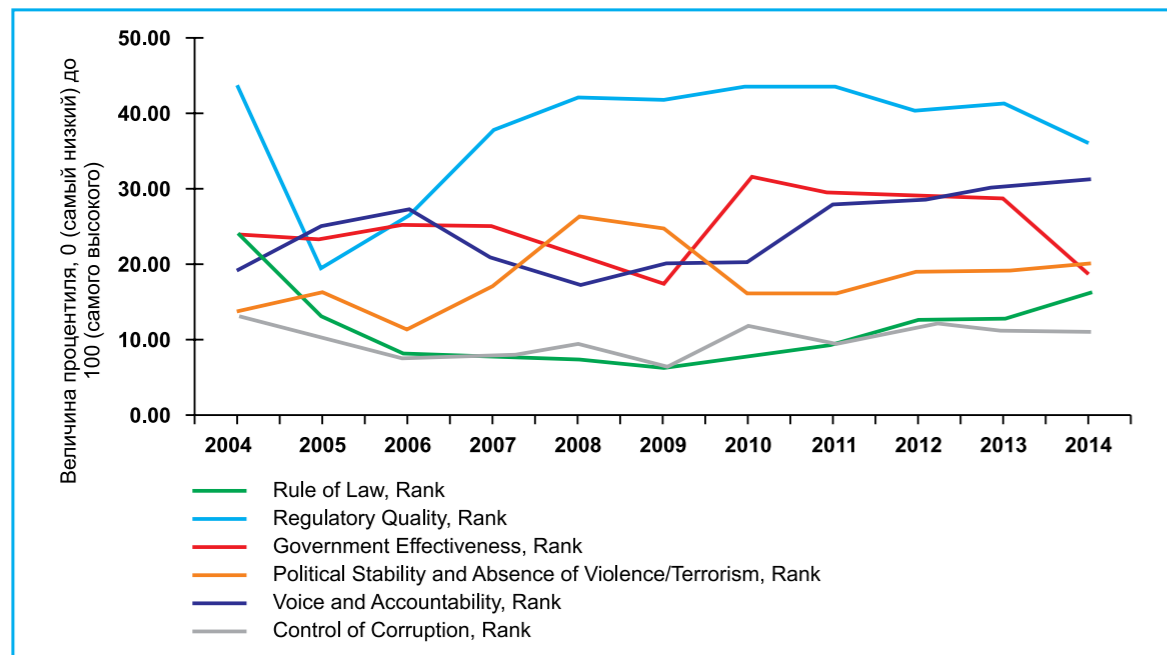
1. Политика и система государственного управления в Кыргызской Республике



1.1 Система управления в Кыргызской Республике

28. Создание демократического управления, включая борьбу с коррупцией, продолжает оставаться актуальным приоритетом повестки Правительства, в том числе Национальной Стратегии Устойчивого Развития. Дорожная Карта реформы государственного сектора (PSRR)²⁰ является основной для стратегической модели, которая используется, чтобы проводить инициативы и реформы государственного управления. А страна остается приверженной продолжению реализации приоритетов из данного документа. Дорожная карта позволяет лучше расставить приоритеты реформы в государственном секторе, разбитом на семь стратегических подсекторов – борьба с коррупцией, финансовый механизм судебной власти, управление государственными финансами, государственная служба, государственное управление, энергетика и электричество, а также недропользование. На операционном уровне, дорожная карта установила ряд приоритетов и кратко-, средне- и долгосрочные действия для их достижения; документ четко предусматривает разделение полномочий для выполнения этих действий. Более того, дорожная карта представляет более новый подход к антикоррупционной реформе, где борьба с коррупцией рассматривается в качестве прямой и косвенной задач других подсекторов.
29. Создание демократического управления в Кыргызской Республике все еще связано с вызовами, так как страна получила низкий балл по всем индикаторам World Governance Indicators²¹.

Рисунок 4.0. Общий обзор индикаторов Worldwide governance для Кыргызской Республики за 2004-2014 годы



30. Восприятие коррупции в стране все еще высокое, хотя Индекс Восприятия Коррупции показывает улучшения, так как страна переместилась с 150 (из 177) в 2013 году,²² и с 136 (из 175) в 2014 году²³ на 123 (из 168) в 2015 году²⁴. Коррупция и политическая нестабильность остаются актуальными и волнующими проблемами, которые негативно воздействуют на социально-экономическое развитие страны. Глобальный Доклад о

20 Официальное утверждение PSRR 20 мая 2014 года означает, что этот документ заменяет предыдущие стратегические документы.

21 <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>

22 <https://www.transparency.org/cpi2013/results>

23 <https://www.transparency.org/cpi2014/results>

24 <https://www.transparency.org/cpi2015/#map-container>

Конкурентоспособности (ГДК) 2015–2016гг²⁵. подтверждает, что страна добивается прогресса, так как Кыргызская Республика находится на 102 позиции (из 144 стран) по сравнению с 108 в 2014 году. Все еще, ГДК показывает, что коррупция и политическая нестабильность являются именно наиболее проблематичными факторами для ведения бизнеса в Кыргызской Республике. Уровни доверия населения низкие²⁶, и граждане особенно негативно воспринимают экономическое управление в энергетическом и горнодобывающем секторах и в сфере управления государственными финансами, особенно в государственных закупках.

31. Эффективность и результативность государственного сектора, включая прозрачность и подотчетность государственных институтов и методы их работы, остаются ключевыми направлениями для улучшения. Государственные институты характеризуются недостаточным организационным, финансовым и техническим потенциалом и устаревшей операционной основой. Такая ситуация ухудшается слабыми способностями проводить политику и отсутствием услуг, в центре которых находились бы граждане, на основе полного уважения прав человека и системы государственного надзора/общественного контроля. Отсутствие связи между планированием для отраслевых реформ и бюджетированием приводит к недостаточным ресурсам для необходимых действий. Межминистерская, горизонтальная координация во многих случаях слаба и неэффективна, и некоторые ключевые функции внутри Правительства дублируются; это еще очевиднее на более низких (областной и районный) уровнях государственного управления.
32. Политика правительства за последние двадцать лет продвигается вперед, стараясь создать правовые и политические рамки, благоприятные для продвижения женщин во всех сферах. Тем не менее, все еще наблюдается недостаточная гендерная и этническая представленность в государственной службе и структурах, принимающих решения. Этнические меньшинства продолжают оставаться серьезно недопредставленными в общественной жизни, включая государственную службу, правоохранительные органы и судебную систему, а также в политической жизни. Это говорит о том, что отсутствует политическая воля на высоком уровне добиться изменений. Создаются условия для гендерной и этнической дискриминационной среды внутри общества, отсутствует прозрачность, и услуги предоставляются без учета гендерных аспектов, и в целом наблюдается очень низкий уровень участия меньшинств в государственной жизни и принятии решений.
33. Парламентская демократия: Конституция 2010 году предусматривает полу-парламентскую систему правления с непосредственно избираемым президентом, а правительство, возглавляемое премьер-министром, выдвигается парламентским большинством и назначается президентом. Это положительно влияет на общую демократию в стране, включая развитие системы политических партий и повышенную способность парламента предоставлять форум для общественного диалога, раннего предупреждения и предотвращения споров/конфликтов. Однако, дискуссии продолжают среди политической элиты о возврате к президентской системе правления, с большей концентрацией исполнительной власти в администрации президента, или переходе к чисто парламентской системе. Хотя полномочия парламента ограничены по закону для внесения поправок и изменений в конституцию до 2020 года, есть голоса в поддержку внесения поправок и изменений в конституцию через референдум. 29 июля 2016 года, закон, запрашивающий референдум для изменений в конституцию, был представлен в парламента. Поправки вызывают большую озабоченность, так как они могут оказать негативное воздействие на определенные аспекты прав человека, могут существенно ослабить независимость судебной власти и судебного контроля, и могут привести к потенциально проблематичным изменениям в системе сдержек и противовесов²⁷.

25 http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf

26 Обследования доверия населения, 2006 и 2013

27 Более подробная информация о предлагаемых поправках к Конституции содержится в главе 4.5 Права человека в Кыргызской Республике

34. Парламентские выборы, главным образом, регулируются Конституцией 2010 года, Конституционным Законом 2011 года «О президентских и парламентских выборах» (здесь и далее Закон о Выборах), а также Законом 2011 года «Об избирательных комиссиях для проведения выборов и референдумов». Другие соответствующие законы включают Закон о политических партиях, Закон о мирных собраниях, Закон о биометрической регистрации, Кодекс об административной ответственности, и Уголовный Кодекс КР.
35. В апреле 2015 года были внесены поправки в Закон о выборах после обсуждений, которые собрали вокруг себя политические партии, государственные органы и гражданское общество. Последние изменения нашли полную поддержку у политических партий и внедрили обязательную биометрическую регистрацию избирателя и использование комплекса электронного голосования, оптимизировали механизмы разрешения избирательных споров, увеличили избирательный залог для политических партий, пересмотрели избирательный барьер, повысили финансовый вклад на организацию избирательной кампании и ограничили расходование средств.
36. Выборы управляются трехуровневой системой избирательных комиссий: Центральная Избирательная Комиссия (ЦИК), Территориальные Избирательные Комиссии (ТИК) и Участковые Избирательные Комиссии (УИК).

Президент Кыргызской Республики

37. Президент Кыргызской Республики является главой государства и высшим должностным лицом Кыргызской Республики. Президент, согласно конституции, «является символом единства народа и государственной власти, и является гарантом Конституции Кыргызской Республики, и отдельных лиц и граждан». Кыргызский электорат напрямую избирает Президента на один шестилетний срок и не более. Администрация Президента была создана в 1990 году, заменив Председателя Верховного Совета, который существовал в разных формах с 1927 года, когда страна называлась Кыргызской Советской Социалистической Республикой.
38. Первым народно избранным президентом стал Аскар Акаев, который был на посту с октября 1990 года по 24 марта 2005 года. В июле 2005 года, Курманбек Бакиев был избран. Он был переизбран в 2009 году, но волнения, которые произошли в апреле 2010 года вынудили его уйти в отставку и улететь из страны. Роза Отунбаева была выбрана в апреле 2010 года, чтобы возглавить временное правительство. Она стала первым президентом-женщиной в Республике и Центральной Азии, хотя она не была избранной. Она дала присягу 3 июля 2010 года в качестве Президента на ограниченный срок, до того, как выборы можно было бы организовать. Ее преемник, Алмазбек Атамбаев был избран по время президентских выборов в Кыргызстане в 2011 году и принял власть 1 декабря 2011 года.
39. В настоящее время, процедура избрания, компетенций, окончания полномочий Президента Кыргызской Республики регулируются третьим разделом Конституции Кыргызской Республики под названием «Президент». Полномочия Президента определены в статье 64 Конституции Кыргызской Республики. Согласно Конституции, Президент Кыргызской Республики является главой государства, высшим должностным лицом и Главнокомандующим Вооруженных Сил страны. Более того, Президент Кыргызской Республики руководит внешней политикой, представляет Кыргызскую Республику внутри и за пределами страны, предпринимает меры для защиты суверенитета и территориальной целостности Кыргызской Республики, а также обеспечивает сохранность и непрерывность государственной власти и координированное функционирование и взаимодействие государственных органов и их ответственность перед народом.

40. Президент выдвигает кандидатуры судей Верховного Суда и Председателя Национального Банка в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики для назначения или избрания; назначает Генерального Прокурора с согласия Жогорку Кенеша, подписывать и промульгировать законы и возвращать их с его возражениями, оглашать законы; назначать выборы в Парламент, а также в местные советы, назначать председателей Совета Оборона.
41. Мандат президента реализуется через Аппарат Президента, с руководителями, отвечающими за разные секторы/направления работы. Важно отметить, несмотря на прогресс, достигнутый в продвижении участия женщин на высоких ответственных постах, взгляд на гендерную статистику показал, что на июнь 2016 года, все восемь директоров государственных агентств и руководители одиннадцати государственных служб были мужчинами, а также пять руководителей государственных фондов и инспекции. В Аппарате Президента работают только шесть женщин из 45 руководителей и заместителей.²⁸

Национальная Ассамблея (Жогорку Кенеш) Кыргызской Республики

Парламент и создание парламентской демократии

42. Национальная Ассамблея (Жогорку Кенеш) Кыргызской Республики была создана в 1990 году на заключительной сессии Верховного Совета республики, преобразовавшего себя на первой сессии Жогорку Кенеш. Во время первой декады после обретения независимости, Парламент был двухпалатным (1995 – 2005 годы). С 2005 года он стал однопалатным со 120 местами. Членов парламента избирают на пятилетний срок в избирательных округах на пропорциональной основе.
43. 25 июля 2015 года, Президент Алмазбек Атамбаев объявил парламентские выборы на 4 октября. Выборы проходили в стабильной политической обстановке под влиянием продолжающихся дебатов о будущей политической структуре страны – о возврате к президентской системе, с большей исполнительной властью, сосредоточенной в офисе президента, или движении вперед к исключительно парламентской системе. Страна провела парламентские выборы по всей стране 4 октября 2015 года; одним их требований для партий для регистрации на выборах стало иметь в наличии список из 120 кандидатов, и 30% представительство обоих полов в избирательных списках. Этнические меньшинства должны составлять, по крайней мере, 15% от избирательного списка²⁹. Международные наблюдатели, включая Организацию Безопасности и Сотрудничества в Европе (ОБСЕ)³⁰, заключила, что выборы были «активными и конкурентными» и «уникальными в данном регионе». Они освещали проблемы с биометрической регистрацией избирателя, со многими людьми, которые не зарегистрировались во время, чтобы получить свои ИД карточки. Миссия Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) заявила, что избиратели «делали свой выбор свободно среди большого числа конкурентов. Шесть партий преодолели пороговую величину, чтобы пройти в парламент. В результате выборов, Правительство было создано с участием Социал-Демократической Партии Кыргызстана (СДПК – получила 38 мест в парламенте, состоящем из 120 депутатов), партии Кыргызстан (18 мест), партия Онугуу-Прогресс (13) и партия Ата-Мекен (11). Оставшиеся две партии, Республика – Ата Журт (28 мест) и Бир Бол (12 мест), будут сидеть в оппозиции. Коалиция номинировала бывшего Премьер-Министра Темир Сариева, чтобы он остался на посту, который занимал с апреля 2015 года.

28 Правительство Кыргызской Республики на http://www.gov.kg/?page_id=27298&lang=ru, Информация представлена 4 июня 2016 года

29 Однако, это не означает, что они фактически представляют, по крайней мере, 30% и 15 % членов парламента, соответственно

30 <http://www.osce.org/odihr/elections/kyrgyzstan/219186?download=true>



44. Что касается участия женщин, партийные списки требуют, чтобы было, по крайней мере, 30 % представленность кандидатов от каждого пола, и каждый четвертый кандидат должен быть другого пола (на практике это означает, что одна женщина из каждых четверых лиц для национального парламента и одна женщина из каждых трех лиц для местных государственных органов)³¹. Однако, женщины почти никогда не размещались наверху партийных списков, и «отзыв кандидатов после выборов привел к тому, что только 20% членов нового парламента являются женщинами».³² Более того, эти гендерные квоты не привязаны к количеству мест, таким образом, 30% ограничение не применяется, и в мае 2016 года, женщины занимали 22 (18.3%)³³ из 120 мест парламента (Жогорку Кенеш). В июне, новые отказы от должности сократили участие женщин в парламенте до 16%, и в августе 2016 года количество мест в Парламенте у женщин еще сократилось до 17 мест (14%)³⁴. Таким образом, снижение до 16 процентов обязательной квоты для женщин в избирательных списках является значительной регрессией по сравнению с предыдущим законодательным органом, когда женщины занимали 26 мест (21,7%)³⁵. Очевидно, что надо принимать подзаконные акты для обеспечения соблюдения квоты³⁶ с четким обязательством для всего парламента, что не более 70% депутатов являются представителями одного пола.³⁷ В 2011 году, форум женщин-депутатов был создан внутри парламента с целью объединения женщин-депутатов, и использовать этот форум в качестве платформы для продвижения законодательства о гендерном равенстве. Роль Форума является решающей, так как он содействует межпартийной совместной работе в настоящее время с шестью политическими фракциями и привносит гендерный взгляд в парламентские дискуссии. Однако, гендерный анализ законодательства часто проводится формально, а не фактически, таким образом, ограничивая воздействие Указа об улучшении гендерной политики, принятого в 2006 году³⁸.
45. Этнические меньшинства продолжают оставаться существенно недопредставленными в государственной жизни, включая государственную службу, правоохранительные органы и судебные институты, а также в политической жизни. Это означает, что нет высокой политической воли для того, чтобы добиться изменений.
46. Вызовы, относящиеся к выработке политики, показывают, как часть функций правительства почти идентична функциям парламента. Это говорит о недостаточно эффективной координации между Жогорку Кенешем и Правительством (и внутри Правительства). Законопроекты, подготовленные как часть программы Правительства, задерживаются на уровне Парламента; в других случаях, (дефицитное) парламентское время уходит на обсуждение законопроектов, которые вряд ли пройдут, или которые не отвечают минимальным стандартам качества. Более того, есть примеры, когда законопроекты, подготовленные министерством и государственным агентством, передавались в Жогорку Кенеш депутатами Жогорку Кенеш, таким образом, обходя процесс утверждения со стороны Правительства. Если законы, подготовленные структурами исполнительной власти, внедряются Жогорку Кенеш через членов парламента, то это должно основываться на официальном решении Правительства, а не отдельного министерства или государственного агентства.

31 Интервью с депутатом Никитенко, 20 мая 2016 года, Парламент

32 Выборы Кыргызского Парламента 4 октября 2015 года - ОБСЕ/БДИПЧ Заключительный Отчет Наблюдательной Миссии за выборами, с. 2 на <http://www.osce.org/odihr/elections/kyrgyzstan/219186>

33 Это было организовано во время миссии в мае 2016.

34 Вебсайт Парламента Кыргызской Республики на <http://www.kenesh.kg>

35 Женщины и Мужчины в Кыргызской Республике, Национальный Статистический Комитет, Бишкек 2015, с. 71 (на русском языке)

36 Ссылка на Приложение 1 настоящего отчета

37 Представительство женщин также часто является символом с несколькими избранными отдельными лицами, которые становятся подотчетными в отношении изменения системы, и если они не справятся, то их начинают обвинять в этом. Опыт показал, что если только несколько женщин представлено в парламенте, то тяжело продвигать права женщин и гендерно чувствительную политику. Только если женщины представляют критическую массу (цифра, установленная ООН в 1995 году, по крайней мере 30% надо, чтобы голос женщин был услышан), они могут оказать воздействие на законодательный результат и повлиять на принятие решения, и тогда мы сможем получить другую перспективу и взгляд на вопросы, которые благоприятны для гендерно чувствительной политики и практики, которые учитывают потребности и женщин и мужчин.

38 Интервью с депутатом Никитенко, Парламент, 20 мая 2016 года

Правительство Кыргызской Республики

47. Согласно Конституции, исполнительная власть осуществляется Правительством Кыргызской Республики, министерствами, отчитывающимися правительству, государственными комитетами, административными управлениями и местными государственными администрациями. Правительство возглавляет Премьер-Министр; оно состоит из Премьер-Министра Кыргызской Республики, вице премьер-министров, министров и председателей государственных комитетов Кыргызской Республики.
48. Правовой статус Правительства и его компетенции регулируются Конституцией Кыргызской Республики и Законом «О Правительстве Кыргызской Республики». Закон предусматривает, чтобы Правительство обеспечивало выполнение Конституции и законов Кыргызской Республики; исполняло внутреннюю и внешнюю политику государства; осуществляло все меры для поддержания закона и порядка, прав и свобод граждан, охраняло общественный порядок и боролось с преступностью; обеспечивало выполнение финансовой, ценовой, тарифной и налоговой политики; готовило и представляло национальный бюджет в Жогорку Кенеш и обеспечивало его исполнение; отчитывалось в Жогорку Кенеш об исполнении национального бюджета; обеспечивало реализацию единой государственной политики; разрабатывало и реализовывало национальные программы развития; обеспечивало выполнение внешней экономической деятельности; обеспечивало взаимодействие с гражданским обществом.
49. Недавнее Правительство было сформировано на основании Приказа Премьер-Министра Кыргызской Республики от 19 апреля 2016 года, №191, которое основывается на Статье 18 конституционного закона Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики». Нынешний Премьер-Министр, Г-н Сооронбай Жеенбеков, от 13 апреля 2016 года, стал преемником предыдущего Премьер-Министра Темира Сариева (который находился на этом посту в 1 мая 2015 года до 13 апреля 2016 года).
50. Документ предусматривает распределение полномочий между Премьер-Министром, первым Вице Премьер-Министром и Вице Премьер-Министром Кыргызской Республики.
51. Жогорку Кенеш утвердил следующую структуру Правительства в 2016 году: Министерство Внутренних Дел; Министерство Здравоохранения; Министерство Иностранных Дел; Министерство Культуры, Информации и Туризма; Министерство Образования и Науки; Министерство Сельского Хозяйства и Мелиорации; Министерство Транспорта и Дорог; Министерство Экономики; Министерство по Чрезвычайным Ситуациям; Министерство Юстиции; Министерство Труда и Социального Развития и Министерство Финансов. Только два министра – женщины, это Министр Юстиции и Министр Образования и Науки.
52. Процесс выработки политики в Кыргызской Республике показывает, что этот процесс часто бывает изолированным, не согласованным и многоуровневым. Такое положение дел еще усугубляется слабым потенциалом выполнения, а также ограниченным бюджетом и недостаточными кадровыми ресурсами, предназначенными для подготовки и исполнения политик. Анализ процесса выработки политики посредством модели цикла политики выявил ряд вызовов, которые требуют внимания Правительства и ключевых акторов в сфере государственного управления:
53. Анализ показал, что отсутствует стратегическая и долгосрочная перспектива в разработке политики. Определение вопросов и повестки часто делается на произвольной основе, при внешнем давлении или четких запросах. Это уменьшает национальную сопричастность и приводит к ограниченному пониманию приоритета в фокусе политики.



54. Оценка регуляторного воздействия выполняется редко, и часто при принятии закона или программного документа. Она служит больше в качестве обоснования для решения, чем помощь для выработки политики на основе доказательств.
55. Количество специалистов, которые задействованы в разработке законопроектов (и программных документов), ограничено и недостаточно в Правительстве и отдельных министерствах. Более того, среди политиков наблюдаются ограниченные знания о том, почему необходимы анализ законов и политик на гендерную чувствительность, и о том, как надо его выполнять. Это сказывается негативно на качестве и применимости политик и законов, которые разработаны и приняты. Также, у Правительства нет формальных, письменных руководств или инструкций о разработке программного документа или законопроекта, начиная с вопроса определения, формулирования повестки для разработки политики, которые могли бы дополнять Закон о Нормативно-Правовых Актах. Дополнительно, анализ говорит о трудностях, если язык, используемый в правовых документах непонятен для всех лиц. Более того, необходимость подготовки правовых документов на двух языках (кыргызском и русском) усугубляет эти насущные трудности; как сообщают, имеются проблемы с качеством текстов многочисленных законов, написанных на кыргызском языке³⁹.
56. Отсутствие ресурсов для разработки законопроектов усугубляется фактом, что почти отсутствуют возможности для профессионального развития, например, обучающие программы для имеющегося персонала.⁴⁰ Поскольку профессиональное обучение техникам написания законопроектов является проблематичным, процесс обучения для разработчиков часто ограничивается «практическим обучением на рабочем месте», хотя некоторые долгожданные инициативы предпринимаются для заполнения этого пробела. Законотворческая работа Правительства и Жогорку Кенеш страдает от отсутствия человеческих ресурсов для предоставления надлежащей технической помощи соответствующим сторонам, заинтересованным в законотворческой процедуре⁴¹.
57. Исполнение политик и законов остается одним из важных вызовов для Правительства, потому что процесс разработки закона и его применения редко увязан с оценкой затрат и бюджетированием. Некоторый прогресс был достигнут с разработкой Национального Плана Действий, для которого оценка затрат была выполнена при поддержке международного сообщества (смотрите Гендерный План Действий). Однако, очень ограниченные ресурсы выделяются для реализации, и зависимость на донорской помощи очень высокая. Отсутствует системный подход к мониторингу реализации политик и законов. Другая трудность заключается в слабости координации и сотрудничества среди ключевых акторов в разработке политики (и закона) и процессе реализации.

Относящиеся к данному вопросу Цели Устойчивого Развития (ЦУР):

ЦУР 16. Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях

Целевые задачи:

16.5 значительно сократить масштабы коррупции и взяточничества во всех их формах

16.6 создать эффективные, подотчетные и прозрачные учреждения на всех уровнях

39 "Оценка законодательного процесса в Кыргызской Республике", Бюро по Демократическим Институтам и Правам Человека (БДИПЧ), ОБСЕ, 2015

40 Там же, ОБСЕ

41 Там же, ОБСЕ

- 16.7 обеспечить ответственное принятие решений репрезентативными органами на всех уровнях с участием всех слоев общества
- 16.10 обеспечить доступ общественности к информации и защитить основные свободы в соответствии с национальным законодательством и международными соглашениями
- 16.6 поощрять и проводить в жизнь недискриминационные законы и политику в интересах устойчивого развития

Цель 17 Укрепление средств осуществления и активизация работы в рамках Глобального партнерства в интересах устойчивого развития

Целевые задачи:

- 17.9 усилить международную поддержку эффективного и целенаправленного наращивания потенциала развивающихся стран для содействия реализации национальных планов достижения всех целей в области устойчивого развития, в том числе благодаря сотрудничеству по линии Север-Юг и Юг-Юг и трехстороннему сотрудничеству
- 17.13 повысить глобальную макроэкономическую стабильность, в том числе посредством координации политики и обеспечения последовательности политики
- 17.14 сделать более последовательной политику по обеспечению устойчивого развития
- 17.15 уважать имеющееся у каждой страны пространство для стратегического маневра и ее ведущую роль в разработке и проведении в жизнь политики ликвидации нищеты и политики в области устойчивого развития
- 17.16 укреплять Глобальное партнерство в интересах устойчивого развития, дополняемое партнерствами с участием многих заинтересованных сторон, которые мобилизуют и распространяют знания, опыт, технологии и финансовые ресурсы, с тем чтобы поддерживать достижение целей в области устойчивого развития во всех странах, особенно в развивающихся странах
- 17.17 стимулировать и поощрять эффективное партнерство между государственными организациями, между государственным и частным секторами и между организациями гражданского общества, опираясь на опыт и стратегии использования ресурсов партнеров
- 17.18 к 2020 году усилить поддержку в целях наращивания потенциала развивающихся стран, в том числе наименее развитых стран и малых островных развивающихся государств, чтобы значительно повысить доступность высококачественных, актуальных и достоверных данных, дезагрегированных по уровню доходов, гендерной принадлежности, возрасту, расе, национальности, миграционному статусу, инвалидности, географическому местонахождению и другим характеристикам, значимым с учетом национальных условий
- 17.19 к 2030 году, опираясь на нынешние инициативы, разработать, в дополнение к показателю валового внутреннего продукта, и другие показатели измерения прогресса в деле обеспечения устойчивого развития и содействовать наращиванию потенциала развивающихся стран в области статистики



1.2 Управление на государственном и местном уровнях в Кыргызской Республике

Реформа государственного управления

58. Период после обретения независимости в Кыргызской Республике характеризовался рядом реформ в сфере государственного управления, в основном продвигаемых под давлением и при поддержке донорских организаций. Многие инициативы реформы воспринимались как «навязанные», а не запланированные страной. Эти усилия далее ослабевали из-за плохой координации мероприятий, которые поддерживались международными партнерами по развитию.
59. Еще, реформа государственного управления является сферой критического значения и остается приоритетом для Кыргызской Республики, признанным в Национальной Стратегии Устойчивого Развития (НСУР). Именно, НСУР отмечает, что предыдущие реформы государственного сектора не дали желаемых результатов; документ утверждает, что эти результаты были больше «косметическими», чем существенные реформы и изменения системы государственного управления. Поэтому, повышение доверия граждан к правительству через фундаментальную модернизацию его работы, укрепление его профессионализма и борьба с коррупцией находятся в сердце национальной стратегии развития.
60. Правительство стремилось применять согласованный подход к реформе государственного управления с фокусом на правовую реформу, ограничивающей организацию государственных структур, улучшение методов работы и повышение прозрачности, подотчетности, этику на работе и возможности на государственной службе. В то же время, работа по систематическому развитию человеческих ресурсов продолжается, с особым фокусом на прием на работу, компенсации, этику и управление качеством исполнения.
61. *Кыргызская Республика работает в направлении создания электронного правительства, как инструмента для модернизации системы государственного управления.* В этой сфере, Правительство приняло Стратегию по Электронному Государственному Управлению Кыргызской Республики на 2014-2017 годы. Стратегия в основном сфокусирована на создании более действенной, прозрачной, подотчетной, открытой и ориентированной на граждан системе государственного управления. Начальная работа для создания интегрированной системы электронного Правительства проделана, и это должно позволить гражданам иметь доступ к приоритетным услугам. Все еще, использование электронного правительства и других инновационных решений, как инструменты для достижения большей прозрачности и подотчетности (такие как электронное правительство, открытие данные и т.д.) остается текущей работой и требует дальнейшего развития⁴². Работа по реализации стратегии сосредоточена на разработке дорожной карты в приоритетных направлениях и подготовке индивидуальных планов для государственных органов в целях внедрения электронных услуг. Параллельно продолжается работа на системном уровне для создания благоприятной среды.

Система государственной службы

62. Государственные служащие руководствуются и защищены Законом о Государственной Службе (принят в 2004 году и пересмотрен несколько раз). Закон нацелен на «обеспечение стабильной и независимой профессиональной государственной службы» и «привлечение квалифицированных кадров в государственную службу»⁴³. Закон

42 Индекс развития электронного правительства 0.4657 (позиция 101 из 193) снизился, так как в 2012 году страна была на 99 месте из 193 и на 91 месте из 193 в 2010 году.

43 Закон о Государственной Службе, включая поправки, Закон №190 от 5 августа 2003 года для внесения поправки в Закон

также обозначает права и полномочия государственных работников⁴⁴. Новый закон рассматривает как (карьерных) государственных служащих гражданских служащих, дипломатических служащих, военных, сотрудников правоохранительных органов и заместителей министров (бывшие политические должности). Только министры остаются в качестве политических должностных лиц и назначаются президентом. Другие законы, также имеющие отношение к функционированию государственных служащих в Кыргызской Республике, это Положение об этике государственного служащего, Трудовой Кодекс Кыргызской Республики; Кодексы этики утверждены различными министерствами. Правовые рамки подвергается частым изменениям и дальнейшим поправкам, при необходимости, в рамках широкой реформы государственного управления.

63. Закон о государственной службе предусматривает, что государственные служащие должны проходить экзамен на квалификацию, чья цель «определить их профессиональные знания и навыки ... и оценить продуктивность его/ее работы в государственном ведомстве»⁴⁵. В то же время, Закон предусматривает, что государственные служащие не могут проходить аттестацию более чем один раз в три года⁴⁶. С позиции фактического проведения квалификационного экзамена, Закон предусматривает, чтобы было задание независимых и объективных Аттестационных Комиссий. Помимо аттестации, регулярная оценка эффективности работы государственных служащих не проводится. Обучение государственных служащих проводится в основном на произвольной основе, без комплексных планов развития персонала.
64. Более того, Закон обозначает классные чины государственных служащих и процесс присуждения таких чинов⁴⁷. Чины, фактически, связаны с сеткой заработной платы, так как каждый чин связан с конкретной суммой, которая выплачивается ежемесячно сверху зарплаты. Система компенсационных выплат достаточно разрозненная: существует несколько уровней заработной платы для разных видов государственных работников, включая сотрудников правоохранительных органов, государственных служащих, сотрудников центрального банка и преподавателей. Системы платежей заработной платы руководствуются большим числом положений, в которые вносятся поправки на регулярной основе.⁴⁸
65. В отношении конкретных институтов, Закон предусматривает создание Государственной Кадровой Службы (ГКС), отвечающей за разработку и осуществление политики государственной службы. ГКС определяет правила для конкурсного отбора кандидатов на вакансии в государственные ведомства. Для этих целей, Служба создала центр тестирования для «беспристрастного отбора персонала для государственных ведомств», как часть процесса приема на работу. Более того, Служба отвечает за разработку и поддержание Регистра Государственных Должностей с едиными названиями должностей и их классификацией (категория)⁴⁹.
66. Наблюдается существенная текучка кадров в государственной службе, в основном из-за политических изменений и низкой сетки заработной платы. В законе есть положение о приеме на работу лица, которое относится к менее представленному полу и

о государственной службе (Текст № 547); Акт №132 от 30 ноября 1999 о государственной службе (Текст №172) Текст с поправками, Закон №158 от 24 июля 2013 для внесения поправок и дополнений к Закону Кыргызской Республики о Государственной Службе; Закон №78 от 9 июня 2012 Поправка Закона о государственной службе.

44 Более конкретно, следующие права предоставляются государственным служащим: i) получать заработную плату, отдых и другие соответствующие выгоды; ii) проходить обучение для улучшения их профессиональной квалификации; iii) быть продвинутыми согласно их образованию, компетенции, профессиональным квалификациям, опыту и результатам работы; iv) вступление в профессиональные союзы; v) защита от домогательства руководителя и постоянная должность даже при политических изменениях.

45 Закон о государственной службе, статья 20

46 Закон, статья 20

47 Закон о государственной службе

48 Многие из этих положений не доступны широкой публике и отмечены грифом «для служебного пользования» - ссылка на отчет Всемирного Банка о Реформе Государственного Управления

49 Создан в 2009 году в соответствии со Статьей 16 Закона о государственной службе



этнической группе, но не предусмотрены специальные меры для продвижения женщин или этнических меньшинств (хотя есть информация, что правительство должно что-то делать в ближайшее будущее⁵⁰). Хотя любые государственные служащие в комиссии по приему на работу осведомлены о положении, относящемся к этническим группам. Согласно последним данным, опубликованным Национальным Статистическим Комитетом 1 января 2015 года, женщины представляют 39.8% государственных служащих в стране и женщины занимают только 26.4% политических и должностей и позиций специалистов, тогда как они занимают 40,7% административных позиций.⁵¹ Анализ по областям показывает, что число уменьшилось значительно в Чуйской и Ошской областях, где женщины занимают соответственно только 12.1% и 14.6% политических должностей.⁵²

67. Этнические меньшинства продолжают оставаться серьезно недопредставленными в системы государственного управления, включая государственную службу и органы местного самоуправления.

Местное самоуправление в Кыргызской Республике

68. Кыргызская Республика является унитарным государством, которое поделено, согласно законодательству, на административно-территориальные единицы, а именно 7 областей (Баткенская, Чуйская, Иссык-Кульская, Джалал-Абадская, Нарынская, Таласская и Ошская) и города, которые представляют республиканское (национальное) значение (Ош и Бишкек); 40 районов; 22 города и 483 единицы местного самоуправления. Единицы самоуправления управляются кенешами (советами) – местными представительными органами, для которых избирают депутатов на четырехлетний срок. Кенешы существуют на четырех уровнях местных правительств: районные, городские, сельские, и айыл окмоту (крупное село или несколько небольших сел объединены в одну структуру местного правительства). В результате последних выборов, женщины составляют только 12 % членов местных советов, всего лишь 6 % в Ошской и 18 % в Чуйской и Иссык-Кульской областях.⁵³
69. Развитие системы местного самоуправления обусловлено принятием Закона «О местном самоуправлении»⁵⁴ в 1991 году. Однако, менее чем через год, закон был существенно пересмотрен, и новый Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Кыргызской Республике»⁵⁵ вступил в силу. Аналогично другим правовым документам, этот Закон пересматривали несколько раз. В настоящее время, новый закон «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года является действующим. Согласно Закону, система местного самоуправления включает в себя такие концепции, как местные сообщества, муниципальное имущество, муниципальные услуги, органы местного самоуправления, местные представительные органы, называемые кенешами (советы), местные исполнительно-административные органы, сотрудники органов МСУ, другие органы, сформированные населением, а также собрания и сходы граждан.
70. Система местного самоуправления состоит из местных кенешей и мэрий в городах. Исполнительные органы (часть администрации мэрии) являются подотчетными местным кенешам (представительным органам) в их деятельности. Местные кенешы утверждают местные бюджеты и контролируют их исполнение, принимают программы социально-экономического развития и социальной защиты местного сообщества, налагают налоги и сборы и принимают решения по другим вопросам местного значения.

50 Заседание Государственной Кадровой Службы, Бишкек, 20/05/2016.

51 Женщины и Мужчины в Кыргызской Республике, Национальный Статистический Комитет, Бишкек 2015, с. 71 (на русском языке)

52 Женщины и Мужчины в Кыргызской Республике, Национальный Статистический Комитет, Бишкек 2015, с. 71 (на русском языке).

53 Зульфия Кочорбаева, ОО «Агентство социальных технологий»

54 Закон принят 19 апреля 1991 года, он создал механизм для децентрализации правительства

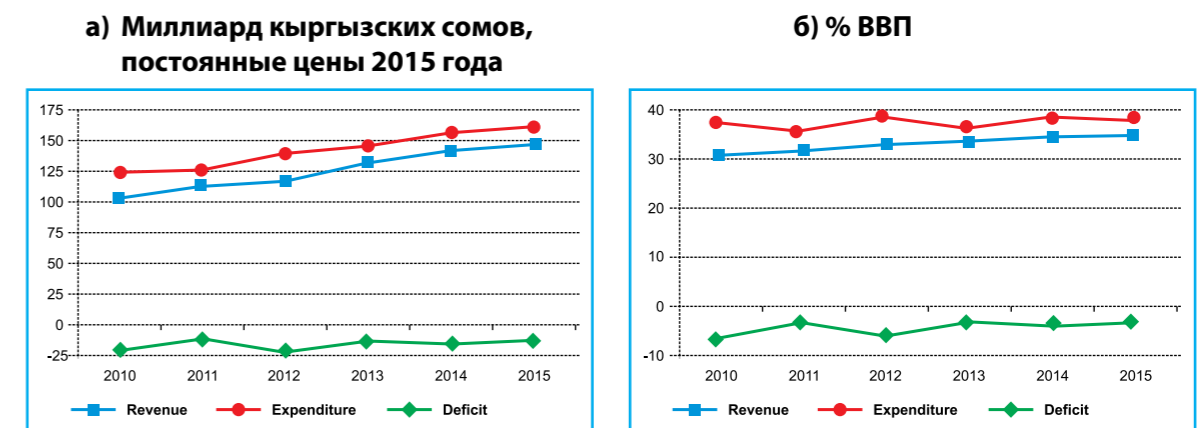
55 4 марта 1992 года, Жогорку Кенеш внес кардинальные поправки в Закон «О местном самоуправлении»

71. Полномочия местных властей включают начальное и среднее образование и здравоохранение со значительными ассигнованиями из центрального бюджета; социальные услуги; и муниципальные государственные услуги, такие как техническое обслуживание и ремонт дорог, водоснабжение и водоотведение, а также управление отходами. Тем не менее, из-за существенного недофинансирования, качество муниципальных государственных услуг не на должном уровне. Участие граждан (и следовательно, органы МСУ) практикуется либо через непосредственное участие граждан (собрания общин, форумы для дискуссий, т.д.) или через органы МСУ.

Управление государственными финансами в Кыргызской Республике

72. В период с 2010 по 2015 годы, Правительство Кыргызской Республики (ПКР) смогло значительно улучшить сборы доходной части государственного бюджета⁵⁶ (Рисунки 1.1а, 1.1б). За пять лет, доходы государственного бюджета возросли на 43% в реальном выражении или на 4% ВВП. Это повышение было достигнуто из-за мобилизации внутренних поступлений; налоговые поступления выросли на 2.1% ВВП и неналоговые поступления на 2.8% ВВП. Сбор доходов улучшился благодаря общему экономическому росту и увеличению импорта, ключевой компонент налоговой базы страны, который поддерживается притоком денежных переводов от кыргызских трудящихся мигрантов, работающих в России, Казахстане и ряде других стран, и структурных изменений в экономике. Например, ускоренный рост компаний, добывающих золото, или коммуникационных компаний, которые являются крупнейшими налогоплательщиками, а также институциональному укреплению администрирования налогов в стране. Упрощение налоговой системы и укрепление администрирования налогов предусмотрены Налоговым Кодексом, который вступил в силу 1 января 2009 года. Это также способствовало мобилизации доходов.

Рисунок 1.1. Доходы, расходы и финансирование дефицита общего государственного бюджета Кыргызской Республики, 2010-2015⁵⁷

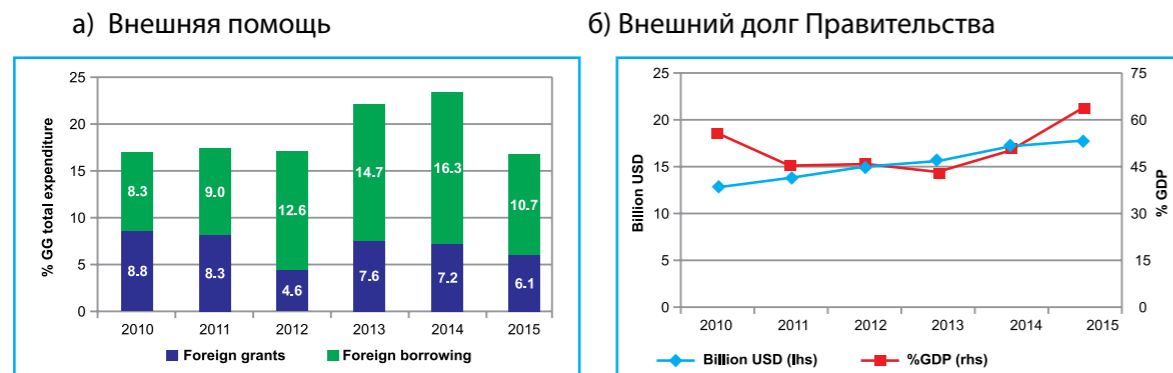


73. Внешнее заимствование – это другой источник финансирования государственных расходов. Правительство Кыргызской Республики заимствует только от донорских стран (Китай, Россия, Япония и др.) и организаций (Всемирный Банк/Международная Ассоциация Развития, Азиатский Банк Развития, МВФ и другие) на высоких льготных условиях. Внешняя помощь состоит из донорских грантов и льготных кредитов, которые составляют значительную часть государственных расходов (Рисунок 1.2а), колеблющихся между 16 и 24% общих расходов государственного бюджета. Таким
- 56 Здесь и ниже государственный бюджет означает общее управление бюджетом, который консолидирует республиканский (центрального правительства) бюджет, местные бюджеты и бюджет Социального Фонда Кыргызской Республики (сверхбюджетный фонд, аккумулирующий ресурсы для платежей пенсий по старости и медицинской страховки).
- 57 Центральное Казначейство Министерства Финансов Кыргызской Республики (ЦК МФ), Социальный Фонд Кыргызской Республики (СФ), собственные расчеты



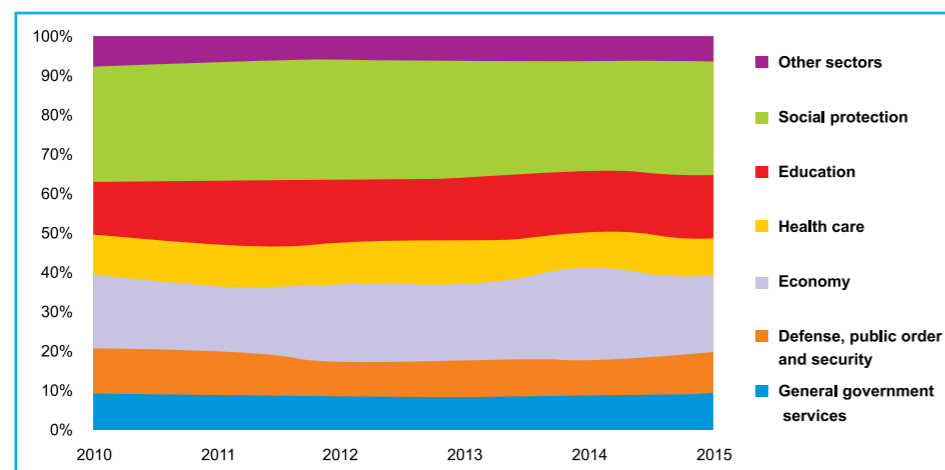
образом, государственный бюджет остается зависимым от помощи. Эта помощь расходуется на инвестиционные проекты в рамках Программы Государственных Инвестиций и финансирование текущих расходов. Из-за значительного заимствования и обесценения Кыргызского сома по отношению к доллару США за последние несколько лет, внешний долг правительства, который стабилизировался в 2011-2013 годах на уровне около 45% ВВП, продолжил свой рост в отношении ВВП в 2014-2015 годы (Рисунок 1.2б). В 2015 году, он уже превысил потолок в 60% ВВП, установленный законодательством Кыргызской Республики. Анализ устойчивости долга, проведенный МАР и МВФ в 2016 году, показывает, что внешний государственный долг, должен остаться при среднем риске, но незамедлительные действия необходимы для того, чтобы привести положение к устойчивым уровням.

Рисунок 1.2. Внешняя помощь и внешний долг государства, 2010-2015⁵⁸



74. За рассматриваемый период времени, расходы государственного бюджета остаются на уровне ниже 40% ВВП (Рисунок 1.16). Государственные расходы в Кыргызской Республике уже достигли достаточно высокого уровня для страны, которая только недавно перешла из группы страны с низким доходом в группу стран со средним доходом согласно классификации Всемирного Банка и индексом Дженни на душу населения в 1,170 долларов США (2015 год). Это означает, что можно не ожидать дальнейшего роста государственных расходов (выраженных в % ВВП), по крайней мере, в среднесрочной перспективе.

Рисунок 1.3. Расходы государственного бюджета по функциональной классификации⁵⁹



75. Больше половины расходов государственного бюджета выделяется на социальный сектор (социальная защита и социальное страхование, образование, здравоохранение); другая большая функция бюджета заключается в поддержке экономики, в основном

58 ЦК МФ, СФ, Национальный Статистический Комитет Кыргызской Республики (НСК), собственные расчеты

59 ЦК МФ, СФ, Национальный Статистический Комитет Кыргызской Республики (НСК), собственные расчеты

инвестиции в энергетику и транспортную инфраструктуру (Рисунок 1.3). Несмотря на большую долю государственных расходов, выделяемых на социальные услуги, абсолютный уровень социальных расходов остается низким по международным стандартам. Например, в Кыргызской Республике государственные расходы на среднее образование на одного учащегося и государственные расходы на здравоохранение на душу населения составляют 1,036 и 215 долларов США, соответственно, по сравнению с 4,979 1,068 долларов США в Казахстане (близкий сосед) и 6,850 и 1,668 долларов США в Эстонии (один из лучших исполнителей среди стран с переходной экономикой).⁶⁰ Как отмечается выше, не так много возможностей имеется для увеличения объема государственных расходов, поэтому единственный вариант закрыть этот разрыв в расходах – это значительно повысить эффективность государственных расходов. Так, имеющиеся исследования предлагают (например, обзор государственных расходов Всемирным Банком), большие резервы эффективности можно было бы найти во всех сферах государственных расходов.

76. Правительство постепенно реформирует свою систему управления государственными финансами (УГФ). Как указано в Оценочном Отчете PEFA за 2015 годы, ситуация существенно улучшилась в 2014 году по сравнению с предыдущей оценкой, проведенной в 2009 году. Система УГФ получила хорошую оценку по 14 индикаторам из 31 (6 - в 2009 году) и низкую оценку по 6 индикаторам (14 - в 2009 году) с улучшением качества исполнения, зарегистрированного для 18 индикаторов и ухудшением качества исполнения только для одного индикатора. Улучшения наблюдались почти во всех сферах с наиболее значительным прогрессом в отношении прогноза и контроля в сфере исполнения бюджета, учета, регистрации и отчетности, а также внешней проверки и аудита.

Соответствующие Цели Устойчивого Развития (ЦУР):

ЦУР 16. Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях

Целевые задачи:

- 16.5 значительно сократить масштабы коррупции и взяточничества во всех их формах
- 16.6 создать эффективные, подотчетные и прозрачные учреждения на всех уровнях
- 16.7 обеспечить ответственное принятие решений репрезентативными органами на всех уровнях с участием всех слоев общества
- 16.10 обеспечить доступ общественности к информации и защитить основные свободы в соответствии с национальным законодательством и международными соглашениями
- 16.6 поощрять и проводить в жизнь недискриминационные законы и политику в интересах устойчивого развития

ЦУР 17 Укрепление средств осуществления и активизация работы в рамках Глобального партнерства в интересах устойчивого развития

Целевые задачи:

- 17.1 усилить мобилизацию ресурсов из внутренних источников, в том числе благодаря международной поддержке развивающихся стран, с тем чтобы

60 Все значения в PPP в международных долларах 2011; данные за 2014 год или последний доступный год; источник: WDI.

- повысить национальные возможности по сбору налогов и других доходов
- 17.3. Мобилизовать дополнительные финансовые ресурсы из самых разных источников для развивающихся стран
- 17.4 оказывать развивающимся странам помощь в целях обеспечения долгосрочной приемлемости уровня их задолженности благодаря проведению скоординированной политики, направленной на поощрение, в зависимости от обстоятельств, финансирования за счет заемных средств, облегчения долгового бремени и реструктуризации задолженности, и решить проблему внешней задолженности бедных стран с крупной задолженностью (НПС) с тем, чтобы облегчить их долговое бремя
- 17.13 повысить глобальную макроэкономическую стабильность, в том числе посредством координации политики и обеспечения последовательности политики
- 17.14 сделать более последовательной политику по обеспечению устойчивого развития
- 17.15 уважать имеющееся у каждой страны пространство для стратегического маневра и ее ведущую роль в разработке и проведении в жизнь политики ликвидации нищеты и политики в области устойчивого развития
- 17.16 укреплять Глобальное партнерство в интересах устойчивого развития, дополняемое партнерствами с участием многих заинтересованных сторон, которые мобилизуют и распространяют знания, опыт, технологии и финансовые ресурсы, с тем чтобы поддерживать достижение целей в области устойчивого развития во всех странах, особенно в развивающихся странах
- 17.17 стимулировать и поощрять эффективное партнерство между государственными организациями, между государственным и частным секторами и между организациями гражданского общества, опираясь на опыт и стратегии использования ресурсов партнеров
- 17.18 к 2020 году усилить поддержку в целях наращивания потенциала развивающихся стран, в том числе наименее развитых стран и малых островных развивающихся государств, с тем чтобы значительно повысить доступность высококачественных, актуальных и достоверных данных, дезагрегированных по уровню доходов, гендерной принадлежности, возрасту, расе, национальности, миграционному статусу, инвалидности, географическому местонахождению и другим характеристикам, значимым с учетом национальных условий
- 17.19 к 2030 году, опираясь на нынешние инициативы, разработать, в дополнение к показателю валового внутреннего продукта, и другие показатели измерения прогресса в деле обеспечения устойчивого развития и содействовать наращиванию потенциала развивающихся стран в области статистики

1.3 Верховенство закона

Правовая система Кыргызской Республики

77. Правовая система Кыргызской Республики находится под влиянием своего правового советского наследия, хотя в период после обретения независимости страна двигалась вперед к современной правовой системе. Закон «О нормативно-правовых актах Кыргызской Республики»⁶¹ определяет иерархию законодательных актов, с Конституцией 2010 года как основой и национальными законами, как ключевыми элементами судебной системы Кыргызской Республики.
78. Суды отвечают за исполнение правосудия. Верховный Суд Кыргызской Республики является наивысшим апелляционным судом в правовой системе страны, с судебными полномочиями в сфере гражданских, уголовных и административных процессуальных

61 Закон был принят 20 июня 2009 года и пересмотрен 14 марта 2014 года

действий⁶². Об этом говорится в Статье 14 Закона о Верховном Суде и местных судах «Верховный Суд осуществляет надзор над судебной деятельностью местных судов в форме оценки законодательных актов по жалобам заинтересованных сторон». Пленум Верховного Суда объединяет судебную практику и вопросы инструкций в форме отдельных актов, которые являются обязательными для всех судов с августа 2016 года. С момента упразднения Конституционного Суда по Конституции 2010 года, Верховный Суд определяет конституционность законов⁶³ посредством его Конституционной Палаты. Компетенции, организация и процедура деятельности Верховного Суда определяются Конституцией, Законом о Верховном Суде Кыргызской Республики и местными судами, Законом о Конституционной Палате Верховного Суда, Законом о самоуправлении судей, Законом о присяжных заседателях, Законом о государственной службе, Законом о государственных функциях и Законом о судебных процессах и агентах судебного принуждения.

Стратегические рамки для судебной реформы в Кыргызской Республике

79. В настоящее время, Правительство работает по двум стратегическим документам – президентская Национальная Стратегия Устойчивого Развития 2013-2017 годов, и Программа Правительства по реализации Национальной Стратегии Устойчивого Развития 2013-2017 годов.
80. Национальная Стратегия Устойчивого Развития Кыргызской Республики на 2013-2017 годы определяет создание правительства страны в соответствии верховенством закона как одного из ключевых приоритетов. Стратегия четко освещает проблемы и вызовы и указывает на более операционный уровень проблемных зон для достижения верховенства закона⁶⁴. План Действий Правительства по реализации Программы по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы определяет конкретные задачи, действия, периоды реализации и ожидаемые долгосрочные результаты (промежуточные результаты) в секторе в главе «Усиление верховенства закона Кыргызской Республики для устойчивого развития».
81. План Действий Правительства устанавливает три специальные задачи сектора: (1) Модернизировать законодательный процесс с учетом устойчивого развития Кыргызской Республики; (2) Разработать законодательство высокого качества на основе полного диапазона человеческого развития и вопросов национальной экономики, и (3) Правовое образование и повышение осведомленности населения по правовым вопросам. Эти задачи нашли более глубокое отражение в Указе Президента «О мерах для улучшения судебной системы в Кыргызской Республике»⁶⁵, который обеспечивает прочную основу для реализации многочисленных рекомендаций, касающихся реформы правового и судебных секторов. Эти реформы нацелены, помимо прочего, на большую независимость и прозрачность судебной системы, более качественное обучение судей, упрощение судебных процедур, лучшую правовую помощь для граждан и реформу административного права.
82. Политика, правовые и институциональные рамки для улучшенной судебной системы будут развиваться вместе с этими приоритетными задачами. Правительство Кыргызской Республики приняло первую Программу Развития Судебного Сектора (ПРСС). Основные задачи ПРСС направлены на улучшение прозрачности и обеспечивают независимость судей и исполнение их решений, и в то же время на повышение доверия населения к судебной системе.

62 Кыргызстан: Отчет кризисной группы по Азии «Вызов Судебной Реформы» №150, 10 апреля 2008, с.3

63 Там же.

64 Эти сферы: i) укрепление правовой системы как основная предпосылка для создания страны, которая руководствуется верховенством закона; ii) Обеспечение стабильности Конституции и законов, реализация их потенциала; iii) Соблюдение закона и повышение правовой культуры граждан; iv) Реформирование судебной ветви, обеспечение того, чтобы ее деятельность руководствовалась верховенством закона и v) Реформирование правоохранительной ветви, чтобы она руководствовалась верховенством закона – ссылка на Национальную Стратегию Устойчивого Развития Кыргызской Республики на 2013-2017

65 Указ Президента от 8 августа 2012 года



Прогресс и вызовы судебной системы

83. В 2015 году, Парламент утвердил проекты кодексов на первом пленарном чтении и в июне 2016 года, парламент одобрил кодексы во время второго пленарного чтения. Несмотря на то, что Уголовный Кодекс и Уголовно-Процессуальный Кодекс содержат ряд прогрессивных положений для улучшения правовой системы в Кыргызской Республике, здесь имеются некоторые противоречия и технические изъяны, которые могут ставить под угрозу процесс судебной реформы. Поэтому, экспертная рабочая группа по Уголовному Кодексу и Уголовно-Процессуальному Кодексу продолжила свою работу по гармонизации двух проектов кодексов и улучшению их соответствия международным стандартам по правам человека. Новые законы, которые находятся сейчас в Парламенте: декриминализация и депенализация небольших проступков; усиление судебного надзора за расследованиями посредством создания нового института, судьи предварительного слушания дела; переход уголовной судебной системы от инквизиторской к более состязательной модели, включая лучшие гарантии для обеспечения равноправия сторон; и продвижение социальной ре-интеграции нарушителей посредством создания новой, социально ориентированной исправительной службы для управления и контроля над применением альтернатив заключению в тюрьму.
84. Значительный прогресс достигнут в отборе, назначении и продвижении судей. В настоящее время, власти уже начали опубликовывать решения судов в пилотных судах и пересматривают процесс отбора судей для уменьшения субъективных влияний.
85. Другим вызовом является то, что фактическая реализация стратегий и программных документов все еще отстает в росте. Государственные органы с помощью международной поддержки предприняли важные шаги в направлении совершенствования стратегического планирования законов и разработки методики оценки стоимости новых законов. В беспрецедентном позитивном развитии, государственные органы и представители гражданского общества работали вместе бок о бок, чтобы разработать комплексные планы реализации, которые обеспечивают детальный список всех необходимых вторичных изменений в законодательстве, необходимых для реализации законов о судебной реформе. Такое позитивное развитие, как ожидается, играют ключевую роль в эффективности верховенства закона и улучшении восприятия демократического управления гражданами.
86. Несмотря на поправки, введенные в законодательство после принятия новой Конституции Кыргызской Республики, судебная система остается очень уязвимой к коррупции⁶⁶. Доверие кыргызского общества к институту остается низким. Более того, коррупция судебной системы повышает уязвимость женщин к необъективным и противозаконным судебным решениям, особенно в случаях насилия в отношении женщин и домашнего насилия, так как чаще всего их финансовые средства и связи неадекватны вместе с их знанием системы, в которой господствуют гендерные стереотипы и социально сконструированные ожидания. Некоторые значительный прогресс был достигнут с открытием центров правовой поддержки по всей стране и созданием механизма безвозмездной для оказания помощи женщинам, пострадавшим от насилия в семье.
87. Некоторый прогресс наблюдается в отношении прозрачности в отборе судей. Все еще, согласно анализу⁶⁷, общий процесс остается политизированным и используется как инструмент для влияния на решения судов. Критерии назначения и освобождения с должности судей не прописаны в законодательстве, и они не основаны на объективных факторах. Это позволяет делать разные интерпретации и привносить неопределенность в процесс.

66 ОЭСР «Антикоррупционные реформы в Кыргызстане, Раунд 3 Мониторинга Стамбульского Плана Действий по борьбе с коррупцией», март 2015

67 Там же - ОЭСР, март 2015

88. Одним из наиболее устойчивых вызовов для Кыргызской судебной реформы является потенциал кадрового ресурса, с небольшим профессиональным обучением, непрерывным образованием и рабочей нагрузкой, которая превышает способность сотрудников управлять ею, как в количественном, так и качественном отношении. В этой связи ожидаются улучшения, вытекающие из усиленной способности в планировании осуществления законов, что, кроме прочего, позволит выделить больше времени для разработки адекватных учебных программ.

Доступ к правосудию

89. Правительство Кыргызской Республики остается приверженным укреплению и улучшению доступ к правосудию, особенно для уязвимых групп. Тем не менее, страна сталкивается со значительными проблемами и вызовами, касающимися доступа к правосудию. Заметный прогресс был достигнут, в частности с увеличением числа свободных центров правовой помощи, в том числе и автобус солидарности, который посещает самые отдаленные регионы страны и в разработке Концепции правового образования.
90. Население часто не знает о своих правах: финансовые и языковые трудности, правовая безграмотность и сложные юридические процедуры, недоступная правовая помощь, правовые пробелы – все это воздействует на них. Механизмы мониторинга доступа к правосудию являются слабыми. Это все оказывает воздействие на население в целом, хотя некоторые уязвимые категории даже еще более обездолены (сельские женщины, ЛОВЗ, дети и молодежь, беженцы и лица без гражданства, этнические меньшинства...). В отношении детей, проблемы и вызовы включают отсутствие потенциала судебного и правоохранительного секторов в работе с детьми и отсутствием специализированных услуг и учреждений.
91. Люди, живущие в отдаленных местах, в какой-то мере до сих пор зависят от судов Аксакалов (дословно “белые бороды”, в основном состоят из пожилых мужчин), так как они не могут получить доступ к соответствующим государственным учреждениям в далеких областных центрах. Женщины особенно страдают от этого, так как в этих местах назрела острая необходимость решать вопросы ранних браков, умыкания невест и других вопросов, связанных с правами женщин⁶⁸. Такие суды могут обеспечить быстрое и недорогое отправление правосудия в качестве посредничества по спорам гражданского права между семьями. Но у них отсутствует юридическая компетенция заниматься вопросами прав человека и особенно вопросами нарушения прав женщин, а также имущественных прав и алиментов в случае развода.
92. Рекомендации Комитета СИДО государствам-сторонам конвенции призывают предпринять меры, чтобы покончить с безнаказанностью актов насилия в отношении женщин, обеспечивая судебное преследование и наказание нарушителей.⁶⁹ Хотя Правительство приняло эти рекомендации, до настоящего времени, количество судебных разбирательств по этим делам очень ограничено.
93. Комитет по Правам Ребенка, хотя и рекомендовал Правительству внести поправки в Уголовный Кодекс и принять все необходимые меры для обеспечения того, чтобы все случаи «умыкания невест» расследовали быстро, объективно и эффективно, чтобы те, кто отвечают за такие нарушения, были привлечены к ответственности, понесли наказание по суду, и чтобы жертвы таких преступлений получили возмещение.⁷⁰

68 Комитет ООН по Искоренению всех форм Дискриминации в отношении Женщин (СИДО). Заключительные наблюдения по четвертому периодическому докладу Кыргызстана. 6 марта 2015, с. 4

69 Комитет СИДО в своих заключительных комментариях на доклад правительства выразил свою обеспокоенность, что не только случаи насилия в отношении женщин не сообщаются в полной мере, так как они рассматриваются как частное дело, но передаются в суды аксакалов, которые не компетентны решать их с позиции СИДО, с.5

70 Комитет ООН по правам ребенка, Заключительные наблюдения по консолидированному третьему и четвертому периодическим отчетам Кыргызстана, 13 июня 2014, с.8



94. Низкий уровень правовой информированности среди людей в Кыргызской Республике о своих правах и имеющихся правовых инструментах представляет реальный барьер для требования возмещений за нарушения прав человека. Более того, существующие институты, как на местном, так и национальном уровнях кажутся слабыми, и сотрудники недостаточно знают о правах человека, не обучены вопросам гендерной чувствительности в полной мере и тому, как обращаться с жертвами/пострадавшими. Также, помимо гендерных предрассудков и вопросов дискриминации, существуют и другие факторы, которые играют критическую роль в обеспечении реального доступа женщин к правосудию, которые относятся к финансовым возможностям, знаниям системы и способности женщин передать свои горе и заботы тем, с кем она беседует (отсутствие женщин-сотрудников), и поддержке семьи. Без всего этого, для многих женщин просто невозможно получить доступ к судебной системе, справедливому и прозрачному правосудию.
95. Вопросы защиты и гендерной уязвимости также взаимосвязаны с перемещением, особенно в тех случаях, когда у женщин нет действительных документов, удостоверяющих личность, получить доступ к правосудию еще более трудно.
96. Предвзятость и стереотипы СМИ часто играют важную роль в демотивации уязвимых групп, особенно женщин и этнических меньшинств, когда они сообщают о случаях нарушения их прав.

Реформа правоохранительного сектора – силы безопасности и милиция

97. После межэтнических столкновений на юге Кыргызстана в июне 2010 года, по просьбе правительства, Инициатива Безопасности Сообщества (CSI) была создана ОБСЕ, чтобы помочь решить вопрос с хрупкой безопасностью в стране. Инициатива имеет мандат улучшать соблюдение прав человека с помощью милиции и выстраивания отношений с местными сообществами. С помощью внедрения принципов работы милиции с сообществом, цель заключается в том, чтобы повернуть милицию от силы к услугам, и установлению доверия, уверенности и взаимной терпимости.⁷¹ В апреле 2013 года, Правительство Кыргызской Республики внедрило «Меры по Реформе Милиции» на основе своего постановления. Премьер-Министр Кыргызской Республики утвердил 24 февраля 2015 года пакет положений о комплексной оценке качества исполнения милицией своей работы. Предложение было передано в рабочую группу МВД и Центр ОБСЕ в Бишкеке на одобрение. Новый подход является частью мер реформы правоохранительных органов, которые были одобрены правительством в апреле 2013 года. Цель реформы создать эффективную систему правоприменения и общественной безопасности. Она переносит фокус милиции на улучшение эффективности и качества работы, повышение личной ответственности и профессионализма каждого сотрудника, повышение качества управления и укрепление доверия общества к милиции.⁷² Более того, УНП ООН и УВКПЧ как часть проектов Фонда ООН по Миростроительству делают попытки работать с правоохранительными органами и другими учреждениями с целью расширения участия этнических меньшинств в правоохранительных структурах. Со стороны властей вовлечение в данный процесс пока недостаточно активно.
98. События 2010 года обеспечили новый импульс для милиции и других акторов для работы по вопросам насилия в отношении женщин. ОБСЕ и агентства ООН сосредоточили свои усилия на том, чтобы услуги милиции были более объективными и гендерно чувствительными, но результаты все еще минимальные, и жалобы со стороны женщин и сообщества ЛГБТ о злоупотреблении милицией полномочиями широко распространены. По рамочной резолюции Совета Безопасности ООН 1325, Министерство Внутренних Дел при поддержке международного сообществ, включая ООН, проводило работу по улучшению реагирования на преступления на основе

71 Вебсайт ОБСЕ и заседание сотрудников ОБСЕ, Бишкек, май 2016.

72 Вебсайт ОБСЕ <http://www.osce.org/bishkek/143421>

- гендерного насилия. УНП ООН поддерживало инициативу увеличения числа женщин в милиции и повышения гендерной чувствительности всех сотрудников. Новая политика приема на работу сотрудников милиции на конкурсной основе, утвержденная Правительством Кыргызстана в ноябре 2014 года, внедрила одну специальную меру: если два кандидата получают одинаковые результаты, предпочтение надо отдать кандидату, который принадлежит недопредставленным полу или национальности.
99. Сегодня, женщины составляют только 12,3% сотрудников милиции (общая цифра не имеется), и только 7,4% из них занимают должности, принимающие решения.⁷³ Изменения происходят, но очень медленно, и прогресс в основном связан с личной ответственностью, а не с профессиональным долгом. Поэтому, наблюдается сильная потребность в проведении более активных кампаний по приему на работу женщин-сотрудников, и принятию программ и стратегий, которые поддерживают, как удержание, так и продвижение женщин. Параллельно надо проводить испытание и строгий тренинг для персонала и восприимчивости правоохранительных органов, чтобы они полностью понимали и соответствовали своей обязанности и роли служить сообществу и защищать права женщин согласно национальному и международному законодательству.
100. Также есть четкая потребность проводить более глубокое обучение по гендерным вопросам, которое выходит за рамки демонстрации нескольких теорий и определений, и сделать его обязательным для всех слушателей милицейских учебных заведений и сотрудников милиции в форме и рассматривать, как условие для продвижения по службе. Преобразование гендерных норм и продвижение моделей положительной мужественности в силах безопасности помогут сократить насильственные подходы сотрудников милиции и более последовательно соблюдать права человека населения.

Соответствующие ЦУР:

ЦУР 5 Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек

- 5.1 повсеместно ликвидировать все формы дискриминации в отношении всех женщин и девочек
- 5.2 ликвидировать все формы насилия в отношении всех женщин и девочек в публичной и частной сферах, включая торговлю людьми и сексуальную и иные формы эксплуатации
- 5.3 ликвидировать все вредные виды практики, такие как детские, ранние и принудительные браки и калечащие операции на женских половых органах
- 5.4 с принимать и совершенствовать разумные стратегии и обязательные для соблюдения законы в целях поощрения гендерного равенства и расширения прав и возможностей всех женщин и девочек на всех уровнях

ЦУР 16. Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях

Целевые задачи:

- 16.1 значительно сократить распространенность всех форм насилия и уменьшить показатели смертности от этого явления во всем мире
- 16.2 положить конец надругательствам, эксплуатации, торговле и всем формам насилия и пыток в отношении детей

73 УНП ООН, Фонд ООН по Миростроительству, Женщины в милиции, Бишкек 2016, с. 7



- 16.3 содействовать верховенству права на национальном и международном уровнях и обеспечить всем равный доступ к правосудию
- 16.4 к 2030 году значительно уменьшить незаконные финансовые потоки и потоки оружия, активизировать деятельность по обнаружению и возвращению похищенных активов и вести борьбу со всеми формами организованной преступности
- 16.5 значительно сократить масштабы коррупции и взяточничества во всех их формах
- 16.6 создать эффективные, подотчетные и прозрачные учреждения на всех уровнях
- 16.7 обеспечить ответственное принятие решений репрезентативными органами на всех уровнях с участием всех слоев общества
- 16.10 обеспечить доступ общественности к информации и защитить основные свободы в соответствии с национальным законодательством и международными соглашениями
- 16. а укрепить соответствующие национальные учреждения, в том числе благодаря международному сотрудничеству, в целях наращивания на всех уровнях — в частности в развивающихся странах — потенциала в деле предотвращения насилия и борьбы с терроризмом и преступностью
- 16.b поощрять и проводить в жизнь недискриминационные законы и политику в интересах устойчивого развития

ЦУР 17 Укрепление средств осуществления и активизация работы в рамках Глобального партнерства в интересах устойчивого развития

Целевые Задачи

- 17.14 сделать более последовательной политику по обеспечению устойчивого развития
- 17.15 уважать имеющееся у каждой страны пространство для стратегического маневра и ее ведущую роль в разработке и проведении в жизнь политики ликвидации нищеты и политики в области устойчивого развития
- 17.16 укреплять Глобальное партнерство в интересах устойчивого развития, дополняемое партнерствами с участием многих заинтересованных сторон, которые мобилизуют и распространяют знания, опыт, технологии и финансовые ресурсы, с тем чтобы поддерживать достижение целей в области устойчивого развития во всех странах, особенно в развивающихся странах

1.4 Антикоррупционная политика и меры

- 101. Борьба против коррупции остается высоким приоритетом в повестке национального развития. Этот высокий приоритет для ключевых национальных институтов, Правительства, Президента и Парламента, а также народа в Кыргызской Республике, был четко озвучен во время процесса национальных консультаций по повестке развития после 2015 года.
- 102. В отношении **правовых и политических рамок**, страна приняла ряд документов для регулирования этого направления. Правительство работает над анализом и пересмотром существующего антикоррупционного законодательства, направленного на гармонизацию с международными стандартами. Новые Уголовный Кодекс, Уголовно-Процессуальный Кодекс, Закон по борьбе с легализацией (отмыванием) доходов от преступности и финансированием террористской или экстремистской деятельности были подготовлены. Закон по борьбе с коррупцией предусматривает, что Президент Кыргызской Республики отвечает за определение

основных направлений борьбы против коррупции⁷⁴. На основе данных положений, Государственная Стратегия антикоррупционной политики в Кыргызской Республике (Государственная Стратегия)⁷⁵ подготовлена и принята. Государственная стратегия говорит о предотвращении коррупции и вовлечении гражданского общества, как о двух основных приоритетах, которые опираются на анализ текущей ситуации и критическую оценку предыдущих антикоррупционных усилий. Антикоррупционные меры, обозначенные в Государственной Стратегии, имеют общий характер. Это участие гражданского общества в предотвращении коррупции, развитии системы повышения осведомленности, искоренение рисков коррупции, которые тормозят создание надлежащего инвестиционного климата и т.д.

- 103. После принятия Стратегии и Статьи 8 Указа, Программа и План Действий Правительства Кыргызской Республики по противодействию коррупции в 2012 – 2014 года были утверждены. На смену этого плана пришел новый План Действий государственных институтов Кыргызской Республики по реализации государственной стратегии по противодействию коррупции на 2015-2017 годы. Дополнительно, Указ Президента №215 о Мерах по Искоренению Причин Политической и Системной Коррупции в Государственных Органах был принят (ноябрь 2013 года). Поправки были внесены в уголовное законодательство, и работа продолжается по тщательному пересмотру правовых рамок.
- 104. **Антикоррупционная институциональная структура** в Кыргызской Республике состоит из Секретариата Совета Оборона, Министерства Экономики, Антикоррупционной Службы Государственного Комитета Национальной Безопасности, Генеральной Прокуратуры и Комитета по противодействию коррупции в Парламенте.
- 105. Секретариат Совета Оборона является органом общей координации и основным надзорным институтом, отвечающим за контроль над реализацией антикоррупционной политики. Более того, Секретариат уполномочен вести работу по искоренению системной коррупции и коррупционных схем и улучшать эффективность правоохранительных органов в сфере борьбы с коррупцией. Секретариат возглавляется Аппаратом Президента, который является лидером в нескольких инициативах по борьбе против коррупции.
- 106. Несмотря на усилия по внедрению своей антикоррупционной политики и укреплению институциональной структуры, коррупция продолжает оставаться одним из основных вызовов для развития Кыргызской Республики.
- 107. На уровне политики, приоритет остается для укрепления мониторинга реализации антикоррупционной политики, с помощью результатов анализа и воздействия на уровень коррупции. В то же время, есть необходимость обеспечить координацию антикоррупционной политики и выделить адекватные ресурсы для институтов, обеспечить их независимость и предоставить квалифицированных работников для реализации мероприятий.
- 108. Антикоррупционное законодательство все еще не совсем отвечает международным стандартам, и у правоохранительных институтов все еще отсутствует достаточный уровень сотрудничества и ресурсов для полного исполнения антикоррупционных законов. Поэтому, приоритетом остается гармонизировать антикоррупционное законодательство в соответствии с международными стандартами и улучшить разделение функций, уровень сотрудничества и потенциал правоприменения антикоррупционных органов. В то же время, очень важно предотвращать конфликты интересов в государственном секторе, повышать культуру этики государственных служащих и продолжать выполнять реформу государственной службы для обеспечения профессионализма и честности государственных служащих.

74 Закон о противодействии коррупции (редакция от 17 мая 2014).

75 Стратегия была принята Указом Президента, №26 от 2 февраля 2012



109. К ключевым приоритетам в Дорожной Карте реформы государственного сектора относятся более высокие стандарты в общественной подотчетности, исполнении контроля над бюджетом и управлении государственными активами.

Внутренний аудит

110. Власти в Кыргызской Республике добиваются прогресса с внедрением внутреннего аудита. Некоторые основные результаты в этой сфере: созданы отделы внутреннего аудита, их потенциал развивается, и стандарты внутреннего аудита повышаются. Более того, подготовлены руководства внутреннего аудита. В предыдущий период, страна активно наращивала потенциал государственных служащих, включая министров и статс-секретарей, по использованию стандартов внутреннего аудита. Следующие приоритеты остались в этой сфере: продолжить работу по развитию потенциала и обучению ключевых акторов из государственных учреждений; улучшить методологию контроля качества внешнего аудита; укрепление роли Счетной Палаты и сотрудничество внутреннего и внешнего аудита.

Система государственных закупок в Кыргызской Республике

111. Государственные закупки – это одно из направлений, которое подвержено коррупции; положительные изменения отмечены в этой сфере. Одним из ключевых достижений реформы Правительства стало принятие поправок к Закону о Государственных Закупках (апрель 2015 года). Пересмотренный закон позволил приблизить практики государственных закупок Кыргызской Республике ближе к международным стандартам. Сейчас, закон обязывает отделы закупок на государственном и муниципальном уровне публиковать на централизованном веб-портале (www.zakupki.okmot.kg) все тендерные объявления и документы, информацию об участниках тендера, а также причины для отбора или отклонения конкретного участника тендера, таким образом, обеспечивая единую точку доступа к информации о государственных закупках.

112. Прямым воздействием этого является то, что свыше 2,000 бизнес единиц зарегистрированы с мая 2015 года в системе электронных закупок в качестве поставщиков товаров и услуг, и около 700 государственных и муниципальных организаций перешли на систему электронных закупок⁷⁶.

Доступ к информации

113. Страна и ее государственные органы обеспечивают доступ населения к информации: они, обычно, открыты и отзываются на запросы граждан. Правовые рамки, которые обеспечивают свободный доступ к информации, являются всеобъемлющими, они включают Конституцию⁷⁷, и основные законы, такие как Закон о гарантиях и свободному доступу к информации (1997), Закон о персональных данных (2008), Закон о доступе к информации, находящейся у государственных учреждений и органов МСУ Кыргызской Республики (2006) и Уголовный Кодекс Кыргызской Республики (1998, последние поправки 2006 года). Пересмотр ключевых законов продолжается: недавние изменения сократили время для ответа на запросы и сделали возможным запрашивать информацию в электронном формате. Все еще, есть потребность продолжать комплексный пересмотр законодательных рамок: существующие два закона о доступе к информации надо объединить, и значительный пересмотр закона о государственных тайнах все еще находится в процессе.

114. Другим вопросом является дефицит информации о количестве полученных запросов и ответов, предоставленных государственным агентствам, в то время как проактивный подход к опубликованию государственной информации находится в зачаточном

⁷⁶ Информация предоставлена Уланом Даникеевым, Директором, Отдел Государственных Закупок, Министерство Финансов

⁷⁷ Часть 3 Статьи 33 указывает, что «Каждый имеет право получать информацию о деятельности государственных учреждений, органов МСУ и их сотрудников, юридических лиц с участием государственных учреждений, органов МСУ и также организаций, которые финансируются из национальных и местных бюджетов»

состоянии. Это показывает необходимость исполнения законов и улучшения контроля над надлежащим доступом к информации.

115. Дополнительно к указанным проблемам об избирателях, которые не смогли получить свои биометрические идентификационные документы в период до голосования, гражданское общество также поделилось озабоченностью, связанной с безопасностью и защитой биометрических данных, которые должно обеспечивать государство в рамках защиты прав для неразглашения и безопасности персональных данных.

Соответствующие ЦУР

ЦУР 16. Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях

Целевые задачи:

- 16.3 содействовать верховенству права на национальном и международном уровнях и обеспечить всем равный доступ к правосудию
- 16.5 значительно сократить масштабы коррупции и взяточничества во всех их формах
- 16.6 создать эффективные, подотчетные и прозрачные учреждения на всех уровнях
- 16.7 обеспечить ответственное принятие решений репрезентативными органами на всех уровнях с участием всех слоев общества
- 16.10 обеспечить доступ общественности к информации и защитить основные свободы в соответствии с национальным законодательством и международными соглашениями
- 16.a укрепить соответствующие национальные учреждения, в том числе благодаря международному сотрудничеству, в целях наращивания на всех уровнях — в частности в развивающихся странах — потенциала в деле предотвращения насилия и борьбы с терроризмом и преступностью
- 16.b поощрять и проводить в жизнь недискриминационные законы и политику в интересах устойчивого развития

1.5 Процесс миростроительства в Кыргызской Республике

116. 2010 год стал беспрецедентным годом социальных волнений в стране, которые привели к почти 100 смертям только в Бишкеке, смещению Президента, и переходу к полу-парламентской политической системе, сделав Кыргызскую Республику первым государством Центральной Азии, которое отменило президентское правление. В июне 2010 года, на фоне политической и социальной напряженности, насилие вспыхнуло в южных городах – Ош и Джалал-Абад, и южных областях, что привело к смерти, как минимум, 470 человек и перемещению 400,000 человек, из которых 75,000 человек уехали в Узбекистан⁷⁸. Эти события осложнялись напряженностью и недоверием между сообществами, что привело к дискриминационной практике со стороны милиции и властей в отношении этнических меньшинств⁷⁹. Большинство случаев насилия, в контексте событий июня 2010 года, не были решены ни с помощью правовых, ни альтернативных механизмов правосудия, что привело к дальнейшему недоверию, особенно этнических узбеков, к структурам, включая судебную и правоохранительную. После этих событий, Кыргызская Республика приложила усилия для реформирования

⁷⁸ Отдел по Координации Гуманитарных Вопросов (2011), Кыргызстан пересмотрел и продлил Срочное Обращение, Финальный отчет (июнь 2010 – июнь 2011). К 28 июня 2010, почти все беженцы вернулись в Кыргызстан.

⁷⁹ Совместное СК ООН представление на 2015 год Универсального Периодического Обзора (УПО) Кыргызстана – Второй цикл, май 2014



своей конституционной, законодательной и институциональной основ, направляя деятельность на внедрение международных принципов прав человека в законодательство, выполнение рекомендаций, полученных от структур ООН по Правам Человека, включая первый Универсальный Периодический Обзор и достижение Целей развития Тысячелетия (ЦРТ). 27 июня 2010 года, Кыргызская Республика приняла новую Конституцию, включив важные положения о правах человека, равенстве и искоренении дискриминации. Проект поправок к конституции, представленный в парламент на обсуждение в июле 2016 года, если получит одобрение, будет означать движение назад с учетом вышеуказанных положений.

117. Более того, Аппарат Президента начал работать на программными документами, которые рассматривают вопросы, касающиеся прав меньшинств. Приняты два основных документа: Национальная Стратегия Устойчивого Развития 2013-2017 (Национальная Стратегия) в январе 2013 года и Концепция Укрепления Единства Народа и Межэтнических Отношений (Концепция) в апреле 2013 года, созданное новое Государственное Агентство по Местному Самоуправлению и Межэтническим Отношениям, отвечает за улучшение межэтнической ситуации в стране и развитие общей гражданской идентичности.
118. Эти стратегические документы подчеркивают, помимо прочего, важность продвижения государственного языка (кыргызского), как неотъемлемого элемента общества. Национальная Стратегия Устойчивого Развития (2013-17 годы) рассматривает языковое и культурное многообразие как источник для обогащения общества и ключ для устойчивого человеческого развития. Знание языка или языки, на которых говорят жители страны, помогают создавать единую гражданскую идентичность, и в то же время могут символизировать открытое общество, уважающее разнообразие языков, на которых говорят в Кыргызской Республике. Концепция Укрепления Единства Народа и Межэтнических Отношений ставит целью развитие многоязычного образования, чтобы повысить знания кыргызского языка среди всех жителей страны, и в то же время продвигать многообразие языков, убеждаясь, что граждане могут сохранять и изучать свой родной язык⁸⁰, не сталкиваясь с дискриминацией на основе языка.⁸¹ Концепция также говорит о необходимости увеличивать этническое представительство в муниципальной и государственной службах, правоохранительных органах и судебной системе. Концепция предусматривает меры в отношении продвижения единства страны, межэтнического согласия и терпимости, как часть общей гражданской идентичности, которая объединит всех граждан Кыргызской Республики, и в то же время сохранит культурное многообразие⁸². Правительство неуклонно работает над гражданской идентичностью.
120. Оценка потребностей и приоритетов миростроительства в Кыргызской Республике (поддержана СК ООН и реализована в 2013 году) представила серию все еще существующих основополагающих факторов, которые надо рассмотреть для уменьшения вероятности возобновления насилия в будущем. Небезопасность для людей⁸³, которая может быстро усилить другие напряженности среди местного населения, остается общей. Она даже больше усилена стереотипами, национализмом, неравенством и дискриминацией, неэффективным управлением природными ресурсами, продолжающейся бедностью и продовольственной небезопасностью.

80 Однако, надо отметить, что вступительный экзамен на узбекском языке для поступления в Университет был отменен в 2015 году. Это затрудняет поступление в ВУЗы учащихся, которые учились в начальных и средних школах на узбекском языке, так как экзамены проходили только на русском и кыргызском языках.

81 В письме Президента Кыргызской Республики Генеральному Секретарю ООН, одним из приоритетов, которые были артикулированы, является «Обеспечение стимулирующей поддержки в реализации Концепции национального единства, направленной на укрепление межэтнических отношений и также в выполнении языковой политики и образования».

82 Некоторые комментарии были сделаны Президентом в отношении мультикультурализма, ссылка на http://www.president.kg/ru/news/vystuplenija_obraschenija/7897_obraschenie_prezidenta_kyrgyzskoy_respubliki_ashatambaeva_k_narodu_kyrgyzstana_v_svyazi_s_6-y_godovschinoy_tragicheskikh_sobyitij_iyunya_2010_goda/

83 Безопасность человека определяется как свобода от желания и от страха, ссылка на Комиссию по Безопасности Человека (2003), Безопасность Человека сейчас, Нью-Йорк

121. Другим вызовом является слабое государственное управление: сюда относятся ненадлежащее законодательство и только частичное исполнение законов и политик. Ощущения, преобладающие среди меньшинств, что их права и достоинства охраняются в недостаточной мере; что создает безнаказанность и отсутствие доверия на местах.⁸⁴ Частично, слабое государственное управление подтверждается в существенной недопредставленности национальных меньшинств в государственных институтах. Хотя сообщества меньшинств представляют около 30% населения, они занимают немногим больше 10% мест в нынешнем Парламенте⁸⁵, только 6.5% - в судебной системе и 7.5% - в прокуратуре⁸⁶, в то время как представительство меньшинств в государственной службе составляло около 6% в государственном управлении (без муниципальной службы в 2015 году). Меньшинства, которые были на руководящих постах – в качестве руководителей органов местного самоуправления (МСУ) – в 6% муниципалитетов по всей стране. Женщины, представляющие этнические меньшинства (за исключением этнических русских), были даже менее представлены в Парламенте, правоохранительных институтах и органах МСУ.
122. Данная ситуация усугубляется дальнейшей напряженной динамикой нерешенных региональных конфликтов, таких как споры по демаркации границ (вызванные доступом и распределением ресурсов), которые происходят от приграничной напряженности и тормозят здоровые межэтнические отношения в некоторых районах Кыргызской Республики.
123. С гендерной позиции, качественный анализ конфликта и посткризисная стратегия должны изучить все отношения власти, включая гендерные нормы и убеждения. Усиленное понятие мужественности и патриархальные нормы могут стать благоприятными факторами для вооруженного конфликта и насилия. Тем не менее, постконфликтный анализ и процесс миростроительства больше сосредоточены на воздействии конфликта на женщин, но очень мало на гендерные нормы, как возможном катализаторе конфликта, который надо решать, работая с мужчинами и женщинами. Упор делался на случаи сексуального и гендерного насилия во время конфликта, но эти вопросы не рассматривались должным образом в рамках разработки посткризисной стратегии, за исключением разработки НПД по резолюции Совета Безопасности ООН 1325. Источники указывают, что в результате совершенных изнасилований и последующего (воспринимаемого или реального) отсутствия безопасности для женщин и девочек, количество ранних браков существенно возросло в южных регионах за последние пять лет. Поэтому, очень важно работать с мужчинами и женщинами в отношении этих восприятий и проводить всестороннюю работу, как с мужчинами, так и мальчиками, демонстрируя положительную модель мужественности, ненасилия, уважения и терпимости.
124. Женщины также играют важную роль в увековечивании гендерных норм, которые провоцируют мужчин совершать насилия, чтобы «защитить» своих женщин. Таким образом, лица, занимающиеся миростроительством, должны обращать внимание на продвижение ненасильственной мужественности и женственности в обществе. Были созданы Женские Комитеты по Миростроительству, которые являются начальным и важным шагом в процессе. Еще, чувствуется, что женщины не вовлечены активно в деятельность по миростроительству, и что работа в этом направлении должна быть усилена.⁸⁷ Важно убедиться, что роль женских комитетов по миростроительству не изолирована, а интегрирована в общую работу миростроительства. Второй НПД по выполнению Резолюции Совета Безопасности ООН 1325 дает возможность усилить

84 Права этнических меньшинств в Кыргызстане. Жазгуль Арыстанбекова, февраль 2014

85 www.kenash.kg

86 Из 436 судей, 28 судей представляли меньшинства в 2010 году, из 53 прокуроров только 4 человека – из меньшинств в 2012 году, из «Законодательства в Кыргызской Республике: обеспечение прав этнических меньшинств» (Путь к этническому миру в Кыргызстане), Закир Чотаев, Бишкек, 2012, с.79.

87 Права этнических меньшинств в Кыргызстане, Жазгуль Арыстанбекова, февраль 2014



и улучшить работу, начатую в 2013 году и интегрировать как основные принципы последующих резолюций по женщинам, миру и безопасности, принятые за последние два года, с четким фокусом на участие женщин в деятельности, направленной против насильственного экстремизма и терроризма.

125. Поддержка процесса миростроительства требует уважения и терпимости между группами меньшинства. Этого можно достигнуть только посредством адекватного образования, начиная с детского сада и до уровня университета, получая гарантии кыргызского правительства по защите прав меньшинств. В южной части Кыргызской Республики, этнические узбеки и кыргызы жили вместе многие годы, и они должны жить вместе в будущем тоже. Власти Кыргызской Республики должны предпринять все необходимые меры и убедиться, что законы должны не только применяться справедливо к каждому гражданину Кыргызской Республики, несмотря на их этничность, но также позитивные действия, как предусмотрено Конституцией, применяются для достижения действенного равноправия.

Религиозная сфера в Кыргызской Республике

126. Кыргызская Республика характеризуется религиозным разнообразием, представленным различными конфессиями и разными религиозными организациями и движениями. В стране насчитывается свыше 30 разных религиозных движений, с суннитским Исламом Ханафитского учения и православным христианством, как традиционными религиями, к которым принадлежит большинство населения. Имеется 2,362 мечетей и 81 исламистская школа, включенные в структуру Духовного Управления Мусульман Кыргызстана (здесь и далее «ДУМК»). Имеется 68 зарегистрированных мусульманских центров, фондов и ассоциаций, которые вовлечены в образование и благотворительные мероприятия и строительство объектов для поклонения⁸⁸. Количество христианских организаций в стране достигло 378⁸⁹. Бишкекская и Кыргызская Епархии Русской Православной Церкви Московского Патриархата (РПЦ) имеет 49 приходов и одно собрание; две школы и три новых школы находятся в процессе регистрации. Помимо прочего, существуют христианские религиозные организации в стране. Официально зарегистрировано четыре католических, 50 баптистских, 20 лютеранских, 56 пятидесятнических, 31 сообщество адвентистов седьмого дня, 38 пресвитерианских, 43 Харизматических, 41 община Свидетели Иеговы, а также 18 других христианских организаций и 26 иностранных протестантских миссий. Более того, одна иудейская религиозная община, одна буддистская и 12 общин веры бахай функционируют в Кыргызской Республике⁹⁰.

127. Конституция Кыргызской Республики предусматривает, что выражение религиозных верований и свобода выбора религии не могут быть запрещены⁹¹. Согласно Конституции, не существует обязательных и государственных религий, и каждая религия несет равную ответственность перед законом, признавая права и свободы отдельных лиц как наивысшую ценность, и запрещает любую дискриминацию, основанную на религии. Официально, религия отделена от государства и не может вмешиваться в деятельность государственных ведомств⁹². Создание политических партий, основанных на религии, преследование политических целей и подстрекание религиозного разногласия запрещены в Кыргызской Республике⁹³. Однако, закон не запрещает создавать светскую политическую партию, состоящую из простых верующих, которые могут следовать

88 Концепция государственной политики Кыргызской Республики в религиозной сфере на 2014-2020 годы. - Р. 116 http://www.president.kg/ru/news/ukazy/4901_podpisan_ukaz_o_kontseptsii_gosudarstvennoy_politiki_kyrgyzskoy_respubliki_v_religioznoy_sfere_na_2014-2020_godyi

89 Там же.

90 Концепция государственной политики Кыргызской Республики в религиозной сфере на 2014-2020 годы. - Р. 116 http://www.president.kg/ru/news/ukazy/4901_podpisan_ukaz_o_kontseptsii_gosudarstvennoy_politiki_kyrgyzskoy_respubliki_v_religioznoy_sfere_na_2014-2020_godyi

91 Согласно Статье 20, Параграф 4 (5.7)

92 Статья 7, Параграфы 1, 2, 3

93 (Статья 4, Параграфы 4, 3.5).

религиозным целям (например, организация «намазканы» (молельной комнаты) в белом Доме, которая была инициирована членами парламента).

128. Концепция государственной политики Кыргызской Республики в религиозной сфере, принятая в 2006 году, стала одним из главных документов в отношениях государства и религии. Она предусматривает отделение религиозных организаций от государства, как воплощение одного из центральных принципов светского государства. Из-за быстро меняющейся ситуации в религиозной сфере, Правительство приняло новый документ, Концепцию государственной политики Кыргызской Республики и религиозной сфере на 2014-2020 годы⁹⁴. Документ открыто признает наличие всех проблем в сфере религии и открыто заявляет о своем намерении регулировать, вести мониторинг за ситуацией и, таким образом, брать на себя ответственность за все процессы в религиозной сфере. Концепция указывает, что «Кыргызстан создает модель светского демократического государства с преимущественно мусульманским населением в регионе Центральной Азии посредством эффективного государственного регулирования религиозной сферы и повышает уровень сотрудничества между государственными органами и гражданским обществом, особенно религиозными организациями и ассоциациями. Более того, она предусматривает основные направления для политики в сфере религии, особенно: i) национальная политика по сотрудничеству с религиозными организациями; ii) национальная политика в сфере религиозного или связанного с религией образования; iii) предотвращение религиозного экстремизма»⁹⁵.

129. Концепция государственной политики в сфере религии в Кыргызской Республике не должна рассматриваться как ключ для решения всех проблем в сфере религии в Кыргызской Республики, но только как часть, или даже начало попыток решить насущные вопросы такого деликатного и щепетильного аспекта социальной жизни.⁹⁶ Реализация Концепции – это другой немаловажный вызов в связи с ограниченными финансовыми ресурсами.

130. Аналитический отчет подчеркивает, что «наиважнейшей проблемой, которая требует незамедлительного решения, является религиозное образование»⁹⁷. Это признается в Концепции, так как она дает возможность для религиозных учений и говорит о потребности в улучшении религиозного образования. Также, она предусматривает проведение сертификации, стандартизации и унификации учебной программы⁹⁸. В сфере религиозного образования, планируется лицензирование религиозных учебных заведений в целях: унификации учебных программ для предотвращения радикального содержания в учебном курсе и практики радикальных идеологий⁹⁹. Концепция предложила «провести анализ иностранных религиозных учебных заведений, которые обучают граждан Кыргызской Республики, информируют граждан о пригодности обучения в этих институтах»¹⁰⁰.

131. Чтобы улучшить уровень качества образования духовенства и образование государственных служащих, Концепция предусматривает образование для духовенства: создание системы централизованного обучения с участием религиозных и теологических факультетов, департаментов университетов и государственных ведомств республики; для государственных служащих: осуществление образовательных

94 Концепция государственной политики Кыргызской Республики в религиозной сфере на 2014-2020 годы была принята в ноябре 2014 года; до официального принятия прошли консультации с ключевыми государственными акторами в стране – ссылка на Концептуальную Записку по Концепции государственной политики Кыргызской Республики в религиозной сфере; 2014- <http://www.osce.org/odihr/118672?download=true>

95 http://www.president.kg/ru/news/ukazy/4901_podpisan_ukaz_o_kontseptsii_gosudarstvennoy_politiki_kyrgyzskoy_respubliki_v_religioznoy_sfere_na_2014-2020_godyi

96 Нургуль Эсенаманова: Как концепция в религиозной сфере может решить проблему радикального Ислама? Центрально-Азиатское Бюро по подготовке Аналитических Отчетов CABAR, 2015

97 Нургуль Эсенаманова: Как концепция в религиозной сфере может решить проблему радикального Ислама? Центрально-Азиатское Бюро по подготовке Аналитических Отчетов CABAR, 2015

98 Концепция государственной политики Кыргызской Республики в религиозной сфере на 2014-2020 годы, с. 23-24

99 Концепция государственной политики Кыргызской Республики в религиозной сфере на 2014-2020 годы, с. 23

100 Концепция государственной политики Кыргызской Республики в религиозной сфере на 2014-2020 годы, с. 25.



программ для государственных служащих по религиозным вопросам.¹⁰¹ Все еще, одной из центральных проблем остаются возможности и потенциал Министерства Образования и Науки Кыргызской Республики использовать профессиональный подход к выдаче лицензий.

Соответствующие ЦУР:

ЦУР 16. Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях

Целевые задачи:

- 16.1 значительно сократить распространенность всех форм насилия и уменьшить показатели смертности от этого явления во всем мире
- 16.2 положить конец надругательствам, эксплуатации, торговле и всем формам насилия и пыток в отношении детей
- 16.3 содействовать верховенству права на национальном и международном уровнях и обеспечить всем равный доступ к правосудию
- 16.4 к 2030 году значительно уменьшить незаконные финансовые потоки и потоки оружия, активизировать деятельность по обнаружению и возвращению похищенных активов и вести борьбу со всеми формами организованной преступности
- 16.5 значительно сократить масштабы коррупции и взяточничества во всех их формах
- 16.6 создать эффективные, подотчетные и прозрачные учреждения на всех уровнях
- 16.7 обеспечить ответственное принятие решений репрезентативными органами на всех уровнях с участием всех слоев общества
- 16.10 обеспечить доступ общественности к информации и защитить основные свободы в соответствии с национальным законодательством и международными соглашениями
- 16.a укрепить соответствующие национальные учреждения, в том числе благодаря международному сотрудничеству, в целях наращивания на всех уровнях — в частности в развивающихся странах — потенциала в деле предотвращения насилия и борьбы с терроризмом и преступностью
- 16.b поощрять и проводить в жизнь недискриминационные законы и политику в интересах устойчивого развития

ЦУР 11 Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов

Целевые задачи:

- 11.1 к 2030 году обеспечить всеобщий доступ к достаточному, безопасному и недорогому жилью и основным услугам и благоустроить трущобы
- 11.2 к 2030 году обеспечить, чтобы все могли пользоваться безопасными, недорогими, доступными и экологически устойчивыми транспортными системами, на основе повышения безопасности дорожного движения, в частности расширения использования общественного транспорта, уделяя особое внимание нуждам тех, кто находится в уязвимом положении, женщин, детей, инвалидов и пожилых лиц

101 Концепция государственной политики Кыргызской Республики в религиозной сфере на 2014-2020 годы. с.19.

- 11.3 к 2030 году расширить масштабы открытой для всех и экологически устойчивой урбанизации и возможности для комплексного и устойчивого планирования населенных пунктов и управления ими на основе широкого участия во всех странах
- 11.4 активизировать усилия по защите и сохранению всемирного культурного и природного наследия
- 11.7 к 2030 году обеспечить всеобщий доступ к безопасным, доступным и открытым для всех зеленым зонам и общественным местам, особенно для женщин и детей, пожилых людей и инвалидов

1.6 Права человека и доступ к правосудию в Кыргызской Республике

Структура защиты прав человека

- 132. Демократизация и защита прав человека остаются актуальными в национальной повестке развития в Кыргызской Республике. Со времени обретения независимости, Кыргызская Республика ратифицировала семь из девяти основных договоров ООН по правам человека: Международная Конвенция по Гражданским и Политическим Правам (ICCPR), Международная Конвенция по Экономическим, Социальным и Культурным Правам (ICESCR), Конвенция против Пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих обращений или наказаний (CAT), Конвенция по Искоренению всех форм Расовой Дискриминации (CERD), Конвенция по Искоренению всех форм дискриминации в отношении Женщин (CEDAW), Конвенция по Правам Ребенка (CRC) и Международная Конвенция по защите прав всех мигрантов-работников и членов их семей (CRMW). Правительство также ратифицировало протоколы, не имеющие обязательной силы, к ICCPR и второй протокол, не имеющий обязательной силы, к ICCPR, нацеленный на отмену смертной казни (подписанный в 1991 и ратифицированный в 2010 году), два Протокола к CRC по вовлечению детей в вооруженные конфликты и по продаже детской проституции и детской порнографии и Протокол, не имеющий обязательной силы, к Конвенции против Пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих обращений или наказаний.
- 133. Кыргызская Республика ратифицировала Факультативный Протокол к Конвенции по искоренению всех форм дискриминации в отношении Женщин в 2002 году, который предусматривает дополнительные механизмы для индивидуальных жалоб и запрашиваемых процедур.¹⁰² Тем не менее, эти механизмы никогда не использовались, так как нет компетентного органа, созданного для работы с такого рода жалобами. Гендерный отдел по защите против семейного насилия и гендерной дискриминации в офисе Омбудсмана мог бы взять на себя эту обязанность при поддержке со стороны агентств ООН. Конвенция по правам людей с ограниченными возможностями здоровья (ЛОВЗ) подписана в 2011 году, но еще не ратифицирована.
- 134. Согласно ратифицированным договорам, Кыргызская Республика согласилась стать объектом обзора и изучения прогресса в выполнении вышеуказанных договоров Договорных Органов ООН и участвовать в диалоге по улучшению своего исполнения. Страна уже получила заключительные замечания по своим первым отчетам, вместе с рекомендациями по улучшению своих усилий в соблюдении ICCPR, ICESCR, CRC, CAT, CERD, CEDAW, CRMW, а также вступила в новые периодические циклы отчетности и реализации заключительных замечаний комитетов ООН. В дополнение к механизму мониторинга Договорных Органов, прогресс по соблюдению обязательств по правам человека также становится объектом оценок и обзора с использованием других механизмов, созданных Советом по Правам Человека. Это Специальные Процедуры (СП)

102 Ратификационный статус для Кыргызстана. На вебсайте Управления Верховного Комиссара ООН по Правам Человека. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=93&Lang=EN

и Универсальный Периодический Обзор (УПО). В отношении Специальных Процедур, Кыргызская Республика принимала шесть Специальных Докладчиков во время их визита: i) правозащитники; ii) независимость судей и адвокатов; iii) Специальный Докладчик по правам человека на обоснованное управление окружающей средой и размещение опасных веществ и отходов; iv) насилие в отношении женщин, его причины и последствия (СД по насилию в отношении женщин), v) пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство обращения и наказания и vi) торговля людьми, детская проституция и детская порнография.

135. Визиты следующих Специальных Докладчиков были запрошены по: i) ситуации с правозащитниками (в 2015 году и снова в сентябре 2016 года); ii) свободе религии или вероисповедания; iii) правам на свободу мирных собраний и объединений (Принято); iv) адекватному жилью, как компоненту права на адекватное стандартное проживание, а также право на антидискриминацию в данном контексте; v) внесудебному, быстрому или произвольному исполнению приговора и vi) праву человека на безопасную питьевую воду и водоотведение (Принято).
136. В отношении Универсального Периодического Обзора, Кыргызская Республика прошла через второй цикл УПО 19 января 2015 года, получив 196 рекомендаций. Из 196, Кыргызстан принял 150 рекомендаций и отметил 46. В усилиях по установлению приоритетов, разбивке по группам и, в конце концов, выполнению рекомендаций, полученных от механизмов ООН по правам человека (в общем, 664 рекомендации в течение 2010-2015 годов), Координационный Совет по Правам Человека при Правительстве Кыргызской Республики инициировал процесс разработки Национального Плана Действий по Правам Человека, который, как ожидается, будет готов к декабрю 2016 года.
137. Однако, страна все еще запаздывает с выполнением мер по борьбе с гендерным неравенством и дискриминацией, гендерным насилием, умыканием невест и торговлей людьми и антикоррупционными инициативами, подотчетностью по насилию в июне 2010 года, борьбе с пытками, чтобы продвигать активное участие этнических меньшинств в государственных структурах, независимость института Омбудсмана и другое. Отчет по выполнению УПО был подготовлен в процессе широких национальных консультаций, которые включали представителей государственных органов и неправительственных организаций (НПО). Учитывая размах проблем, относящихся к насилию в отношении женщин, офис Омбудсмана подготовил два специальных доклада о насилии в отношении женщин и семейном насилии, соответственно в 2012 и 2014 годах. Более того, опираясь на заключительные замечания Комитета СИДО, офис Омбудсмана скоро проведет обследование о домогательстве женщин на работе. Профсоюзы поддержат обследование, которое рассмотрит такие вопросы как отпуск по беременности и родам, дискриминация в отношении беременных женщин, и работа без оплаты во время отпусков и так далее.

Механизмы для защиты прав человека в Кыргызской Республике

138. 28 октября 2015 года, Генеральная Ассамблея ООН избрала Кыргызскую Республику, чтобы она присутствовала в Совете ООН по Правам Человека (UN HRC) в период с 2016 по 2018 годы. По существу, члены, избранные в Совет берут на себя обязательство (1) придерживаться наивысших стандартов в продвижении и защите прав человека; и (2) всецело сотрудничать с Советом ООН по Правам Человека¹⁰³. Более того, в 2014 году, Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) решила присудить кыргызскому парламенту Статус Партнера за Демократию, третий раз такой статус присуждается парламенту с момента его создания в 2009 году. Этот статус рассматривается как важный стимул для дальнейшего развития демократии, верховенства закона и защиты прав человека.

¹⁰³ Смотрите УВКПЧ ООН, Предложенные элементы для добровольных взносов и обязательств со стороны кандидатов на выборы в Совет по Правам Человека: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/Pledges.pdf>.

139. В декабре 2015 года, Кыргызская Республика проголосовала за Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН о важной роли, которую играют правозащитники “в построении и поддержании устойчивых, открытых и демократических обществ”², в то время как Казахстан воздержался, а Российская Федерация проголосовала против.
140. В отношении институциональной поддержки, в 2013 году Правительство создало Координационный Совет по правам Человека при Правительстве, как межминистерский консультативный и совещательный орган. Координационный Совет получил полномочия, помимо прочего, проводить регулярный мониторинг ситуации с правами человека, чтобы поддержать участие Кыргызской Республики во всех структурах ООН по правам человека. Предпринимать меры по реализации рекомендаций международных органов по правам человека, участию гражданского общества и других заинтересованных сторон и обсуждению и разработке рекомендаций с целью обеспечения защиты прав человека в стране.
141. После ратификации Факультативного Протокола к Конвенции против Пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство обращений и наказаний (ОПСАТ) в 2008 году, Национальный Центр по Предотвращению Пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство обращений и наказаний был создан в 2012 году и начал функционировать в марте 2014 года. Координационный Совет по национальному превентивному механизму состоит из представителей гражданского общества, Омбудсмана и Парламента. Центр сталкивался с рядом трудностей, включая отсутствие достаточного финансирования для своей эффективной работы. Несмотря на вызовы, один центральный офис в Бишкеке, включая региональное представительство Чуйской области, и шесть областных офисов Центра уже открыты.
142. Межминистерская рабочая группа создана для подготовки национального отчета по второму циклу УПО. Правовой и сравнительный анализ закона и практики, а также анализ коренных причин нарушений прав человека были проведены в процессе подготовки национального отчета. Национальный отчет содержит в себе описание достижений и оставшихся трудностей.
143. С момента создания Координационного Совета по Правам Человека в 2013 году, вопрос постоянного приглашения держателей мандата для специальной процедуры обсуждался с соответствующими государственными институтами, однако, такие постоянные приглашения не были выданы Специальным Докладчиком для правозащитников, которые повторяли эту просьбу неоднократно во время его визита с 2015 года.
144. Парламент играет важную роль в реализации прав человека, проводя мониторинг вопросов по правам человека и сотрудничая тесно с Координационным Советом, национальным превентивным механизмом, Омбудсменом, гражданским обществом и международными организациями. Тем не менее, многочисленные попытки были предприняты, включая членов парламента, принять законы, препятствующие правам человека, включая права ЛГБТ, НПО, получающих внешнее финансирование, право на мирные собрания и т.д.
145. Комитеты Жогорку Кенеша (Комитеты по конституционному законодательству, судебным вопросам, государственному устройству и регулированию, Комитет по социальным вопросам) обсуждали различные редакции проекта поправок к Закону об Омбудсмене, представленного офисом Омбудсмана и несколькими депутатами. В начале 2016 года парламент рассмотрел проект закона (в соответствии с Парижскими Принципами) об Омбудсмене Кыргызской Республики. Затем, законопроект был одобрен Комитетом по конституционному законодательству, судебным вопросам, государственному устройству и регулированию Жогорку Кенеша. Тем не менее, поправки пока не были рассмотрены Парламентом. Нынешний Закон об Омбудсмене



остаются не соответствующим Парижским Принципам, международным стандартам, регулирующим мандат и функцию Национальных Институтов по Правам Человека.

146. Признавая важность свободы религии и вероисповедания, Правительство создало рабочую группу для пересмотра государственной политики по свободе религии. В 2014 году, Конституционная Палата Верховного Суда удалила из законодательства «неконституционное положение», по которому регистрация религиозных организаций осуществлялась с согласия местных властей. Тем не менее, Парламент не ввел необходимые изменения в Закон «о свободе религии и религиозных организаций», и свидетели Иеговы (которые обратили внимание Конституционной Палаты Верховного Суда на этот вопрос) еще не были зарегистрированы в качестве религиозной организации.

Вызовы, связанные с правами человека

147. Недавние отчеты о ситуации с правами человека в Кыргызской Республике¹⁰⁴ рассматривали вопросы судебного процесса и обычные нарушения фундаментальных процессуальных защит на всех стадиях, проведения произвольных задержаний и пыток сотрудниками правоохранительных органов, в то время как группы сексуальных и этнических меньшинств подвержены нападкам, угрозам и систематическому вымогательству со стороны милиции¹⁰⁵. Отчеты говорят также о других проблемах, связанных с правами человека, таких как плохие условия в тюрьмах; трудное положение и преследование правозащитников¹⁰⁶, а также журналистов; давление на независимые СМИ; ограничение религиозной свободы; распространяющаяся коррупция; дискриминация и насилия в отношении женщин, ЛОВЗ, этнических и религиозных меньшинств, и лиц на основе их сексуальной ориентации или гендерной идентичности; детское насилие; торговля людьми; и детский труд¹⁰⁷. Дополнительно, тесные связи между нарушениями прав человека и коррупционной практикой остаются. А именно, атмосфера безнаказанности сотрудников служб безопасности и других государственных органов, которые совершают нарушения и вовлечены в коррупционные практики, преобладает, без последовательных попыток Правительства решить их.
148. В целом, за последнее время замечено сокращение демократического пространства посредством обсуждения многочисленных ограничивающих законодательных инициатив, с замеченными нападками в отношении правозащитников, с тяжелым ответом «безопасности» на угрозы, так называемого насильственного экстремизма и радикализации с небольшим учетом стандартов прав человека, и с возросшим повествованием в СМИ о международных механизмах прав человека, вмешивающихся в национальный суверенитет.
149. Страна все еще сталкивается со случаями ограничения фундаментальных свобод, включая регрессивные законодательные предложения. Некоторые недавние примеры: i) предложения по реформе Конституции: фактически, все предлагаемые изменения подтверждают опасения в отношении воздействия на верховенство закона

104 Всемирный Доклад 2016 года – Кыргызстан. Подготовлен организацией Human Rights Watch; <https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/kyrgyzstan>; Страновые Отчеты о практике в сфере прав человека за 2015 год- Кыргызская Республика, Подготовлен Государственным Департаментом США, Отдел Демократии, Прав Человека и Труда (<http://www.state.gov/documents/organization/253179.pdf>); Годовые отчеты УВКПЧ ООН по Кыргызстану <http://www.state.gov/documents/organization/253179.pdf>;

105 Правозащитники – этот термин используется в отношении отдельных лиц, групп и представителей общества, которые, в соответствии с международными инструментами защиты прав человека, действуют от имени отдельных лиц или групп для продвижения и защиты признанных прав человека и фундаментальных свобод, либо по отдельности или вместе с другими.

107 Там же

и соблюдение прав человека¹⁰⁸. Эти поправки повлияют на независимость судебной системы, ослабляющие антидискриминационную политику в защиту этнических меньшинств и женщин и внедряющие положения, не отвечающие международным стандартам прав человека¹⁰⁹; ii) законопроект, который устанавливает уголовную и административную ответственность за «пропаганду»¹¹⁰ нетрадиционных сексуальных ориентаций, находится на рассмотрении в третьем чтении в Парламенте Кыргызстана (Жогорку Кенеш); iii) так называемый «закон об иностранных агентах» быть отклонен Парламентом Кыргызской Республики в третьем чтении 12 марта 2016 года, так как законопроект стал объектом критики со стороны международных организаций и гражданского общества; iv) законопроект, ограничивающий свободу собраний, направленный на ограничение собраний и демонстраций, финансируемых извне, вернулся в Министерство Внутренних Дел из Парламента; данный законопроект был сильно раскритикован международным сообществом и гражданским обществом; v) новый закон «О поправках в определенные нормативные акты Кыргызской Республики, касающиеся борьбы против терроризма и экстремизма»¹¹¹ внедряет ряд новых положений, в то время как изменение в Статье 26 «Закона о Гражданстве» надо рассматривать с особой озабоченностью¹¹².

Соответствующие ЦУР

ЦУР 1 Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах

- 1.4 к 2030 году обеспечить, чтобы все мужчины и женщины, особенно малоимущие и уязвимые, имели равные права на экономические ресурсы, а также доступ к базовым услугам.
- 1.b создать на национальном, региональном и международном уровнях надежные стратегические механизмы, в основе которых лежали бы стратегии развития, учитывающие интересы бедноты и гендерные аспекты, для содействия ускоренному инвестированию в мероприятия по ликвидации нищеты

ЦУР 4 Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех

ЦУР 5 Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек

ЦУР 16. Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях

- 16.1 значительно сократить распространенность всех форм насилия и уменьшить показатели смертности от этого явления во всем мире

108 i) Введение около 30 новых, так называемых, высших ценностей; ii) прогрессивное положение, требующее автоматического исполнения взглядов Договорных Органов ООН, подготовлено, которые предусматривает упразднение нарушений прав человека ; iii) Президент и Парламент смогут проводить оценку решения Конституционной Палаты в отношении конституционности закона перед опубликованием его окончательной редакции; iv) Многочисленные изменения, направленные на баланс между государственными ветвями, будут выполняться. Например, без одобрения Премьер-Министра, ни одно законодательство с финансовыми последствиями не позволено обсуждать в Парламенте.

109 За дальнейшей информацией, пожалуйста, обращайтесь на вебсайт: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282016%29009-e>

110 Пожалуйста, имейте в виду, что слово «пропаганда» на русском языке имеет больше нейтральный подтекст по сравнению с английским значением.

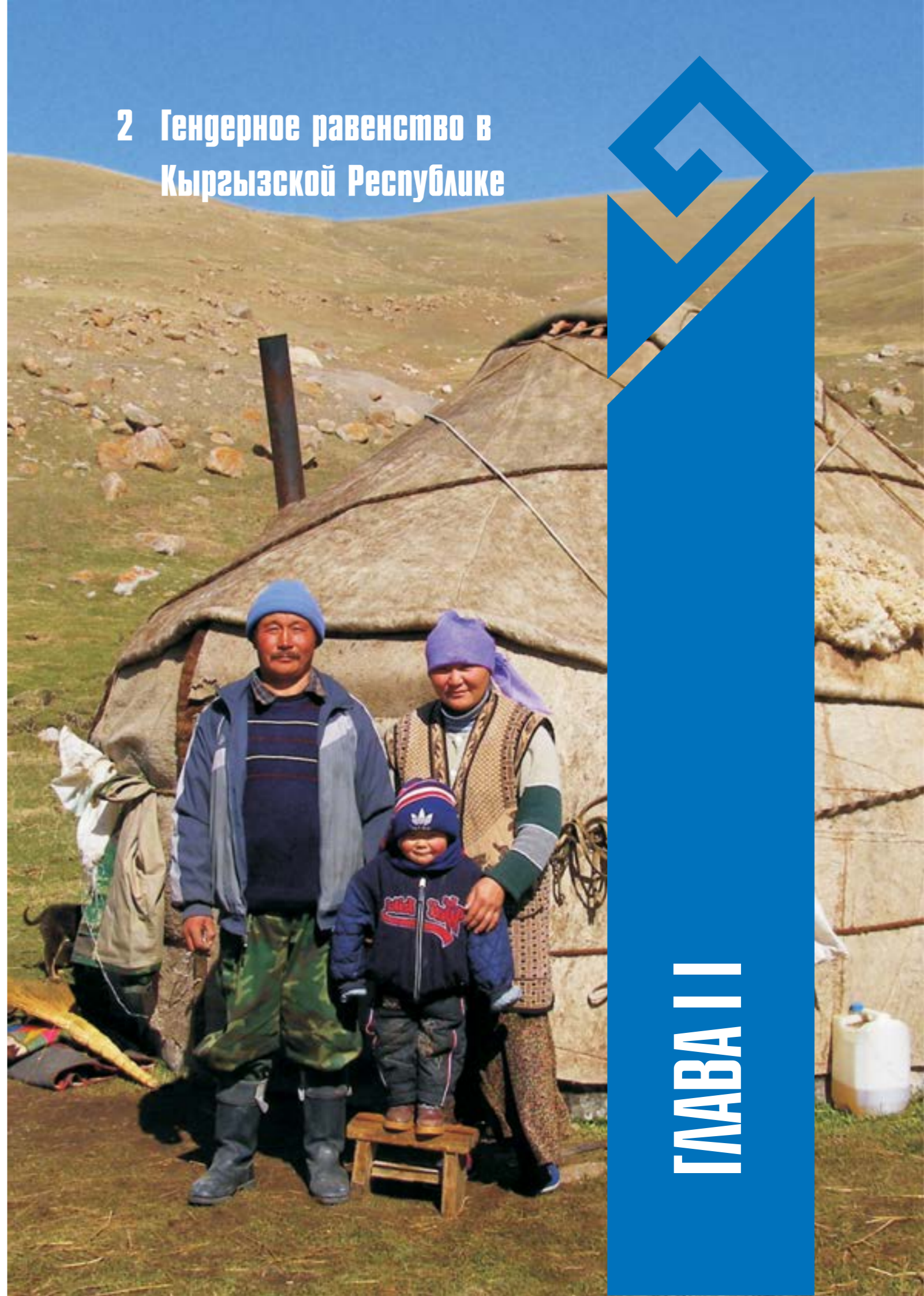
111 http://www.president.kg/files/docs/Laws/v_sfere_protiv-ya_terr-u_i_eks-u_2_08_16.PDF

112 Статья сейчас указывает, что гражданин Кыргызстана может лишиться своего гражданства, если станет служить в армии или разведывательной службе иностранного государства, приобретает навыки для совершения террористических или экстремистских преступлений или участвует в вооруженных конфликтах на территории зарубежной страны (за исключением официальной службы). Это новое положение, видимо, будет в конфликте со Статьей 50 Конституции, запрещающей лишение гражданства.



- 16.2 положить конец надругательствам, эксплуатации, торговле и всем формам насилия и пыток в отношении детей
- 16.3 содействовать верховенству права на национальном и международном уровнях и обеспечить всем равный доступ к правосудию
- 16.6 создать эффективные, подотчетные и прозрачные учреждения на всех уровнях
- 16.5 значительно сократить масштабы коррупции и взяточничества во всех их формах
- 16.a укрепить соответствующие национальные учреждения, в том числе благодаря международному сотрудничеству, в целях наращивания на всех уровнях — в частности в развивающихся странах — потенциала в деле предотвращения насилия и борьбы с терроризмом и преступностью
- 16.b поощрять и проводить в жизнь недискриминационные законы и политику в интересах устойчивого развития

2 Гендерное равенство в Кыргызской Республике



2.1 Вызовы гендерного равенства

150. Продвижение гендерного равенства и защита прав женщин остаются основными вызовами для Кыргызской Республики. Гендерная дискриминация продолжает влиять на каждый сектор, и гендерное неравенство остается значительным барьером не просто для достижения ЦУР 5, но и для всех Целей Устойчивого Развития. Она подрывает экономические и социальные права кыргызских женщин, их здоровье, благополучие и средства существования, и относится к коренным причинам бедности в стране. Распространение насилия в отношении женщин и девочек, и в частности продолжающаяся практика умыкания невест и ранних браков, вызывает особую озабоченность.
151. Значительный прогресс достигнут в создании законодательных рамок для защиты и продвижения прав женщин за последние годы. Помимо других значительных подвижек, Кыргызская Республика ратифицировала Конвенцию ООН по искоренению всех форм Дискриминации в отношении Женщин (СИДО) и приняла долгосрочную Национальную Стратегию по достижению гендерного равенства (2012-2020 годы). Однако, пока еще не видно осязаемых результатов. Часто это происходит из-за проблемы безнаказанности, государство часто не прилагает усилия, чтобы наказать преступников, совершивших преступления, связанные с гендерным насилием. Небольшой прогресс наблюдается в переводе принципов гендерного равенства и обязательств, сейчас включенных в законодательстве, в практическую плоскость. Долгосрочное устойчивое развитие во всех сферах полагается на более действенное выполнение законодательства и усиление государственного управления.
152. Женщины и девочкам в Кыргызской Республике сталкиваются с серьезной дискриминацией, которая ограничивает их возможности в течение всей их жизни, начиная с подросткового возраста и далее. Страновой анализ демонстрирует, что эта дискриминация присутствует как в частной, так и государственной сферах. Она воздействует на выбор в образовании, браке и репродуктивном здоровье, на социально-экономическую и культурную жизнь, а также на участие в общественной жизни, и особенно касается доступа к официальным должностям, на которых принимаются решения.

2.2 Основные направления в сфере Гендерного Равенства и Расширения Прав Женщин

5.2.1 Насилие в отношении Женщин и Девочек

153. Домашнее насилие в отношении женщин широко распространено. Обследование Здоровья и Демографии в 2012 году показало, что 23% женщин в возрасте 15-49 лет пережили домашнее насилие. 13% женщин пострадали от насилия в предыдущие 12 месяцев. Однако, только две из пяти женщин воспользовались помощью после происшествия.¹¹³
154. В настоящее время, около 10,000 женщин в год обращаются в кризисные центры для жертв домашнего насилия, но есть большое расхождение между тысячами случаев, о которых официально не сообщают,¹¹⁴ и теми, которые фактически зарегистрированы Министерством Внутренних Дел (2521 случаев домашнего насилия в отношении женщин в 2014 году).¹¹⁵ Такая ситуация осложняется фактом, что суды рассматривают только часть зарегистрированных случаев, и большинство нарушителей обвиняют только за «нарушение общественного порядка», а не за домашнее насилие.¹¹⁶

113 Национальный Обзор Кыргызской Республики в рамках Пекинской Декларации и Платформы для Действия, с. 29.

114 Дела, доведенные до внимания кризисных центров и милиции, которые не были официально зарегистрированы.

115 Доклад Омбудсмена, с.304 и данные НСК, 2015

116 Отчет HRW, с.9

155. Незарегистрированные случаи домашнего насилия объясняются частично отсутствием адекватных механизмов как для защиты пострадавших, так и судебного преследования преступников и стигмы, связанной с заявлениями. Общее восприятие такого насилия как личное дело может также удерживать жертв от подачи официального заявления, и проблема усугубляется фактом, что многие случаи можно передать на рассмотрение местных традиционных «Судов Аксакалов», которые не имеют компетенции заниматься этими делами.¹¹⁷
156. Подавляющее большинство (73.5%) из этих пострадавших женщин экономически зависят от своих насильников, будь то муж или другой член семьи. Это подчеркивает важность продвижения экономической самостоятельности женщин, чтобы помочь им избежать насильственных и потенциально угрожающих жизни ситуаций (хотя экономическая зависимость является только одним из факторов для жертв оставаться в жестоких ситуациях).
156. Насилие в отношении женщин и девочек также несет в себе последствия, связанные с затратами. Согласно расчетам исследования от 2012 года, каждый смертельный случай домашнего насилия стоит государству более 2 миллионов сомов (\$ 42 194), сексуальное насилие - 232 040 сомов (\$ 4895).¹¹⁸ Другим вопросом, который заслуживает внимания и связан с насилием в отношении женщин и девочек, является численное соотношение полов при рождении. Соотношение равно 1.07 - мужчин/женщин (в среднем - 1.05); можно предположить, что имеют место случаи прерывания беременности и умерщвления младенцев с учетом пола, так как семья предпочитает мальчиков.¹¹⁹

5.2.2 Умыкание невест и ранние браки

158. Традиционные практики умыкания невест и ранних браков, которые глубоко укоренились в кыргызском обществе¹²⁰ заслуживают особого внимания.
159. Фонд Народонаселения ООН (ЮНФПА) признает, что случаи умыкания невест больше всего распространены в Кыргызстане.¹²¹ Одни подсчеты предполагают, что 35-45% браков по стране происходят в результате умыкания невест.¹²² Страновой обзор Пекинской Платформы для Действий 2015 года говорит о цифре для сельской местности – около 60%.¹²³ Неофициальные расчеты дают такие цифры, что 43 девочки подвергаются умыканию в качестве невест ежедневно.¹²⁴
160. Обе практики связаны с другими нарушениями прав женщин, так как они, обычно, включают отсутствие регистрации брака в государственном органе, и поэтому лишают жену правовой защиты, например, в рамках Семейного Кодекса. Это влияет также на то, что многие дети бросают школу. Зачисление девочек в школу снизилось на 9.7% в 2008-2012 годы. Эта проблема также касается мальчиков, чье зачисление в тот же период снизилось на 7.3%.¹²⁵ Однако, официальные цифры о числе девочек, которые не смогли окончить школу, не представлены, и школы не являются обязательной после

117 Подчеркнуто Специальным Докладчиком по вопросам насилия в отношении женщин после ее посещения Кыргызстана в 2009 году и в заключительных замечаниях Комитета СИДО на четвертый периодический отчет, март 2015 года

118 Стоимость домашнего насилия, отчет, ПРООН http://www.k.g.undp.org/content/kyrgyzstan/en/home/library/womens_empowerment/the-cost-of-domestic-violence/

119 (http://www.indexmundi.com/kyrgyzstan/sex_ratio.html)

120 ООН Женщины, Исследование о гендерном восприятии в обществе (GSPS), презентация первоначальных выводов, 20 мая 2016 года

121 Совет ООН по Правам Человека, Отчет Специального Докладчика о насилии в отношении женщин, его причины и последствия, Миссия в Кыргызстан, Рашида Манжу, 28 мая 2010 года, A/HRC/14/22/Add.2 2010 http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.22.Add.2_en.pdf

122 Совет ООН по Правам Человека, Отчет Специального Докладчика о насилии в отношении женщин, его причины и последствия, Миссия в Кыргызстан, Рашида Манжу, 28 мая 2010 года, A/HRC/14/22/Add.2

123 Национальный обзор Кыргызской Республики в рамках Пекинской Декларации и Платформы для Действия, с.31

124 Встреча с сотрудником по вопросам Верховенства закона, ПРООН, Бишкек, 14/06/16 ссылка на <http://www.rferl.org/content/bride-kidnapping-in-kyrgyzstan/25403604.html>

125 Национальный Обзор, с.15



девятого класса. Это одно из направлений исследования, которое затормозилось из-за отсутствия данных, разбитых по полу.

161. Учитывая их незаконность, статистику о распространении случаев умыкания невест и ранних браков трудно определить. Тем не менее, недавнее увеличение случаев раннего материнства в возрастной группе 15-17 лет является сильным показателем, что вопрос раннего брака остается актуальным. В 2006 году, 4.4 ребенка родились на 1,000 женщин в этой возрастной группе. К 2014 году, эта цифра возросла до 7.4 ребенка.¹²⁶ В 2014 году, мониторинг, выполненный ЮНИСЕФ и НСК, показал, что 12.7% женщин в возрасте 15-49 лет вышли замуж, когда были несовершеннолетними. В сельской местности, эти цифры выросли до 15.9%.¹²⁷
162. Министерство Внутренних дел ведет статистику о браках по принуждению, которая показывает, что только пять уголовных дел было инициировано в 2014 году. Этот факт отражает в целом скрытую природу преступления. Более подробно с вопросами ранних браков и умыкания невест можно ознакомиться в Приложении 1, сс.131-133.

5.2.3 Экономический потенциал и занятость

163. Следует обратить внимание на факт, что экономическая активность среди женщин фактически снижается в Кыргызстане, падая с 52.3% в 2010 году до 50.4% в 2014 году.¹²⁸ Эти цифры почти в 1.5 раза ниже, чем показатели для мужчин. Имеется тенденция среди женщин, что они больше попадают на рынок неформального труда, и они вынуждены мигрировать в поисках работы. Они более подвержены работе с ограниченной правовой и социальной защитой, что в свою очередь заставляет их становиться жертвой торговли людьми.¹²⁹ Хотя гендерный разрыв в оплате за последние годы сократился, зарплаты женщин выросли от 67.3% зарплаты мужчин в 2007 году до 74.3% в 2012 году, он все еще остается значительным. Этот гендерный разрыв вызывает даже больше обеспокоенности, учитывая, что уровень образования женщин, которые вовлечены в рынок труда, выше, чем уровень образования у мужчин.
164. Более высокий уровень безработицы среди женщин также связан с уходом за детьми и домашними обязанностями, которые неравномерно распределены между женщинами и мужчинами. Бремя неоплаченного труда для женщин, вероятно, увеличится, учитывая, что высокий коэффициент фертильности вызван ранними браками, но также из-за отсутствия социальных структур для ухода за детьми, больными, инвалидами и пожилыми людьми. Комитет СИДО особенно рекомендует стране в своих заключительных замечаниях от 2008 года предпринять меры по поддержке разделения домашних и семейных обязанностей между женщинами и мужчинами.¹³⁰ Комитет СИДО также призывает государство убедиться, что все программы, обеспечивающие рабочими местами, являются гендерно восприимчивыми, и что женщины получают выгоду от всех программ, поддерживающих предпринимательство. (Пожалуйста, посмотрите также на разделы 6.2 и 6.3 по бедности и занятости и Приложение 1).

5.2.4 Участие женщин в государственной и политической жизни

165. Согласно последним данным, опубликованным Национальным Статистическим Комитетом, 39.8% государственных служащих являются женщинами. Однако, они занимают только 26.4% политических должностей или позиций специалистов и 40.7% административных должностей.¹³¹

126 Доклад Омбудсмена Кыргызской Республики, с.304 и сборник НСК, 2015.

127 Доклад Омбудсмена Кыргызской Республики, с.303, 2015

128 Азиатский Банк Развития, резюме гендерного анализа

129 Размах торговли людьми в Центральной Азии, с. 49, MOM, RCMRI, 2010.

130 Заключительные замечания Комитета по Искоренению всех форм Дискриминации в отношении Женщин, 2008

131 Женщины и мужчины в Кыргызской Республике, Национальный Статистический Комитет, Бишкек 2015, с. 71 (на русском языке)

166. В настоящее время, женщины не занимают политические должности в Министерстве Внутренних Дел, Министерстве Обороны, Министерстве Сельского Хозяйства и Мелиорации, Министерстве Транспорта или Министерстве Чрезвычайных Ситуаций.¹³²
167. На июнь 2016 года, все восемь директоров Государственных Агентств и руководители одиннадцати государственных служб являются мужчинами. В Администрации Президента, 39 из 45 руководителей и заместителей являются мужчинами.
168. Женщины, ставшие депутатами парламента, испытали трудности. Выборы в Парламент 2005 года привели к тому, что ни одна женщина-кандидат не была избрана в этот орган. Новый закон был принят, который обязывает политические партии отдавать, как минимум, 30% мест в своих партийных списках кандидатам обоих полов, где один из полов должен занять, по крайней мере, одно место в каждом блоке из четырех кандидатов. Однако, эта система квотирования соблюдается только на этапе регистрации кандидатов. На практике, система не применяется при распределении мест, и женщины занимают только 18.3% мест после парламентских выборов 2015 года (смотрите также введение и раздел 4.1).¹³³ После местных выборов, проведенных в марте 2016 года, в некоторых регионах женщины занимают только 12% мест в местных советах по стране.¹³⁴
169. Таблица ниже также показывает отрицательный тренд распределения женщин на ответственных должностях, как в парламенте, так и на местном уровне с 2007 года, несмотря гендерные квоты, внедренные после выборов 2005 год, когда не одной женщины-депутата не оказалось в Парламенте.

Таблица 1. Представленность женщин на уровне принятия решений с 1995 по 2015¹³⁵

Парламентские выборы	% женщин-депутатов (Парламент)	Местные выборы**	% женщин-депутатов (местный уровень)
1995	4,7%		
2000	6,8%	1998	14%
2005	0%	2004	16%
2007*	25,5%	2008	14%
2010*	22,3%	2012	13,4%
2015*	16,7%		

*годы с момента использования механизма квотирования

** не данных до 1998 года – электронные источники

170. Что касается голосования женщин на выборах, в некоторых сельских районах, женщины не информированы о принципах конфиденциальности и прозрачности избирательного процесса¹³⁶

5.2.5 Образование девочек

171. Несмотря на то, что национальное законодательство Кыргызстана предусматривает равный доступ к образованию для мальчиков и девочек, гендерное разделение на предметах в заведениях профессионально-технического обучения остается существенным и влияет на карьерный рост и мальчиков и девочек. Это способствует горизонтальному обособлению полов на рынке труда.
172. Кыргызская Республика почти добилась гендерного равенства в образовании – от дошкольного до среднего образования. Тем не менее, негативная тенденция показывает,

132 Там же

133 Цифры на май 2016 года, которые затем упали до 16% в июне 2016 года и на 14% в августе 2016 года, после ухода в отставку. Вебсайт парламента Кыргызской Республики: <http://www.kenesh.kg>

134 Зульфия Кочорбаева, ОО «Агентство социальных технологий»

135 «Борьба с гендерным неравенством в политике в Кыргызстане» учебный пример, ПРООН в Кыргызстане

136 Интервью ПРООН



что прием девочек в средние образовательные учреждения снизился в Кыргызстане в 2008-2012 годы на 9.7 процентов, в то время как прием мальчиков сократился на 7.3 процента.¹³⁷ Инвестиции в мальчиков все еще рассматриваются как более полезные, потому что они, в конце концов, будут нести ответственность за пожилых родителей, а девочки покинут свой дом, как только выйдут замуж.¹³⁸

173. Важно отметить, что данные об уровне образования показывают, что у девочек уровень образования выше, чем у мальчиков. Данные Национального Статистического Комитета за 2014 год показывают, что 52.6 процента девочек оканчивают ВУЗы по сравнению с 47.4 процентами мальчиков. 58.6 процентов девочек оканчивают профессионально-техническое обучение, в то время как у мальчиков эта цифра равна 41.4 процентов. 54.4 процента девочек получили высшее образование по сравнению с 45.6 процентами мальчиков. Печально, что более высокий уровень образования и лучшие результаты не преобразуются в экономическую занятость и участие в политике из-за социально-культурных и экономических факторов.
174. Последние предварительные выводы ООН Женщины, которая провела качественное исследование по гендерному восприятию в обществе, указали, что причина непосещения школы девочками связана с желанием родителей прекратить обучение девочки после окончания 9 класса. Девочек поощряют выполнять работу по дому и выступать в качестве лиц, осуществляющих уход.
175. Согласно исследованию MICS 2014 года, девочки часто выпадают из школьного обучения, когда они становятся беременными, или становятся беременными, когда они покидают школу, и нет вероятности, что они завершат свое образование позже. В результате, девочки-подростки, которые не окончили школу, становятся матерями – ситуация, когда они, возможно, не готовы физически с точки зрения их репродуктивного здоровья, и эмоционально. Девочки-подростки сталкиваются с серьезными барьерами на основе гендера по их участию в жизни общества, влияющими на их образование, перспективы работы, репродуктивный выбор, выбор в браке, доступ к информации, образованию и услугам, таким как здравоохранение, и они подвержены насилию и жестокости дома, в семье, своем сообществе и школе.¹³⁹

2.3 Прогресс, достигнутый в законотворчестве

176. Несмотря на то, что трудности в установлении гендерного равенства во всех секторах действительно значительные, Кыргызская Республика сделала важные шаги за последние годы в направлении создания нормативно-правовой базы для расширения прав и возможностей женщин.
177. Как отмечается выше, Правительство ратифицировало Конвенцию по искоренению всех форм дискриминации в отношении женщин (СИДО) вместе с ее Факультативным Протоколом, который позволяет лицам подавать жалобу и запросы на рассмотрение.¹⁴⁰ Конституция Кыргызской Республики 2010 года утверждает в Статье 16(4), что «мужчины и женщины должны иметь равные права и свободы и равные возможности для самореализации».¹⁴¹ Ряд законов вступили в действие, которые рассматривают отдельные аспекты дискриминации в отношении женщин и прав женщин. Главными достижениями считаются Закон о социальной и правовой защите против домашнего насилия 2003 года, Закон о государственных гарантиях в целях обеспечения гендерного равенства 2003 года и недавние поправки к Статьям 154 и 155 Уголовного Кодекса 2013 года, которые относятся к практике умыкания невест. Благодаря инициативе женщин-парламентариев

137 Национальный обзор, с.15

138 ООН Женщины, Исследование гендерного восприятия в обществе (GSPS), презентация первоначальных выводов. 20 мая 2016 года

139 Кластерное исследование множественных индикаторов (MICS), 2014

140 Статус ратификации для Кыргызстана. На сайте Управления Верховного Комиссара по Правам Человека ООН (УВКПЧ). http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=93&Lang=EN

141 Конституция Кыргызской Республики (неофициальный перевод), Legislation online, Кыргызская Конституция – принятая референдумом 27 июня 2010 года_f_EN-3.pdf at www.legislationline.org/documents/id/5045

и лоббированию общинных организаций, подготовлен законопроект о запрете церемонии «нике» - для тех, кто моложе 17 лет. Закон прошел первое чтение в Комитете по социальным вопросам в парламенте в июне 2016 года (смотрите Приложение 1).

178. Как отмечено ранее, комплексная долгосрочная Национальная Стратегия по достижению гендерного равенства (2012-2020 годы) была принята вместе с соответствующим Национальным Планом Действий, охватывающим 2012-2014 и 2015-2017 годы. Первый НПД был разработан и поддержан финансово Правительством и гражданским обществом, и его исполнение сопровождалось ООН Женщины при поддержке ОБСЕ. Второй НПД поддерживался ПРООН. Национальный План Действий (НПД) по реализации Резолюции Совета Безопасности ООН 1325 по женщинам, миру и безопасности был принят в 2013 году при поддержке ООН Женщины и помощи со стороны ОБСЕ на 2013-2015 годы. Второй НПД поддерживался ПРООН и принят на 2016-2017 годы.
179. Другие временные специальные законодательные меры приняты для продвижения гендерного равенства в направлениях, где женщины являются недостаточно представленными.
180. Тем не менее, очевидно, что в то время как улучшение нормативно-правовой базы является важным шагом на пути достижения Целей Устойчивого Развития, в частности ЦУР 5, реализация законодательства остается наиважнейшей задачей. Хотя многие люди сейчас понимают законы, положительные практики используются в недостаточной мере для воспитания культуры, где законодательство действует последовательно, едино, без привилегий и безнаказанности.

2.4 Основные причины гендерного неравенства

181. Преодоление гендерного неравенства является ключом для продвижения устойчивого развития в Кыргызской Республике, лежащим в основе многих аспектов экономической и социальной жизни. В кыргызском обществе все еще господствуют традиционные, патриархальные ценности. Женщины в основном рассматриваются как домохозяйки и несущие ответственность за воспитание детей, хотя они могут брать на себя культурально приемлемые работы, если они не мешают их обязанностям. Предполагается, что молодые мамы возьмут на себя традиционные роли подчинения. Власть приобретается с возрастом, которая часто делегируется более пожилым женщинам, поддерживающим и сохраняющим принятые гендерные нормы, так как они существенно влияют на более молодое поколение.
182. В сельской местности особенно, женщины имеют фактически ограниченный доступ к имуществу, активам финансовым услугам, который способствует большей феминизации бедности. Эта ситуация усугубляется текущим экономическим положением, многие главы семей покинули дома в поисках работы. Общая неадекватность предоставления социальной защиты по всей стране в комбинации с прочно укоренившейся гендерной предвзятостью, стремится удержать женщин дома или на рынке неформального труда. Это подвергает женщин различным формам эксплуатации. Дополнительно, они страдают от отсутствия мер социальной защиты в здравоохранении, в частности отпуск по беременности и уходу за ребенком, пенсии и регулируемые рабочие часы.
183. В местных сообществах, многие патриархальные традиции и идеи продолжают преобладать над правовыми основами, как описано выше в разделе 5.2. Ситуация, связанная с насилием в отношении женщин и девочек, часто усугубляется реальной или воспринимаемой безнаказанностью со стороны властей и культурой замалчивания, которые могут касаться тех, кто должен быть наказан за эти преступления, включая и сотрудников правоохранительных служб. Хотя проводятся обширные обучающие тренинги для учителей, местных работников и сотрудников милиции по вопросам насилия в отношении женщин и девочек и другим гендерно чувствительным аспектам, эта работа еще не принесла ощутимых результатов.



184. Гендерные стереотипы глубоко проникли в общество, и много практической работы надо выполнить на местах с местными сообществами, чтобы преодолеть эти проблемы. Женщины, которые осмеливаются нарушать социальные нормы, остро осознают уровень стигмы. Отсутствие знаний, куда идти за помощью, социальное давление, культуральное обвинение жертвы, а также изоляция – это все факторы, которые приводят к злоупотреблениям, о которых не сообщают.
185. Участие женщин в общественной жизни ограничено социальными и институциональными барьерами. Согласно исследованию, проведенному ООН Женщины, хотя женщины участвуют в политике на местном и национальном уровне, социальные стереотипы и гендерные роли, налагаемые на них, часто ограничивают их работу. Обычно, женщин-политиков рассматривают как «переговорщиков» и «исполнителей», а мужчин считают «генераторами идей» и «лидерами». Хотя женщины-политики воспринимаются как менее коррумпированные и более действенные, тем не менее, от них ожидают исполнения обязанностей как жены и матери, прежде всего.
186. Вкратце, продолжающее доминирование патриархальных ценностей и укрепление традиций или религиозных верований наносят вред правам женщин и подрывают прогресс, достигаемый в решении вопросов гендерного равенства и расширения возможностей женщин. Ограниченные образовательные возможности для девочек, маргинализации женщин в общественной и политической жизни, и в экономике страны, размывают их права и их потенциал как участников экономической деятельности, и делают их еще более уязвимыми к насилию в отношении женщин, и рискам материнской смертности, прекращению учебы в школе, многоженству и незарегистрированным бракам. Прогресс часто подрывается присутствием слабых и коррумпированных институтов, практикующейся безнаказанности в отношении актов насилия против женщин и общим игнорированием законных прав и обязанностей. На правительственном уровне, часто происходит неправильное восприятие того, что составляет «де-юре» и «де-факто» равноправия, с незначительным учетом многочисленных факторов, которые могут затормозить реальное гендерное равенство. Даже, когда женщина поступает работать на государственную службу, это не означает, что на практике она вовлечена, и ее голос будет услышан.
188. Учитывая эти обстоятельства, продвижение гендерного равенства и расширения возможностей женщин должно стать главной национальной задачей для развития. Национальные и международные обязательства Правительства Кыргызстана, а также рекомендации договорных органов ООН, требуют, чтобы действия предпринимались с целью упразднения правовых, социальных и экономических барьеров на пути расширения прав и возможностей женщин.

2.5 Позиционирование ООН и ее потенциал в осуществлении положительного изменения

189. Государство выражает доверие и уважение системе ООН. ООН использует прямой доступ к Правительству и имеет выгоду от открытой работы своих агентств, как со стороны государства, так и от гражданского общества. Государство сотрудничает с представителями гражданского общества в направлении укрепления законодательной системы.
190. Агентства ООН демонстрируют знания и опыт в образовательных подходах к гендерному равенству и расширению возможностей женщин, и организация в настоящий момент играет важную роль в координации партнеров по развитию, работающих в области гендерного равенства и расширения возможностей и прав женщин в Кыргызстане. Мандаты всех вовлеченных агентств убеждают, что все уязвимые и маргинальные группы получают пользу от их помощи и станут сильнее в рассмотрении коренных причин гендерного неравенства. ООН может продемонстрировать обширный опыт в

успешном увязывании политики с практическими программами. Скоординированные действия агентств ООН, совмещенные с надлежащей технической помощью, имеют потенциал в продвижении гендерного равенства и расширении возможностей и прав женщин, что поможет обеспечить прочный фундамент для реализации всех Целей Устойчивого Развития (ЦУР).

2.6 Стратегические точки входа для ООН в поддержке гендерного равенства и расширения возможностей женщин

191. Комплексный подход для продвижения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин не только является ключом для достижения ЦУР 5, но также обладает потенциалом, чтобы внести значительный вклад в исполнение многих других ЦУР. Расширение возможностей женщин может служить инструментом для эффективной реализации в достижении широкого диапазона намеченных результатов.
192. Опираясь на анализ ООН Женщины, стратегические точки входа для продвижения повестки гендерного равенства и расширения возможностей женщин, включают следующее:
- **Инвестировать в образование девочек и рассмотреть гендерное неравенство в системе образования**
 - Продвижение женщин и девочек в нетрадиционной профессии не только содействует улучшению их экономических возможностей, но также рассматривает текущие стереотипы и разделение ролей между женщинами и мужчинами в обществе. Инвестиции в образование девочек-подростков приведут к более сильным, здоровым и более благополучным семьям, которые являются основой для социально-экономического развития.
 - **Улучшить доступ женщин и девочек к качественному здравоохранению и услугам планирования семьи** как мощному инструменту для расширения возможностей женщин, участие в экономической и социальной жизни и содействия развитию страны.
 - **Поддержать развитие и реализацию прочной законодательной основы и административных мер** в целях содействия фактическому участию женщин в принятии решений посредством политики и административных действий и социальных услуг для снижения бремени неоплачиваемой работы и расширения возможностей женщин участвовать на выборах, включая представителей исключенных групп, таких как этнические и языковые меньшинства и т.д.
 - **Коммуникация для изменения поведения и адвокаты для инклюзивного/открытого развития и расширения возможностей женщин на национальном и местном уровне.** Сюда относится поддержка участия женщин в общественной жизни, а также экономических и избирательных процессах. Это означает поддержка женщин, чтобы они стали проводниками изменения посредством предоставления образования, обучения и усвоения знаний на протяжении всей жизни, и экономических возможностей. Женщин не надо рассматривать как жертв, они являются акторами в своем собственном праве, вместе с агентством.
 - **Работа с молодыми людьми посредством образовательных программ для повышения осведомленности о гендерной предвзятости и ее роль в замедлении устойчивого развития.**
 - **Практическое образование по вопросам гендерного равенства и расширения возможностей женщин и разработка гендерных преобразующей программы, которая нацелена на мужчин, женщин, девочек и мальчиков.** Направления для обсуждения будут включать репродуктивное здоровье и ответственное воспитание детей, управление конфликтами и разнообразие, насилие в отношении женщин, а также ранние браки и умыкание невест.



- **Рассмотрение социального признания, и безнаказанности за, насилие в отношении женщин и девочек, и дискриминация по половому признаку.** Сюда относится демонстрация, что борьба с насилием в отношении женщин и девочек играет решающую роль в создании стабильного, безопасного и надежного общества. Женщины, мужчины и молодые люди примут участие в разработке и реализации образовательных кампаний, направленных на продвижение терпимости, уважения и многообразия. Нужны новые инновационные подходы, новые политики и программы создавались сообща с пострадавшими, к которым относились бы как ключевым экспертам.
- **Разработка политики и программы на основе доказательств.** Сюда относится разработка моделей для преобразовательного изменения, которые рассматривают коренные причины гендерного неравенства и замедляют полную поддержку женщинам. Также необходимо больше гендерного анализа и исследования. Например, здесь отсутствует подробная информация о случаях изнасилования и сексуального насилия в Кыргызстане (отчет СИДО, 2008, с.4)
- **Улучшение доступа женщин к правосудию.** Необходимо, чтобы реформа судебного сектора учитывала реальность гендерного насилия, гендерной предвзятости и других вызовов, с которыми сталкиваются женщины в настоящее время. Непрерывная поддержка необходима для гендерно восприимчивой реформы правоохранительной системы, которая должна включать в себя принцип нулевой терпимости по отношению к насилию по признаку пола. Аспекты включают в себя проверку сотрудников правоохранительных структур, борьбу с коррупцией внутри системы и внедрение надежных механизмов подотчетности. Данный процесс также позволит расширить возможности для преодоления гендерных стереотипов и распространенной дискриминации среди сотрудников правоохранительных ведомств по отношению к женщинам, сообществу ЛГБТ и тех, у кого ВИЧ положительный или кто страдает от СПИДа.
- **Поддержка реализации законодательных рамок, поворот политики к практическим действиям.** В этом отношении, ООН могла бы поддержать Правительство Кыргызской Республики в укреплении ее институтов и заполнении пробелов в реализации всех соответствующих политик. В частности, это касается Закона о гендерном равенстве, Закона о Домашнем Насилии, Закона о Ранних Браках, Закона об Умыкании Невест, Семейного Кодекса, Закона об Имуществе и Национального Плана Действий, относящегося к Резолюции Совета Безопасности ООН 1325. Это также касается предоставления экспертизы для дальнейшей разработки гендерно чувствительных индикаторов и статистики, которые можно использовать для мониторинга применения правовых рамок и, таким образом, повысить подотчетность.
- **Формирование процесса реформы государственных финансов,** чтобы обратили необходимое внимание на интересы женщин и девочек посредством бюджетирования гендерных инициатив. Системное развитие гендерно ориентированных бюджетов во всех государственных органах является критическим шагом для обеспечения более эффективного и равноправного использования государственных ресурсов.

2.7 Гендерное равенство и расширение экономических возможностей женщин как критический катализатор ЦУР:

193. Предыдущие разделы продемонстрировали решающую роль, которую должны играть гендерное равенство и расширение возможностей женщин в дальнейшем развитии Кыргызской Республики как стабильного и демократического государства, обеспечивающего безопасность и соблюдающего права человека и верховенство закона для всех своих жителей.

194. Непрерывное продвижение гендерного равенства и расширения возможностей женщин имеет сильные последствия для преобразования кыргызского общества и экономики страны. Очевидно, что для достижения ЦУР 5, гендерное равенство и расширение возможностей женщин играют важную роль, и они необходимы для выполнения большинства других ЦУР, включая ЦУР 1, покончить с бедностью, ЦУР 2, покончить с голодом, ЦУР 3, обеспечить качественное здоровье и благополучие, и ЦУР 16, продвижение инклюзивных/открытых обществ с равным доступом к правосудию. Все эти и многие другие ЦУР требуют гендерно чувствительных стратегий и расширения возможностей женщин.
- 195. Очевидно, что гендерное равенство и расширение возможностей женщин действуют как катализаторы в ускорении процесса по всем ЦУР.**
196. Учитывая преобразующий потенциал гендерного равенства и расширения возможностей женщин, ООН в Кыргызстане, как и везде, нужно принять двусторонний подход. Это позволит не только увидеть внедрение гендерных вопросов в работу всех ведомств и организаций, но и сформулировать самостоятельную гендерную цель. Такая отдельная цель, сфокусированная на вызовах, с которыми сталкиваются девочки-подростки, и где мандаты многих агентств ООН взаимодействуют со сравнительным преимуществом, чтобы добиться изменения по ряду серьезных проблем. К этим проблемам относятся материнская смертность, отсутствие надлежащих навыков и знаний экономики, безнаказанность и отсутствие государственного управления в отношении защиты женщин и девочек против насилия, и другие вызовы. Работа в этих направлениях значительно повысит вклад ООН, чтобы Кыргызстан отвечал ЦУР в целом.

Соответствующие ЦУР

ЦУР 5 Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек

- 5.1 повсеместно ликвидировать все формы дискриминации в отношении всех женщин и девочек
 - 5.2 ликвидировать все формы насилия в отношении всех женщин и девочек в публичной и частной сферах, включая торговлю людьми и сексуальную и иные формы эксплуатации
 - 5.3 ликвидировать все вредные виды практики, такие как детские, ранние и принудительные браки и калечащие операции на женских половых органах
 - 5.4 признавать и ценить неоплачиваемый труд по уходу и работу по ведению домашнего хозяйства, предоставляя коммунальные услуги, инфраструктуру и системы социальной защиты и поощряя принцип общей ответственности в ведении хозяйства и в семье, с учетом национальных условий
 - 5.5 обеспечить всестороннее и реальное участие женщин и равные для них возможности для лидерства на всех уровнях принятия решений в политической, экономической и общественной жизни
 - 5.6 обеспечить всеобщий доступ к услугам в области охраны сексуального и репродуктивного здоровья и к реализации репродуктивных прав в соответствии с Программой действий Международной конференции по народонаселению и развитию, Пекинской платформой действий и итоговыми документами конференций по рассмотрению хода их выполнения
- 5.a провести реформы в целях предоставления женщинам равных прав на экономические ресурсы, а также доступа к владению и распоряжению землей и другими формами собственности, финансовым услугам, наследуемому имуществу и природным ресурсам в соответствии с национальными законами



- 5.b активнее использовать высокоэффективные технологии, в частности информационно-коммуникационные технологии, для содействия расширению прав и возможностей женщин
- 5.c принимать и совершенствовать разумные стратегии и обязательные для соблюдения законы в целях поощрения гендерного равенства и расширения прав и возможностей всех женщин и девочек на всех уровнях

ЦУР 1 Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах

- 1.2 к 2030 году сократить долю мужчин, женщин и детей всех возрастов, живущих в нищете во всех ее проявлениях, согласно национальным определениям, по крайней мере, наполовину
- 1.4 к 2030 году обеспечить, чтобы все мужчины и женщины, особенно малоимущие и уязвимые, имели равные права на экономические ресурсы, а также доступ к базовым услугам.
- 1.b создать на национальном, региональном и международном уровнях надежные стратегические механизмы, в основе которых лежали бы стратегии развития, учитывающие интересы бедноты и гендерные аспекты, для содействия ускоренному инвестированию в мероприятия по ликвидации нищеты

ЦУР 2 Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности и улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства

- 2.2 к 2030 году покончить со всеми формами недоедания, в том числе достичь к 2025 году согласованных на международном уровне целевых показателей, касающихся борьбы с задержкой роста и истощением у детей в возрасте до пяти лет, и удовлетворять потребности в питании девочек подросткового возраста, беременных и кормящих женщин и пожилых людей
- 2.3 к 2030 году удвоить продуктивность сельского хозяйства и доходы мелких производителей продовольствия, в частности женщин, представителей коренных народов, фермерских семейных хозяйств, скотоводов и рыбаков, в том числе посредством обеспечения гарантированного и равного доступа к земле, другим производственным ресурсам и факторам сельскохозяйственного

ЦУР 3. Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте

Целевые задачи:

- 3.1 К 2030 году снизить глобальный коэффициент материнской смертности до менее 70 случаев на 100 000 живорождений
- 3.7 К 2030 году обеспечить всеобщий доступ к услугам по охране сексуального и репродуктивного здоровья, включая услуги по планированию семьи, информирование и просвещение, и учет вопросов охраны репродуктивного здоровья в национальных стратегиях и программах

ЦУР 4 Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех

- 4.3 к 2030 году обеспечить для всех женщин и мужчин равный доступ к недорогому и качественному профессионально-техническому и высшему образованию, в том числе университетскому образованию
- 4.5 к 2030 году ликвидировать гендерное неравенство в сфере образования и обеспечить равный доступ к образованию и профессионально-технической подготовке всех уровней для уязвимых групп населения, в том числе инвалидов, представителей коренных народов и детей, находящихся в уязвимом положении
- 4.6 к 2030 году обеспечить, чтобы все молодые люди и значительная доля взрослого населения, как мужчин, так и женщин, умели читать, писать и считать
- 4.7 к 2030 году обеспечить, чтобы все учащиеся приобретали знания и навыки, необходимые для содействия устойчивому развитию, в том числе посредством обучения по вопросам устойчивого развития и устойчивого образа жизни, прав человека, гендерного равенства, пропаганды культуры мира и ненасилия, гражданства мира и осознания ценности культурного разнообразия и вклада культуры в устойчивое развитие
- 4.a создавать и совершенствовать учебные заведения, учитывающие интересы детей, особые нужды инвалидов и гендерные аспекты, и обеспечить безопасную, свободную от насилия и социальных барьеров и эффективную среду обучения для всех

ЦУР 6 Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех

- 6.2 к 2030 году обеспечить всеобщий и равноправный доступ к надлежащим санитарно-гигиеническим средствам и положить конец открытой дефекации, уделяя особое внимание потребностям женщин и девочек и лиц, находящихся в уязвимом положении

ЦУР 8. Содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех

- 8.5 к 2030 году обеспечить полную и производительную занятость и достойную работу для всех женщин и мужчин, в том числе молодых людей и инвалидов, и равную оплату за труд равной ценности

ЦУР 11 Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов

- 11.2 к 2030 году обеспечить, чтобы все могли пользоваться безопасными, недорогими, доступными и экологически устойчивыми транспортными системами, на основе повышения безопасности дорожного движения, в частности расширения использования общественного транспорта, уделяя особое внимание нуждам тех, кто находится в уязвимом положении, женщин, детей, инвалидов и пожилых лиц
- 11.7 к 2030 году обеспечить всеобщий доступ к безопасным, доступным и открытым для всех зеленым зонам и общественным местам, особенно для женщин и детей, пожилых людей и инвалидов



3. Экономическая ситуация

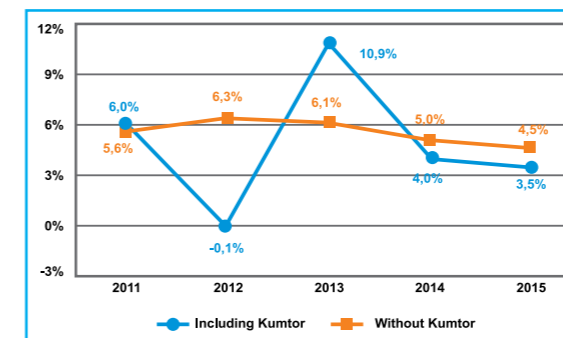
3.1 Макроэкономическое развитие

197. В рассматриваемый период, Кыргызстан вышел из статуса страны с низким доходом и вошел в группу стран с низким средним доходом согласно классификации Всемирного Банка. Но ВВП на душу населения все еще низкий: в 2015 году эти значения составляли 1,103 долларов США (при нынешнем валютном курсе) или 3,427 долларов США (при PPP).¹⁴²

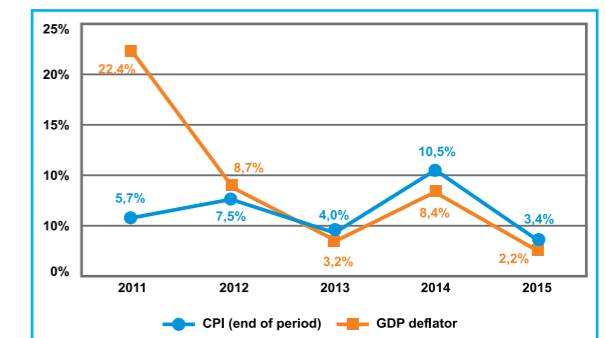
198. В 2011-2015 годах, динамика ВВП в Кыргызстане была неравномерной (Рисунок 3.1а). Среднегодовой темп роста реального ВВП составил 4.8%; это значение находится в соответствии с долгосрочным темпом роста ВВП, который равен 4.7% (для 1996-2015 годов, источник: НСК). Волатильность темпа роста ВВП в основном относится к деятельности самого крупного предприятия Кыргызстана – золоторудному предприятию Кумтор. Без Кумтора, среднегодовой темп роста ВВП в 2011-2015 годах составил 5.5%. Этот темп постепенно замедлялся, начиная с 2012 года; в 2016 году МВФ ожидает дальнейший спад темпа роста экономики до 2.2%.¹⁴³ Это замедление экономики Кыргызстана связано с ухудшением региональной обстановки (рецессия/стагнация в России и Казахстане).

Рисунок 3.1 Ключевые макроэкономические индикаторы Кыргызстана в 2011-2015 годах

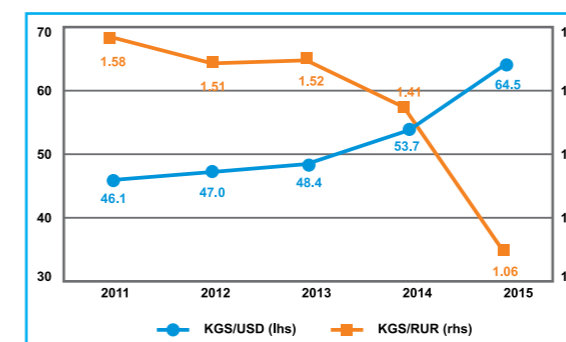
а) уровень реального роста ВВП



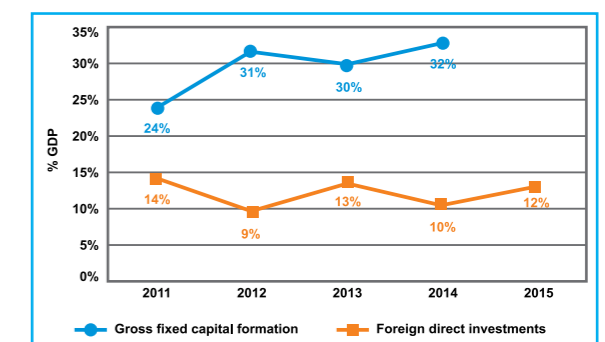
б) уровень инфляции



в) валютные курсы



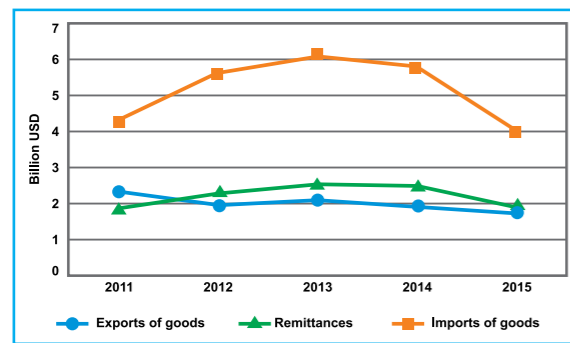
г) инвестиции



142 Источник: WDI.

143 <http://www.imf.org/en/News/Articles/2016/07/15/16/25/PR16341-Kyrgyz-Republic-IMF-Statement-at-the-end-of-a-Staff-Visit>.

е) Внешняя торговля и денежные переводы



Источники: НСК, НБКР

199. Показатель инфляции экономики в 2011-2015 годах был неравномерный с эпизодами относительно высокой инфляции (>10% в год), за которой последовали годы с низким уровнем инфляции (Рисунок 3.16). Среднегодовой уровень инфляции для данного периода времени был 6.2% и 8.7%, измеряемый индексом потребительских цен (ИПЦ) и дефлятором ВВП, соответственно. Эти уровни инфляции являются скромными по сравнению с историческими уровнями инфляции в Кыргызстане и уровнями инфляции в других странах Центральной Азии. Умеренность инфляции помогла развить финансовый сектор страны и содействовать сокращению бедности.
200. Важным фактором, влияющим на уровень инфляции, является динамика валютного курса Кыргызского сома (KGS). В течение 2002-2014 годов, Кыргызский сом был свободно привязан к Российскому рублю (RUR) с валютным курсом KGS/RUR, колеблющимся в коридоре $1.5 \pm 5\%$ (Рисунок 3.1в). Эта модель изменилась в конце 2014 года, когда Российский рубль сильно девальвировал по отношению к доллару США (с 30+ до почти 70 RUR/USD). Экономика Кыргызстана пострадала бы значительно в случае аналогичного резкого падения национальной валюты, так в 2015 году НБКР перешел к массивным интервенциям на рынке иностранной валюты для стабилизации сома к концу 2015 года на уровне 76 KGS/USD (который опять повысился на 10-12% в первой половине 2016). Так, длительные отношения KGS/RUR в пределах 1.5 сейчас подорваны, и с середины 2016 года, уровень соотношения KGS/RUR составляет почти 1. Это синхронное обесценение по отношению к USD и повышение по отношению к RUR помогло избежать высокой инфляции в 2015-2016 годах и, по существу, спасло финансовый сектор страны от коллапса, но серьезно повлияло на внешнюю конкурентоспособность кыргызской экономики.
201. Во время 2011-2015 годов валовой приток Иностраннх Прямых Инвестиций был на уровне 9-14% ВВП (Рисунок 3.1г). Вместе с отчасти возросшими сбережениями внутри страны, это позволило сохранить валовое накопление основного капитала (GFCF) растущим; в 2012-2014 годах, валовое накопление основного капитала (GFCF) было одинаковым или выше 30% ВВП. Этот исторически высокий уровень инвестиций частично объясняется массивными государственными инвестициями в энергетику и дорожную инфраструктуру.
202. Текущий счет страны всегда был в большом дефиците (15-20% ВВП в 2012-2015 годах). Импорт товаров систематически превышал экспорт товаров и денежные переводы трудящихся мигрантов – два основных источника иностранной валюты для экономики (Рисунок 3.1е). Этот дефицит финансируется притоками внешних прямых инвестиций (FDI) и внешней помощи. Все основные внешние потоки (импорт и экспорт товаров, и

денежные переводы) достигли своего максимального значения в 2013 году,¹⁴⁴ а затем начали снижаться из-за вышеуказанной ситуации с валютным курсом и кризисом в регионе, на который негативно повлиял спад международных цен на энергию. Несмотря на то, что страна является чистым импортером энергии, Кыргызстан пострадал от снижения цены на свою энергию из-за спада экономик Казахстана и России, так как сократились экспорт и денежные переводы.

203. Кыргызстан является членом ВВТО с 1998 года, участником свободной зоны торговли СНГ (с 2011 года), и подписантом Торгового Соглашения Организации Экономического Сотрудничества. В 2015 году, Кыргызстан присоединился к Евразийскому Экономическому Союзу (ЕЭС).¹⁴⁵ Все еще недостаточно доказательств для оценки экономического воздействия от вступления в ЕЭС, которые можно увидеть в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Ранние последствия этого движения включают рост миграции в Россию и денежные переводы из России по сравнению с предыдущим периодом и, особенно в соседние страны, отправляющие мигрантов, – Таджикистан и Узбекистан (смотрите детали в разделе 3.5), а также некоторый рост в финансировании кыргызского частного сектора, предоставляемом Кыргызско-Российским Фондом Развития. С другой стороны, надежды на притоки иностранных прямых инвестиций и возрастание экспорта в ЕЭС не материализовались еще; упразднение таможи на границе Кыргызстана и Казахстана помогло больше импортерам из ЕЭС, чем кыргызским экспортерам – в эти страны. Многие другие последствия ЕЭС на торговлю с ЕЭС и третьими странами трудно отделить от последствий динамики валютного курса и других внешних факторов. Например, кыргызские предприниматели начали ощущать острую конкуренцию от российского, белорусского и казахского импорта; тем не менее, это больше связано с сильным повышением кыргызского сома по отношению к валютам этих стран. Импорт товаров из Китая упал значительно в 2015 году, но это больше всего связано с фактом, что китайские товары становятся более дорогими из-за динамики валютного курса, а не из-за повышения налогов на импорт, относящийся к ЕЭС.
204. В 2015 году, Правительство утвердило План по Развитию Экспорта Кыргызской Республики на 2015-2017 годы. Он согласовал приоритет для следующих четырех сквозных направлений: (i) упрощение процедур для экспортеров; (ii) улучшение контроля качества и управления качеством; (iii) доступ к торговой информации и продвижение экспорта; и, (iv) торговые финансы. Для достижения прогресса по этим приоритетным направлениям, важно рассмотреть вопросы регулятивных и административных барьеров для торговли в стране.¹⁴⁶
205. В общем, за последние пять лет, правительству удалось сохранить макроэкономическую стабильность и удержать темпы экономического роста на уровне, обычном для Кыргызстана. Однако, в среднесрочной перспективе, внешняя экономическая среда будет усложняться, поэтому задание относительно сохранения макроэкономического баланса становится даже более важным.

Соответствующие ЦУР:

ЦУР 8. Содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех

Целевые задачи:

- 8.1 Поддерживать экономический рост на душу населения в соответствии с национальными условиями и, в частности, рост валового внутреннего продукта на уровне не менее 7 процентов в год в наименее развитых странах

144 Максимальный экспорт был зарегистрирован в 2011 году благодаря самым высоким международным ценам на золото в недавней истории – основной экспортный продукт страны.

145 Другие члены ЕЭС – это Армения, Беларусь, Казахстан и Российская Федерация.

146 Исследование ЕЭК ООН по регулятивным и процедурным барьерам торговли в Кыргызстане, Оценка потребностей. 2015.



- 8.2 Добиться повышения производительности в экономике посредством диверсификации, технической модернизации и инновационной деятельности, в том числе путем уделения особого внимания секторам с высокой добавленной стоимостью и трудоемким секторам
- 8.3 Содействовать проведению ориентированной на развитие политики, которая способствует производительной деятельности, созданию достойных рабочих мест, предпринимательству, творчеству и инновационной деятельности, и поощрять официальное признание и развитие микро-, малых и средних предприятий, в том числе посредством предоставления им доступа к финансовым услугам
- 8.5 К 2030 году обеспечить полную и производительную занятость и достойную работу для всех женщин и мужчин, в том числе молодых людей и инвалидов, и равную оплату за труд равной ценности
- 8.6 К 2020 году существенно сократить долю молодежи, которая не работает, не учится и не приобретает профессиональных навыков

ЦУР 9. Создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям

- 9.1 Развивать качественную, надежную, устойчивую и стойкую инфраструктуру, включая региональную и трансграничную инфраструктуру, в целях поддержки экономического развития и благополучия людей, уделяя особое внимание обеспечению недорогого и равноправного доступа для всех
- 9.2 Содействовать всеохватной и устойчивой индустриализации и к 2030 году существенно повысить уровень занятости в промышленности и долю промышленного производства в валовом внутреннем продукте в соответствии с национальными условиями и удвоить соответствующие показатели в наименее развитых странах
- 9.a Содействовать развитию экологически устойчивой и стойкой инфраструктуры в развивающихся странах за счет увеличения финансовой, технологической и технической поддержки африканских стран, наименее развитых стран, развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и малых островных развивающихся государств
- 9.b Поддерживать разработки, исследования и инновации в сфере отечественных технологий в развивающихся странах, в том числе путем создания политического климата, благоприятствующего, в частности, диверсификации промышленности и увеличению добавленной стоимости в сырьевых отраслях

ЦУР 17. Укрепление средств осуществления и активизация работы в рамках Глобального партнерства в интересах устойчивого развития

Целевые задачи:

- 17.1 Усилить мобилизацию ресурсов из внутренних источников, в том числе благодаря международной поддержке развивающихся стран, с тем чтобы повысить национальные возможности по сбору налогов и других доходов
- 17.4 Оказывать развивающимся странам помощь в целях обеспечения долгосрочной приемлемости уровня их задолженности благодаря проведению скоординированной политики, направленной на поощрение, в зависимости от обстоятельств, финансирования за счет заемных средств, облегчения долгового бремени и реструктуризации задолженности, и решить проблему внешней задолженности бедных стран с крупной задолженностью, с тем чтобы облегчить их долговое бремя

- 17.9 Усилить международную поддержку эффективного и целенаправленного наращивания потенциала развивающихся стран для содействия реализации национальных планов достижения всех целей в области устойчивого развития, в том числе благодаря сотрудничеству по линии Север-Юг и Юг-Юг и трехстороннему сотрудничеству
- 17.10 Поощрять универсальную, основанную на правилах, открытую, недискриминационную и справедливую многостороннюю торговую систему в рамках Всемирной торговой организации, в том числе благодаря завершению переговоров по ее Дохинской повестке дня в области развития
- 17.11 Значительно увеличить экспорт развивающихся стран, в частности в целях удвоения доли наименее развитых стран в мировом экспорте к 2020 году
- 17.13 Повысить глобальную макроэкономическую стабильность, в том числе посредством координации политики и обеспечения последовательности политики
- 17.14 Сделать более последовательной политику по обеспечению устойчивого развития
- 17.15 Уважать имеющееся у каждой страны пространство для стратегического маневра и ее ведущую роль в разработке и проведении в жизнь политики ликвидации нищеты и политики в области устойчивого развития
- 17.16 Укреплять Глобальное партнерство в интересах устойчивого развития, дополняемое партнерствами с участием многих заинтересованных сторон, которые мобилизуют и распространяют знания, опыт, технологии и финансовые ресурсы, с тем чтобы поддерживать достижение целей в области устойчивого развития во всех странах, особенно в развивающихся странах
- 17.17 Стимулировать и поощрять эффективное партнерство между государственными организациями, между государственным и частным секторами и между организациями гражданского общества, опираясь на опыт и стратегии использования ресурсов партнеров
- 17.18 К 2020 году усилить поддержку в целях наращивания потенциала развивающихся стран, в том числе наименее развитых стран и малых островных развивающихся государств, с тем чтобы значительно повысить доступность высококачественных, актуальных и достоверных данных, дезагрегированных по уровню доходов, гендерной принадлежности, возрасту, расе, национальности, миграционному статусу, инвалидности, географическому местонахождению и другим характеристикам, значимым с учетом национальных условий
- 17.19 К 2030 году, опираясь на нынешние инициативы, разработать, в дополнение к показателю валового внутреннего продукта, и другие показатели измерения прогресса в деле обеспечения устойчивого развития и содействовать наращиванию потенциала развивающихся стран в области статистики

3.2 Бедность и неравенство доходов

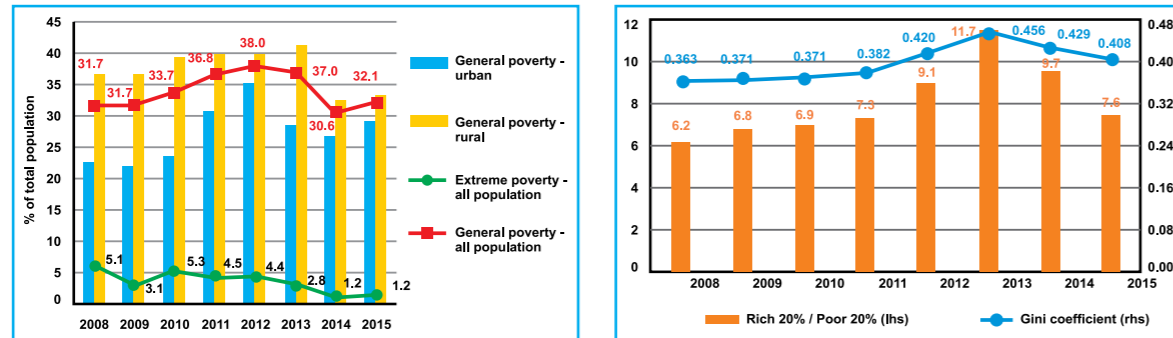
- 206. Две черты бедности используются в Кыргызстане-общая и крайняя-которые соответствуют общей и крайней чертам бедности (\$4.2 и \$2.4 PPP/человек/день, соответственно в 2015 году).
- 207. Тенденции в общей бедности не были одинаковыми в последние несколько лет (Рисунок36.2а).
- 208. После длительного периода сокращения бедности в 2005 году, общая черта бедности начала расти после глобального экономического кризиса 2008-2009 годов, за которым последовал конфликт 2010 года, который способствовал росту черты бедности на более чем 6 процентных точек в 2012 году по сравнению с 2008 годом. Со стабилизацией экономического и социального положения, черта бедности упала до 30.6% в 2014 году,



но затем опять вернулась к 32.1% в 2015 году. В 2015 году, общая черта бедности все еще была немного выше, чем в 2008 году; таким образом, в течение последних семи лет не наблюдается снижение общей бедности. Этот результат является следствием некоторого сокращения в сельской бедности и значительного возрастания в городской бедности. Разрыв между сельской и городской чертой бедности сократился от 15 процентных точек в 2008-2009 года до 4 процентных точек в 2015 году. Городская бедность стала важным фактором, который надо учитывать, хотя 68 процентов все еще присутствуют в сельской местности.

Рисунок 3.2 Бедность и неравенство

а) Черты бедности **б) Индикаторы неравенства доходов**



Источник: НСК

209. Волатильность черты общей бедности в рассматриваемый период времени частично является следствием факта, что подушевой доход большой группы населения сконцентрировался вокруг черты бедности, поэтому внешние шоки (такие как хороший/плохой с/х урожай, колебание международных цен на энергию и продовольствие, другое) легко ведут их в или из бедности.
210. Шансы стать бедными повышаются с числом детей в домашнем хозяйстве. Дети, поэтому, являются одной из наиболее уязвимых категорий населения, и детская черта бедности всегда остается выше, чем черта общей бедности в стране. За 2014 год, черта детской бедности была 37.9%, бедность в городах - 34.2% и бедность в сельской местности - 39.7%.
211. Черта крайней бедности продемонстрировала достаточно последовательную динамику. За исключением отката назад в 2010 году, наблюдался постепенный спад в крайней бедности. В 2014-2015 годах, черта крайней бедности упала до 1.2% общего населения. Наиболее вероятно, это значение уже находится внутри допустимого предела измерения, т.е. не отличается статистически от нуля. Другими словами, нынешняя черта крайней бедности и связанный с ним уровень крайней бедности потеряли свою актуальность для Кыргызстана; экономика вышла из ситуации такой острой денежной бедности. Стране либо надо отказаться от понятия черта крайней бедности и сосредоточиться на сокращении общей бедности, или пересмотреть черту крайней бедности в сторону увеличения. Дополнительно, анализ бедности надо рассматривать с учетом гендерных аспектов; бедность мужчин и женщин следует анализировать по отдельности.
212. Отсутствие сокращения общей бедности в условиях экономического роста в 2008-2015 годах можно было бы объяснить динамикой в неравенстве доходов (Рисунок 3.2б). И коэффициент Джини и соотношение дохода разделяют 20% самого богатого и 20% самого бедного сегментов населения показывают значительный рост в неравенстве между 2008 и 2013 годами. Это означает, что бедные (в смысле черты общей бедности) не получают выгоды от экономического роста. Черта бедности падает одновременно с неравенством. Все еще, неравенство в 2015 году было намного выше, чем в 2008 году.

213. Бедность тесно связана с низким уровнем продовольственной безопасности и недоеданием в Кыргызской Республике, самые бедные тратят 68 процентов своего бюджета на продовольствие. Это приводит к двусторонним отношениям, в силу чего низкий уровень продовольственной безопасности и недоедание оказывают воздействие, подрывающее здоровье, такое как задержка в росте и снижение когнитивной способности, а также восприимчивость к болезням и снижение производительности труда. Приблизительно 70% бедных и уязвимых зависят от заработков в сельском хозяйстве, многие недоедающие люди не способны работать в полную силу, чтобы выйти из бедности. Также дети, которые страдают от задержки в физическом росте и сниженных познавательных способностях, получают низкие оценки в школе, у них низкие когнитивные навыки, меньше заработная плата и больше вероятности жить в бедности. Более того, через связь поколений, женщины, страдающие от низкого роста, вероятнее всего будут иметь детей, которые также будут страдать от недоедания и жить в плохих условиях как взрослые (Международный Институт Исследования Продовольственной Политики – отчеты IFPRI).

214. Рост городской бедности и сокращение крайней бедности могут иметь ряд важных последствий для политики. Многие инструменты политики развития в области социальной защиты, развития сельской местности и так далее были разработаны с целью сокращения крайней сельской бедности. Эти политики, возможно, надо пересмотреть сейчас. Больше внимания надо уделить таким вопросам, как городская бедность, хроническая бедность,¹⁴⁷ неравенство, и неденежные измерения бедности (плохой доступ к образованию и медицинским услугам, чистой питьевой воде и другим коммунальным услугам, архаические гендерные отношения и так далее, пожалуйста смотрите соответствующие разделы данного отчета). Далее, рекомендуется, чтобы собранные данные помогли в проведении анализа бедности с позиции гендерных аспектов. Фактически, отсутствие цифр, разбитых по полу (индекс численности, т.д.), не позволяет сделать вывод, что крайняя бедность искоренена для женщин, а также для мужчин. Было бы чрезвычайно важно изучить гендерные последствия бедности через проведение многофакторного анализа с учетом всех обычных соотносительных понятий бедности (сельский/городской, число детей, уровень образования и так далее) и гендерной структуры домашнего хозяйства.

Соответствующие ЦУР:

ЦУР 1. Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах

Целевые задачи:

- 1.2 К 2030 году сократить долю мужчин, женщин и детей всех возрастов, живущих в нищете во всех ее проявлениях, согласно национальным определениям, по крайней мере наполовину
- 1.3 Внедрить на национальном уровне надлежащие системы и меры социальной защиты для всех, включая установление минимальных уровней, и к 2030 году достичь существенного охвата бедных и уязвимых слоев населения
- 1.4 К 2030 году обеспечить, чтобы все мужчины и женщины, особенно малоимущие и уязвимые, имели равные права на экономические ресурсы, а также доступ к базовым услугам, владению и распоряжению землей и другими формами собственности, наследуемому имуществу, природным ресурсам, соответствующим новым технологиям и финансовым услугам, включая микрофинансирование
- 1.5 К 2030 году повысить жизнестойкость малоимущих и лиц, находящихся в уязвимом положении, и уменьшить их незащищенность и уязвимость перед вызванными изменением климата экстремальными явлениями и другими экономическими, социальными и экологическими потрясениями и бедствиями

147 Согласно (Всемирному Банку, 2015), до 10% населения могут рассматриваться, как хронически бедные.

- 1.a Обеспечить мобилизацию значительных ресурсов из самых разных источников, в том числе на основе активизации сотрудничества в целях развития, с тем чтобы предоставить развивающимся странам, особенно наименее развитым странам, достаточные и предсказуемые средства для осуществления программ и стратегий по ликвидации нищеты во всех ее формах
- 1.b Создать на национальном, региональном и международном уровнях надежные стратегические механизмы, в основе которых лежали бы стратегии развития, учитывающие интересы бедноты и гендерные аспекты, для содействия ускоренному инвестированию в мероприятия по ликвидации нищеты

ЦУР 10. Сокращение неравенства внутри стран и между ними

Целевые задачи:

- 10.1 К 2030 году постепенно достичь и поддерживать рост доходов наименее обеспеченных 40 процентов населения на уровне, превышающем средний по стране
- 10.2 К 2030 году поддержать законодательным путем и поощрять активное участие всех людей в социальной, экономической и политической жизни независимо от их возраста, пола, инвалидности, расы, этнической принадлежности, происхождения, религии и экономического или иного статуса
- 10.4 Принять соответствующую политику, особенно бюджетно-налоговую политику и политику в вопросах заработной платы и социальной защиты, и постепенно добиваться обеспечения большего равенства

ЦУР 11 Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов

Целевые задачи:

- 11.a поддерживать позитивные экономические, социальные и экологические связи между городскими, пригородными и сельскими районами на основе повышения качества планирования национального и регионального развития
- 11.b к 2020 году увеличить на x% число городов и населенных пунктов, принявших и осуществляющих комплексные стратегии и планы, направленные на устранение социальных барьеров, повышение эффективности использования ресурсов, смягчение последствий изменения климата, адаптацию к его изменению и способность противостоять стихийным бедствиям, и разработать и внедрить в соответствии с Хиогской рамочной программой действий меры по комплексному управлению рисками стихийных бедствий на всех уровнях

3.3 Занятость в Кыргызской Республике

215. В Кыргызстане – достаточно молодое население (средний возраст составляет 24 года, а люди трудоспособного возраста составляют 60% от общей численности населения), поэтому, в стране высока потребность в новых рабочих местах.

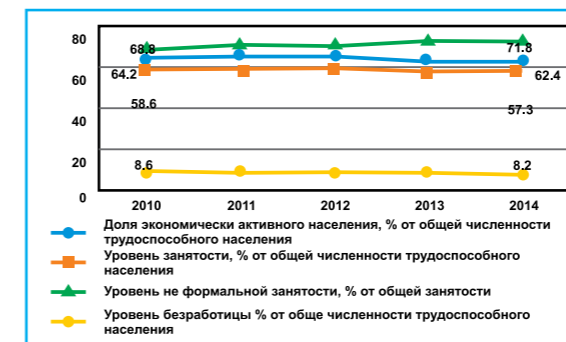
Доля экономически активного населения (LFPR) является не очень высокой (чуть выше 60%) и медленно снижается (рисунок 3.3a). Трудовая миграция является частичным объяснением относительно низкого LFPR – люди не участвуют на рынке труда Кыргызстана, потому что ищут работу за границей (см. раздел 3.5). Другое объяснение связано с гендерными различиями. Доля экономически активного населения среди женщин (50%, рисунок 3.3b)) намного ниже, чем среди мужчин (75%). Во всех

возрастных группах уровень занятости среди мужчин выше, с наибольшим разрывом, наблюдаемым в возрастной группе 25-34 лет, что во многих случаях совпадает с периодами материнства и воспитания детей¹⁴⁸ (рисунок 3.3d). Женщины, как правило, концентрируются на уходе за детьми и обязанностях по домашнему хозяйству как требует того патриархальная модель семьи, приобретающая все большую популярность в сельских районах. Другой причиной такого низкого уровня занятости должно быть отсутствие доступных структур социальной поддержки для работающих женщин. Сокращение государственного социального обеспечения после обретения независимости, такого как бесплатный или доступный уход за ребенком, вынуждает женщин оставаться дома или работать на должностях с гибким графиком, которые не мешают выполнению их домашних обязанностей.¹⁴⁹

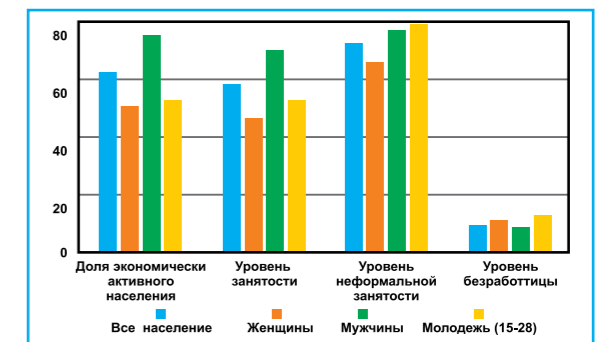
Оба эти объяснения также помогают понять низкий LFPR среди молодежи: молодые женщины заняты уходом за детьми, а молодые женщины и молодые мужчины составляют основу трудовых мигрантов.

Рисунок 3.3 Рынок труда в Кыргызстане

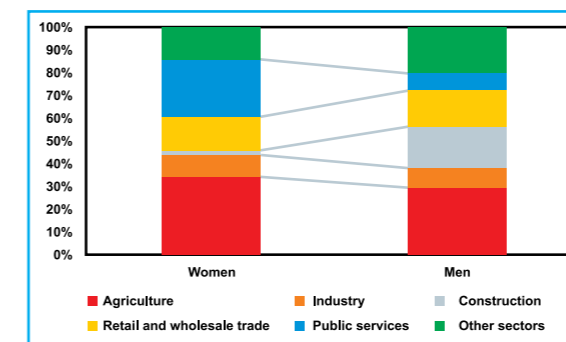
а) Динамика индикаторов рынка труда



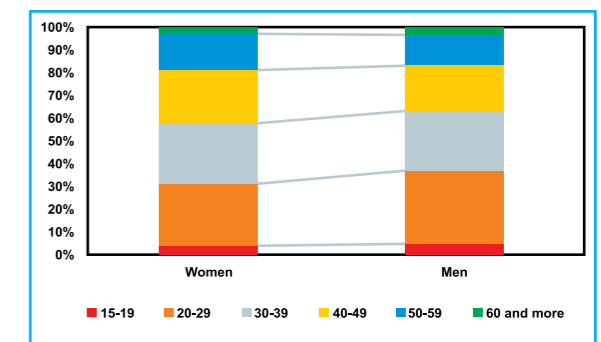
б) Индикаторы рынка труда по группам населения, 2014



в) Отраслевая структура занятости, 2014 год

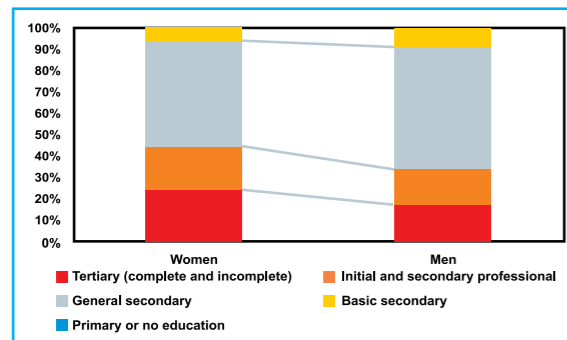


г) Возрастная структура занятости, 2014 год



148 НСК, Женщины и Мужчины, стр. 50 (На русском языке)
 149 Встреча с сотрудниками МОТ и брифинг АБР

е) Образовательная структура занятости, 2014 год



Источник: НСК, собственные расчеты

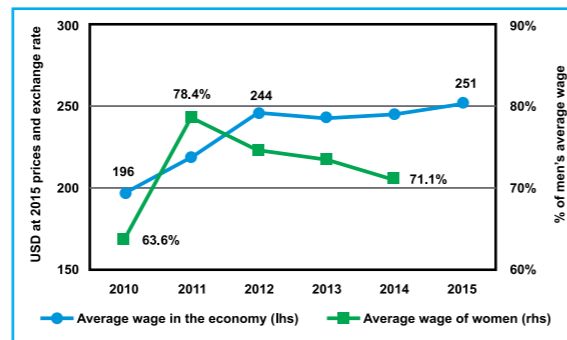
Неучастие многих людей на рынке труда Кыргызстана снижает индикаторы безработицы в стране. Уровень безработицы являлся достаточно стабильным в 2010-2014 годах, составляя более 8%, что является не столь высоким показателем согласно международным стандартам (но см. информацию ниже по частичной занятости). А именно, официальный уровень безработицы в 2014 году составлял 9.5% для женщин и 7.0% для мужчин. Фактически, женщины и молодые люди имели больше шансов быть безработными, чем мужчины среднего возраста.

Сельское хозяйство остается основным работодателем в экономике Кыргызстана – 32% от общей занятости в 2014 году (рисунок 3.3с). Другие крупные секторы занятости включают розничную и оптовую торговлю, строительство, промышленность и государственные услуги (общегосударственные органы управления, образование и здравоохранение). На рынке труда наблюдается выраженная горизонтальная и вертикальная гендерная сегрегация. Мужчины и женщины работают в отдельных отраслях, а также занимают различные уровни в рабочей иерархии; например, в строительстве, горнодобывающей отрасли и энергетике работодателями являются в основном мужчины, в то время как женщины представлены в чрезмерно большом количестве на работах в государственном секторе, оплачиваемых за счёт государственного бюджета, и, в целом, получают низкую зарплату, как, например, в сфере образования (76.6% работников) и здравоохранения (80.3%). Вследствие большой доли швейной промышленности, женщины также преобладают среди фабричных работников.

Детский труд является важной проблемой в стране. Согласно опросу НСК 2014 года, профинансированного МОТ, 580.6 тысяч детей вовлечены в какую-либо форму занятости; 71.4% из них и 27.8% от численности всех детей в возрасте 5-17 лет выполняют работу, неприемлемую для детей. Это означает некоторое улучшение по сравнению с 2007 годом, когда последнее соотношение равнялось 32.9%. С другой стороны, процентное соотношение опасного детского труда вырос с 12.5% в 2007 году до 18.6% в 2014 году. Подавляющее большинство работающих детей занято в качестве неоплачиваемых работников в семье (95%). Сельское хозяйство, торговля, бытовое обслуживание и производство являются секторами с наивысшим уровнем использования детского труда в стране.

Около 40% от общей численности занятых имеют какое-либо профессиональное образование: высшее (более 20%), среднее или начальное. Другие большей частью имеют общее или базовое среднее образование. В среднем, работающие женщины лучше образованы чем мужчины (рисунок 3.3е); среди квалифицированных работников преобладают женщины. Тем не менее, они занимают менее трети руководящих должностей в правительстве и частном секторе (данные НСК за 2014 год). Это является тревожной тенденцией, поскольку она означает, что потенциал женщин используется не полностью и их участие в качестве квалифицированных специалистов, способных внести вклад в устойчивое развитие, не ценится в полной мере.

ф) Зарботные платы



Около 70% от общей численности занятых, работает в неформальном секторе (т.е. на предприятиях, которые не являются легальными предприятиями согласно определению НСК; это включает самозанятость). Эта доля продолжает расти как показывает рисунок 3.3а. Неформальная занятость означает низкие стандарты охраны труда, отсутствие долгосрочных трудовых контрактов и защиты прав трудящихся. Часто неформальная занятость также означает частичную занятость,¹⁵⁰ которая на самом деле не позволяет зарабатывать доход, достаточный для жизни.

Также, в результате сокращения услуг поддержки, женщины очень активны в неформальном секторе, поскольку он предоставляет больше гибкости в отношении управления своим временем для выполнения традиционных задач воспитания детей, заботы о старших и ведения домашнего хозяйства. Это имеет важное последствие для их экономической стабильности, так как они не только не защищены от увольнения, но неформальный сектор также не обеспечивает такие гарантии и выплаты, как больничные, декреты и пенсии. Таким образом, существует увеличение риска для женщин попасть в группу бедности, когда они достигнут пенсионного возраста.¹⁵¹ С точки зрения Правительства также есть интерес вывести мужчин и женщин из неформальной занятости в официально зарегистрированную, при которой они будут платить больше налогов и социальных отчислений, а взамен получать социальную и трудовую защиту.¹⁵²

В целом заработные платы¹⁵³ в Кыргызстане являются невысокими (рисунок 3.3ф). Их уровень является еще одним объяснением для массового неучастия на рынке труда: для многих людей, особенно неквалифицированных женщин и молодых людей, эмигрировать или сосредоточиться на домашней работе экономичнее, чем зарабатывать небольшие деньги в качестве наемного работника. После хорошего роста в 2010-2012 годах заработные платы перестали расти в реальном выражении в 2013-2015 годах. Таким образом, наемные работники, по всей видимости, не стали бенефициарами экономического роста за последние годы. Как упоминалось выше, гендерное разделение в отраслевом распределении результатов труда приводит к разнице между заработными платами женщин и мужчин. Гендерный разрыв в заработной плате был высоким в 2010 году, затем в 2011 году разница между заработными платами женщин и мужчин значительно сократилась и сейчас постепенно снова поднимается. Временное улучшение ситуации в 2011 году можно отнести к одноразовому существенному повышению заработной платы работников в секторах образования и здравоохранения, где, как упоминалось выше, занято большинство женщин. Гендерное равенство в образовании было достигнуто в Кыргызстане много лет назад и сейчас все еще сохраняется как одно из наиболее важных достижений общества и является ключевым для укрепления положения женщин на рынке труда. Однако получение женщинами более высокого образования все еще не отражено в расширении их экономических прав и возможностей с последующим риском того, что родители и учащиеся будут умалять значимость получения высшего образования и забирать своих детей из школы, особенно в периоды экономического кризиса. Дополнительно, другой ключевой политикой, связанной с получением образования, снижения отсева девочек из школы и поддержки трудового участия женщин и профессионального развития женщин является продвижение и государственные инвестиции в экономику ухода, в том числе дошкольное образование и различные услуги по уходу за детьми и развитию детей, которые снижают бремя неоплачиваемой работы на женщин, включая продвижение и поддержку отцовского отпуска по уходу за ребенком и отцовского ухода в качестве положительной модели воспитания детей, и признание значимости неоплачиваемой работы. Все эти меры могли

150 Согласно НСК, в 2014 году 39% женщин и 24% мужчин работали менее 30 часов в неделю. Частичная занятость особенно широко распространена в сельских районах.

151 Встреча с сотрудниками МОТ, Дом ООН, май 2016 года

152 Азиатский банк развития – Гендерный анализ, краткое изложение – Стратегия странового партнерства: Кыргызская Республика, 2013–2017 гг.

153 Статистика по заработным платам является репрезентативной только для официальных предприятий. Не имеется данных по оплате работников неформальных предприятий. Понятие заработной платы не применимо к тем, кто является самозанятым (в том числе фермеры), поскольку они получают так называемый смешанный доход, сочетающий зарплату работника и прибыль предпринимателя.

бы содействовать вступлению молодых женщин на рынок труда, а работающим матерям оставаться активными на рынке труда и строить профессиональную карьеру наравне с мужчинами.

Политика правительства в сфере трудового рынка включает все традиционные меры: регулирование минимальной заработной платы, пособий по безработице и активные политические стратегии: общественные работы, программы профессиональной подготовки, микро-кредиты для безработных. Тем не менее, данные меры не являются действительно эффективными. Например, официальная минимальная заработная плата была установлена в 2016 году на уровне 1,060 кыргызских сомов /месяц (около 15 долларов США/месяц) намного ниже зарплат, предлагаемых неквалифицированным работникам на самых низкооплачиваемых предприятиях в стране. Число получателей пособия по безработице составляет меньше 500 человек (менее 1 % от общей численности официально зарегистрированных безработных). Активные политические стратегии слабо финансируются и по всей видимости не являются очень популярными среди безработных. Судя по всему, самое лучшее что может сделать правительство в текущей бюджетно-налоговой ситуации, это сосредоточиться на стимулировании создания рабочих мест на частных предприятиях, что может быть достигнуто с помощью других политических инструментов – налогообложения, финансирования, дерегулирования, социального обеспечения и т.д. (см. раздел 3.7).

Система профессионального образования, отвечающая за обеспечение рынка рабочей силы квалифицированными работниками различного уровня квалификации, сталкивается со значительными вызовами. На протяжении уже долгого периода времени институты системы профессионального образования (особенно университеты, а также технические колледжи и профессиональные училища) подготавливают выпускников, на которых нет спроса на рынке труда из-за несоответствия профессиональных навыков (например, слишком много юристов и менеджеров и слишком мало техников и инженеров) и несоответствующего качества образования. Поэтому, доступность формального образования не означает способности к трудоустройству молодого выпускника профессионального училища. Имеющиеся свидетельства (рисунок 3.3b) указывают на то, что молодежь является наиболее уязвимой категорией на рынке труда с наивысшими уровнями безработицы и неформального трудоустройства. Резкое улучшение качества и соответствия профессионального образования вместе с улучшениями в сфере общего образования (см. раздел 4.1) должны предоставить молодым людям гораздо больше шансов на рынке труда, чем они имеют сегодня.

Соответствующие ЦУР:

ЦУР8. Содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех

Целевые задачи:

- 8.2 Добиться повышения производительности в экономике посредством диверсификации, технической модернизации и инновационной деятельности, в том числе путем уделения особого внимания секторам с высокой добавленной стоимостью и трудоемким секторам
- 8.3 Содействовать проведению ориентированной на развитие политики, которая способствует производительной деятельности, созданию достойных рабочих мест, предпринимательству, творчеству и инновационной деятельности, и поощрять официальное признание и развитие микро-, малых и средних предприятий, в том числе посредством предоставления им доступа к финансовым услугам

- 8.5 К 2030 году обеспечить полную и производительную занятость и достойную работу для всех женщин и мужчин, в том числе молодых людей и инвалидов, и равную оплату за труд равной ценности
- 8.6 К 2020 году существенно сократить долю молодежи, которая не работает, не учится и не приобретает профессиональных навыков
- 8.7 Принять срочные и эффективные меры для того, чтобы искоренить принудительный труд, покончить с современным рабством и торговлей людьми и обеспечить запрет и ликвидацию наихудших форм детского труда, включая вербовку и использование детей-солдат, а к 2025 году покончить с детским трудом во всех его формах
- 8.8 Защищать трудовые права и содействовать обеспечению надежных и безопасных условий работы для всех трудящихся, включая трудящихся-мигрантов, особенно женщин-мигрантов, и лиц, не имеющих стабильной занятости
- 8.b К 2020 году разработать и ввести в действие глобальную стратегию обеспечения занятости молодежи и осуществить Глобальный пакт о рабочих местах Международной организации труда

ЦУР 9. Создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям

Целевые задачи:

- 9.1 Развивать качественную, надежную, устойчивую и стойкую инфраструктуру, включая региональную и трансграничную инфраструктуру, в целях поддержки экономического развития и благополучия людей, уделяя особое внимание обеспечению недорогого и равноправного доступа для всех
- 9.2 Содействовать всеохватной и устойчивой индустриализации и к 2030 году существенно повысить уровень занятости в промышленности и долю промышленного производства в валовом внутреннем продукте в соответствии с национальными условиями и удвоить соответствующие показатели в наименее развитых странах
- 9.3 Расширить доступ мелких промышленных и прочих предприятий, особенно в развивающихся странах, к финансовым услугам, в том числе к недорогим кредитам, и усилить их интеграцию в производственно-сбытовые цепочки и рынки

ЦУР 4. Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех

Целевые задачи:

- 4.1 К 2030 году обеспечить, чтобы все девочки и мальчики завершали получение бесплатного, равноправного и качественного начального и среднего образования, позволяющего добиться востребованных и эффективных результатов обучения
- 4.3 К 2030 году обеспечить для всех женщин и мужчин равный доступ к недорогому и качественному профессионально-техническому и высшему образованию, в том числе университетскому образованию
- 4.4 К 2030 году существенно увеличить число молодых и взрослых людей, обладающих востребованными навыками, в том числе профессионально-техническими навыками, для трудоустройства, получения достойной работы и занятий предпринимательской деятельностью
- 4.5 К 2030 году ликвидировать гендерное неравенство в сфере образования и обеспечить равный доступ к образованию и профессионально-технической подготовке всех уровней для уязвимых групп населения, в том числе инвалидов, представителей коренных народов и детей, находящихся в уязвимом положении



Цель 5 Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек

Целевые задачи:

- 5.4 и ценить неоплачиваемый труд по уходу и работу по ведению домашнего хозяйства, предоставляя коммунальные услуги, инфраструктуру и системы социальной защиты и поощряя принцип общей ответственности в ведении хозяйства и в семье, с учетом национальных условий
- 5.a провести реформы в целях предоставления женщинам равных прав на экономические ресурсы, а также доступа к владению и распоряжению землей и другими формами собственности, финансовым услугам, наследуемому имуществу и природным ресурсам в соответствии с национальными законами
- 5.c принимать и совершенствовать разумные стратегии и обязательные для соблюдения законы в целях поощрения гендерного равенства и расширения прав и возможностей всех женщин и девочек на всех уровнях

Цель 1 Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах

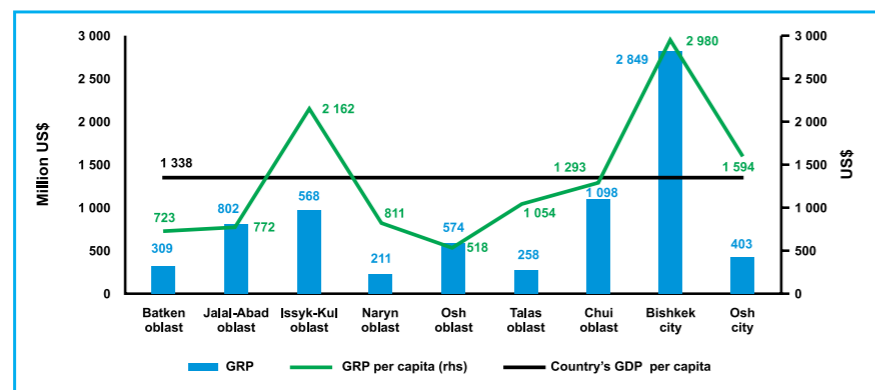
Целевые задачи:

- 1.4 к 2030 году обеспечить, чтобы все мужчины и женщины, особенно малоимущие и уязвимые, имели равные права на экономические ресурсы, а также доступ к базовым услугам, владению и распоряжению землей и другими формами собственности, наследуемому имуществу, природным ресурсам, соответствующим новым технологиям и финансовым услугам, включая микрофинансирование
- 1.b создать на национальном, региональном и международном уровнях надежные стратегические механизмы, в основе которых лежали бы стратегии развития, учитывающие интересы бедноты и гендерные аспекты, для содействия ускоренному инвестированию в мероприятия по ликвидации нищеты

3.4 Диспропорции и вызовы регионального развития в Кыргызской Республике

Развитие регионов в Кыргызстане является неравномерным. Бишкек, столица страны, и Ош, второй по величине город, лучше развиты в отношении возможностей трудоустройства и энергетики, коммуникаций и имеющейся социальной инфраструктуры. Сельские районы, особенно в южной части страны (Баткенская, Джалал-Абадская и Ошская области) – гораздо беднее.

Рисунок 3.4 Диспропорции в региональном развитии, 2014 год



Источник: НСК

В результате этих различий, разрыв валового регионального продукта (ВРП) на душу населения между самым богатым (Бишкек) и беднейшим (Ошская область) регионами страны достигает почти 6-кратного размера (рисунок 3.4). Бишкек производит почти 40% ВВП страны.

Неравенство регионального экономического развития сопровождается неравенством в социальном развитии разных частей страны. Это можно увидеть на примере разницы в Индексе человеческого развития, который колеблется от 0.634 (Нарынская область) до 0.634 (Бишкек) с 0.700 в качестве национального значения Индекса.¹⁵⁴

Существование данного разрыва в развитии приводит к значительной внутренней миграции из сельских районов и небольших городков в два города. Внутренняя и внешняя миграция (см. раздел 6.5) приводит к основному оттоку в особенности молодых людей из слаборазвитых частей страны; это могло повлиять на рост региональных различий. С другой стороны, миграция и денежные переводы мигрантов позволяют поддерживать жизнеобеспечение своих семей, спасая их от крайней нищеты. В то же время, внутренняя миграция оказывает значительное давление на городскую инфраструктуру в Бишкеке и Оше, которые никогда не проектировались для обслуживания такого большого количества людей. Данная миграция, возможно, является важным обуславливающим фактором, лежащим в основе роста городской бедности (см. раздел 6.2).

Политика регионального развития правительства (как сформулировано в НСУР на 2013-2017 годы и других документах) нацелена на создание новых рабочих мест, поддержку сельского хозяйства, горнодобывающей и других отраслей, а также расширение и восстановление инфраструктуры в менее развитых частях страны. Судя по всему, в некоторых случаях данная политика является успешной. К примеру, Таласская область в прошлом являлась одной из беднейших частей страны. Теперь она имеет одни из лучших экономических показателей среди сельскохозяйственных регионов из-за введения новых товарных культур (фасоль) и привлечения иностранных инвесторов, которые обеспечили начальную подготовку для фермеров и возможность экспортировать фасоль на международные рынки. Это изменение, конечно, заняло время (15-20 лет).

Горный рельеф страны, низкая плотность населения в некоторых её частях и ограниченное развитие транспортной инфраструктуры внутри страны, преобладание мелких производителей, которые не могут позволить себе высокие транспортные расходы, приводят к недостаточной рыночной интеграции в стране. Ценовые различия между регионами являются иногда очень высокими, например, в мае 2016 года разница в розничных ценах на молоко и картофель в различных частях страны была почти двукратной; разрыв в ценах на пшеничную муку составил более 50% (источник: НСК, собственные расчеты). Отсутствие доступа к рынкам является одним из препятствий для роста доходов сельскохозяйственных производителей. Другие виды инфраструктуры также имеют крайнюю важность. Доступ к финансовым услугам, энерго и водоснабжению, канализации и управлению отходами, качественному образованию и здравоохранению во всех частях страны являются ключевыми приоритетами. Одним из способов решения существующих пробелов в инфраструктуре является продвижение государственно-частных партнерств. Уже имеется определённая правовая база для реализации таких партнёрств, но для обеспечения их функционирования предстоит проделать ещё много работы.

Соответствующие ЦУР:

ЦУР 10. Сокращение неравенства внутри стран и между ними

Целевые задачи:

- 10.2 К 2030 году поддержать законодательным путем и поощрять активное участие всех людей в социальной, экономической и политической жизни независимо от их возраста, пола, инвалидности, расы, этнической принадлежности, происхождения, религии и экономического или иного статуса

154 Проект Доклада о человеческом развитии Кыргызстана 2016 года.

- 10.4 Принять соответствующую политику, особенно бюджетно-налоговую политику и политику в вопросах заработной платы и социальной защиты, и постепенно добиваться обеспечения большего равенства
- 10.7 Содействовать упорядоченной, безопасной, законной и ответственной миграции и мобильности людей, в том числе с помощью проведения спланированной и хорошо продуманной миграционной политики

3.5 Миграция в Кыргызской Республике

Внутренняя и внешняя миграция играет весьма важную роль в социальном и экономическом развитии страны. Столкнувшись с трудностями при нахождении достойной работы на родине, жители сельских районов и небольших городков Кыргызстана мигрировали, главным образом, в города Бишкек, Ош и Чуйскую область в поисках лучших рабочих мест и доступа к более качественным услугам (образования, здравоохранения, коммунальных услуг и т.д.) В 2000-х годах, во время быстрого экономического восстановления соседних энергоэкспортирующих стран население Кыргызстана все больше и больше мигрировало для работы в Россию и Казахстан.

Вследствие гибких требований регистрации внутри страны и безвизового режима, а также тесных/общих исторических и культурных связей с Россией и Казахстаном, трудовая миграция, по большей части, является неформальной, и поэтому не имеется официальных (и достоверных) данных о численности внутренних и внешних трудовых мигрантов. Среди экспертов существует согласие о том, что сотни тысяч кыргызских граждан вовлечены в миграционные процессы (по сравнению с 2,5 миллионами трудоспособного населения в стране). Имеющаяся косвенная подтверждающая информация позволяет предположить, что Россия является основным направлением для кыргызских мигрантов; 80-90% которых работают в этой стране. Казахстан принимает почти всех остальных мигрантов. Кыргызские трудовые мигранты также находятся в ряде других стран, но гораздо в меньших количествах из-за визовых, языковых, культурных и других барьеров.

Большинство трудовых мигрантов составляют молодые мужчины (хотя доля женщин среди кыргызских мигрантов составляет около 30%, что намного больше по сравнению с другими центрально-азиатскими мигрантами и судя по всему, их численность растёт) с общим и базовым средним образованием. Эти мигранты в основном прибывают из южной части Кыргызстана, имеющей избыток рабочей силы. Они, главным образом, заняты относительно низкооплачиваемой работой в сфере услуг (торговле, общественном питании, уборке, коммунальных службах и т.д.) и строительстве в России и других странах. Также существует другой компонент кыргызской трудовой миграции, связанный с понятием «утечки мозгов» – как молодых, так и опытных специалистов, которые находят хорошо-оплачиваемую работу в принимающих странах; география их миграции является более широкой, поскольку многие из них знают иностранные языки. Их отъезд оставляет незаполненные ниши на внутреннем рынке труда; например, многие регионы Кыргызстана страдают от нехватки квалифицированных медицинских работников, которые массово мигрируют в Казахстан и Россию.

Внешняя трудовая миграция является основным источником иностранной валюты для страны и в этой связи, является более важной, чем экспорт, ПИИ или иностранная помощь (см. Рисунок 3.1e). Мигранты, работающие в России и других странах переводят свою заработную плату назад домой своим семьям, и эти деньги являются основным движущим фактором внутреннего спроса в Кыргызстане; это также является существенной поддержкой для бедных домохозяйств, отправляющих мигрантов, особенно в сельских районах южного Кыргызстана. Денежные переводы мигрантов в Кыргызстане составляют порядка или более 30% ВВП; по данному индикатору Кыргызстан является вторым по величине реципиентом денежных переводов в мире после Таджикистана.

Миграция и денежные переводы стремительно росли до 2014 года. В 2014 году Россия вступила в экономический кризис; Казахстан также начал испытывать трудности вследствие снижения мировых цен на энергоносители и падения доходов от экспорта. Примерно в то же самое время Россия также ввела новые правила, которые сделали въезд и пребывание трудовых мигрантов в России более трудным и дорогостоящим, чем раньше. Сочетание экономического спада и роста административных трудностей привели к значительному сокращению численности мигрантов из Центральной Азии и их денежных переводов. Снижение денежных переводов является одной из основных причин замедления темпов развития экономики Кыргызстана в 2014-2016 годах.

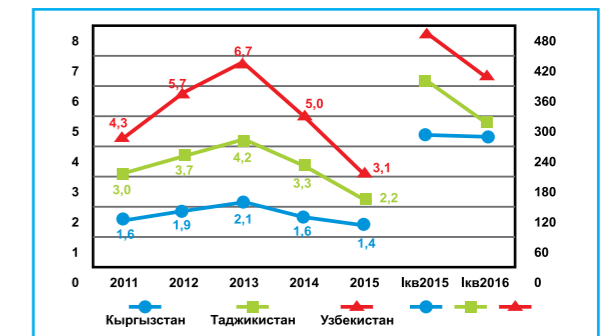
Вступление Кыргызстана в ЕАЭС в 2015 году (раздел 3.1) подразумевало иной режим для кыргызских мигрантов в России, которые теперь имеют на трудовом рынке юридический статус, схожий со статусом российских граждан. Вступление также поддержало «амнистию» почти ста тысяч кыргызских мигрантов, которые попали в черные списки для въезда в Россию из-за различных видов нарушений российского миграционного законодательства (тем не менее, свыше 100000 человек из Кыргызстана все ещё остаются в этом списке). Влияние экономического кризиса и вступление в ЕАЭС можно оценить посредством сравнительного анализа данных по миграции и денежных переводов в центрально-азиатские экономики, предоставленных российскими государственными органами (Рисунки 3.5a и 3.5b).

Рисунок 3.5 Динамика трудовой миграции и денежных переводов в 2011-2016 годах

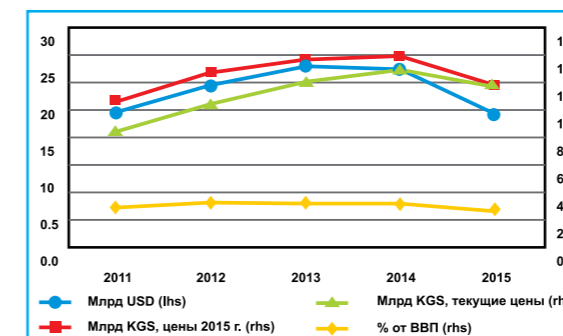
а) Численность мигрантов в России по отправляющим странам



б) Денежные переводы из России от физических лиц



в) Денежные переводы в Кыргызстан



Источники: НБКР, Центральный банк России, Министерство внутренних дел Российской Федерации

В отличие от граждан Таджикистана и Узбекистана, численность кыргызских мигрантов не упала, а продолжала постепенно расти. Данный рост можно отнести к членству в ЕАЭС, которое в какой-то степени обеспечило кыргызским мигрантам более привилегированное

(по сравнению с другими представителями из Центральной Азии) положение на российском рынке труда. Денежные переводы из России во все страны региона снизились, но денежные переводы в Кыргызстан пострадали менее всего – сокращение в 2015 году на 34% в долларах США по сравнению с 2013 годом (рекордный год для денежных переводов) в сравнении с 47% и 54% для Таджикистана и Узбекистана, соответственно. Имеющиеся данные на первый квартал 2016 года (правая часть Рисунка 3.5b) показали, что денежные переводы в Кыргызстан «восстановились» и остановили своё падение.¹⁵⁵

Помимо экономического эффекта, трудовая миграция имеет многочисленные социальные последствия. Необходимость отправить часть семьи за границу связана со сложной внутрисемейной динамикой и рисками потери семейных связей; дети часто остаются с пожилыми бабушками и дедушками или другими родственниками и не получают достаточного ухода. С точки зрения прав женщин, миграция мужей повышает их уязвимость остаться одной с детьми без достаточных финансовых средств, некоторые также упоминали о росте домашнего насилия со стороны родственников мужа.

Мигранты, особенно те, кто пребывают за пределами Кыргызстана в течение продолжительного периода времени, менее интегрированы в кыргызское общество и остаются вне системы социального обеспечения на родине. Для укрепления своего статуса в принимающих странах, многие люди решают сменить своё гражданство.

Сегодня и общество, и правительство приходят к осознанию того, что трудовая эмиграция является долгосрочным явлением и что необходимо изучать то, как жить с этим. В настоящее время правительство разрабатывает и внедряет программы с целью содействия миграционному процессу и снижения ненужных затрат на переводы, укрепления правового положения кыргызских мигрантов в принимающих странах, обеспечения более эффективного подбора для мигрантов рабочих вакансий за рубежом, предоставления более качественного профессионального обучения для тех, кто хотел бы мигрировать. Несмотря на это, согласно исследованиям МОМ, как для мужчин, так и для женщин все ещё существует опасность попадания в сети торговцев людьми и эксплуатации; считается, что женщины, готовые мигрировать, подвержены высокому риску попадания в руки торговцев людьми для сексуальной эксплуатации и домашней работы. Министерство внутренних дел Кыргызстана сообщило о 237 расследованиях за период 2002-2014 годов с 18 случаями в 2014 году, которые включали случаи принудительного труда и торговли с целью сексуальной эксплуатации.¹⁵⁶

Соответствующие ЦУР:

ЦУР8. Содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех

Целевые задачи:

- 8.8 Защищать трудовые права и содействовать обеспечению надёжных и безопасных условий работы для всех трудящихся, включая трудящихся-мигрантов, особенно женщин-мигрантов, и лиц, не имеющих стабильной занятости

ЦУР 10. Сокращение неравенства внутри стран и между ними

Целевые задачи:

- 10.7 Содействовать упорядоченной, безопасной, законной и ответственной миграции и мобильности людей, в том числе с помощью проведения спланированной и хорошо продуманной миграционной политики

155 Данные НБКР за первые пять месяцев 2016 года о денежных переводах из России, полученных посредством систем переводов денежных средств указывают на уже 5% рост по сравнению с тем же периодом 2015 года.

156 Обзор для сотрудников МОТ. Сентябрь 2016 г.

3.6 Продовольственная безопасность, сельское хозяйство и развитие сельских районов

Экономический рост и сокращение крайней нищеты за последние несколько лет позволили значительно улучшить ситуацию с продовольственной безопасностью в стране, особенно, в отношении надлежащей энергетической ценности питания (рисунок 3.6). Страна успешно достигла Цели развития тысячелетия 1, относящейся к продовольственной безопасности, и достигла целевой задачи 1с ЦРТ. Как обсуждалось в разделе 3.2, крайняя нищета, определяемая на основе уровня обеспечения потребления как минимум 2100 ккал/чел/день, больше не является проблемой для страны. Хотя голод не стоит на повестке дня развития Кыргызстана, отсутствие продовольственной безопасности (с точки зрения доступа, использования и стабильности) и недостаточное питание остаются вызовом, а значительная доля населения рискует оказаться в ситуации нехватки продовольствия в случае различных потрясений и стрессов.

В связи с недостаточным питанием задерживается рост значительной доли детей в возрасте до 5 лет (13%). Это уже является показателем хронического недоедания; более того, 3.4% детей в возрасте до 5 лет значительно отстают в своём развитии.

В Джалал-Абадской области доля детей, отстающих в развитии, доходит до 21.3%, а в Нарынской области составляет 16.4%. Основной проблемой в сфере питания является отсутствие сбалансированности потребления всех необходимых питательных веществ; пищевой рацион многих людей, особенно в сельских районах, в большей степени состоит из углеводов с недостаточным потреблением протеинов, жиров и питательных микроэлементов. Железодефицитная анемия представляет собой серьёзную проблему с коэффициентом распространённости порядка 40% у женщин репродуктивного возраста и детей в возрасте до пяти лет.

В 2015 году правительство Кыргызстана приняло Программу продовольственной безопасности и питания на 2015-2017 годы. Данная Программа основана на современном понимании вопросов продовольственной безопасности; она охватывает четыре основополагающих элемента продовольственной безопасности: наличие продовольствия, доступность продовольствия, использование и безопасность пищевых продуктов. Это радующий уход от ранее широко распространённого понимания продовольственной безопасности в качестве самообеспеченности. Для небольшой открытой экономики Кыргызстана является исключительно важным найти баланс между собственным производством продуктов питания, экспортом сельскохозяйственной продукции, в производстве которой Кыргызстан имеет сравнительное преимущество, и импортом продовольствия, производство которого не является экономически целесообразным. Для правительства ключевым также является сосредоточение усилий на вопросах питания, например, вопросах горячего питания для учащихся начальных классов с целью усовершенствования реализуемой в настоящее время универсальной программы питания в начальных школах.

Рисунок 3.6 Ключевые индикаторы продовольственной безопасности



Источник: Национальный атлас продовольственной безопасности. Кыргызская Республика 2015: Краткая информация

Проблемы наличия и доступности продовольствия тесно связаны с развитием сельскохозяйственного сектора в Кыргызстане (рисунок 3.7). Сельское хозяйство является одним из наиболее крупных секторов экономики и крупнейшим работодателем (см. раздел 3.3). Производство сельского хозяйства распределено в стране неравномерно (рисунок 3.7b) с наличием ряда районов, которые существенно зависят от сельскохозяйственной деятельности. Зерновые культуры, кормовые растения и картофель, т.е. основные продовольственные продукты и животный корм, преобладают среди выращиваемых сельскохозяйственных культур (рисунок 3.7c). Бобовые, овощи, фрукты, хлопок и ряд других товарных культур занимают гораздо меньше земли, но являются важными для страны в качестве источника доходов от экспорта. Кыргызстан исторически был страной, выращивающей табак. Теперь, вследствие рыночных цен и государственной политики, поддерживаемой партнёрами по развитию, посевная площадь табака сокращается; согласно НСК, площадь, занимаемая табаком, снизилась с 22.2 тысяч гектаров в 1993 году до 0.6 тысяч гектаров в 2015 году. Для производства сельскохозяйственных культур требуются орошаемые земли (около трёх четвертей от общей площади пахотных земель), поэтому обеспечение функционирования ирригационных систем является исключительно важным для развития сельского хозяйства Кыргызстана.

В стране увеличивается численность коров и другого рогатого скота, овец и коз, лошадей и птицы (рисунок 3.7d). Скот является предпочтительным способом сбережений для сельских (и некоторых городских) домохозяйств. Рост численности животных позволяет улучшить снабжение мясом, молоком и яйцами, в результате чего улучшается питание населения, но в то же время многие, в частности, бедные домохозяйства, все ещё не получают должной выгоды от этого изменения в рационе питания. В то же самое время, существуют весьма значительные экологические и экономические вызовы, стоящие перед устойчивостью производства животноводческой продукции. По оценкам правительства, до 50% всех пастбищ находятся на какой-либо стадии деградации; степень деградации зимних пастбищ, расположенных вблизи сельских населённых пунктов, достигает до 70%. Чрезмерный выпас является значительной и все ещё нерешённой проблемой, несмотря на попытки правительства внедрить пастбищные комитеты и другие формы самоуправления для решения проблемы рационального использования природных ресурсов.

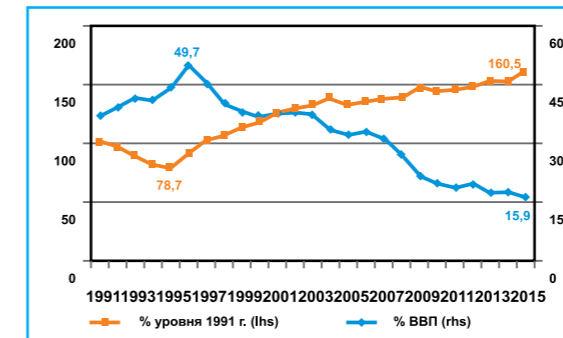
Производительность сельскохозяйственной отрасли за последние годы далека от удовлетворительной. Доля сельского хозяйства в ВВП постоянно снижается и реальные показатели роста отрасли далеки от уровня, необходимого для Кыргызстана; в 2011-2015 годах средний показатель роста валовой добавленной стоимости сельского хозяйства составлял 2.3% в год. Медленный рост сельского хозяйства можно отнести к существующей аграрной структуре (рисунок 3.7e). Данная аграрная структура основана на производстве домохозяйства, индивидуальных предпринимателей и значительном количестве мелких хозяйств (обычно одно домохозяйство и 0.5-3 гектаров пахотной земли, в 2015 году их было порядка 400 000), которые заменили в середине 1990-х годов предыдущую структуру советских времён, основанную примерно на 500 крупных хозяйствах. Уравнительная земельная реформа, проведённая в 1990-х годах, обеспечила практически все сельские домохозяйства каким-либо земельным участком; это было важным политическим шагом, который защитил страну от голода и постепенно привёл к ликвидации крайней нищеты. Однако, со временем стало ясно, что данная структура является механизмом выживания, но не двигателем роста. Мелкие фермеры, имеющие низкий уровень производительности, агрегирования, переработки и маркетинга и производящие более 90% сельскохозяйственной продукции, очень часто не имеют доступа к технологиям и знаниям, капиталу, рынкам и т.д., а также являются крупным барьером для усилий по развитию в стране.¹⁵⁷ В результате

157 Министерство сельского хозяйства (2013 г.) Стратегия агропромышленного развития Кыргызской Республики на 2013-2020 годы, Бишкек.

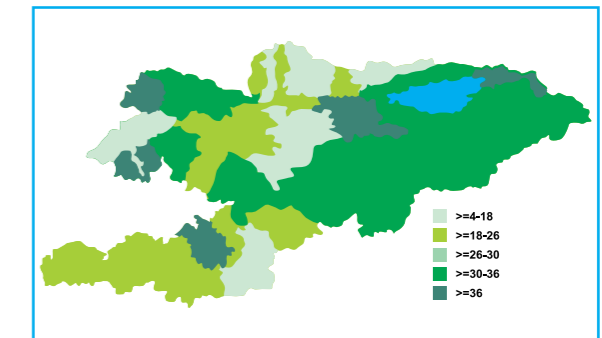
сельскохозяйственная производительность остаётся на том же уровне или снижается (рисунок 3.7f).

Рисунок 3.7 Показатели развития сельского хозяйства в Кыргызстане

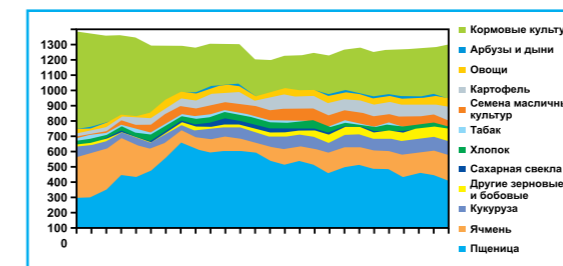
а) Добавленная стоимость сельского хозяйства



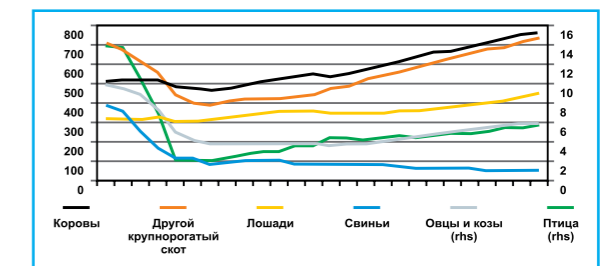
б) Доля домохозяйств в сельском хозяйстве в 2012 году, %



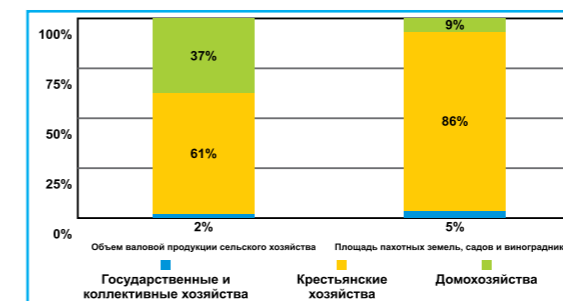
в) Сельскохозяйственные культуры



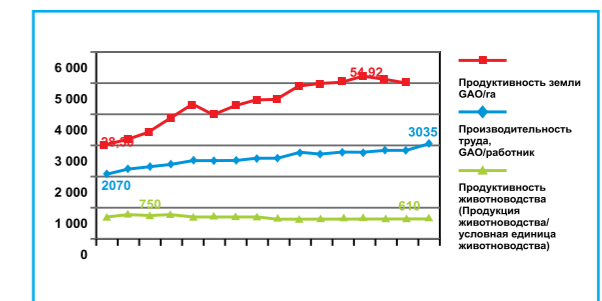
г) Животноводство



е) Аграрная структура, 2014 г.



ф) Производительность в сельском хозяйстве



Источник: НСК, собственные расчёты

Ранее производительность труда росла за счёт сокращения избыточной рабочей силы, однако её рост остановился несколько лет назад. Показатели роста продуктивности земли являются незначительными (среднегодовой показатель роста составил чуть выше 2% в 2011-2015 годах), а продуктивность животноводства снижается: рост численности скота опережает рост животноводческой продукции. Текущая модель сельского хозяйства, которая имела ряд преимуществ в прошлом, требует дальнейших реформ. В течение продолжительного времени правительство предпринимало неоднократные попытки содействия созданию сельскохозяйственных кооперативов в качестве возможного инструмента решения проблем производительности. К настоящему времени успехи в области кооперативов являются весьма скромными, поэтому возможно, что при дальнейшем развитии отрасль постепенно перейдёт к крупным частным предприятиям.

Это может повысить производительность, но оно также может повлечь за собой различные проблемы социального развития: увеличение миграции освобожденной рабочей силы в крупные города и за рубеж, растущее неравенство и т.д. Иногда результат может дать какой-либо вид договорного ведения сельского хозяйства, как показано на примере кластера по производству фасоли в Таласской области – кластер стал основным экспортером сельскохозяйственной продукции в стране. Область была одной из беднейших в стране; теперь же она стала одним из регионов с самым низким уровнем бедности.

Проблемы сельскохозяйственного и агропромышленного развития имеют прямые социальные последствия для сельских районов. Недостаточный доход сельских жителей не позволяет достичь надлежащего развития инфраструктуры в сельских районах, в том числе дорог, систем энергетики и орошения, учреждений образования и здравоохранения. Правительство пытается оказывать поддержку сельским районам, действительно, реализует весьма значительные программы перераспределения в пользу сельского населения (финансируемая государством инфраструктура, благоприятное налогообложение, пенсионные системы, социальная помощь, низкие тарифы на энергоносители и т.д.). Однако в распоряжении правительства имеется не так много ресурсов, и проблемы развития сельских районов остаются острыми. Это является важной основополагающей причиной массовой трудовой миграции внутри страны и за её пределы. Это также имеет ряд гендерных последствий, поскольку с отъездом мужчин в поисках работы в другие места/страны, женщины все чаще становятся основным источником рабочей силы в сельском хозяйстве. Низкие доходы, слабо развитая инфраструктура и небезопасные условия труда создают дополнительное бремя для работающих женщин, которые зачастую также ответственны за неоплачиваемую работу по ведению хозяйства.

Соответствующие ЦУР:

ЦУР 2. Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности и улучшения питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства

Целевые задачи:

- 2.1 К 2030 году покончить с голодом и обеспечить всем, особенно малоимущим и уязвимым группам населения, включая младенцев, круглогодичный доступ к безопасной, питательной и достаточной пище
- 2.2 К 2030 году покончить со всеми формами недоедания, в том числе достичь к 2025 году согласованных на международном уровне целевых показателей, касающихся борьбы с задержкой роста и истощением у детей в возрасте до пяти лет, и удовлетворять потребности в питании девочек подросткового возраста, беременных и кормящих женщин и пожилых людей
- 2.3 К 2030 году удвоить продуктивность сельского хозяйства и доходы мелких производителей продовольствия, в частности женщин, представителей коренных народов, фермерских семейных хозяйств, скотоводов и рыбаков, в том числе посредством обеспечения гарантированного и равного доступа к земле, другим производственным ресурсам и факторам сельскохозяйственного производства, знаниям, финансовым услугам, рынкам и возможностям для увеличения добавленной стоимости и занятости в несельскохозяйственных секторах
- 2.4 К 2030 году обеспечить создание устойчивых систем производства продуктов питания и внедрить методы ведения сельского хозяйства, которые позволяют повысить жизнестойкость и продуктивность и увеличить объемы производства, способствуют сохранению экосистем, укрепляют способность адаптироваться к изменению климата, экстремальным погодным явлениям, засухам, наводнениям и другим бедствиям и постепенно улучшают качество земель и почв

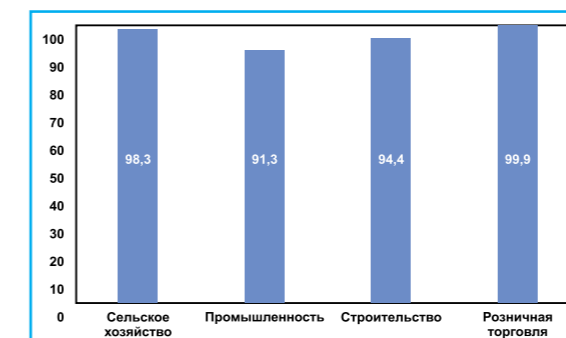
- 2.5 К 2020 году обеспечить сохранение генетического разнообразия семян и культивируемых растений, а также сельскохозяйственных и домашних животных и их соответствующих диких видов, в том числе посредством надлежащего содержания разнообразных банков семян и растений на национальном, региональном и международном уровнях, и содействовать расширению доступа к генетическим ресурсам и связанным с ними традиционным знаниям и совместному использованию на справедливой и равной основе выгод от их применения на согласованных на международном уровне условиях
- 2.a Увеличить инвестирование, в том числе посредством активизации международного сотрудничества, в сельскую инфраструктуру, сельскохозяйственные исследования и агропропаганду, развитие технологий и создание генетических банков растений и животных в целях укрепления потенциала развивающихся стран, особенно наименее развитых стран, в области сельскохозяйственного производства
- 2.c Принять меры для обеспечения надлежащего функционирования рынков продовольственных товаров и продукции их переработки и содействовать своевременному доступу к рыночной информации, в том числе о продовольственных резервах, с целью содействия ограничению чрезмерной волатильности цен на продовольствие

3.7 Развитие частного сектора

Частный сектор сегодня является основой экономики Кыргызстана. Более 90% валовой продукции во всех ключевых отраслях экономики производится частными предприятиями (рисунок 3.8a). Согласно оценкам ЕБРР доля частного сектора в ВВП Кыргызстана равна 75%. Частный сектор Кыргызстана, главным образом, состоит из микро-, малых и средних предприятий (ММСП); крупных предприятий единицы, и они сконцентрированы в отдельных отраслях экономики – горнодобывающей промышленности, связи, и ряде других производств. Кыргызские предприниматели известны в регионе благодаря своей самостоятельности и способности принимать на себя риски.

Рисунок 3.8 Показатели развития частного сектора

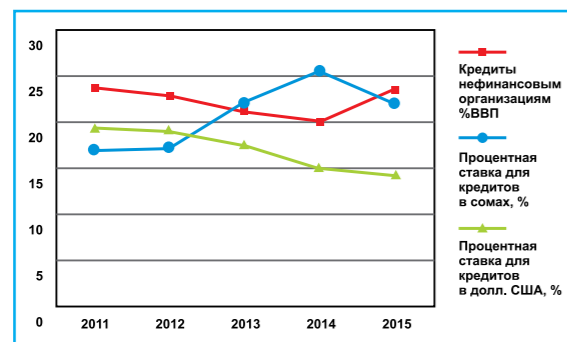
а) Доля частных предприятий в производстве продукции по отраслям экономики, 2015 г.



б) Международные рейтинги конкурентоспособности и делового климата



с) Показатели доступа к финансированию



Источник: НСК, Всемирный Банк, Всемирный экономический форум, собственные расчёты

Благодаря роли частного сектора и ММСП в экономике, деловой климат является ключевым для экономического развития страны. Во всех стратегических документах, начиная с НСУР на 2013-2017 годы, правительство Кыргызстана уделяет особое внимание улучшению делового климата путём снижения административных барьеров и бюрократии, защиты бизнеса от возможного коррупционного давления со стороны чиновников, облегчения налогообложения, улучшения доступа к инфраструктуре и финансированию и т.д. Хотя это нелёгкая задача, и на пути встречаются как успехи, так и неудачи, динамика международных индексов делового климата и конкурентоспособности (рисунок 3.8b) указывают на некоторое постепенное улучшение ситуации.

Согласно ряду индикаторов «Doing Business» Всемирного банка экономика улучшается. Согласно «Doing Business» удалённость от передового рубежа представляет собой агрегированную оценку положения страны по сравнению с передовыми странами мира; чем больше величина, тем ближе страна к достижениям международной передовой практики. Кыргызстан на сегодня находится на 67 месте среди 189 стран. Рейтинг Глобального индекса конкурентоспособности (GCI) является ещё одним инструментом сравнения экономики с передовыми примерами на международном уровне. У Кыргызстана раньше были весьма низкие показатели GCI, с которыми он входил в десятку с наихудшими показателями в сравнении со всеми странами, оцениваемыми индексом. Теперь Кыргызстан входит во второй квартиль – все ещё низкая позиция, но гораздо лучше, чем несколько лет назад.

Важным индикатором делового климата является способность экономики привлекать внутренние и иностранные инвестиции. Как показывают данные в разделе 6.1 (рисунок 3.1d), уровень инвестиций в экономику постепенно растёт, а прямые иностранные инвестиции остаются примерно на том же уровне, выражаемом в % к ВВП, т.е. они растут теми же темпами, что и ВВП. Тем не менее, общие удовлетворительные результаты не должны маскировать серьёзные проблемы, связанные с деловым климатом для иностранных инвесторов, которые часто подвергаются агрессивному давлению со стороны лоббистских групп на уровне сообществ и национальном уровне и не всегда получают необходимую защиту со стороны правительства.

Помимо делового климата, другие проблемы развития частного сектора включают нехватку квалифицированной рабочей силы (см. подробнее об этом в разделе 6.8), недостаточный доступ к инфраструктуре (например, надёжное обеспечение электричеством) и финансированию. В 2011-2014 годах доступ к финансированию постепенно улучшался (рисунок 3.8с): кредиты от банков и других кредитных учреждений нефинансовым организациям превысили 25% от ВВП (исторически наивысший показатель, хотя и весьма низкий по международным стандартам), процентные ставки снижались (все ещё оставаясь высокими в абсолютном выражении). В 2015 году из-за обесценивания кыргызского сома

по отношению к доллару США (см. раздел 3.1) финансовый сектор столкнулся с серьёзными трудностями и поэтому снизил объёмы кредитования частного сектора.

Одним из способов реагирования частного сектора Кыргызстана на неблагоприятную среду и многочисленные внешние потрясения является пребывание в тени. Неформальность позволяет добиться значительных сбережений на операционных расходах, большой гибкости, практического отсутствия барьеров для предпринимательства и, в результате, существенной вертикальной мобильности. Однако, неформальность также является барьером для предприятий, которые хотели бы расти, получать выгоды экономии от масштаба, экспорта, улучшения технологий и практики управления и использовать квалифицированную рабочую силу. Фактически, неформальные предприятия являются жизнеспособными, но имеют ограниченный потенциал роста. Возможно правительству потребуется разработка стратегии «формализации» неформальных предприятий путём предоставления положительных стимулов для получения официального статуса. Так как неформальные предприятия являются основными работодателями в стране, принудительная «формализация», возможно, не является решением, поскольку она может привести к большому сокращению занятости.

Соответствующие ЦУР:

ЦУР8. Содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех

Целевые задачи:

- 8.1 Поддерживать экономический рост на душу населения в соответствии с национальными условиями и, в частности, рост валового внутреннего продукта на уровне не менее 7 процентов в год в наименее развитых странах
- 8.2 Добиться повышения производительности в экономике посредством диверсификации, технической модернизации и инновационной деятельности, в том числе путём уделения особого внимания секторам с высокой добавленной стоимостью и трудоёмким секторам
- 8.3 Содействовать проведению ориентированной на развитие политики, которая способствует производительной деятельности, созданию достойных рабочих мест, предпринимательству, творчеству и инновационной деятельности, и поощрять официальное признание и развитие микро-, малых и средних предприятий, в том числе посредством предоставления им доступа к финансовым услугам.

3.8 Промышленное развитие и энергетическая отрасль

Промышленность является второй крупной отраслью экономики Кыргызстана (после розничной и оптовой торговли); она предоставляет рабочие места для порядка 10% от общей численности работников, занятых в экономике. Ее основные компоненты включают производство (металлургию, производство одежды, продуктов питания, строительных материалов и ряда других подотраслей), энергетику и водоснабжение, а также горнодобывающую промышленность.¹⁵⁸

Роль промышленности в ВВП и занятости населения постепенно снижается (рисунки 3.9а и 3.9b). Эта отрицательная тенденция в основном обусловлена производством, составляющим наибольшую долю промышленности. Снижение доли производства в ВВП

¹⁵⁸ Золотодобывающий рудник Кумтор (крупнейшее предприятие Кыргызстана) включает не только горнодобывающие, но также перерабатывающие предприятия, и считается частью металлургии, а не горнодобывающей отрасли. Поэтому доля горнодобывающей отрасли выглядит небольшой, а доля производства такая большая. Кумтор обеспечивает половину объёма промышленной продукции в стране.

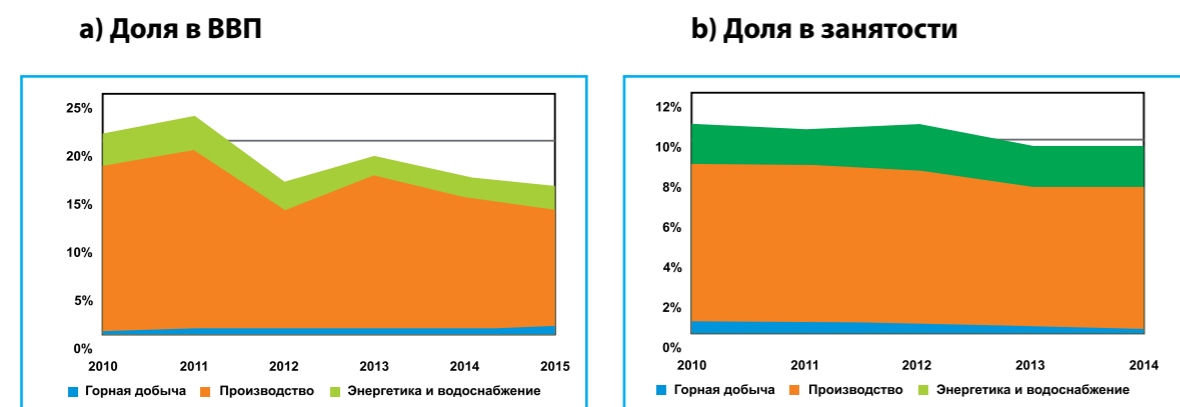


объясняется некоторым замедлением производства золота на Кумторе, в то время как спад занятости в промышленности большей частью объясняется значительным сокращением численности работников на швейных предприятиях и в пищевой промышленности. В стране отсутствует стратегия устойчивого промышленного развития, что может являться исходным фактором для промышленного спада; разработка такой стратегии представляется неотложной задачей для правительства. Создание экологически чистых промышленных и агропромышленных парков могло бы стать важным инструментом, который внесёт вклад в инклюзивное и устойчивое промышленное развитие страны.

Спад в швейной и пищевой промышленности, в которых, главным образом, заняты женщины, связан с экономическим кризисом, влияющим на регион, по крайней мере, частично. Данная отрасль экспортировала значительную долю своей продукции в Россию и другие соседние страны и конкурировала с продукцией предприятий этих стран на внутреннем рынке. С девальвацией российского рубля (см. раздел 3.1) кыргызские швейные изделия и продукты питания (к примеру, пшеничная мука) потеряли свою ценовую конкурентоспособность как на внутреннем, так и на российских рынках с отрицательными последствиями для производства и занятости. Эти внешние потрясения накладываются на хронические структурные проблемы в отрасли, включая недостаток квалифицированной рабочей силы, устаревшие технологии, отсутствие инвестиций и экономии за счёт роста производства, высокий уровень неформальности (см. раздел 3.7), зависимость от импортируемых материалов и сырья, проблем с качеством инфраструктуры. Пищевая и перерабатывающая промышленность имеет огромный потенциал для расширения и создания рабочих мест; тем не менее, в настоящее время она недостаточно развита; внутри страны перерабатывается только 7% сельскохозяйственной продукции (источник: НСК – 2013 год, собственные расчёты).

Несмотря на данные среднесрочные проблемы в развитии производства, она остаётся одной из опор экономики и потенциальным движущим фактором долгосрочного экономического развития. Этот сектор является одним из наиболее нуждающихся в квалифицированной рабочей силе; ее наличие является критически важным для развития производства.

Рисунок 6.9 Роль промышленности в экономике



Источник: НСК

В настоящее время, человеческий капитал становится основным ограничением для развития; многие исследования ссылаются на отсутствие квалифицированной рабочей силы как на более серьёзную проблему экономического развития, чем доступ к рынкам или доступ к финансам. Поэтому развитие производства тесно связано с развитием конкурентоспособной системы образования (см. раздел 4.1). Другим важным вопросом

развития производства является его способность отвечать существующим техническим требованиям и стандартам, что представляет собой важное предварительное условие для экспорта произведённой в Кыргызстане продукции за рубеж. Инфраструктура для проверки качества (стандарты, метрология, аккредитация, испытательные лаборатории, информационные и обучающие системы и т.д.) крайне слабо развита. Этот вопрос в настоящее время прорабатывается правительством при поддержке различных международных заинтересованных сторон, но предстоит сделать ещё многое, особенно в частном секторе. Частный сектор в Кыргызстане должен много инвестировать в технологические процессы, оборудование, деловую практику и переподготовку менеджеров и персонала в строгом соответствии с существующими техническими требованиями и стандартами.

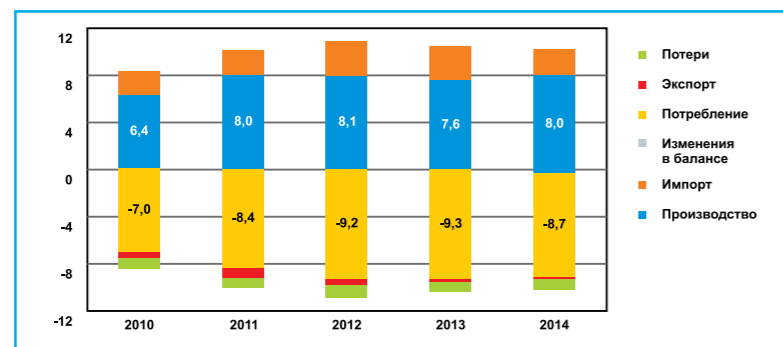
Отрасль строительных материалов составляет порядка 6 процентов от ВВП. Деятельность предприятий в отрасли базируется, главным образом, на собственных источниках сырья. В предыдущий период времени существовал баланс между производством сырья для строительных материалов, в том числе цемента, кирпича, каменного литя и облицовки, и местным и региональным спросом. Однако, бум в строительной отрасли привёл к тому, что спрос превышает объёмы производства, а другие строительные материалы при этом импортируются. Начиная с 2006 года, отрасль строительных материалов испытала определённую степень стабилизации. В настоящее время отрасль строительных материалов Кыргызстана сталкивается с рядом вызовов, связанных с неэффективным управлением. Из-за отсутствия финансирования Правительство не в состоянии проводить периодические проверки и предоставлять услуги по лицензированию, что приводит к неустойчивому использованию ресурсов и недоступности надёжных источников строительных материалов. Местное строительство, производство и, косвенно, сельскохозяйственная отрасль сталкиваются с ограничениями, вызванными острым дефицитом недорогих строительных материалов; отсутствием доступа к энергосберегающим и экологически чистым технологиям производства материалов; нехваткой адаптируемых технологий на основе местных источников материалов и рабочей силы; неиспользуемым потенциалом управления отходами сельского хозяйства и промышленности; отсутствием возможностей трудоустройства, ведущих к бедности.

Горнодобывающая промышленность (за исключением Кумтора), по-видимому, играет ограниченную роль в выпуске продукции и обеспечении занятости, но она становится основным участником, вносящим вклад в государственный бюджет. Горнодобывающая отрасль также является важным работодателем в некоторых отдалённых районах страны, где расположены месторождения. Развитие горнодобывающей отрасли осложняется нерешёнными проблемами между общинами, правительством и горнодобывающими компаниями. Общины в районах горной добычи беспокоятся о получении своей доли от добычи полезных ископаемых, а также экологических последствиях от разработки месторождений. Эти опасения очень часто затрудняют или делают невозможным ведение горных работ. Это отталкивает многих потенциальных инвесторов от участия в горнодобывающих проектах в Кыргызстане. Правительство с переменным успехом пытается регулировать отношения между компаниями и общинами. Поэтому общины, горнодобывающие компании и правительство не получают всей возможной выгоды от богатых минерально-сырьевых ресурсов страны. В настоящее время правительство работает над согласованием интересов заинтересованных сторон в горнодобывающей отрасли с целью создания благоприятной среды, которая обеспечила бы справедливое распределение выгоды для общин и эффективную защиту интересов инвесторов.

Энергетическая система и её надёжность является крайне важным компонентом инфраструктуры Кыргызстана. Объём производства, передачи и распределения энергии в стране находятся в состоянии стагнации и не отвечают в полной мере потребностям экономики (рисунок 3.10). Кыргызстан всегда импортировал минеральное топливо, но раньше он являлся нетто-экспортёром электроэнергии; сегодня он – нетто-импортёр. Потери при производстве и распределении электроэнергии являются весьма значительными и то,

что показано на рисунке, может представлять лишь часть реальных энергетических потерь, если принять во внимание расточительные привычки потребителей. Энергетическая отрасль экономики сталкивается с многочисленными вызовами, связанными с серьёзным недостатком инвестиций в отрасль в предыдущие десятилетия и неэффективным управлением отрасли в прошлом. Улучшения в управлении отраслью, обеспечивающие прозрачность и предотвращение ненадлежащего использования энергетических ресурсов (особенно гидроэнергии и угля) являются ключевыми аспектами для реформ в отрасли. Только когда население увидит ряд положительных шагов в сторону такой прозрачности, оно сможет принять другой остро необходимый компонент реформ – реформирование тарифов на электричество, которое откладывалось в течение продолжительного времени по политическим причинам, но также и потому, что правительство рассматривало тарифы в качестве инструмента своей политики социальной защиты. Данные тарифы являются очень низкими согласно международным стандартам (например, для населения 1 КВ/ч стоит чуть больше 0.01 доллара США; тарифы для промышленных или сельскохозяйственных потребителей выше примерно на 50%, чем тарифы для населения) и не дают возможности для инвестиций и устойчивого развития отрасли. В 2014 году правительство приняло Среднесрочную тарифную политику на 2014-2017 годы, которая предусматривает постепенное увеличение тарифов для населения до уровня чуть меньше 0.02 долларов США (по обменному курсу на середину 2016 года) с пропорциональным повышением для других категорий потребителей.

Рисунок 3.10 Энергетический баланс Кыргызстана



Источник: НСК, собственные расчёты

Хотя тарифы и являются важными, в отрасли существует много других проблем. Распределительные сети устарели и изношены. Пожалуй, восстановление распределительных систем и производственного оборудования (Токтогульской и других гидроэлектростанций) являются более приоритетными инвестиционными проектами, чем крупные инвестиции в новые генерирующие мощности. Развитие более мелких гидроэлектростанций также могло бы стать выгодным для устойчивости энергетической системы страны на более долгосрочную перспективу.

Энергоэффективность и внедрение энергосберегающих технологий и решений представляют собой ещё один важный вызов. Низкие тарифы и отсутствие ресурсов для инвестиций сдерживают переход предприятий и населения к более энергоэффективным производственным технологиям и стилю жизни. Это также оттесняет на второй план использование других источников возобновляемой энергии (биогаза, ветра, солнечной энергии, малой гидроэнергетики и т.д.), которые имеются в Кыргызстане в избытке, но остаются дорогостоящими вариантами по сравнению с электричеством, производимым на гидро- и угольных электростанциях. Частично, распространение возобновляемых источников энергии можно также отнести к недостаточной осведомлённости населения и деловых кругов о наиболее экономически эффективных способах использования возобновляемых

энергоресурсов; поэтому может быть необходимым продолжать и активизировать пропагандистские усилия в этом направлении и реализацию демонстрационных проектов.

При распределении возможной выгоды от улучшения в энергетической отрасли могут иметь место гендерные различия. Из-за перебоев и недостаточного энергоснабжения, многие женщины, особенно в сельской местности, не могут использовать бытовую технику и приспособления для облегчения труда, такие как автоматические (электрические) стиральные машины, электрические утюги, пылесосы и микроволновые печи. Перебои в подаче и дефицит электроэнергии на уровне домохозяйств увеличивают время, затрачиваемое женщинами на домашнюю работу, и сокращают время на образование, деятельность, приносящую доход, семью и общественную деятельность, а также досуг. Кроме того, традиционные виды топлива больше загрязняют окружающую среду и поскольку женщины чаще всего находятся дома и используют печи для отопления или приготовления пищи, они больше подвергаются какому-либо вредному воздействию. Однако, энергетические проекты, как правило, не нацелены на потребности или приоритеты женщин, их роли, и таким образом, ничтожная доля финансирования идет на предоставление женщинам более усовершенствованных способов приготовления пищи.¹⁵⁹

Соответствующие ЦУР:

ЦУР 7. Обеспечение доступа к недорогим, надёжным, устойчивым и современным источникам энергии для всех

Целевые задачи:

- 7.1 К 2030 году обеспечить всеобщий доступ к недорогому, надёжному и современному энергоснабжению
- 7.2 К 2030 году значительно увеличить долю энергии из возобновляемых источников в мировом энергетическом балансе
- 7.3 К 2030 году удвоить глобальный показатель повышения энергоэффективности
- 7.a К 2030 году активизировать международное сотрудничество в целях облегчения доступа к исследованиям и технологиям в области экологически чистой энергетики, включая возобновляемую энергетику, повышение энергоэффективности и передовые и более чистые технологии использования ископаемого топлива, и поощрять инвестиции в энергетическую инфраструктуру и технологии экологически чистой энергетики
- 7.b К 2030 году расширить инфраструктуру и модернизировать технологии для современного и устойчивого энергоснабжения всех в развивающихся странах, в частности в наименее развитых странах, малых островных развивающихся государствах и развивающихся странах, не имеющих выхода к морю, с учетом их соответствующих программ поддержки

ЦУР 9. Создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям

Целевые задачи:

- 9.1 Развивать качественную, надёжную, устойчивую и стойкую инфраструктуру, включая региональную и трансграничную инфраструктуру, в целях поддержки экономического развития и благополучия людей, уделяя особое внимание обеспечению недорогого и равноправного доступа для всех

¹⁵⁹ АБР, Гендерная оценка страны, Кыргызская Республика, июль 2015 года



- 9.2 Содействовать всеохватной и устойчивой индустриализации и к 2030 году существенно повысить уровень занятости в промышленности и долю промышленного производства в валовом внутреннем продукте в соответствии с национальными условиями, и удвоить соответствующие показатели в наименее развитых странах
- 9.3 Расширить доступ мелких промышленных и прочих предприятий, особенно в развивающихся странах, к финансовым услугам, в том числе к недорогим кредитам, и усилить их интеграцию в производственно-сбытовые цепочки и рынки
- 9.4 К 2030 году модернизировать инфраструктуру и переоборудовать промышленные предприятия, сделав их устойчивыми за счёт повышения эффективности использования ресурсов и более широкого применения чистых и экологически безопасных технологий и промышленных процессов, с участием всех стран в соответствии с их индивидуальными возможностями
- 9.5 Активизировать научные исследования, наращивать технологический потенциал промышленных секторов во всех странах, особенно развивающихся странах, в том числе путём стимулирования к 2030 году инновационной деятельности и значительного увеличения числа работников в сфере исследований и развития в расчёте на 1 млн. человек, а также государственных и частных расходов на исследования и развитие
- 9.a Содействовать развитию экологически устойчивой и стойкой инфраструктуры в развивающихся странах за счёт увеличения финансовой, технологической и технической поддержки африканских стран, наименее развитых стран, развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и малых островных развивающихся государств
- 9.b Поддерживать разработки, исследования и инновации в сфере отечественных технологий в развивающихся странах, в том числе путём создания политического климата, благоприятствующего, в частности, диверсификации промышленности и увеличению добавленной стоимости в сырьевых отраслях

4 Социальная система в Кыргызской Республике



4.1 Система образования

Система образования Кыргызстана включает дошкольные учреждения, начальные и средние школы,¹⁶⁰ а также учреждения начального, среднего и высшего профессионального образования. Конституция страны гарантирует базовое среднее образование (9 классов) для каждого гражданина страны и провозглашает его обязательным. Общее (высшее) среднее образование предоставляется бесплатно для всех желающих получить его, но не является обязательным. Система образования включает 1.2 тысяч дошкольных учреждений, 2.2 тысячи школ, более 100 училищ, предоставляющих начальное профессиональное образование, 130 среднеспециальных учебных заведений и 52 университета (данные за 2015 год, источник: НСК). Количество учащихся на всех уровнях образования превышает 1.5 миллиона или 25% от общей численности населения в стране. Страна поддерживает практически всеобщий доступ к начальному и базовому среднему образованию (см. Рисунок 4.1а), хотя хотелось бы видеть гораздо более высокие чистые коэффициенты охвата образованием, которые в настоящее время находятся на уровне 90% для начального образования и 80% для среднего образования. Численность детей, не посещающих школу, упала с 25 тысяч в 2010 году до 8 тысяч в 2014 году (источник: Институт статистики ЮНЕСКО). Общий коэффициент зачисления в дошкольные учреждения является скорее низким на уровне около 25% (по сравнению с 34% в 1990 году) и лишь 6% в сельской местности; однако здесь наблюдается некоторый прогресс за последние годы, поскольку коэффициенты в 2005 и 2010 годах составляли 13% и 19%, соответственно. Дошкольное образование является бесплатным (за исключением частных учреждений), но не является обязательным и не гарантируется каждому ребенку. Большинство детей в стране не участвует в каких-либо видах программ раннего обучения детей и, таким образом, не получают подготовку к школе и обладают ограниченными когнитивными навыками и навыками общения.¹⁶¹ Кроме того, работа учреждений для детей с нарушениями физического и психического здоровья неудовлетворительна, а их количество недостаточно, что значительно влияет на способность матерей работать. В результате это отрицательно сказывается на участии женщин на рынке труда, поскольку женщины не могут устроиться на оплачиваемую работу, а в ряде случаев женщины с хорошим образованием увольняются с работы для того, чтобы ухаживать за своими детьми.¹⁶² Правительство пытается воссоздать очень часто одна и та же школа обслуживает всех учащихся в районе с 1 по 11 класс (последний класс). тановить услуги дошкольного образования в различных формах: неполный рабочий день, полдня, почасовые услуги, ТВ-программы для дошкольников и так далее, но количество доступных учреждений пока ещё весьма ограничено, учитывая существующий спрос.¹⁶³ Спрос частично удовлетворяется частными дошкольными учреждениями, но они конечно доступны только для населения, входящего в верхний сегмент распределения доходов.

Равный доступ к образованию является частью стратегической политики Кыргызстана по достижению фактического гендерного равенства. Несмотря на трудности переходного периода и экономический кризис, который также повлиял на Кыргызстан, страна смогла сохранить достижения в области обязательного образования. Коэффициенты охвата образованием для девочек и мальчиков приблизительно равны на всех уровнях от дошкольного до среднего. Однако обзор 2015 года показывает, что охват средним образованием девочек в период 2008-2012 гг. снизился на 9.7%, в то время как охват мальчиков снизился на 7.3%.¹⁶⁴ К сожалению, отсутствует официальная статистика о численности девочек и мальчиков, не завершивших учёбу, поскольку такая статистика не ведётся, а обучение в школе после девятого класса не является обязательным.¹⁶⁵ Любопытно то, что на уровне университетов значительно больше учащихся женского пола, чем мужского, но, как упоминалось ранее, это не всегда ведёт к более высоко оплачиваемой работе.

160 Очень часто одна и та же школа обслуживает всех учащихся в районе с 1 по 11 класс (последний класс).

161 ФАО, Гендерное равенство в сельском Кыргызстане, 2016 год, стр. 19

162 Встреча с ОГО 17 мая 2016 года, Дом ООН. Азиатский банк развития – Гендерный анализ, краткая справка

163 Встреча с заместителем министра, Министерство образования, Бишкек, 16 июня 2016 года.

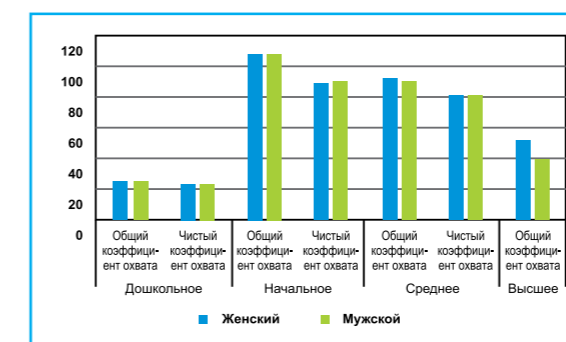
164 Национальный обзор, стр. 15

165 Там же, стр. 14

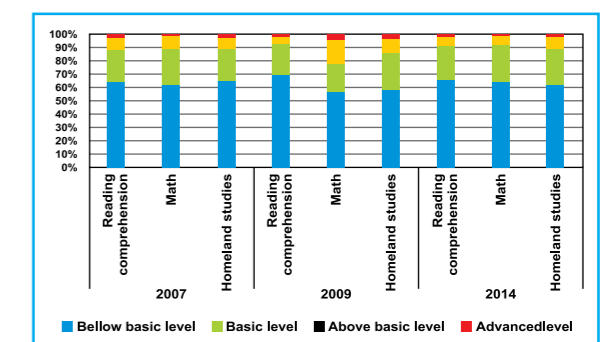
Показатели охвата образованием в городской местности (особенно, в Бишкеке и Оше) всегда выше, чем в сельской местности; это другая сторона той же проблемы регионального неравенства, в возможно самой важной и чувствительной области социальной жизни. Было бы важно далее изучить расхождения по отчисленным учащимся путём проведения глубинных исследований, а также ведения гендерной статистики отчисленных из школы после 9 класса и сбора информации о коренных и истинных причинах прекращения обучения как для мальчиков, так и для девочек. Несмотря на финансовые ограничения, в 2006 году Правительство вновь ввело школьное питание с созданием национальной программы школьного питания для детей, обучающихся в 1-4 классах начальных школ, и ежегодно выделяет 475 миллионов кыргызских сомов из государственного бюджета. Имеются свидетельства того, что данная программа внесла значительный вклад в посещаемость и удержание детей в школах, особенно, детей из уязвимых слоёв населения.

Рисунок 4.1 Индикаторы образования

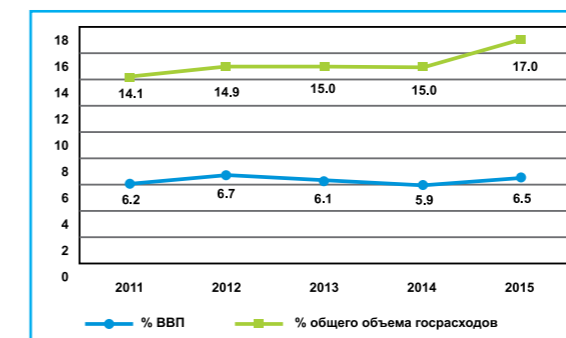
а) Показатели охвата образованием, 2014 год



б) Качество образования – Результаты NSBA 2014 года



в) Государственные расходы на образование



Источник: НСК, Институт статистики ЮНЕСКО, ЦК МФ, собственные расчёты

Гендерное разделение по специальностям как в техническом, так и профессионально-техническом образовании (ТПТО) значительно и влияет на карьерные перспективы и мальчиков, и девочек, а также способствует горизонтальной сегрегации на рынке труда. Девочек, продолжающих своё обучение, обычно поощряют получить специальность в низкооплачиваемых отраслях. Девушки-студентки обычно сосредоточены в таких сферах обучения, как образование, здравоохранение, услуги, пошив одежды и ремесло. Одной из задач Национального плана действий по гендерному равенству на 2012-2014 гг. правительства было сокращение гендерного дисбаланса на рынке труда путём диверсификации видов работ, выполняемых женщинами и мужчинами. Это задача пока ещё не была достигнута, и одна из причин связана с отсутствием соответствующего бюджета для полного осуществления этих программ.

Данное секторальное разделение будет иметь решающее влияние на их способность вступить на рынок труда и на их экономическое положение, но не только. Расширение экономических прав и возможностей женщин может также иметь существенное влияние на снижение уязвимости женщин перед насилием.

Страна сделала большой вклад в разработку современной системы тестирования и качественной оценки в области образования. Кыргызстан создал получившее всеобщее признание *общереспубликанское* тестирование, служащее в качестве вступительного экзамена во все университеты страны. Тест проводится независимо от учебных заведений и, помимо служения своей непосредственной цели зачисления в университет, он даёт картину ситуации качества образования. Также существует ряд других инструментов диагностики качества образования в стране. Наличие данных инструментов позволяет определить возможно основную проблему в развитии системы образования – низкое качество образования. Все национальные и международные оценки качества образования, проведённые в течение последних 10-15 лет, указывают на очень низкое качество образования, не демонстрирующее улучшений.

Один из последних опросов такого рода – Национальная выборочная оценка для четвероклассников, был проведён в 2004 году (см. рисунок 4.1b); он проверил знание и навыки школьников по трём основным предметам: понимание прочитанного на государственном языке, математика и родиноведение. Согласно данным этого опроса, более 60% учащихся продемонстрировали знания ниже базового уровня, и только 10% учащихся показали знания выше базового уровня. Сравнение результатов данного опроса в 2007 и 2014 годах не предоставило свидетельств какого-либо улучшения в качестве образования. Исследование также предоставляет доказательство значительного неравенства в успеваемости: девочки учатся намного лучше, чем мальчики, а дети, посещающие школы в Бишкеке, показывают более высокие результаты, чем школьники из сельской местности, у учащихся из школ с русским языком обучения более хорошие результаты, чем у учащихся, посещающих школы с кыргызским или узбекским языком обучения. Успеваемость по математике является особенно низкой. Доля и распределение неуспевающих в данном исследовании аналогичны тем, которые представлены другими оценками качества (например, PISA 2006 и 2009 годов для 9-классников или общереспубликанский тест). Низкое качество общего образования оставляет детей и молодёжь неподготовленными к эффективной деятельности в современном обществе и глобализованном мире. Это представляет собой очень серьёзный вызов для долгосрочного развития страны и без какого-либо преувеличения, если в ближайшем будущем не будут предприняты эффективные шаги, это может отрицательно сказаться на всех других усилиях правительства и общества в области управления, экономического и социального развития.

Улучшение качества образования требует скоординированных усилий со стороны правительства и общества. Оно должно включать повышение профессиональной подготовки учителей и создание для них компенсационных систем, ориентированных на качество, разработку современных учебных планов, учебных пособий и т.д. Правительство пытается решить проблемы в системе образования; оно приняло Стратегию развития образования в Кыргызской Республике на 2012-2020 годы. Уровень государственных расходов на образование является сравнительно высоким (рисунок 4.1c). Правительство регулярно расходует 6-7% от ВВП на образование (больше чем многие страны в регионе, хотя гораздо меньше уровня стран ОЭСР), что составляет порядка одной шестой от общего объёма госрасходов и отводит образованию второе по объёму расходов место после социальной защиты и социального обеспечения. В то же самое время, в абсолютном выражении это не большие суммы; Кыргызстан затрачивает гораздо меньше на одного студента, чем его соседи Казахстан и Россия. Это означает, что основное внимание в финансировании образования должно уделяться в первую очередь оценке эффективности с точки зрения качества (а не охвата) образования.

Государственное образование в Кыргызстане является светским и основано на едином учебном плане как для девочек, так и для мальчиков. Был достигнут прогресс в отношении обновления учебного плана, но школьные учебники все ещё содержат некоторые гендерные стереотипы.¹⁶⁶ Более того, увеличилось число частных школ, базирующихся на религиозных учениях, согласно имеющимся сведениям такая школа есть в каждом селе, но не в каждом селе есть светская школа.¹⁶⁷ В интернете не имеется информации о женских медресе, но очевидно, что распространение религиозных школ без необходимого светского образования может способствовать закреплению и усилению гендерной дискриминации и поддерживать распространение фундаментализма среди мужчин и женщин. К сожалению, это не является далёкой перспективой, поскольку отчёты уже указали на участие и женщин, и мужчин в радикальных движениях и отъезд женщин в Сирию с целью присоединения к ИГИЛ.

Соответствующие ЦУР:

ЦУР 4. Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех

Целевые задачи:

- 4.1 К 2030 году обеспечить, чтобы все девочки и мальчики завершали получение бесплатного, равноправного и качественного начального и среднего образования, позволяющего добиться востребованных и эффективных результатов обучения
- 4.2 К 2030 году обеспечить, чтобы все девочки и мальчики имели доступ к качественным системам развития, ухода и дошкольного обучения детей младшего возраста, с тем чтобы они были готовы к получению начального образования
- 4.3 К 2030 году обеспечить для всех женщин и мужчин равный доступ к недорогому и качественному профессионально-техническому и высшему образованию, в том числе университетскому образованию
- 4.4 К 2030 году существенно увеличить число молодых и взрослых людей, обладающих востребованными навыками, в том числе профессионально-техническими навыками, для трудоустройства, получения достойной работы и занятий предпринимательской деятельностью
- 4.5 К 2030 году ликвидировать гендерное неравенство в сфере образования и обеспечить равный доступ к образованию и профессионально-технической подготовке всех уровней для уязвимых групп населения, в том числе инвалидов, представителей коренных народов и детей, находящихся в уязвимом положении
- 4.6 К 2030 году обеспечить, чтобы все молодые люди и значительная доля взрослого населения, как мужчин, так и женщин, умели читать, писать и считать
- 4.7 К 2030 году обеспечить, чтобы все учащиеся приобретали знания и навыки, необходимые для содействия устойчивому развитию, в том числе посредством обучения по вопросам устойчивого развития и устойчивого образа жизни, прав человека, гендерного равенства, пропаганды культуры мира и ненасилия, гражданства мира и осознания ценности культурного разнообразия и вклада культуры в устойчивое развитие
- 4.a Создавать и совершенствовать учебные заведения, учитывающие интересы детей, особые нужды инвалидов и гендерные аспекты, и обеспечить безопасную, свободную от насилия и социальных барьеров и эффективную среду обучения для всех
- 4.c К 2030 году значительно увеличить число квалифицированных учителей, в том числе посредством международного сотрудничества в подготовке учителей

¹⁶⁶ Национальный обзор.

¹⁶⁷ Интервью с экспертом по гендерным вопросам и депутатом, Бишкек, 18 июня 2016 года



в развивающихся странах, особенно в наименее развитых странах и малых островных развивающихся государствах

ЦУР 5 Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек

- 5.1 Повсеместно ликвидировать все формы дискриминации в отношении всех женщин и девочек
- 5.b Активнее использовать высокоэффективные технологии, в частности информационно-коммуникационные технологии, для содействия расширению прав и возможностей женщин
- 5.c Принимать и совершенствовать разумные стратегии и обязательные для соблюдения законы в целях поощрения гендерного равенства и расширения прав и возможностей всех женщин и девочек на всех уровнях

4.2 Система здравоохранения

Система здравоохранения в Кыргызстане претерпела очень глубокие реформы в 1990-2000х годах, которые затронули принципы организации и финансирования здравоохранения, ввели обязательное медицинское страхование для населения и Фонд обязательного медицинского страхования в качестве единого плательщика за медицинские услуги со стороны правительства, обозначили приоритеты первичного медико-санитарного обслуживания и концентрации ресурсов на лечении наиболее опасных болезней. Реформы в секторе осуществляются последовательно с помощью ряда государственных программ: Манас (1996-2005 годы), Манас Таалими (2006-2010 годы) и Ден-Соолук (2012-2016 годы). В 2014 году правительство также приняло стратегию «Здоровье-2020». Данные программы поддерживаются различными международными организациями по развитию. Несмотря на это, с недавнего времени темп реформ замедлился; несколько целей реформы Ден-Соолук не будут достигнуты до конца 2016 года. Возможно программу потребуется продлить ещё на несколько лет. Здоровье населения должно стать делом всех государственных органов, а не только Министерства здравоохранения и Фонда обязательного медицинского страхования.

Долгосрочный подход, последовательные и согласованные усилия по разработке и осуществлению политики в сфере здравоохранения, наряду с общим улучшением условий жизни населения привели к постепенным улучшениям состояния здоровья населения (рисунок 4.2). В период 2011-2015 годов, ожидаемая продолжительность жизни при рождении увеличилась более чем на один год как для женщин, так и для мужчин при сохраняющемся разрыве в 8 лет между женщинами и мужчинами. Коэффициент младенческой смертности упал ниже 20 случаев на 1 000 живорождений; это позволило Кыргызстану успешно достичь Цели развития тысячелетия (ЦРТ) 4. В 2014 году показатель смертности от туберкулёза (ТБ) упал ниже 10 на 100 000 населения (по сравнению с более чем 20 в 2000 году), таким образом, наблюдается явный прогресс по достижению ряда целевых задач ЦРТ 6.

Однако в здравоохранении имеется много направлений, которые остаются предметом беспокойства. ЦРТ 6 (ВИЧ/СПИД) не была достигнута, хотя со стороны различных участников было предпринято много усилий. Материнская смертность остаётся одной из ключевых проблем в области развития, по которой правительство не смогло достичь целей развития тысячелетия (ЦРТ 5)¹⁶⁸

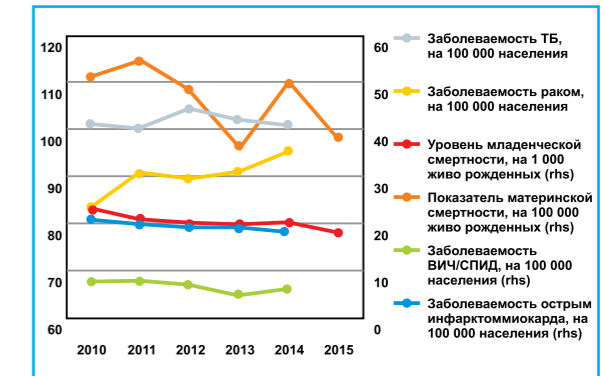
168 Встреча с Министерством иностранных дел, Министерством здравоохранения, Министерством труда и социального развития, ОГО и агентствами ООН.

Рисунок 4.2 Индикаторы системы здравоохранения

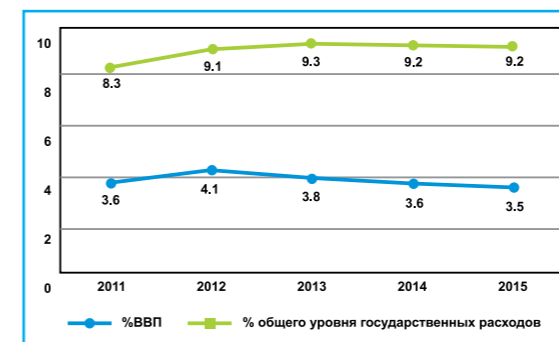
а) Ожидаемая продолжительность жизни при рождении по полу, годы



б) Ключевые индикаторы смертности и случаев заболеваний



в) Государственные расходы на здравоохранение



Источник: НСК, собственные расчёты

Большинство случаев смерти наблюдались в регионах с внутренними и внешними мигрантами, которые не были зарегистрированы и, таким образом, не обеспечивались необходимым уходом из-за отсутствия так называемой «прописки» (регистрации по месту пребывания). Большинство смертей следует отнести на послеродовое кровотечение (ПК) – около 34,5% и сепсис – 15,5%.¹⁶⁹ Существует множество проблем, приводящих к такой ситуации: серьёзная нехватка соответствующих и доступных учреждений здравоохранения и медицинского оборудования для каждой беременной женщины для обеспечения здоровой беременности и выявления проблем на раннем этапе, вкупе с важными проблемами ответственности медицинского персонала и социально-экономическими факторами.

Отсутствие доступного разнообразного, полноценного питания (в том числе недостаточность питательных микроэлементов) в связи со скудными финансовыми средствами, низким уровнем знаний в области репродуктивного здоровья и питания, а также недостаточным доступом к услугам в сфере планирования семьи являются одними из ключевых факторов, обуславливающих проблемы во время беременности. Профилактика представляется недостаточной, хотя была принята Стратегия правительства по безопасному материнству, репродуктивному здоровью, борьбе с ВИЧ/СПИДом, предупреждению насилия на период 2006-2015 гг. и были предприняты меры для ее реализации. Кроме того, слабо исполняется совместный Приказ Министерства здравоохранения и Распоряжение правительства от 2013 года, которые разрешают беременным женщинам (вместе с другими уязвимыми категориями) встать на учёт в медицинских учреждениях, независимо от их места жительства (прописки).¹⁷⁰ Медицинский персонал боится, что пациенты исчезнут и

169 Согласно Национальному медико-информационному центру (НМИЦ)

170 Национальный обзор КР в рамках выполнения Пекинской декларации и Платформы действий, стр.22

что в случае возникновения осложнений возможно они будут нести ответственность.¹⁷¹

Целостный подход к развитию, который охватывает всеобщее обучение по вопросам здоровья и питания¹⁷² мужчин и женщин, поддерживаемый расширением экономических прав и возможностей женщин мог бы существенно помочь улучшить материнское питание и сократить материнскую смертность и случаи смерти от рака.

Как упоминалось в данном отчёте, наблюдается резкий рост раннего материнства с 4.4 детьми, родившимися на каждые 1000 женщин в 2006 году в сравнении с 7.4 детьми, родившимся на каждые 1000 женщин в 2014 году у матерей в возрастной группе 15-17 лет.¹⁷³ Репродуктивные права женщин и интервалы между беременностями представляются серьёзным вопросом, особенно среди сельского населения и женщин младшего возраста, имеющим важные последствия для здоровья женщин и их детей и закрепления цикла бедности. Несмотря на то, что агентства ООН активно продвигали репродуктивные права женщин и использование противозачаточных средств, на женщин, по-видимому, оказывается повышенное давление рожать детей и оставаться дома.

В 2017 году прекратится бюджетная поддержка Министерства здравоохранения, выделенная на предоставление бесплатной контрацепции, и это может оказать существенное влияние на дальнейшее увеличение случаев нежелательной беременности, а также увеличить риск распространения ВИЧ/СПИДа и т.д.

Неинфекционные заболевания являются неотложной проблемой для страны: женская смертность от рака является скорее высокой при 67.7% в возрастной группе 15-19 лет и для 72,95% женщин в возрастной группе 20-39 лет. Наиболее распространёнными формами рака среди женщин является рак груди, который занимает второе место среди причин смертности, и рак шейки матки, занимающий четвёртое место среди наиболее распространённых форм рака.¹⁷⁴ Основными причинами высокой смертности от рака являются отсутствие ранней диагностики и профилактики, отсутствие квалифицированного медицинского персонала, ненадлежащее оснащение и оборудование, а также халатное отношение с обеих сторон, как больных, так и медицинского персонала.

Показатели заболеваемости ТБ, ВИЧ/СПИДом и острым инфарктом миокарда либо остаются на том же уровне, либо снижаются очень медленно; показатель заболеваемости раком растёт. Показатель заболеваемости вирусным гепатитом достиг пика в 2012 году (почти 400 случаев на 100 000 населения), но затем упал до уровня 206/100 000 населения в 2014 году. В целом, неинфекционные заболевания (сердечно-сосудистые, рак, диабет и т.д.) в настоящее время стали приоритетными вместе с ТБ, ВИЧ/СПИДом (особенно передающихся половым путём) и рядом других инфекционных болезней. Большая часть проблем, связанных с ВИЧ/СПИДом, относится к недостаточной осведомлённости молодёжи о ВИЧ; только 20% женщин в возрасте 15-24 лет имеют глубокие познания о ВИЧ (источник: ЮНИСЕФ). Коэффициент распространённости использования противозачаточных средств снизился с 60% в 1997 году до 36% в 2012 году (источник: WDI). Необходимо реализовать государственные программы в области контроля злоупотребления табаком и алкоголем, диабета, оптимизации противотуберкулёзного лечения, иммунизации, ВИЧ/СПИДа, психического здоровья. Согласно данным ВОЗ употребление алкоголя снижается. Уровень его потребления значительно ниже среднего уровня по региону, в то время как курение является широко распространённым: больше четверти от общей численности населения (и половина взрослых мужчин) курит каждый день.

171 Встреча в офисе Омбудсмена, Бишкек 15-06-2016

172 Важно отметить, что беременным женщинам должно предоставляться специальное обучение по вопросам питания и здоровья для расширения их прав и возможностей, а также контроля и формированию мнений в отношении собственного тела.

173 Доклад Омбудсмена, стр. 304 и сбор данных НСК, 2015 г.

174 Национальный обзор Кыргызской Республики в рамках выполнения Пекинской декларации и Платформы действий, стр.23

Эти вопросы требуют неотложного внимания со стороны правительства для того, чтобы были достигнуты ЦРТ 3 и целевая задача 3.1 по материнской смертности, 3.7 по доступу к услугам в области репродуктивного здоровья и 3.8 по всеобщему медицинскими обслуживанию.

Продукты, диета и состояние питания являются важными факторами, влияющими на неинфекционные болезни. Профилактические мероприятия для здорового питания плохо организованы, а общественная осведомлённость о питании является низкой. Медицинские учреждения на первичном уровне предоставляют только минимальный комплекс услуг по питанию: оценку состояния питания, консультирование по изменению диеты (главным образом, для больных с сердечно-сосудистыми заболеваниями или диабетом), и лечение дефицита питательных микроэлементов (йода, железа) у детей и беременных женщин (Страновая оценка НИЗ ВОЗ, 2014 год).

Кыргызстан принимает активное участие в осуществлении Международных медико-санитарных правил, направленных на предотвращение и принятие ответных мер по противодействию серьёзным рискам в сфере общественного здравоохранения, которые могут распространяться по странам, пересекая границы, и создавать опасность для людей во всём мире. Министерством чрезвычайных ситуаций проводятся регулярные занятия по реагированию на ЧС, нацеленные на тестирование имеющихся алгоритмов для информационного обмена, ролей и ответственности отдельных национальных секторов. На местном уровне предоставляются комплексные лабораторные исследования. Национальные пункты въезда, играющие важную роль, на границе Евразийского экономического союза в настоящее время проходят реконструкцию и оборудуются при финансовой и технической поддержке Российской Федерации. Подписаны соглашения по межсекторальному сотрудничеству между представленными национальными секторами на пунктах въезда (пограничные службы, таможня, ветеринарные службы).

Правительство на постоянной основе выделяет значительную долю своих ресурсов на систему здравоохранения. В 2012-2015 годах оно потратило от 3.5 до 4% от ВВП или между 9.1. и 9.3% от совокупных государственных расходов (Рисунок 4.2с) на программы по здравоохранению. В процентном соотношении от ВВП, расходы на общественное здравоохранение в Кыргызстане выше, чем в Казахстане и других центрально-азиатских странах и на том же уровне, что и в Беларуси и Российской Федерации (источник: База данных ВОЗ «Здоровье для всех»). Тем не менее, как и в случае образования, абсолютный уровень этих расходов на душу населения является очень низким. Также бюджет здравоохранения все ещё слишком зависит от иностранной помощи; необходимо разработать чёткую стратегию по сокращению этой зависимости без ущерба для ключевых программ по расходам.

Все ещё остаются значительные барьеры для доступа к услугам здравоохранения для уязвимых групп населения; беженцы и лица без гражданства почти полностью лишены доступа к медицинским услугам, поскольку они должны платить за медицинское обслуживание по тарифам, установленным для иностранных граждан, которые им не по карману. Система здравоохранения сталкивается с оттоком квалифицированных медицинских кадров не только из сельских и отдалённых районов страны, но даже из городов, которые мигрируют в Казахстан, Россию и другие страны, движимые разницей в зарплате медицинских работников. Наблюдается недостаточный приток молодых медицинских специалистов в сектор, особенно за пределами больших городов. Плохие условия учреждений здравоохранения (например, отсутствие отопления зимой) отталкивают молодёжь от их посещения. Медицинские услуги остаются дорогостоящими для больных. Оплата из собственного кармана больного включает не только официальную сооплату за услуги, которая не является высокой, но и весьма существенные расходы на лекарства и, зачастую, неофициальные выплаты медицинским работникам. Требуется ряд нормативных мер для сдерживания роста выплат из собственного кармана, а также правил по несоответствующему доступу и использованию антибиотиков, которые связаны



с высокими рисками устойчивости к антибиотикам. Статус страховки не защищает людей от весьма значительного роста расходов из собственного кармана в случае серьёзных проблем со здоровьем (например, операции). Вопросы доступа особо чувствительны в отдалённых и сельских районах страны, где больным необходимо преодолевать большие расстояния для посещения учреждений с имеющимся квалифицированным персоналом, оборудованием, запасом медикаментов и надёжным энергоснабжением.

Соответствующие ЦУР:

ЦУР 3. Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте

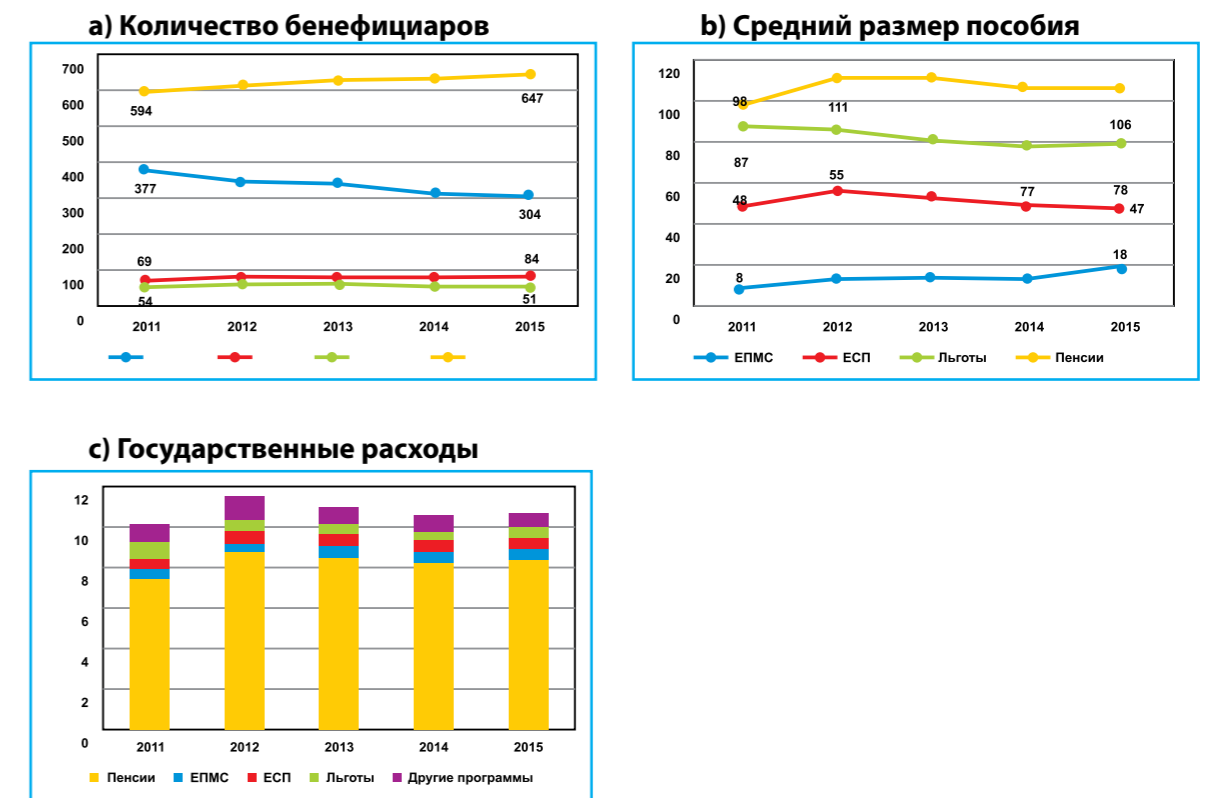
Целевые задачи:

- 3.1 К 2030 году снизить глобальный коэффициент материнской смертности до менее 70 случаев на 100 000 живорождений
- 3.2 К 2030 году положить конец предотвратимой смертности новорождённых и детей в возрасте до 5 лет, при этом все страны должны стремиться уменьшить неонатальную смертность до не более 12 случаев на 1000 живорождений, а смертность в возрасте до 5 лет до не более 25 случаев на 1000 живорождений
- 3.3 К 2030 году положить конец эпидемиям СПИДа, туберкулёза, малярии и тропических болезней, которым не уделяется должного внимания, и обеспечить борьбу с гепатитом, заболеваниями, передаваемыми через воду, и другими инфекционными заболеваниями
- 3.4 К 2030 году уменьшить на треть преждевременную смертность от неинфекционных заболеваний посредством профилактики и лечения и поддержания психического здоровья и благополучия
- 3.5 Улучшать профилактику и лечение зависимости от психотропных веществ, в том числе злоупотребления наркотическими средствами и алкоголем
- 3.6 К 2020 году вдвое сократить во всём мире число смертей и травм в результате дорожно-транспортных происшествий
- 3.7 К 2030 году обеспечить всеобщий доступ к услугам по охране сексуального и репродуктивного здоровья, включая услуги по планированию семьи, информирование и просвещение, и учёт вопросов охраны репродуктивного здоровья в национальных стратегиях и программах
- 3.8 Обеспечить всеобщий охват услугами здравоохранения, в том числе защиту от финансовых рисков, доступ к качественным основным медико-санитарным услугам и доступ к безопасным, эффективным, качественным и недорогим основным лекарственным средствам и вакцинам для всех
- 3.9 К 2030 году существенно сократить количество случаев смерти и заболевания в результате воздействия опасных химических веществ и загрязнения и отравления воздуха, воды и почв
- 3.a Активизировать при необходимости осуществление Рамочной конвенции Всемирной организации здравоохранения по борьбе против табака во всех странах
- 3.c Существенно увеличить финансирование здравоохранения и набор, развитие, профессиональную подготовку и удержание медицинских кадров в развивающихся странах, особенно в наименее развитых странах и малых островных развивающихся государствах
- 3.d Нарастивать потенциал всех стран, особенно развивающихся стран, в области раннего предупреждения, снижения рисков и регулирования национальных и глобальных рисков для здоровья

4.3 Система социальной защиты

В Кыргызстане имеется система социальной защиты и социального обеспечения с большим количеством бенефициаров, на которых расходуется существенная часть государственного бюджета (рисунок 4.3). Его ключевые компоненты включают пенсии,¹⁷⁵ ежемесячные пособия для малообеспеченных семей, имеющих детей (ЕПМС), ежемесячные социальные пособия (ЕСП),¹⁷⁶ льготы для отдельных групп населения.¹⁷⁷ Также существует множество небольших программ, финансируемых как из республиканского, так и местных бюджетов. Общая численность бенефициаров всех программ близка к 20% от общей численности населения страны.

Рисунок 4.3 Ключевые программы социальной защиты и социального обеспечения



Источник: НСК, Министерство труда и социального развития Кыргызской Республики (МТuCP), ЦК МФ, собственные расчёты

Пенсионная программа является крупнейшей в отношении числа получателей и государственных расходов. Пенсионеры составляют более 10% населения; среди людей пенсионного возраста более 90% получают пенсии. Практически всеобщее пенсионное обеспечение является частью советского наследия, что нехарактерно для стран с нынешним уровнем ВВП Кыргызстана на душу населения. Пенсии служат в качестве основного механизма,

¹⁷⁵ В Кыргызстане существует три вида пенсий: пенсия по старости, пенсия по инвалидности и пенсия по случаю потери кормильца. Пенсионный возраст составляет 58 лет для женщин и 63 года для мужчин; законодательство также обеспечивает несколько вариантов досрочного выхода на пенсию.

¹⁷⁶ Это – льгота для лиц с ограниченными возможностями, которые не имеют право на получение пенсий по инвалидности (например, дети с ограниченными возможностями) и ряда других категорий населения.

¹⁷⁷ Льготные группы лиц включают ветеранов Второй мировой войны, лица с инвалидностью по зрению и слуху и т.д. Всего существует 25 различных категорий получателей льгот. Изначально данные льготы предоставлялись в не денежной форме (например, ежегодное лечение на курортах и спа, бесплатные железнодорожные поездки на дальние расстояния). Однако теперь большинство этих льгот предоставляется в денежном выражении, т.е. люди получают денежные компенсации вместо не денежных льгот.

предотвращающего обнищание пожилых людей; исследования неизменно показывают, что наличие пенсионера(ов) в домохозяйстве снижает риск обнищания домохозяйства. Все же, пенсии не высоки; средний размер пенсии совсем недавно превысил минимальный потребительский бюджет – официальный порог, установленный правительством. Коэффициент замещения (соотношение средней пенсии к средней заработной плате) остаётся ниже 40%, что немного по международным стандартам. Пенсионная программа является весьма дорогостоящей; пенсионные выплаты превышают 8% от ВВП. Устойчивость пенсионной системы находится под большим вопросом. Риски, стоящие перед устойчивостью, исходят не из демографического положения (как во многих развитых странах), а из незарегистрированной работы и трудовой миграции за рубеж (см. разделы 3.5 и 3.8); и то, и другое приводят к неучастию в пенсионной системе. Большинство нынешних работников либо не делают отчислений в пенсионную систему, либо вносят чисто символические взносы, что приводит к увеличению зависимости системы от финансирования за счёт общего налогообложения. В то же время, официальные предприятия выплачивают большие отчисления в Социальный фонд с общей ставкой 27.25% от заработной платы, из которых 25% направляются в пенсионный фонд. Это представляет собой значительную нагрузку и ставит официальные предприятия в невыгодное положение по сравнению с неформальными. Пенсионная система Кыргызстана остро нуждается в реформах, которые необходимо проводить постепенно для того, чтобы обеспечить финансовую устойчивость системы, снять нагрузку с официальных предприятий, но избежать каких-либо рисков для доходов нынешних пенсионеров.

Хотя значительный объем ВВП расходуется на социальную сферу, схемы оказания социальной помощи, напрямую направленные на борьбу с бедностью, ограничены с точки зрения охвата и ценности. Фрагментация схем оказания социальной помощи представляет собой ещё одну проблему для Правительства. В дальнейшем также требуется внимание к введению более конкретизированных трансфертов по социальной защите с целью сокращения хронической бедности и продовольственной нестабильности. (Обзор государственных расходов (2014 год), Всемирный Банк).

ЕПМС является единственной программой социальной защиты непосредственно нацеленной на бедных. Она оценивается экспертами в качестве обоснованно нацеленной (не слишком много ошибок по включению и исключению) и недорогой с точки зрения администрирования. За последние несколько лет правительство работало над повышением размера пособия и сумело довести его с 8% до 18% от минимального потребительского бюджета для детей. Все же абсолютная величина суммы пособия мала. Вследствие бюджетных ограничений, увеличение размера пособия сопровождалось сокращением количества получателей. Согласно особенностям ее концепции, ЕПМС представляет собой программу только для сельских домохозяйств. Городские бедные семьи фактически остаются вне данной программы правительства по социальной защите. Учитывая рост городской бедности (см. раздел 3.2), это требует либо серьёзного пересмотра ЕПМС, либо внедрения другой программы для городской бедноты. ЕСП и льготы не нацелены на бедных. Эти программы оказывают более щедрую помощь, чем ЕПМС, поэтому они используют весьма значительную часть государственного бюджета без обеспечения сравнимого социального эффекта для сокращения бедности. Принимая это во внимание, правительство заморозило эти пособия в номинальном выражении в 2012-2013 годах, что привело к их постепенному сокращению в реальном выражении.

Правительство в настоящее время отдаёт приоритет разработке социальных услуг для различных уязвимых категорий населения (семей с детьми, детей без родительского ухода, детей и взрослых с ограниченными возможностями, пожилых, беженцев, лиц без гражданства и т.д.), которые будут дополнять проводимые вмешательства, такие как реализуемая правительством программа школьного питания, рассматриваемая в качестве эффективной меры социальной защиты. Данные услуги вместе с эффективными мерами социальной защиты в настоящее время недостаточно развиты; требуется много работы и ресурсов для обучения необходимого персонала, разработки стандартов услуг, методологий

расчёта стоимости и т.д.

Социальная защита и социальное обеспечение представляют собой область совместной деятельности МТиСР, Социального фонда и органов местного самоуправления; некоторые другие агентства также отвечают за функции, связанные с социальной защитой. Имеется ряд расхождений в области формирования и реализации политики между различными агентствами, и необходимо привести в соответствие институциональные мандаты и обеспечить большую координацию между ними. В целом, перед страной стоит проблема создания интегрированной системы социальной защиты для предоставления последовательной, эффективной и результативной денежной поддержки и социальных услуг наиболее нуждающимся.

Соответствующие ЦУР:

ЦУР 1. Повсеместная ликвидация нищеты во всех её формах

Целевые задачи:

- 1.3 Внедрить на национальном уровне надлежащие системы и меры социальной защиты для всех, включая установление минимальных уровней, и к 2030 году достичь существенного охвата бедных и уязвимых слоёв населения

ЦУР 5 Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек

Целевые задачи:

- 5.4 Признавать и ценить неоплачиваемый труд по уходу и работу по ведению домашнего хозяйства, предоставляя коммунальные услуги, инфраструктуру и системы социальной защиты и поощряя принцип общей ответственности в ведении хозяйства и в семье, с учётом национальных условий



5 Окружающая среда и изменение климата

5.1 Охрана окружающей среды

Для Кыргызстана характерными являются горные, пустынные и полупустынные климатические условия, низкая лесистость и низкая урожайность, нагрузка на водные ресурсы и их нехватка, ограниченность пахотных земель, большие площади пастбищ, очень высокая численность сельского населения и нестабильные социально-экономические условия. Лишь 30% от территории страны площадью 198 000 км² пригодно для постоянного проживания, а 70% занимает высокогорье. Основные горные системы, Памиро-Алай и Тянь-Шань (с самой высокой горной вершиной региона – Пиком Победы высотой 7439 м), являются все ещё молодыми и сейсмически очень активными.¹⁷⁸ Данная сейсмическая активность и 7000 метров разницы между большими и малыми высотами являются одними из основных причин частых стихийных бедствий, большая часть которых происходит на юге Кыргызстана.¹⁷⁹ С другой стороны, высокогорный рельеф Кыргызстана, расположенный в южной части умеренной зоны, создаёт благоприятные условия для существования всех основных типов природных экосистем, начиная от пустыни и заканчивая альпийской тундрой.

Территория Кыргызстана характеризуется высокой степенью концентрации биоразнообразия не только экосистем, но также и видов.¹⁸⁰ Управление земельными ресурсами связано с деградацией; очевидны эрозия и засоление почв на ненадлежащим образом орошаемых сельскохозяйственных землях. Согласно оценкам 60% земель Кыргызстана подвержено утрате плодородного слоя почвы и 6% – засолению, обе проблемы скорее связаны с серьезными долгосрочными, чем краткосрочными последствиями. В 1994 году численность поголовья скота в среднем в два раза превышала кормовую продуктивность пастбищных земель, продолжая представлять серьезную проблему выбивания пастбищ и последующей эрозии почв, которая началась в конце 1980-х годов, когда поголовье скота достигло своего пика. Неопределенность права на владение землей и общая финансовая незащищенность стали причиной того, что многие частные фермеры сосредоточили свой капитал в традиционной форме – домашнем скоте – таким образом, подвергая новые земли проблеме перевыпаса.

Страна столкнулась с множеством проблем в сфере устойчивости и охраны окружающей среды. Эксплуатация природных ресурсов за последние 50 лет нанесла серьезный ущерб экосистемам (лесам, пастбищам и пахотным землям). Бедное сельское население в Кыргызстане в большой степени зависит от природных ресурсов, особенно от земельных (пастбищных, сельскохозяйственных) и водных (ирригационных и питьевых) для своей жизнедеятельности и находится среди тех, кто больше всех страдает от ухудшения окружающей среды. По имеющимся оценкам, в настоящее время приблизительно 97,6% пахотных земель в стране подвержены какому-либо уровню деградации земель. Оставшиеся горные леса являются редкими и выбитыми, способствуя образованию большой площади горных пустынь. Изменение климата и более частые стихийные бедствия еще больше ухудшают ситуацию.

Управление промышленными отходами представляет собой проблему в Кыргызстане. В Кыргызстане расположено порядка 92 мест добычи полезных ископаемых, которые содержат 250 миллионов кубических метров токсичных и радиоактивных отходов. Длительное воздействие на людей высокотоксичных и/или канцерогенных тяжелых металлов и других стойких загрязняющих веществ, приводит к долгосрочным последствиям для здоровья. В Кыргызстане имеется 27 населенных пунктов, в которых около 100 000 человек находятся в постоянном контакте со стойкими и высокотоксичными загрязнителями, главным образом, тяжелыми металлами, такими как уран, свинец, мышьяк, кадмий и ртуть. В таких населенных пунктах требуется разработать и реализовать специальный проект с целью обеспечения долгосрочного решения. В настоящее время национальные и местные органы власти не имеют финансовых средств и знаний по проведению подобных проектов и

178 Степаненко И. (1997г.) Природно-климатические условия Кыргызстана, ЦАИК

179 Министерство чрезвычайных ситуаций (МЧС)

180 Четвертый Национальный доклад по биоразнообразию, Бишкек, 2008г.



нуждаются в помощи. Кроме того, удаление бытовых отходов не соответствует санитарным и экологическим требованиям, поскольку отсутствует соответствующая утилизация отходов.¹⁸¹ Загрязнение воды, земли и воздуха и неэффективное управление твердыми отходами и отведение сточных вод привели к загрязнению земельных и водных ресурсов.

Политические рамки для охраны окружающей среды

Ключевым документом в области экологической политики является Концепция экологической безопасности на 2007-2020 годы (КЭБ). Данная стратегия устанавливает ключевые глобальные, региональные и национальные экологические вопросы и определяет приоритеты в области окружающей среды. К ним относятся: социально-экономическое развитие, учитывающее потенциальные возможности экосистем, которое представляет собой первую фазу (2007-2010 годы); меры по предотвращению загрязнения, сохранности и восстановлению окружающей природной среды, которые составляют вторую фазу (2010-2015 годы); и третья фаза (2015-2020 годы), направленная на достижение и сохранение результатов в области охраны окружающей среды.

После принятия КЭБ, был подготовлен Комплекс мер по обеспечению экологической безопасности Кыргызской Республики на 2011-2015 годы (КМ ОЭБ) в качестве плана для второй фазы реализации КЭБ. Он описывает приоритетные области правительства, такие как улучшение законодательства в области охраны окружающей среды, меры по реагированию на изменение климата, сохранение биоразнообразия, осуществление контроля загрязнения атмосферного воздуха и воды, защита лесов, управление твердыми отходами, снижение риска стихийных бедствий, укрепление потенциала для экологического мониторинга и повышение осведомленности об экологических проблемах. Подготовка третьей фазы (2015-2020 годы), главным образом, сосредоточена на улучшении качества окружающей среды и достижении устойчивого природопользования.

ООН провел второй Обзор результативности экологической деятельности Кыргызстана, рассматривающий 8 областей и оценивающий прогресс, достигнутый страной в управлении окружающей средой. Этот и ожидаемый новый обзор результативности деятельности должны стать основными инструментами оценки прогресса Кыргызстана в области охраны окружающей среды и устойчивого управления природными ресурсами.

Стихийные бедствия (главным образом, оползни), вызванные прогрессирующим изменением климата в значительной степени влияют на динамику миграции. Многие люди, живущие в районах, подверженных экологическим катастрофам, сталкиваются, с одной стороны, с дилеммой проживания в месте, где они живут под постоянной угрозой разрушительных стихийных бедствий, а с другой стороны, перемещения в место, где они столкнутся с «явной неопределенностью», связанной с их жизнедеятельностью. Некоторые влияющие на миграцию явления, которые происходят в Кыргызстане, такие как оползни, могут быть «внезапными» по своему воздействию, но долгосрочными с точки зрения своей причинности. Они также являются «природными» в том смысле, что они случаются независимо от человеческой деятельности, но антропогенными в смысле того, что человеческие факторы, такие как перевыпас или нерациональное землепользование, значительно влияют на увеличение их частоты и интенсивности.¹⁸²

В рамках Национального политического диалога (НПД) по управлению интегрированными водными ресурсами (УИВР), начатому в 2008 году, был достигнут прогресс в таких областях, как разработка национальной стратегии финансирования для городского и сельского водоснабжения и водоотведения, варианты реформ для экономических инструментов для УВР, управление трансграничного бассейна реки Чу, применение

181 Например, на муниципальной свалке мусора Бишкека, предусмотренной для 3.3 миллионов кубических метров, в настоящее время содержится 24 миллиона кубических метров бытовых отходов

182 Шандонне А., Мамадалиева З., Оролбаева Л., Сагындыкова Л., Турсуналиев У. и Уметбаева Д. (2016 г.) Окружающая среда, изменение климата и миграция в Кыргызской Республике. Бишкек, Кыргызстан: MOM.

современных водосберегающих ирригационных технологий и установление целей в области водных ресурсов и здравоохранения.¹⁸³

Национальные институты по охране окружающей среды

Главным агентством по охране окружающей среды кыргызского правительства является Государственное агентство по охране окружающей среды и лесного хозяйства (ГАООСилХ) при Правительстве Кыргызской Республики. Нечеткое разграничение ответственности между местными и национальными органами власти – ГАООСилХ, приводит к дублирующим и противоречащим функциям. В дополнение, существует дублирование функций между ГАООСилХ и вторым национальным агентством, Гидрометеорологическим Управлением, которое является основным агентством по мониторингу качества воздуха, воды и почвы.

Соответствующие ЦУР

ЦУР 2 Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности и улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства

- 2.3 к 2030 году удвоить продуктивность сельского хозяйства и доходы мелких производителей продовольствия, в частности женщин, представителей коренных народов, фермерских семейных хозяйств, скотоводов и рыбаков, в том числе посредством обеспечения гарантированного и равного доступа к земле, другим производственным ресурсам и факторам сельскохозяйственного производства, знаниям, финансовым услугам, рынкам и возможностям для увеличения добавленной стоимости и занятости в несельскохозяйственных секторах
- 2.4 к 2030 году обеспечить создание устойчивых систем производства продуктов питания и внедрить методы ведения сельского хозяйства, которые позволяют повысить жизнестойкость и продуктивность и увеличить объемы производства, способствуют сохранению экосистем, укрепляют способность адаптироваться к изменению климата, экстремальным погодным явлениям, засухам, наводнениям и другим бедствиям и постепенно улучшают качество земель и почв

ЦУР 5 Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек

- 5.a провести реформы в целях предоставления женщинам равных прав на экономические ресурсы, а также доступа к владению и распоряжению землей и другими формами собственности, финансовым услугам, наследуемому имуществу и природным ресурсам в соответствии с национальными законами

ЦУР 15 Защита и восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное лесопользование, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биологического разнообразия

- 15.1 к 2020 году обеспечить сохранение, восстановление и рациональное использование наземных и внутренних пресноводных экосистем и их услуг, в том числе лесов, водно-болотных угодий, гор и засушливых земель, в соответствии с обязательствами, вытекающими из международных соглашений

183 <http://www.unecce.org/env/water/npd/countrydialogues/kg.html>



- 15.2 к 2020 году содействовать внедрению методов рационального использования всех типов лесов, остановить обезлесение, восстановить деградировавшие леса и значительно расширить масштабы лесонасаждения и лесовосстановления на х% во всем мире
- 15.3 к 2030 году вести борьбу с опустыниванием, восстановить деградировавшие земли и почвы, включая земли, затронутые опустыниванием, засухами и наводнениями, и стремиться к тому, чтобы во всем мире не ухудшалось состояние земель
- 15.b мобилизовать значительные ресурсы из всех источников и на всех уровнях для финансирования рационального лесопользования и дать развивающимся странам адекватные стимулы для применения таких методов управления, в том числе в целях сохранения и восстановления лесов
- 15.4 к 2030 году обеспечить сохранение горных экосистем, в том числе их биоразнообразия, для того чтобы повысить их способность давать блага, необходимые для устойчивого развития
- 15.5 незамедлительно принять значимые меры по сдерживанию деградации природных сред обитания, остановить утрату биологического разнообразия и к 2020 году обеспечить сохранение и предотвращение исчезновения видов, находящихся под угрозой вымирания
- 15.6 содействовать справедливому распределению благ от использования генетических ресурсов и способствовать обеспечению надлежащего доступа к таким ресурсам на согласованных на международном уровне условиях
- 15.7 незамедлительно принять меры для того, чтобы положить конец браконьерству и контрабандной торговле охраняемыми видами флоры и фауны и решить проблемы, касающиеся как спроса на незаконные продукты живой природы, так и их предложения
- 15.8 к 2020 году принять меры по предотвращению проникновения чужеродных инвазивных видов и по значительному уменьшению их воздействия на наземные и водные экосистемы, а также принять меры по предотвращению ограничения численности или уничтожения приоритетных видов
- 15.9 к 2020 году обеспечить учет ценности экосистем и биологического разнообразия в ходе общенационального и местного планирования и процессов развития, а также при разработке стратегий и планов сокращения масштабов бедности
- 15.a мобилизовать и значительно увеличить финансовые ресурсы из всех источников в целях сохранения и рационального использования биологического разнообразия и экосистем
- 15.b мобилизовать значительные ресурсы из всех источников и на всех уровнях для финансирования рационального лесопользования и дать развивающимся странам адекватные стимулы для применения таких методов управления, в том числе в целях сохранения и восстановления лесов
- 15.c активизировать глобальные усилия по борьбе с браконьерством и контрабандной торговлей охраняемыми видами, в том числе путем расширения имеющихся у местного населения возможностей получать средства к существованию экологически безопасным образом

ЦУР 11 Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов

- 11.6 к 2030 году уменьшить негативное экологическое воздействие городов в пересчете на душу населения, в том числе посредством уделения особого внимания качеству воздуха и удалению городских и других отходов

5.2 Водоснабжение и водоотведение в Кыргызской Республике

Страна богата водными ресурсами, протекающими по ее территории, но ее система водоснабжения слабо развита. Это происходит вследствие ряда факторов. Существующие постсоветские совместные соглашения между пятью центрально-азиатскими республиками регулируют доступ к водным ресурсам на региональном уровне. Управление водными ресурсами является скорее неэффективным: большая часть используемых водных ресурсов направляется на сельскохозяйственное орошение. Однако ирригационная система является крайне расточительной по отношению к водным ресурсам, потому что распределительная инфраструктура является старой и находится в плохом состоянии. Водные ресурсы также используются для нужд гидроэнергетики, что вызывает проблемы режима распределения водных ресурсов (т.е. более высокий спрос на энергию в зимний период). Эффективность распределения составляет 55 процентов, в основном вследствие значительных потерь при фильтрации и утечке. Ухудшение состояния ирригационных систем высшего порядка, вместе с нехваткой финансов и профессионального потенциала для соответствующего противодействия вызовам и разработки новой ирригационной системы, наносит все больше вреда сельскохозяйственной отрасли.

Большая часть инфраструктуры водоснабжения и водоотведения (ВСВ) в Кыргызской Республике была построена 40-50 лет назад, и ее состояние ухудшается. Точнее говоря, согласно оценкам свыше 70% сети водоснабжения страны нуждается в ремонте или замене из-за различного рода внешнего воздействия. Ключевыми проблемами являются: i) низкий уровень охвата водоснабжением 60%–90% в городах и 50%–60% в сельской местности; ii) непитьевая вода, не прошедшая 2% химических и 10% микробиологических тестов; iii) сокращенные часы снабжения, когда водоснабжение во многих городах обеспечивается только 4–20 часов в день; iv) высокий уровень потерь воды по примерным оценкам составляет, как минимум, 45% от объема снабжения; и v) низкий уровень охвата канализационной сетью – менее 50% в городах и менее 25% в сельской местности.¹⁸⁴

Проводится недостаточный мониторинг качества питьевой воды из этой устаревшей системы, которое зачастую является несоответствующим и не отвечает стандартам.¹⁸⁵ Существующая практика управления ВСВ является нерезультативной и неэффективной. А именно, предоставление услуг ВСВ является неэффективным вследствие (i) пробела в финансировании, (ii) ухудшения фондов, (iii) неэффективной организации предоставления услуги (iv) слабого управления сектором.¹⁸⁶ Все же в ряде последних отчетов было отмечено,¹⁸⁷ что Кыргызская Республика располагает достаточными запасами высококачественных водных ресурсов для использования в будущем при условии компетентного и эффективного управления этими ресурсами.

Женщины в Кыргызской Республике тратят приблизительно 68% своего времени на домашнюю работу, в том числе на то, чтобы сходить за водой и ее очистку, задачи, которые скорее будут выполняться ими, чем мужчинами.¹⁸⁸ Следовательно, именно они выиграют от мероприятий в области ВСВ. Также, скорее всего, они будут заниматься вопросами здоровья членов семьи в результате использования не отвечающих стандартам или несуществующих услуг ВСВ, потому что уход за детьми, пожилыми и больными членами семьи обычно является их обязанностью. Поскольку они являются основными пользователями воды в домохозяйствах страны, важно чтобы их опасения были рассмотрены и их мнения о

184 <https://www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/cps-kgz-2013-2017-ssa-04.pdf>

185 Отчет омбудсмена о правах человека и свободах в 2015 году, по ссылке http://24.kg/obschestvo/32085_v_nekotoryih_regionah_kyrgyzystana_kachestvo_pitevoy_vodyi_ne_sootvetstvuet_standartam/

186 Азиатский банк развития «Отраслевая оценка: водоснабжение и прочая муниципальная инфраструктура и услуги»

187 Отчет о завершении наполнения и результатах (IDA-H2120 TF-56324) по гранту Кыргызской Республике в сумме 13.2 миллионов СПЗ (эквивалентной 19.0 миллионам долларов США) для Проекта по улучшению управления водными ресурсами, 2014 год http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/06/30/000442464_20140630111201/Rendered/PDF/ICR29660P088670C0disclosed060260140.pdf

188 Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. 2011 год. Женщины и мужчины Кыргызской Республики, 2006–2010 гг. Бишкек.



функционировании ВСВ были учтены. Для этой цели должны быть созданы потребительские группы с женщинами в качестве активных участников.¹⁸⁹

В городах сбор сточных вод обеспечивает около 70% водоснабжения. В более крупных городах имеется оборудование для биологической обработки, но, согласно оценкам, 50% подобного оборудования является малоэффективным.

Загрязнение воды, земли и воздуха и неэффективное управление твердыми отходами и отведением сточных вод привело к загрязнению земельных и водных ресурсов. В 2010 году из 6921.4 тысяч тонн отходов 83% являлись опасными, и 73% всех отходов были просто вывезены без какой-либо обработки, большинство опасных отходов сосредоточено в Иссык-Кульской области, т.е. в непосредственной близости к водным объектам (91,83%).¹⁹⁰ Это может оказывать отрицательное влияние на жизнедеятельность и экономику, а также ухудшить долгосрочные результаты в сфере развития. Высокие риски связаны с местами захоронения радиоактивных (хвостохранилища) и токсичных отходов; это может повлиять на трансграничные отношения и усиление напряженности вследствие загрязнения.

Улучшение инфраструктуры, касающееся водоснабжения и водоотведения, также оказывает существенное влияние на улучшение показателей материнской смертности и противодействие негативным последствиям для здоровья. Поэтому рекомендуется установить взаимодействие между программами с целью обеспечения достижения целевых задач различных ЦУРов.

Тем не менее, фундаментальным вызовом для будущего ВСВ является проведение существенной реформы организации и управления сектором ВСВ, с акцентом на принятии мер и решении технических, финансовых и организационных проблем. Примерная оценка инвестиций, необходимых на протяжении более 20 лет для достижения и поддержания ЦУР 6, составляет почти один миллиард долларов США.¹⁹¹ Как указано в отчете АБР, «основным преимуществом сектора являются унаследованные инженерные методы, оставшиеся с периода до обретения независимости, в том числе стандарты управления чрезвычайными ситуациями, которые все еще применимы»; однако эти методы требуют модернизации. Имеются экономические возможности улучшения текущего низкого уровня оказания услуг. Основным риском является то, что потребители и политики не поддержат финансовые реформы.¹⁹²

Между Кыргызстаном и Таджикистаном существует продолжающееся разногласие по правам на распределение водных ресурсов в данных приграничных районах. При внешнем посредничестве реализуются программы по управлению водными ресурсами и трансграничному сотрудничеству; тем не менее, для решения проблемы и вызовов необходимо дальнейшее сотрудничество. Такое сотрудничество является обязательным, особенно с учетом растущей необходимости в подготовке к изменению климата и сопутствующего увеличению дефицита воды, которые могут стать вероятными последствиями.

Два государства также разделяют общую позицию по региональным водно-энергетическим вопросам, так как оба расположены в верховьях главных речных бассейнов в регионе. Основные водные потоки бассейна Аральского моря формируются на территориях Кыргызстана и Таджикистана, текут вниз в Туркменистан и Узбекистан. Это создает вероятность дополнительных межгосударственных водных споров и усиливает стимулы для содействия в разработке совместных решений для региональных и международных участников.

189 Страновая стратегия партнерства: Кыргызская Республика, 2013-2017 годы – ГЕНДЕРНЫЙ АНАЛИЗ

190 <http://nature.gov.kg/index.php/environment/othody.html>

191 Азиатский банк развития «Отраслевая оценка: водоснабжение и прочая муниципальная инфраструктура и услуги» и краткий обзор Всемирного Банка

192 Там же – Азиатский банк развития

Департамент водных ресурсов и мелиорации Министерства сельского хозяйства и мелиорации Кыргызской Республики является государственным органом, который обеспечивает управление, мониторинг и регулирование водных ресурсов и их использование, а также ирригационной и дренажной инфраструктуры; осуществляет исполнительные и координирующие функции для реализации общегосударственной политики в сфере водных ресурсов.

Управление водными ресурсами также в значительной степени влияет на миграцию населения. Многие сельские жители утверждают, что главной проблемой, влияющей на их жизнедеятельность, доход и общее качество жизни был доступ к безопасной и достаточной по объему воде для потребления и сельского хозяйства. Потеря водных ресурсов вследствие слабой инфраструктуры составляет свыше 50 процентов в некоторых областях. Кроме всего прочего, изменение климата, вызывающее таяние ледников, предположительно резко изменит «нехватку воды» в Кыргызстане в будущем, даже несмотря на то, что временные рамки остаются спорной темой среди специалистов. Однако и это вполне определено, в последующие десятилетия проблемы, связанные с водными ресурсами в жизнедеятельности населения, скорее всего, возрастут, потенциально став причиной вынужденной миграции из затронутых регионов.¹⁹³

Соответствующие ЦУР

ЦУР 6 Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех

- 6.1 к 2030 году обеспечить всеобщий и равноправный доступ к безопасной и недорогой питьевой воде для всех
- 6.2 к 2030 году обеспечить всеобщий и равноправный доступ к надлежащим санитарно-гигиеническим средствам и положить конец открытой дефекации, уделяя особое внимание потребностям женщин и девочек и лиц, находящихся в уязвимом положении
- 6.3 к 2030 году повысить качество воды посредством уменьшения загрязнения, ликвидации сброса отходов и сведения к минимуму выбросов опасных химических веществ и материалов, сокращения вдвое доли неочищенных сточных вод и значительного увеличения масштабов рециркуляции и безопасного повторного использования сточных вод на x% во всем мире
- 6.4 к 2030 году существенно повысить эффективность водопользования во всех секторах и обеспечить устойчивый забор и подачу пресной воды для решения проблемы нехватки воды и значительного сокращения числа людей, страдающих от нехватки воды
- 6.5 к 2030 году обеспечить комплексное управление водными ресурсами на всех уровнях, в том числе при необходимости на основе трансграничного сотрудничества
- 6.6 к 2020 году обеспечить охрану и восстановление связанных с водой экосистем, в том числе гор, лесов, водно-болотных угодий, рек, водоносных слоев и озер
- 6.a к 2030 году расширить международное сотрудничество и поддержку в деле укрепления потенциала развивающихся стран в осуществлении деятельности и программ в области водоснабжения и санитарии, включая сбор поверхностного стока, опреснение воды, повышение эффективности водопользования, очистку сточных вод и применение технологий рециркуляции и повторного использования
- 6. b поддерживать и укреплять участие местных общин в улучшении водного хозяйства и санитарии

193 Рекомендации. (2016 г.). «Окружающая среда, изменение климата и миграция в Кыргызской Республике» (стр. 100-101). Бишкек, Кыргызстан: МОМ.



Цель 3: Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте

К 2030 году существенно сократить количество случаев смерти и заболевания в результате воздействия опасных химических веществ и загрязнения и отравления воздуха, воды и почв

Цель 11 Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов

- 11.1 к 2030 году обеспечить всеобщий доступ к достаточному, безопасному и недорогому жилью и основным услугам и благоустроить трущобы
- 11.6 к 2030 году уменьшить негативное экологическое воздействие городов в пересчете на душу населения, в том числе посредством уделения особого внимания качеству воздуха и удалению городских и других отходов

ЦУР 12 Обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства

- 12.3 к 2030 году сократить вдвое в пересчете на душу населения общемировое количество пищевых отходов на розничном и потребительском уровнях и уменьшить потери продовольствия в производственно-сбытовых цепочках, в том числе послеуборочные потери
- 12.4 к 2020 году добиться экологически рационального использования химических веществ и всех отходов на протяжении всего их жизненного цикла в соответствии с согласованными международными принципами и существенно сократить их попадание в воздух, воду и почву, чтобы свести к минимуму их негативное воздействие на здоровье людей и окружающую среду
- 12.5 к 2030 году существенно уменьшить объем отходов путем принятия мер по предотвращению их образования, их сокращению, переработке и повторному использованию

ЦУР 15 Защита и восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное лесопользование, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биологического разнообразия

- 15.1 к 2020 году обеспечить сохранение, восстановление и рациональное использование наземных и внутренних пресноводных экосистем и их услуг, в том числе лесов, водно-болотных угодий, гор и засушливых земель, в соответствии с обязательствами, вытекающими из международных соглашений
- 15.8 к 2020 году принять меры по предотвращению проникновения чужеродных инвазивных видов и по значительному уменьшению их воздействия на наземные и водные экосистемы, а также принять меры по предотвращению ограничения численности или уничтожения приоритетных видов

5.3 Изменение климата и устойчивость

На климат страны, главным образом, влияет гео-морфология (горы) и географическое положение: эти факторы формируют резко континентальный климат, который имеет значительные местные вариации. Страна в целом солнечная, получающая в некоторых регионах до 2900 часов солнечного света в год. Эти же условия также влияют на температуры, которые могут значительно варьироваться в различных местах. В частности,

наибольшему влиянию подвергаются горные районы с тяжелыми последствиями для водной и продовольственной безопасности, экосистемы, СРСБ и других сфер.¹⁹⁴

Изменение климата представляет собой величайший вызов и задачу вселенского масштаба для человечества. Эта глобальная проблема требует незамедлительных, последовательных действий со стороны мирового сообщества. Кыргызская Республика относится к наиболее уязвимым странам перед изменением климата и признает это в качестве одного из национальных приоритетов; это отражено в «Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на 2013-2017 годы» и «Программе Кыргызской Республики по переходу к устойчивому развитию на 2013-2017 годы».

Разработаны и включены в «Приоритеты для адаптации к изменению климата в Кыргызской Республике до 2017 года» меры для адаптации к изменению климата. Кыргызская Республика разработала отраслевые планы и программы для адаптации во всех уязвимых секторах.

Координационная комиссия по проблемам изменения климата (ККПИК), возглавляемая первым вице-премьер-министром Кыргызской Республики, координирует всю деятельность в Кыргызской Республике, связанную с изменением климата. ККПИК состоит из руководителей всех ключевых министерств и подразделений, представителей гражданских, академических и деловых кругов.

За период с 1885 года до 2010 года, температура в Кыргызской Республике реально значительно повысилась. Более того, темпы изменения не являются линейными и также существенно повысились за последние десятилетия. Темп роста среднегодовой температуры в республике составлял 0.0104°C/год за весь период наблюдений; однако, за последние 50 лет (с 1960 до 2010 года) он увеличился более чем в два раза и составил 0.0248°C/год, а в последние 20 лет (1990-2010 годы) составил уже 0.0701°C/год.¹⁹⁵ Годовая сумма осадков в республике за весь период наблюдений увеличилась незначительно (0.847 мм/год); однако, за последние 50 лет она значительно снизилась (0.363 мм/год), в то время как за последние 20 лет даже имеется незначительная тенденция к снижению (-1.868 мм/год). Продолжительность отопительного периода в 1992-2010 годах по сравнению с расчетным периодом (1961-1999 годы) на высоте до 1000 м снизилась на 9 дней, с 152.7 до 143.5 дней.¹⁹⁶

Анализ ожидаемых изменений показывает, что согласно сценарию при текущих тенденциях к 2010 году температура во всех регионах может повыситься на более чем 4° С. Любопытно отметить, что в соответствии с глобальными климатическими моделями ожидаемое изменение температуры предположительно будет одинаковым для всех месяцев, в противоположность наблюдаемым тенденциям. Продолжительность отопительного периода также значительно сократится – на 16% к 2050 году и более чем на 30% к 2080 году.¹⁹⁷

Ожидается, что в будущем годовые осадки будут снижаться, но низкими темпами (-0.0677 мм/год), и в 2100 году уменьшатся приблизительно на 6 мм по сравнению с нынешним уровнем. В дополнение, ожидается некоторая волатильность в выпадении осадков за этот период, в отличие от монотонно изменяющейся температуры.

Последствия изменения климата также связаны с таянием ледников и высокими рисками в отношении прорывов ледниковых озер (GLOFs), что, в свою очередь, несомненно, повлияет на водный режим и стихийные бедствия.

194 Взгляд на адаптацию к изменению климата для Центральной Азии, ЮНЕП, 2016 г.

195 Климатический профиль Кыргызской Республики, ПРООН, 2013 г.

196 Там же, ПРООН, 2013 г.

197 Там же, ПРООН, 2013 г.



Соответствующие ЦУР:**ЦУР 13 Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями**

- 13.1 повысить сопротивляемость и способность адаптироваться к опасным климатическим явлениям и стихийным бедствиям во всех странах
- 13.2 включить меры реагирования на изменение климата в политику, стратегии и планирование на национальном уровне
- 13.3 улучшить просвещение, распространение информации и возможности людей и учреждений по смягчению остроты и ослаблению последствий изменения климата, адаптации к ним и раннему предупреждению
- 13.a выполнить взятое на себя развитыми странами, являющимися участниками Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, обязательство достичь цели ежегодной мобилизации к 2020 году общими усилиями 100 млрд. долл. США из всех источников для удовлетворения потребностей развивающихся стран в контексте принятия конструктивных мер по смягчению остроты последствий изменения климата и обеспечения прозрачности их осуществления, а также обеспечить полномасштабное функционирование Зеленого климатического фонда путем его капитализации в кратчайшие возможные сроки
- 13.b Содействовать созданию механизмов по укреплению возможностей планирования и управления, связанных с изменением климата, в наименее развитых странах и малых островных развивающихся государствах, уделяя, в частности, повышенное внимание женщинам, молодежи, а также местным и маргинализированным общинам

ЦУР 11 Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов

- 11.b к 2020 году увеличить на x% число городов и населенных пунктов, принявших и осуществляющих комплексные стратегии и планы, направленные на устранение социальных барьеров, повышение эффективности использования ресурсов, смягчение последствий изменения климата, адаптацию к его изменению и способность противостоять стихийным бедствиям, и разработать и внедрить в соответствии с Хиогской рамочной программой меры по комплексному управлению рисками стихийных бедствий на всех уровнях

5.4 Управление рисками стихийных бедствий

Кыргызская Республика подвергается стихийным бедствиям, и к тому же располагается в зоне высокой сейсмической опасности. Экстремальные значения в погодных и климатических условиях, а также неустойчивое управление природными ресурсами становятся причиной наводнений, засух и почвенной эрозии в стране. Высокогорный рельеф в стране (от 350 до 7439 метров над уровнем моря) и экстремальные значения в погодных и климатических условиях, а также неустойчивое управление природными ресурсами, привели к тому, что Кыргызская Республика с геологической точки зрения считается самым опасным регионом Центральной Азии. Способности национальных служб прогнозирования и реагирования на эти проблемы являются ограниченными. Страна подвергается более чем 20 видам опасных природных процессов, которые вызывают стихийные бедствия, такие как землетрясения, оползни, наводнения, камнепады, сходы лавин и т.д.

Наиболее пострадавшими и уязвимыми группами населения являются как городские, так и сельские бедные слои населения, особенно женщины и дети. Гористая территория Кыргызской Республики способствует изоляции и ограничению доступа местного населения к основным услугам и ресурсам. Жизнеобеспечение бедных слоев населения в сельской местности Кыргызской Республики, главным образом, напрямую зависит от эффективного использования природных ресурсов и экосистемных услуг, а осуществление ими своих основных прав в большинстве своем находится под угрозой из-за стихийных бедствий и техногенных катастроф, например, связанных с изменением климата, а именно изменения характера выпадения осадков и более частых экстремальных погодных явлений, землетрясений. Городские жители также подвергаются риску стихийных бедствий, их уязвимость еще больше усиливается с ростом населения и урбанизации, ставя под угрозу реализацию основных прав человека. Сельские общины, пытающиеся производить продовольствие в неблагоприятных природных условиях, сталкиваются с экологическими проблемами. А именно, они подвергаются экстремальной сезонности (очень холодным зимам, очень жарким сухим летам); острым природным потрясениям, таким как засухи и наводнения; воздействию ухудшения окружающей среды (например, эрозии почв и засолению). Наиболее отдаленные общины (расположенные в высокогорных районах) не имеют соответствующего доступа и инфраструктуры (дорог, электричества, больниц-клиник и т.п.).

Риски стихийных бедствий в Кыргызской Республике и их последствия

Согласно последним данным Министерства чрезвычайных ситуаций, основными чрезвычайными ситуациями в стране являются наводнения – 30%, оползни – 16%, техногенные – 10%, землетрясения – 9%, метеорологические – 9%. Интенсивное таяние ледников и проливные дожди и снегопады становятся причиной того, что многие регионы страны подвергаются наводнениям. В стране имеется свыше 3100 бассейнов рек, и больше 200 озер (из 2000), которые могут стать причиной наводнений. В стране регистрируется свыше 3000 землетрясений в год и более 200 участков относятся к категории сейсмически опасных. Больше половины территории республики подвержено лавинной опасности, а продолжительность сезона лавин составляет 5-7 месяцев. Каждый год лавины становятся причинами частых чрезвычайных ситуаций на горных дорогах.

Оползни представляют еще одно главное экологическое бедствие, широко распространенное в Кыргызстане с более чем 5000 активных оползней в Кыргызстане.

Результаты показывают, что Ошская и Джалал-Абадская области являются наиболее уязвимыми перед оползнями, а наименее уязвимой является Таласская область. Джалал-Абадская область также наиболее уязвима перед лавинами, в то время как Баткенская область является наименее уязвимой. Наиболее уязвимой перед селями и наводнениями является Джалал-Абадская область, а наименее уязвимой – Нарынская область. Колебания по количеству наводнений в разбивке по областям не анализировались из-за отсутствия исходных данных. Джалал-Абадская область также является наиболее уязвимой перед ливневыми дождями, в то время как наименее уязвимой является Таласская. Иссык-Кульская область является наиболее уязвимой перед ураганскими ветрами, в то время как наименее уязвимыми являются Нарынская и Баткенская области. Анализ уязвимости перед градом и снегопадами не проводился из-за отсутствия исходных данных.¹⁹⁸

Извлечение урана, тяжелых металлов и ртути, наряду с накоплением их отходов являются одними из основных экологических бедствий, вызванных деятельностью человека в Кыргызской Республике. Они приводят к загрязнению окружающей среды и представляют серьезную существующую и потенциальную угрозу для здоровья. А именно, загрязнение воздуха, токсичные химические вещества и неблагоприятная для здоровья окружающая среда способствуют высокому уровню НИЗ и ухудшению последствий для здоровья.

¹⁹⁸ Климатический профиль Кыргызской Республики, ПРООН, 2013 г.



Данные угрозы усугубляются тем фактом, что Кыргызская Республика расположена в верхней части водных бассейнов региона, следовательно, зараженные вещества с ее территории могут достичь другие регионы Центральной Азии через многочисленные потоки воды. В Кыргызстане существует 5 основных урановых хвостохранилищ: Майлуу-Суу, Кара-Балта, Мин-Куш, Каджи-Сай и Ак-Туз. Всего было создано 92 полигона для отходов с более чем 250 миллионов м³ отходов. Тем не менее, эти полигоны для отходов могут быть затронуты стихийными бедствиями с серьезными экологическими последствиями в Кыргызской Республике и в соседних странах (Таджикистане, Узбекистане, Казахстане).

Правовая и политическая платформы для снижения риска стихийных бедствий

С точки зрения правовых рамок, Закон Кыргызской Республики «О гражданской защите» был одобрен в 2009 году в качестве ключевого документа, который регулирует эту область. Закон Кыргызской Республики «О гражданской защите» определяет организационные и правовые нормы в области гражданской защиты населения и территории Кыргызской Республики при чрезвычайных ситуациях в мирное и военное время, а также определяет полномочия уполномоченного государственного органа в области гражданской защиты и других государственных органов исполнительной власти Кыргызской Республики.

Национальная платформа для снижения риска стихийных бедствий (СРСБ) Кыргызской Республики была официально создана в 2011 году, но не поддерживалась правовыми документами. Платформа относится к Министерству чрезвычайных ситуаций и представляет собой многосторонний национальный механизм, который служит для пропаганды снижения риска стихийных бедствий на разных уровнях. Он обеспечивает координацию, анализ и консультации по приоритетным областям, требующим ведения согласованных действий. Национальная платформа функционирует как координационный механизм для интеграции концепции СРСБ в государственную политику, планы и программы по развитию в качестве основного компонента в соответствии с приоритетными действиями НФА. Она должна быть направлена на оказание помощи при создании и разработке всесторонней национальной системы СРСБ в соответствии с потребностями каждой страны.

Предпринимаются совместные усилия с исполнительными государственными органами областей, городов и районов, а также заинтересованными министерствами и агентствами, для защиты национальных культурных и экономических объектов от стихийных бедствий и наводнений, для завершения работ по укреплению речных берегов вдоль кыргызских рек с целью предупреждения негативного воздействия стихийных бедствий; а также для прогнозирования влияния стихийных бедствий на национальную экономику и экологическую стабильность. При этом при разработке всех программ и укреплении потенциала для подготовки к стихийным бедствиям и эффективного управления природными ресурсами также принимаются во внимание вопросы охраны окружающей среды и снижения риска стихийных бедствий.

Участие женщин в снижении риска стихийных бедствий является весьма ограниченным, но при поддержке агентств ООН продвигается работа по созданию стандартных операционных процедур (СОП) в Министерстве чрезвычайных ситуаций, которые нацелены на повышение участия женщин и защиту женщин и девочек от различных форм ГН в случае техногенных и природных катастроф.

Управление рисками стихийных бедствий в Кыргызской Республике

Министерство чрезвычайных ситуаций является центральным учреждением, ответственным за разработку политики, выработку мер по предупреждению чрезвычайных ситуаций, защите населения и национальной собственности, а также за повышение устойчивости экономических объектов в случае стихийного бедствия. Министерство является координационным органом для «Трех конвенций Рио» и несет ответственность

за отчетность по их реализации на национальном уровне перед соответствующими секретариатами. Министерство проводит свою работу с помощью ряда исполнительных органов, таких как инспекции, государственные службы, государственные предприятия и исследовательские институты на национальном уровне. Другим учреждением является Межведомственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (МВК) и Центр по реагированию на чрезвычайные ситуации, созданный при МВК. Премьер-министр является председателем комиссии, Министр чрезвычайных ситуаций его заместителем, а Министерство служит в качестве Секретариата комиссии.

Министерство сельского хозяйства и мелиорации Кыргызской Республики является центральным государственным исполнительным органом, который осуществляет национальную политику в области сельского хозяйства, земельных и водных ресурсов, ирригационной и мелиорационной инфраструктуры и перерабатывающей промышленности. Департамент водного хозяйства и мелиорации Министерства сельского хозяйства и мелиорации Кыргызской Республики является государственным органом, который обеспечивает управление, мониторинг и регулирование водных ресурсов и их использование, а также ирригационной и дренажной инфраструктуры; выполняет исполнительные и координирующие функции для осуществления общегосударственной политики в сфере водных ресурсов.

Эти институты, в первую очередь, (т.е. Министерство чрезвычайных ситуаций; Межведомственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (МВК) и Центр по реагированию на чрезвычайные ситуации) и другие ответственные государственные агентства осуществляют надзор над формулированием, координацией и внедрением ряда ключевых политических мер Кыргызстана в области снижения риска стихийных бедствий.

Соответствующие ЦУР

Цель 1 Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах

- 1.5 к 2030 году повысить жизнестойкость малоимущих и лиц, находящихся в уязвимом положении, и уменьшить их незащищенность и уязвимость перед вызванными изменением климата экстремальными явлениями и другими экономическими, социальными и экологическими потрясениями и бедствиями

Цель 2 Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности и улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства

- 2.4 к 2030 году обеспечить создание устойчивых систем производства продуктов питания и внедрить методы ведения сельского хозяйства, которые позволяют повысить жизнестойкость и продуктивность и увеличить объемы производства, способствуют сохранению экосистем, укрепляют способность адаптироваться к изменению климата, экстремальным погодным явлениям, засухам, наводнениям и другим бедствиям и постепенно улучшают качество земель и почв

Цель 11 Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов

- 11.5 к 2030 году существенно сократить число погибших и пострадавших и уменьшить на у% прямой экономической ущерб в виде потерь мирового валового внутреннего продукта в результате бедствий, в том числе связанных с водой, уделяя особое внимание защите малоимущих и уязвимых групп населения
- 11.b к 2020 году увеличить на х% число городов и населенных пунктов, принявших и осуществляющих комплексные стратегии и планы, направленные на устранение



социальных барьеров, повышение эффективности использования ресурсов, смягчение последствий изменения климата, адаптацию к его изменению и способность противостоять стихийным бедствиям, и разработать и внедрить в соответствии с Хиогской рамочной программой меры по комплексному управлению рисками стихийных бедствий на всех уровнях

Цель 13 Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями

- 13.1 повысить сопротивляемость и способность адаптироваться к опасным климатическим явлениям и стихийным бедствиям во всех странах
- 13.2 включить меры реагирования на изменение климата в политику, стратегии и планирование на национальном уровне
- 13.3 улучшить просвещение, распространение информации и возможности людей и учреждений по смягчению остроты и ослаблению последствий изменения климата, адаптации к ним и раннему предупреждению

6 Извлеченные уроки, заключения и рекомендации



ЗАКЛЮЧЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ, ОТНОСЯЩИЕСЯ К ПОЛИТИКЕ И СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ

Добросовестное управление

Установление демократического правления в Кыргызской Республике сопряжено с вызовами и проблемами, поскольку страна получила низкие баллы по всем Всемирным индикаторам управления.¹⁹⁹ Коррупция в стране, измеряемая Индексом восприятия коррупции, неуклонно снижается, так как страна переместилась с 150 места (из 177) в 2013 году²⁰⁰ и 136 места (из 175) в 2014 году²⁰¹ на 128 (из 168) в 2015²⁰² году. Однако коррупция и политическая нестабильность остаются насущными и вызывающими обеспокоенность проблемами, которые отрицательно влияют на социально-экономическое развитие страны. Отчет о глобальной конкурентоспособности (GCR) за 2015-2016 годы²⁰³ подтвердил, что страна продвигается вперед, так как Кыргызская Республика заняла 102 место (из 144 стран) по сравнению со 108 местом в 2014 году. Тем не менее, GCR отметил, что именно коррупция и политическая нестабильность являются наиболее проблематичными факторами для ведения бизнеса в Кыргызской Республике. Уровень общественного доверия является низким²⁰⁴, и у граждан сложилось особо негативное восприятие экономического управления в энергетической и горнодобывающей отраслях и сфере управления государственными финансами, особенно в области государственных закупок.

Ключевыми областями, требующими улучшения, остаются эффективность и результативность государственного сектора, в том числе прозрачность и подотчетность государственных институтов и их методы работы. Институты управления характеризуются недостаточным организационным, финансовым и техническим потенциалом и устаревшей операционной базой. Данная ситуация еще более усугубляется слабыми навыками в области формирования политики и отсутствием услуг, ориентированных на граждан, а также основанных на полном уважении прав человека и системе общественного надзора. Разрыв между планированием отраслевых реформ и составлением бюджета привел к недостаточности ресурсов для проведения необходимых мер. Во многих случаях межведомственная, горизонтальная координация и сотрудничество являются довольно слабыми и неэффективными, а также наблюдается дублирование ряда ключевых функций Правительства; это гораздо заметнее на нижних (региональных и районных) уровнях правительства. При принятии решений на государственной службе существует недостаточная представленность с точки зрения гендера и этнической принадлежности, что создает условия для дискриминирующей по признаку гендера и этнического происхождения офисной среды, отсутствия прозрачности и предоставления услуг без учета гендерного аспекта.

Кыргызская Республика сталкивается со значительными проблемами и вызовами, связанными с доступом к правосудию. Низкий потенциал институтов сектора правосудия приводит к медленной реализации законов и политики; в то же самое время знания населения о собственных правах и привилегиях ограничены. Это оказывает существенное влияние на обеспечение доступа к правосудию, особенно, для наиболее уязвимых групп; в условиях Кыргызской Республики доступа к правосудию в наибольшей степени лишены сельские женщины, люди с ограниченными возможностями, дети и молодежь из групп этнических меньшинств, беженцы и лица без гражданства, которые сталкиваются с аналогичными проблемами.

ООН в Кыргызской Республике остается имеет хорошее положение для оказания поддержки в реализации мероприятий, направленных на формирование добросовестного и демократического управления. В этой связи, ряд рекомендаций для будущей работы включает следующие:

199 <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>

200 <https://www.transparency.org/cpi2013/results>

201 <https://www.transparency.org/cpi2014/results>

202 <https://www.transparency.org/cpi2015/#map-container>

203 http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf

204 Опросы общественного доверия, 2006 и 2013 гг.

- **ООН занимает выгодное положение в качестве компетентного и надежного и, в то же самое время, нейтрального партнера для субъектов системы управления в Кыргызской Республике.**
- **ООН широко воспринимается в качестве источника ключевой поддержки для проведения правовых и политических реформ в контексте установления добросовестного управления. Приоритетом остаются гармонизация правовых и политических рамок с международными стандартами и усиление потенциала ключевых национальных партнеров в области выработки и реализации политики.**
- **Весьма актуальным остается укрепление связей между планированием и формированием бюджета (как уже проводится ООН на примере оценки «Стоимости законов») и обеспечение выделения соответствующих ресурсов для реализации стратегий и политики.** В дополнение, в рамках более широких усилий по укреплению общего потенциала по выработке политики рекомендуется работать над развитием потенциала по ряду областей, таким как гендерно-чувствительное планирование, основанное на фактических данных, осуществление политики, включая гендерно-чувствительное бюджетирование в целях реализации политики, мониторинга, отчетности и оценки политики.
- **Борьба с коррупцией является обширной областью, где крайне необходима помощь ООН. Следуя принципам Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (UNCAC), ООН могла бы принять меры по укреплению потенциала в секторах, наиболее подверженных коррупции; одной из приоритетных областей остается общее управление государственными финансами.**
- Кыргызстан предпринял ряд первоначальных шагов для внедрения электронного управления, и в дальнейшем поддержка ООН могла бы продолжать деятельность в этом направлении и работу над включением элементов электронного управления в процессы планирования и принятия решений. Рекомендуемым направлением деятельности для ООН могло бы стать оказание поддержки платформе по использованию национальных ИКТ в целях развития.
- В дополнение, ООН могла бы проводить работу по поддержке улучшения качества генерирования, использования и анализа данных, в то же время также продвигая инициативу открытых данных и партнерства с целью улучшения доступа женщин и мужчин к информации, а также их большего вовлечения в процессы планирования и принятия решений. Кроме того, ООН могла бы оказать содействие по внедрению электронного управления в сфере предоставления государственных услуг.
- Для **дальнейшей поддержки развития гражданского общества** необходимо повысить его потенциал по ряду функциональных областей, с акцентом на возможности эффективного вовлечения в процессы выработки политики и участия в предоставлении государственных услуг. Организациям гражданского общества необходимо усилить свой потенциал в целях компетентного участия в политическом диалоге и стратегическом планировании по вопросам управления. Должна быть усилена роль общественного контроля ОГО по осуществлению качественного мониторинга процессов управления, политики и стратегий, а также активному участию в реализации национальных приоритетов.
- **Организационное укрепление ОГО** остается не менее важным (в рамках развития технического потенциала). Из-за отсутствия прогнозируемого финансирования, у большинства организаций гражданского общества недостаточно четко определены организационные процессы и механизмы функционирования. ООН должна изучить возможности создания системы по «грантовой схеме» и оказания технической поддержки в целях развития и укрепления гражданского общества в КР.



Права человека и доступ к правосудию

ООН в Кыргызской Республике предоставила содействие по правовой реформе для формирования обоснованной политики и правовых рамок, а также поддержки национальных институтов по правам человека, правозащитников и реализации мероприятий по улучшению прав человека.

Страна достигла некоторого прогресса в улучшении защиты прав человека в соответствии с международными стандартами. Однако, данный прогресс сопровождался растущим разочарованием в связи с отсутствием действий со стороны государства по ряду вопросов, включающих, например, правонарушения, совершенные во время или после событий в июне 2010 года. Конституция недвусмысленно дает понять, что какая-либо и все формы дискриминации неприемлемы в современном кыргызском обществе. Все же, недавние события в стране вызывают обеспокоенность в связи с тем, что демократическое пространство неуклонно сокращается, с усилением контроля над гражданским обществом и усиливающейся «секьюритизацией» межэтнических вопросов и вопросов свободы религии. Ситуация в Баткенской области остается спокойной, но хрупкой. Последствия и влияние ситуации в Сирии и Ираке становятся все более очевидными по мере увеличения числа добровольных рекрутов из Кыргызской Республики. Наблюдаются такие тревожные тенденции, как растущее число случаев целенаправленного запугивания адвокатов защиты со стороны представителей органов безопасности. Это может иметь скорее негативные последствия для проведения мирных собраний и права на свободу объединений. Более того, отрицательное влияние может распространиться на организации гражданского общества и правозащитников, а также может воспрепятствовать свободному выражению различных мнений.

На доступ к правосудию влияет слабый потенциал институтов сектора правосудия; процессуальные гарантии редко соблюдаются на всех этапах, что приводит к нарушениям верховенства закона/прав человека. В отношении детей, проблемы и вызовы включают недостаточный потенциал сектора правосудия и правоохранительной системы, а также нехватку специализированных служб и учреждений для работы с детьми. Население часто не осведомлено о своих правах, привилегиях, в то время как подотчетность и механизмы мониторинга доступа к правосудию являются малоэффективными. В стране, и особенно в сельских районах, существует настоятельная необходимость принятия мер в отношении ранних браков, похищений невест, домашнего насилия и других проблем, связанных с правами женщин. Часто не сообщается о случаях НОЖ, так как они рассматриваются в качестве личных вопросов и, в основном, направляются в суды аксакалов, которые не компетентны в их урегулировании.²⁰⁵

Таким образом, ряд основных рекомендаций для будущего участия агентств ООН включает следующие:

- ООН должна продолжать активное участие в области **судебной реформы и укрепления партнерства между ключевыми участниками в сфере управления с целью создания эффективной судебной системы**, основанной на принципах независимости, прозрачности, ответственности и эффективности.
- Учитывая преимущества ООН в КР, должна быть оказана поддержка **реформе органов безопасности, с основным упором на обеспечении перехода от военного к демократическому гражданскому подходу к предоставлению услуг населению**, на основе принципов социального партнерства. Например, рекомендуется обеспечить обучение Основным принципам ООН применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка. Одновременно, поддержка ООН должна быть нацелена на создание механизмов институционального надзора, которые будут осуществлять мониторинг использования силы органами безопасности и предот-

²⁰⁵ Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин (CEDAW). Заключительные наблюдения по четвертому периодическому докладу Кыргызстана. 6 марта 2015 года, стр. 4.

- вращать потенциальные нарушения международных правовых норм и стандартов по правам человека
- ООН рекомендуется продолжать оказывать поддержку национальным заинтересованным сторонам по **выполнению рекомендаций УПО, одновременно оказывая помощь по обеспечению большего соответствия действующих законов и подзаконных актов международно признанным стандартам и правам человека.**
- ООН рекомендуется оказывать поддержку стране в накоплении знаний, формировании навыков и ценностей для **укрепления прав человека и культуры гендерного равенства, а также принятия комплексного подхода по обеспечению равного доступа к правосудию и защите прав человека как в отношении мужчин, так и женщин.** Должны быть приняты меры по мониторингу работы судов аксакалов для гарантии того, что они не будут рассматривать вопросы насилия в отношении женщин, которые не входят в их компетенцию.
- ООН рекомендуется оказывать поддержку национальным партнерам в обеспечении всесторонних и скоординированных мер реагирования и **предотвращения всех форм насилия в отношении женщин и девочек (НОЖД)**; ряд областей, в рамках которых рекомендуется оказать поддержку, включают: расширение работы Национального статистического комитета по сбору объективных данных по всем формам НОЖД, поддержку исполнения национального законодательства и политических рамок путем улучшения подотчетности всех уполномоченных органов, предоставление доступа к услугам и учреждениям и улучшение их качества, в том числе системы правосудия и социальной защиты, работу сверстников («равный с равным») на местном уровне в школах и посредством проведения спортивных мероприятий, а также повышение осведомленности на общенациональном уровне и информационно-разъяснительную кампанию по изменению отношения в пользу нулевой толерантности к НОЖД.
- Формирование **динамичного гражданского общества остается приоритетным направлением для страны.** В контексте прав человека, часть усилий ООН по поддержке гражданского общества должна включать помощь НПО в подготовке и публикации альтернативных, «теневых» отчетов об осуществлении Кыргызстаном обязательств по правам человека и миграции, недопущению дискриминации мигрантов, в то же время работая с Правительством по выполнению рекомендаций
- ООН рекомендуется изучить возможности содействия созданию **ювенальной системы правосудия**, соответствующей международным стандартам, и продвигать замену уголовной ответственности на альтернативные виды наказания, в то же самое время реализуя меры по профилактике правонарушений среди молодежи. В этой связи, ООН могла бы оказывать поддержку наращиванию потенциала ключевых заинтересованных сторон в судебных и правоохранительных секторах по работе с детьми, в том числе с детьми, находящимися в конфликте с законом, детьми-жертвами и детьми-свидетелями преступлений.

Процесс миростроительства

Оценка потребностей и приоритетов миростроительства в Кыргызской Республике (поддерживаемая СК ООН и проведенная в 2013 году) выделила ряд все еще существующих основополагающих факторов, в отношении которых необходимо принять меры для снижения вероятности возобновления насилия в будущем. Между местными сообществами в Кыргызской Республике, особенно в районах, пострадавших от конфликта 2010 года,



по-прежнему существует глубокое разделение по этническому и региональному признакам, с продолжающимися социальными разногласиями, недоверием и сегрегацией. Все еще имеет место незащищенность людей, которая может привести к быстрому усугублению противоречий; это еще больше проявляется из-за неэффективного управления природными ресурсами, продолжающейся бедности и продовольственной нестабильности. Экономическая борьба мотивирует внешнюю и внутреннюю миграцию, являющуюся дестабилизирующей силой, которая приводит к социальной дезинтеграции на местах. Более того, урбанизация по мере ухудшения социальной сплоченности приводит к большей уязвимости местного населения перед риском возникновения конфликта.

Неэффективное управление, несовершенство законодательства, частичное соблюдение законов и политики и неспособность обеспечить верховенство закона среди слоев населения и ряда государственных служащих привело к обострению напряженности на местном уровне. Это усугубляется непоследовательным соблюдением национальных и международных норм в области прав человека, что создает у местного населения ощущение того, что их права и достоинство не защищаются должным образом, вызывая чувство недоверия и отсутствия защиты прав человека. Напряженная и нерешенная динамика регионального конфликта, как например, споры о демаркации границ, служит причиной приграничной напряженности и насилия и препятствует установлению здоровых межэтнических отношений в ряде районов Кыргызстана.

С точки зрения гендера, качественный анализ конфликтов и посткризисная стратегия должны рассматривать все соотношения сил, включая гендерные нормы и убеждения. Закрепленные понятия мужественности, мужских качеств и патриархальных норм могут стать факторами, способствующими вооруженному конфликту и насилию. Тем не менее, постконфликтный анализ и процесс миростроительства больше фокусировались на влиянии конфликта на женщин и уделяли очень мало внимания гендерным нормам как возможному фактору возникновения конфликта, в отношении которого нужно принять меры посредством работы с мужчинами и женщинами. Особое внимание было уделено случаям сексуального и гендерного насилия во время конфликта, но они не учитывались должным образом при разработке посткризисной стратегии, за исключением разработки НПД по РСБ ООН 1325. Источники отмечают, что в результате совершенных изнасилований и последующего (кажущегося или реального) отсутствия мер защиты и безопасности для женщин и девочек за последние пять лет в южных регионах резко выросло число ранних браков.

ООН в Кыргызской Республике обеспечил значительную поддержку устойчивому миростроительству в стране; наиболее важный вклад был внесен в рамках Фонда миростроительства и восстановления (PRF) Фонда миростроительства (ФМС). СК ООН использует комплексный подход к миростроительству в Кыргызстане, проводя работу по устранению коренных причин нестабильности и конфликтов путем формирования разумной политики и правовых рамок, развития потенциала на национальном и субнациональном уровнях для реализации этой политики и законов, а также оказания поддержки уязвимым и социально отчужденным группам, пострадавшим от конфликтов.

В этом контексте, ООН рекомендуется вести работу по следующим приоритетным направлениям:

- **Расширить деятельность по результатам работы совместного Фонда миростроительства, уделяя внимание принятию мер в отношении этнических и гендерных стереотипов и религиозного экстремизма, особенно, среди молодежи различного этнического происхождения и из разных регионов Кыргызской Республики.** Ряд возможных мероприятий для рассмотрения может включать **межкультурный обмен между школами и организацию совместных и тематических летних лагерей отдыха для молодежи из разных регионов Кыргызской Республики; организацию культурных мероприятий** (например, театральных фестивалей; музыкальных

фестивалей; объединений художников; встреч писателей и т.д.), в основе которых лежат идеи, продвигающие разнообразие и толерантность. При разработке новых программ и мероприятий рекомендуется усилить разработку гендерно-чувствительных программ по расширению прав и возможностей молодежи и включить изменение поведения и отношения к ролям и традициям, обусловленным гендерными стереотипами, которые вредят и мальчикам, и девочкам, а также к гендерной дискриминации, лежащих в основе насилия в отношении женщин, и включить разрешение конфликтов в качестве ключевого приоритетного направления составления программ ООН для молодежи.

- Работать над этими представлениями кажущегося отсутствия безопасности как с мужчинами, так и с женщинами, и провести комплексную работу с мужчинами и мальчиками, которая повышает ценность положительной модели мужественности, ненасилия, равенства, уважения и толерантности.
- Женщины могут также играть важную роль в закреплении гендерных норм, которые побуждают мужчин применять насилие для того, чтобы «защитить» своих женщин, поэтому программы по миростроительству должны уделять внимание продвижению ненасильственных понятий о мужественности и женственности в обществе. Крайне важным будет обеспечить то, что роль женских комитетов по миростроительству не будет проигнорирована, а включена в общую работу по миростроительству.
- **Приоритетным направлением остается создание рабочих мест и трудоустройство молодых женщин и мужчин (с особым вниманием на постконфликтных и подверженных конфликтам регионах),** и рекомендуется оказывать поддержку, которая повысит компетентность и навыки молодежи. Рекомендуется оказывать помощь местным институтам в целях активной поддержки трудоустройства молодежи.
- **Управление природными ресурсами, создание рабочих мест и восстановление источников жизнеобеспечения являются крайне важными компонентами миростроительства и оживления экономики.** Таким образом, рекомендуется принять меры по защите окружающей среды, начать общественные и инфраструктурные работы, которые создают возможности трудоустройства, а также восстанавливают или создают природные и физические активы, способствующие миростроительству в местных сообществах.
- Продолжать **оказание поддержки национальным партнерам в рамках работы по примирению, построению доверия между сообществами и оказывать помощь в укреплении сектора правосудия и правоохранительной системы, а также институтов управления для более оперативного реагирования на нужды сообществ.**
- Техническая помощь и операционная поддержка для пересмотра правовых и политических рамок, связанных с миростроительством, в соответствии с международными стандартами и укрепление механизмов и институтов в целях полной реализации законов и политики остаются главным приоритетом для страны.
- Учитывая хорошо известные и признанные результаты и дополнительный вклад ООН во всем регионе, ООН должна активизировать усилия по продвижению и укреплению трансграничного сотрудничества среди стран данного региона, а именно Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана. Такое сотрудничество может внести значительный вклад в усилия по предотвращению возобновления насилия и дальнейшей эскалации конфликта, а также бороться с глубинными причинами напряженности. Кроме того, усилия по миростроительству в приграничных районах могут быть поддержаны путем стимулирования и декриминализации сезонной трансграничной миграции, «мардикерства», разрешая узбекским и таджикским гражданам из приграничных сельских районов заниматься вспомогательной работой по домохозяйству, фермерством и иной работой в Кыргызской Республике.



ЗАКЛЮЧЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ В ЦЕЛЯХ ПОДДЕРЖКИ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА

При оказании поддержки Правительству ООН должна применять двусторонний подход, который обеспечивает широкое внедрение гендера во все области работы ООН, но также с особым упором на ускорение достижения гендерного равенства и обеспечения крепкого фундамента для устойчивого развития и демократии в стране.

ООН имеет сравнительное преимущество для многостороннего подхода к перечисленным выше вопросам:

- Все агентства ООН имеют четкий мандат по широкому внедрению гендерных вопросов в свою работу, для некоторых из них в Ежегодном рабочем плане (ЕРП) определены конкретные долгосрочные результаты, связанные с гендером. Согласно проведенной работе и интервью, более 10 агентств ООН взяли на себя обязательства и выразили готовность к совместной работе по всестороннему гендерному долгосрочному результату с целью достижения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин. Их **согласованный вклад и техническая поддержка по достижению гендерного равенства и расширению прав и возможностей женщин могут обеспечить основу для реализации целей устойчивого развития.**
- ООН является основным органом, ответственным за оказание поддержки Правительству принимающей страны для достижения Целей устойчивого развития. Агентства ООН за прошедшие годы установили отношения доверия и сотрудничества с Кыргызской Республикой, что обеспечивает полный доступ к различным государственным органам как на национальном, так и на местном уровне.
- ООН со своей гендерной тематической группой играет важную координирующую роль на страновом уровне по вопросам, относящимся к гендеру и правам женщин. Многие были достигнуты и находятся в процессе осуществления в тесном сотрудничестве с правительством, гражданским обществом и другими международными и национальными участниками, в том числе разработка и (ожидаемое) предстоящее принятие нового закона о домашнем насилии и Национального плана действий CEDAW. Работа ГТГ была и будет определяющим фактором при внедрении существующих правовых и политических инструментов, которые требуют существенной и совместной поддержки для достижения указанных в них целей.
- Исполнительные и законодательные ветви Правительства, участники гражданского общества и члены расширенной ГТГ, с которыми были проведены интервью, признают опыт и знания ООН по преобразовательным подходам к гендерному равенству и расширению прав и возможностей женщин (GEWE) и выразили готовность сделать более значительные шаги, которые могут привести к гендерно-преобразовательным изменениям, и достичь существенного продвижения в GEWE, а также создать прочную основу для реализации всех ЦУРов.

Только в случае, если ООН совместно с Правительством Кыргызстана определяют четкие задачи для **ЦУР 5**, и все женщины будут свободны от насилия и им будут предоставлены равные возможности содействия развитию своей страны, то уровень бедности значительно снизится, улучшится охрана здоровья семьи и воспитание детей, а к 2030 году страна будет способна достичь нескольких целевых задач ЦУР.

Крайне важно учитывать, что ряд других ЦУРов дополняют и усиливают ЦУР 5 по гендерному равенству, а ЦУР 5 является основой для достижения других ЦУРов, таких как ЦУР 1 по повсеместной ликвидации нищеты, которая требует гендерно-чувствительных стратегий и расширения прав и возможностей женщин; ЦУР 2 по ликвидации голода, обеспечению продовольственной безопасности и улучшению питания предусматривает

предоставление возможностей женщинам, и наоборот только женщины, наделенные правами, могут внести вклад своей работой в улучшение питания семьи; ЦУР 3 по улучшению здоровья и благополучия женщин, в частности; ЦУР 16 по продвижению инклюзивного и добросовестного управления признает важную роль, которую играют женщины в достижении демократического и мирного общества и так далее.

Таким образом, реальное устойчивое развитие не может иметь место без гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин. **Женщины представляют половину населения и являются весьма важной частью экономической, социальной и политической жизни Кыргызской Республики, но их потенциал и способности не используются в полной мере вследствие НОЖ, гендерной дискриминации и стереотипов.** Неспособность применения всестороннего подхода к гендерному равенству и расширению прав и возможностей женщин (GEWE) существенно ограничит достижение всех других ЦУРов с конечным отрицательным влиянием на процесс общего развития и стабильности страны.

Стратегические исходные пункты для работы ООН по GEWE могут включать, но не ограничиваться следующими:

- **Инвестировать в образование девочек и бороться с гендерным неравенством в системе образования, в том числе гендерной сегрегацией в школьных предметах.** Продвижение женщин и девочек в нетрадиционные профессии будет не только способствовать улучшению их экономических возможностей, но также бросит вызов имеющимся стереотипам и разделению ролей между женщинами и мужчинами в обществе. Инвестиции в образование девочек подросткового возраста приведут к более сильным, здоровым и благополучным семьям, которые являются основой социально-экономического развития.
- Оказывать поддержку расширению экономических прав и возможностей и участия женщин путем инвестирования в социальные услуги, «экономику ухода» и дошкольное образование, а также посредством обеспечения эффективного доступа к земельной собственности, имуществу, наследству и кредитам. Центральными являются инвестиции правительства в социальную инфраструктуру в целях снижения бремени неоплачиваемой работы, создания рабочих мест и сокращения бедности.
- **Улучшить доступ женщин и девочек к качественным услугам здравоохранения и планирования семьи** в качестве мощного инструмента оказания поддержки расширению прав и возможностей, участию женщин в экономической, общественной и социальной жизни, а также обеспечению полноценного вклада в развитие страны.
- **Поддерживать разработку и внедрение эффективных правовых рамок и административных механизмов** с целью содействия фактическому участию женщин в принятии решений через политические и административные меры и расширение числа женщин, способных участвовать в выборах, в том числе женщин из определенных социально отчужденных групп, таких как этнические и языковые меньшинства и т.д. Принять подзаконные акты для предоставления гендерных квот, которые сохраняются и после выборов.
- **Функциональное образование по GEWE**, которое может привести к преобразовательным социальным изменениям путем нацеленности на мужчин и женщин, мальчиков и девочек. Области, которые необходимо охватить могут включать репродуктивное здоровье и ответственное выполнение родительских обязанностей, регулирование конфликтов и разнообразие, насилие в отношении женщин, гендерное равенство, ранние браки, похищение невест и т.д.



- **Противодействовать принятию обществом и безнаказанности НОЖД, гендерной дискриминации и гендерному насилию.** Борьба с насилием в отношении женщин в качестве ключевого элемента для стабильности и мирной стратегии, которая включает в себе безопасность всего населения, как внутри страны, так и за ее пределами. Вовлекать женщин, мужчин и молодежь в создание и проведение образовательных кампаний, вдохновленных такими ценностями как толерантность, уважение и разнообразие. Необходимы новые инновационные подходы, согласно которым национальная политика и программы по ЛНОЖ создаются совместно с потерпевшими, которые рассматриваются в качестве ключевых экспертов.
- **Взаимодействие с целью изменения поведения и пропаганды инклюзивного развития и расширения прав и возможностей женщин на национальном и местном уровне** через продвижение участия женщин в избирательных процессах, общественной жизни и экономике. Оно включает многосторонний подход с вмешательствами, которые включают женщин, их сообщество и общество в целом для обеспечения истинного расширения прав. Это означает поддержку женщин в становлении реальными агентами положительных изменений посредством предоставления образования, соответствующих экономических возможностей, профессиональной подготовки и обучения на протяжении всей жизни.
- **Научно-обоснованная разработка политики и программ:** Рекомендуется дальнейшая разработка и укрепление моделей для преобразовательных изменений, которые могут в конечном итоге ликвидировать коренные причины гендерного неравенства и глубинных факторов, препятствующих фактическому равенству и полной свободе действий женщин. Это также требует больше гендерных исследований и анализа. Например, отсутствует подробная информация об изнасилованиях и сексуальном насилии в Кыргызстане (доклад CEDAW, 2008 год, стр.4)
- **Проводить работу с молодежью по образовательным программам и программам повышения осведомленности и обеспечить их полноценное вовлечение в поддержку** развития нового поколения, свободного от гендерных предрассудков и ГН, а также активно участвовать в формировании демократической, толерантной и мирной страны.
- **Сократить разрыв между равенством де-юре и де-факто: ООН может** оказать поддержку Правительству Кыргызской Республики в укреплении ее институтов и работы над ликвидацией разрыва между обязательствами и их выполнением в рамках соответствующей политики на всех уровнях (закон о гендерном равенстве, закон о домашнем насилии, закон о ранних браках, закон о похищении невест, семейный кодекс, закон о собственности, НПД по РСБ ООН 1325). Обеспечить подробное руководство и экспертизу для дальнейшей разработки гендерно-чувствительных индикаторов и статистики, которые могут использоваться для мониторинга применения правовых и политических рамок и повышения подотчетности.
- **Улучшить доступ женщин к правосудию:** Обеспечивать подробные консультации, наращивание потенциала и поддержку с целью гарантии того, что реформа судебного сектора будет учитывать реалии гендерного насилия, присущие гендерные предрассудки и другие вызовы, с которыми сталкиваются женщины. Продолжать оказание поддержки гендерно-чувствительной реформе правоохранительной системы, которая использует принцип «нулевой терпимости» в отношении гендерного насилия, включая проверку на соответствие сотрудников правоохранительных органов (LEO), борьбу со слабой, коррумпированной системой и оказание помощи по внедрению механизмов подотчетности. Использовать данную возможность для содействия борьбе с

- гендерными стереотипами и широко распространенной дискриминацией со стороны правоохранительных органов (LEA) по отношению к женщинам, ЛГБТ сообществу и ВИЧ/СПИД-положительным лицам или больным СПИДом.
- **Информирование процесса реформы государственного финансирования** с тем, чтобы достаточное внимание уделялось интересам женщин и девочек через инициативы гендерно-ориентированного бюджетного планирования. Системное развитие гендерно-чувствительного бюджетного планирования во всех государственных органах является весьма важным шагом для обеспечения более эффективного и равного использования государственных ресурсов.
- **Не введена в действие единая система для сбора данных, и повестка дня ЦУР обеспечивает обоснование для построения системы с учитывающими гендерные аспекты показателями по всем тематическим областям, а также ее подсистемы мониторинга.** Данные, полученные таким образом, должны быть сопоставимы с данными со всего мира, и система должна быть разработана в соответствии с международными стандартами.²⁰⁶
- **Последующая Рамочная программа ООН по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ) должна помочь увеличить потенциал правительства по сбору данных, анализу данных и разработке показателей** для того, чтобы, в конечном итоге, улучшить процесс формирования политики и жизнь людей.²⁰⁷

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОКАЗАНИЮ ПОДДЕРЖКИ ДЛЯ УЛУЧШЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ

В среднесрочной перспективе (т.е. во время следующего цикла ЮНДАФ) страна столкнется с макроэкономическими проблемами, связанными с общим замедлением экономического роста в регионе Евразии и Центральной Азии, что окажет влияние на такие ключевые факторы роста экономики Кыргызстана, как внешняя торговля, денежные переводы, ПИИ. Экономика может продолжать испытывать девальвационное давление на сом с возможными отрицательными последствиями для инфляции и устойчивости финансового сектора. Вследствие этих макроэкономических изменений, финансовое положение в стране будет сложным, и правительству возможно будет необходимо рассмотреть значительное сокращение бюджета.

Рекомендации для системы ООН:

- Совместно с МВФ, Всемирным Банком и другими партнерами по развитию, **пропагандировать и предоставлять аналитическую поддержку в реализации взвешенной макроэкономической политики правительства**, способной обеспечить устойчивость экономики Кыргызстана перед внешними шоками и, как минимум, поддерживать предыдущие темпы экономического роста, составляющие более 4% в год;
- Оказывать поддержку правительству в реализации бюджетно-финансовых корректировок при гарантии того, что **никакие жизненно важные для устойчивого развития страны и предусматривающие затраты программы не пострадают от ненужных сокращений;**
- Предоставлять техническую помощь правительству в **достижении значительных улучшений эффективности и результативности системы управления государственными финансами**, особенно на отраслевом и местном уровнях.
- Оказывать поддержку правительству в разработке новой экспортной продукции и диверсификации экспорта.

²⁰⁶ Встреча с сотрудниками Национального статистического комитета (НСК), Бишкек, 23 мая 2016 года.

²⁰⁷ Там же.



- Поддерживать практическое экономическое участие женщин путем инвестирования в социальные услуги, «экономику ухода» и дошкольное образование, а также с помощью эффективного доступа к земельной собственности, имуществу, наследству и кредитам. Центральными являются инвестиции правительства в социальную инфраструктуру в целях снижения бремени неоплачиваемой работы, создания рабочих мест и сокращения бедности.

Страна достигла значительного прогресса в ликвидации крайней нищеты и некоторого прогресса в сокращении общей бедности в сельской местности. Однако увеличивается уровень городской нищеты и остается высоким неравенство доходов (также как и другие формы неравенства). Правительству возможно потребоваться заменить используемый в настоящее время уровень крайней бедности другим видом социального минимума, который позволит обеспечить эффективную направленность политических вмешательств.

Рекомендации для системы ООН:

Оказывать поддержку правительству при разработке и **осуществлении** законодательной политики по **концепции минимального уровня социальной защиты**, которая должна обеспечить основу комплексной социальной помощи для наиболее нуждающихся;

- Работать с правительством по определению, пилотированию и широкому применению эффективной **политики, нацеленной на сокращение городской и сельской бедности и неравенства** с упором на неденежных аспектах бедности (доступе к чистой воде и достойным условиям жизни, доступе к продуктам питания, социальным услугам и т.д.).
- Также рекомендуется осуществлять сбор данных, позволяющих провести анализ бедности с учетом гендера. В сущности, отсутствие цифр в разбивке по полу (индекс численности населения и т.д.) не позволяет сделать вывод о том, что крайняя нищета была ликвидирована для женщин, так же как и для мужчин. Также было бы крайне важным изучить гендерные последствия бедности путем проведения многофакторного анализа, учитывающего все типичные коррелирующие факторы (сельский/городской, количество детей, образовательный статус и т.д.), а также гендерную структуру домохозяйства.
- Экономика по-прежнему не обеспечивает достаточного спроса на трудовые ресурсы; это приводит к безработице и низкому уровню экономической активности (особенно в случае женщин), низкие заработные платы для имеющих работу, широко распространенная неформальность на рынке труда и массовая эмиграция кыргызских работников, часто связанная с участием их остающихся дома детей в различных формах детского труда, включая наихудшие формы. Данная ситуация может сохраняться из-за постоянного высвобождения рабочей силы из сельскохозяйственной отрасли, изменения спроса на внутреннем трудовом рынке, остающейся большой разницы в уровне экономического развития стран, принимающих мигрантов, и экономики Кыргызстана.

Рекомендации для системы ООН:

- Оказывать поддержку правительству в разработке и **реализации политики, нацеленной на увеличение количества рабочих мест и производительности труда, улучшение условий работы и искоренение всех наихудших форм детского труда**;
- Применять комплексный политический подход к взаимосвязи занятость/миграция/сельское развитие/социальные вопросы и провести углубленный институциональный анализ коренных причин неэффективности государственных институтов в сфере занятости и социальной защиты;

- Вести работу с правительством по **разработке согласованной долгосрочной политики по трудовой эмиграции**, нацеленной на максимизацию экономических выгод и минимизацию социальных издержек в связи с этими миграционными потоками.

Одной из форм неравенства в Кыргызстане является неравное экономическое и социальное развитие регионов в стране. Это ведет к массовой внутренней миграции из сельских районов и малых городов в большие города с отрицательными последствиями для всех регионов страны. Многие районы страны испытывают острую необходимость в укреплении институтов и финансирования, а также поддержке экономического развития.

Рекомендации для системы ООН:

- Продолжать **оказывать поддержку центральным государственным органам в области развития и последовательной реализации политики децентрализации и наращивания потенциала органов местного самоуправления по осуществлению программ экономического и социального развития, привлечения инвестиций, фискальной децентрализации.**

Сельское хозяйство остается одной из ключевых отраслей экономики и основным работодателем для населения в сельских районах. Оно испытывает проблемы, связанные с низкой продуктивностью, фрагментацией, недостаточными инвестициями в человеческий и физический капитал, затрудненным доступом к рынкам факторов производства и сбыта продукции, а также экологической деградацией пастбищ и ряда пахотных земель. Преобладающая тенденция полунатурального фермерства обеспечивает лишь базовую продовольственную безопасность, и приводит к низким и нестабильным доходам от сельскохозяйственной деятельности и однообразным диетам многих сельских жителей. Различные виды недоедания широко распространены как среди сельского, так и городского населения, при этом железодефицитная анемия затрагивает более одной трети от числа всех женщин репродуктивного возраста и детей в возрасте до пяти лет.

- Обеспечивать **техническую помощь** правительству и **наращивание потенциала в области разработки сельскохозяйственной политики и внедрения новой сельскохозяйственной практики, развития производственно-сбытовых цепочек, соответствия фитосанитарным и ветеринарным требованиям**, которые повышают конкурентоспособность отрасли и ее устойчивость перед внешними шоками и изменением климата;
- Оказывать **поддержку мелким земельным собственникам** с целью повышения продуктивности сельского хозяйства, доступа к факторам производства, услугам и рынкам, включая улучшение знаний и навыков для укрепления продовольственной безопасности и увеличения доходов;
- **Пропагандировать и поддерживать политику правительства по переходу к более полноценным режимам питания** среди населения с упором на питании женщин и детей.

Промышленность (производство, горная добыча и энергетика) является еще одной ключевой отраслью экономики, которая, несмотря на ряд недавних улучшений в международном деловом климате и рейтинге конкурентоспособности, демонстрирует скромный рост вследствие значительных проблем, связанных с ненадлежащим управлением в прошлом (особенно, энергетика), недостаточностью инвестиций и ненадежным климатом для ПИИ. Многие проблемы промышленности являются типичными для предприятий частного сектора в стране: неформальность, которая позволяет экономить на транзакционных издержках, но не обеспечивает устойчивого долгосрочного развития, отсутствие квалифицированной рабочей силы, недостаточное развитие инфраструктуры и финансовое, регуляторное и коррупционное бремя.

Отрасль строительства и строительных материалов Кыргызстана сталкивается с рядом вызовов в отношении неэффективного управления. Из-за отсутствия финансирования



Правительство не в состоянии проводить периодические инспекции и предоставлять услуги в области лицензирования, что приводит к нерациональному использованию ресурсов и недоступности надежных источников строительных материалов. Отрасли местного строительства, производства и, косвенно, сельского хозяйства сталкиваются с ограничениями в виде острого дефицита дешевых строительных материалов; отсутствия доступа к энергоэффективным и экологичным технологиям производства материалов; нехватки адаптируемых технологий, основанных на местных ресурсах материалов и рабочей силы; неиспользуемого потенциала для управления отходами сельского хозяйства и промышленности; отсутствия возможностей трудоустройства, ведущих к бедности.

Перед текстильной и швейной промышленностью стоят различные вызовы, включающие ограниченное производство тканей и других материалов, необходимых для швейной промышленности, увеличивающаяся зависимость от импортируемой продукции, а также отсутствие квалифицированной рабочей силы, устаревшие технологии и оборудование, установленные на предприятиях, а также повышение конкуренции на местном и региональном рынках. Более того, в швейной промышленности наблюдается высокий уровень фрагментации и неформальности (в большинстве предприятий меньше 20 работников), что ограничивает возможности для расширения, доступа к технологиям и финансовым ресурсам. Экспортная деятельность также затруднена и снижает возможности для получения более крупных заказов, таким образом, ставя малые предприятия в менее благоприятные условия при проведении переговоров с поставщиками, клиентами и посредниками.

343. Рекомендации для системы ООН:

- **Обеспечивать оказание правительству и частному сектору технической помощи и наращивание потенциала** в области технологического прогресса, оборудования, деловой практики и переподготовки руководителей и сотрудников в строгом соответствии с имеющимися техническими требованиями и стандартами.
- **Оказывать поддержку и обеспечивать техническую помощь и наращивание потенциала в целях инклюзивного и устойчивого развития строительной отрасли, таким образом,** содействуя улучшению доступа к безопасному и доступному жилью необходимого качества и базовым услугам для всех, а также созданию рабочих мест в сфере строительства и смежных отраслях.
- **Содействовать дальнейшему развитию текстильной и швейной промышленности** путем оказания помощи формированию квалифицированной рабочей силы, передачи технологий и ноу-хау, а также поддержки усовершенствования текстильных и швейных производственно-сбытовых цепочек для улучшения конкурентоспособности местных производителей на национальном, региональном и международном рынках.
- Оказывать поддержку правительству в **формулировании и реализации долгосрочного видения развития частного сектора, который обеспечивает постепенную «формализацию» экономики** без потери рабочих мест и с сопутствующим ростом производительности труда;
- Предложить заинтересованным сторонам пути содействия взаимодействию между правительством, местными сообществами и национальными и иностранными частными предприятиями с целью максимального увеличения взаимной выгоды и во избежание потенциальных конфликтных ситуаций в горнодобывающей и других отраслях экономики;
- Поддерживать диалог с правительством и обществом с целью обеспечения того, что по мере возможности **социально важным сегментам промышленности и частного сектора (например, швейной промышленности и розничной торговле, которые являются основными работодателями для женщин) оказываются поддержка и защита;**

- Продолжить оказание текущей поддержки правительству по **улучшению бизнес- и инвестиционного климата и конкурентоспособности** экономики Кыргызстана.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ С ЦЕЛЬЮ ПОДДЕРЖКИ УЛУЧШЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

Стране удастся сохранять ряд своих ключевых достижений в секторе образования, таких как почти всеобщий охват детей начальным и общим средним образованием. Несмотря на недавний прогресс в увеличении охвата дошкольным образованием, еще многое предстоит сделать в этой сфере. Главной проблемной областью является качество образования во всех образовательных циклах, которое остается низким по всем показателям, несмотря на значительные государственные расходы на образование. Необходимость улучшения качества образования можно рассматривать в качестве единственной, наиболее важной долгосрочной проблемы развития для страны. Одним из аспектов данного вопроса на уровне профессионального образования является несоответствие в отношении навыков и квалификации между спросом на рынке труда и предложением со стороны технических училищ, колледжей и, в особенности, университетов.

Рекомендации для системы ООН:

- Оказывать поддержку правительству в **установлении приоритетов, принятии и осуществлении срочных мер по улучшению качества образования;**
- Продолжать усилия, нацеленные на **повышение показателей охвата дошкольным и поддержание всеобщего охвата базовым средним образованием;**
- Поддерживать и пропагандировать **открытость и инклюзивность системы образования, предоставляющей равный доступ к образованию** для детей и взрослых с ограниченными возможностями, представителей меньшинств и т.д.;
- Оказывать помощь Правительству по дальнейшему улучшению и поддержке национальной программы школьного питания.

Состояние здоровья населения постепенно улучшается, но в секторе здравоохранения существует много проблемных областей: все еще высокая заболеваемость ТБ и ВИЧ/СПИДом, охрана материнства, планирование семьи, нездоровый образ жизни, приводящий к высокому уровню заболеваемости сердечно-сосудистыми болезнями, раком и рядом других неинфекционных болезней. Доступ к услугам здравоохранения остается большой проблемой, особенно, для бедных слоев населения и населения, проживающего в сельских и отдаленных районах страны.

Рекомендации для системы ООН:

- Работать с правительством для дальнейшего развития системы здравоохранения и **приоритизации охраны материнства, неонатального ухода, планирования семьи и снижения уровня инфекционных заболеваний, а также преждевременной смертности (в возрасте 30-70 лет) вследствие неинфекционных заболеваний;**
- Вести работу с правительством по разработке школьной политики и программы в области здравоохранения в качестве механизма для предупреждения неинфекционных заболеваний;
- Помогать правительству в решении **обостряющегося вопроса доступа к услугам здравоохранения и их финансовой недоступности.**
- Комплексный подход к развитию, который охватывает общее образование в сфере здравоохранения и знания женщин в области питания, подкрепленный расширением экономических прав и возможностей, может существенно помочь в улучшении материнского питания, а также снижении материнской смертности



и смертей от рака. Это должно сопровождаться качественными услугами здравоохранения для женщин репродуктивного возраста, беременных женщин и новорожденных и улучшением доступа к услугам планирования семьи для девушек и женщин.

Для достижения ЦУР 3 по здоровью и благосостоянию требуется проводить одновременную работу по достижению других ЦУРов по бедности, продовольственной безопасности и образованию. Достижение данных ЦУРов также играет важную роль в достижении гендерного равенства, ЦУР 5.

Страна поддерживает масштабную и дорогостоящую систему социального обеспечения и социальной защиты, которая, возможно, не будет устойчивой в долгосрочной перспективе. В то же время, ряд компонентов этой системы значительно недоработан (социальные услуги). Существует ряд уязвимых групп населения, которые фактически остаются вне системы социальной помощи (городские бедные слои населения). Различные сегменты системы социальной защиты плохо связаны между собой, таким образом, интеграция системы представляется первоочередной задачей.

Рекомендации для системы ООН:

- Совместно с другими партнерами по развитию **оказывать поддержку правительству по реформированию пенсионной системы**, которая находится под угрозой потери устойчивости;
- **Оказывать помощь правительству в разработке современных социальных услуг для уязвимых групп населения** на основе передового международного опыта.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ, ОТНОСЯЩИЕСЯ К ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ИЗМЕНЕНИЮ КЛИМАТА

ООН проводила работу в тесном партнерстве с Правительством и внесла вклад в улучшение природоохранной практики; в то же время ООН осуществляла деятельность по минимизации воздействия изменения климата и обеспечению устойчивого управления природными ресурсами. Данная поддержка осуществлялась на стратегическом и политическом уровне, для развития организационного и институционального потенциала в рамках системы охраны окружающей среды и улучшения ситуации на местном уровне.

Концепция экологической безопасности на 2007-2020 годы (КЭБ) является главным документом для страны в области экологической политики, который устанавливает ключевые глобальные, региональные и национальные экологические вопросы. Приоритетами КЭБ в области окружающей среды являются социально-экономическое развитие, учитывающее потенциальные возможности экосистем, которое представляет собой первую фазу (2007-2010 годы); меры по предотвращению загрязнения, сохранности и восстановлению окружающей природной среды, которые составляют вторую фазу (2010-2015 годы); и третья фаза (2015-2020 годы) – улучшение качества окружающей среды и перехода к управлению на основе экосистем.

Однако страна столкнулась с множеством проблем в данной сфере. Эксплуатация природных ресурсов за последние 50 лет нанесла серьезный ущерб экосистемам (лесам, пастбищам и пахотным землям). Бедное сельское население в Кыргызстане в большой степени зависит от природных ресурсов, особенно от земельных (пастбищных, сельскохозяйственных) и водных (ирригационных и питьевых) для своей жизнедеятельности и является одним из тех, кто больше всех страдает от ухудшения окружающей среды. По имеющимся оценкам, в настоящее время приблизительно 97.6% пахотных земель в стране подвержены какой-либо степени деградации земли. Оставшиеся горные леса

являются редкими и выбитыми, способствуя образованию большой площади горных пустынь. Изменение климата и более частые стихийные бедствия ухудшают ситуацию. Управление промышленными отходами является проблемой в Кыргызстане. В Кыргызстане расположено порядка 92 мест добычи полезных ископаемых, которые содержат 250 миллионов кубических метров токсичных и радиоактивных отходов. Кроме того, удаление бытовых отходов не соответствует санитарным и экологическим требованиям, поскольку отсутствует соответствующая утилизация отходов.²⁰⁸ Загрязнение воды, земли и воздуха и неэффективное управление твердыми отходами и отведением сточных вод привели к загрязнению земельных и водных ресурсов.

ООН провела второй Обзор результативности экологической деятельности Кыргызстана, рассматривающий 8 областей и оценивающий прогресс, достигнутый страной в управлении окружающей средой. Этот и ожидаемый новый обзор результативности деятельности должны стать основным инструментом оценки прогресса Кыргызстана в области охраны окружающей среды и устойчивого управления природными ресурсами.

В данном контексте ООН рекомендуется работать по следующим приоритетным направлениям:

- ООН рекомендуется продолжать оказывать помощь в устойчивом управлении природными ресурсами и биоразнообразием, оценке и восстановлении экосистемных услуг и продвижении охраняемых зон и девственных территорий. ООН находится в благоприятном положении для обеспечения широкого участия ключевых партнеров и институтов, связанных с охраной окружающей среды, энергетикой и использованием природных ресурсов. Равное участие как мужчин, так и женщин, и конкретные гендерные аспекты устойчивого управления природными ресурсами должны рассматриваться в качестве неотъемлемой части разработки программ, поскольку женщины имеют ограниченный доступ к принятию решений, информации и технологиям в этой области.
- **ООН должна поддерживать страну в области расширения и рационализации системы охраняемых территорий.** Параллельно, работа должна быть сосредоточена на **разработке новых стратегий и услуг для скоординированного управления окружающей средой, в том числе управления водными ресурсами, землей и биоразнообразием.** Другими приоритетными направлениями деятельности могли бы стать: укрепление мониторинга окружающей среды; развитие новых услуг и практики **по улучшению управления культурными (материальными и нематериальными) и природными ценностями;** техническая помощь по интеграции политики в области окружающей среды, планов и мероприятий в отраслевые приоритеты и программы с целью прекращения постепенной экологической деградации и ее отрицательного воздействия на жизнедеятельность и продовольственную безопасность наиболее уязвимых слоев населения; осуществление деятельности и программ по управлению и минимизации последствий экологических рисков для здоровья.
- **Управлению водными ресурсами и регулированию стока с водосбора** не уделялось должного внимания, а оползни и наводнения становятся более частыми и разрушительными. ООН должна предоставлять политические рекомендации и исследования для поддержки научно-обоснованной реформы в водной отрасли с упором на улучшении координации и формировании более согласованной политики и практики по управлению водными ресурсами на национальном и субнациональном уровнях. Учитывая особое положение ООН в регионе, рекомендуется, чтобы ООН продолжала **оказывать содействие диалогу по вопросам, связанным с трансграничными водными ресурсами,** путем разработки правовых рамок на основе ключевых международных

²⁰⁸ Например, на муниципальной свалке мусора Бишкека, предусмотренной для 3.3 миллионов кубических метров, в настоящее время содержится 24 миллионов кубических метров бытовых отходов



- правовых принципов и интересов всех центрально-азиатских государств.
- ООН должна использовать свой профессиональный потенциал для **оказания помощи устойчивому управлению лесными ресурсами в Кыргызской Республике**, поскольку они имеют большую экологическую и экономическую важность. Это включает усовершенствование лесного законодательства, современное управление лесными предприятиями, лесовозобновление и восстановление лесных ресурсов, а также эффективное использование древесных и недревесных лесных продуктов.
- ООН должна проводить работу по оказанию **технической и операционной поддержки партнерам на национальном и местном уровнях для укрепления их потенциала в области устойчивого управления энергетическими ресурсами**. Параллельно необходимо проводить работу по продвижению экономически эффективных схем управления для справедливого и инклюзивного энергоснабжения как в городских, так и в сельских районах страны. Следует отдать приоритет децентрализованным техническим решениям для сокращения потерь при распределении.
- Другой возможностью для вовлечения ООН в будущем является оказание поддержки ключевым национальным заинтересованным сторонам и реализация возможностей создания условий для роста «зеленой экономики» и развития «зеленых рабочих мест», связанных с энергетической эффективностью, возобновляемыми источниками энергии, управлением охраной окружающей среды и культурным наследием.

Управление рисками стихийных бедствий

Кыргызская Республика подвержена опасности различных стихийных бедствий с растущей тенденцией за последние годы; это отрицательно влияет на потенциал развития страны и местных сообществ. По всей стране имеется более 14 000 районов, подверженных стихийным бедствиям; каждый год сообщается о более чем 200 чрезвычайных ситуациях, приводящих к перемещению в среднем 1000 человек. Высокогорный рельеф страны и экстремальные погодные и климатические явления, а также нерациональное управление природными ресурсами приводят к наводнениям, засухе и эрозии почв; в будущем ожидается ухудшение этих последствий.

Страновая команда ООН в Кыргызстане рассматривается в качестве одного из ключевых партнеров Правительства в управлении рисками стихийных бедствий; рекомендуется, чтобы ООН продолжала свою работу по улучшению готовности к стихийным бедствиям и техногенным катастрофам, минимизации отрицательных последствий развития и ускорению работ по восстановлению в период после бедствий. В то время как ООН играет одну из ключевых ролей в работе по снижению риска стихийных бедствий, подготовке и принятии ответных мер, она также рассматривается в качестве одного из краеугольных камней для эффективной и своевременной координации общего цикла управления рисками стихийных бедствий.

В этой связи, ООН рекомендуется оказывать помощь в следующих областях:

- Настоятельно рекомендуется, чтобы ООН оказывала поддержку заинтересованным сторонам в Кыргызской Республике **в проведении комплексной оценки риска стихийных бедствий, для того чтобы при развитии учитывались риски, а общества и институты были устойчивыми**. Это должно включать **анализ рисков геофизических, климатических и других опасностей, в том числе с низкой интенсивностью, но высокой частотой**; оценка должна проводить различия уязвимости по гендеру, социальным и экономическим группам, таким как женщины, девочки, мужчины, мальчики, домохозяйства, возглавляемые одинокими женщинами, лица с

ограниченными возможностями и население, проживающее в беднейших регионах. Кроме того, часть этой работы должна включать инклюзивную оценку политики, долгосрочного планирования и инвестиционных рамок с позиции учета риска стихийных бедствий, которая также принимает во внимание гендерную точку зрения. На основе данной оценки, ООН должна помочь национальным заинтересованным сторонам разработать соответствующий подход СРСБ, рассматривать снижение риска стихийных бедствий в центре национальных стратегий устойчивого развития в качестве важного фактора при укреплении устойчивости, искоренении нищеты, устранении различных социальных, экономических и экологических последствий; а также готовность к управлению стихийными бедствиями и восстановлению на субнациональном и национальном уровнях, в том числе инновации по управлению рисками с помощью страхования, GIS технологий, методов дистанционного зондирования и устойчивой инфраструктуры. Таким образом, обеспечение национальной ответственности за СРСБ и планирование готовности совместно с другими заинтересованными сторонами, включая частный сектор, может помочь обеспечить интеграцию чрезвычайных вмешательств в задачи долгосрочного развития страны. **В целом, это требует оказания помощи Правительству в изменении направленности существующей национальной политики и практики СРСБ от управления последствиями стихийных бедствий на управление рисками.**

- ООН должна продолжать свою работу по укреплению национальных институтов с целью реализации политики и мер по снижению риска стихийных бедствий (СРСБ). Это включает в себя принимаемые после стихийного бедствия меры реагирования, планирование мер по восстановлению, а также разработку планов и программ по восстановлению и реконструкции с учетом интересов и подотчетности большинству уязвимых и пострадавших групп, а также включением гендерных аспектов.**
- На местном уровне, **ООН могла бы обеспечить поддержку для разработки стратегий развития сельских районов, в том числе систем социального обеспечения, которые будут включать в себя программы укрепления/диверсификации источников жизнеобеспечения.** Действие данных механизмов также могло бы быть расширено в случае чрезвычайных ситуаций.
- Национальным приоритетом является укрепление готовности к СРСБ и жизнестойкости людей в Кыргызской Республике. Повышение знаний и осведомленности среди политиков, заинтересованных сторон и населения по различным аспектам СРСБ, в том числе жизнестойкости и вкладу женщин и мужчин в снижение уязвимости других женщин во время и в период после стихийных бедствий остается сферой, в которой ООН могла бы сосредоточить свою деятельность.



7 Приложение 1 **Позиционный документ по вопросам гендера в качестве вклада в Общий страновой анализ**

Позиционный документ по вопросам гендера в качестве вклада в Общий страновой анализ

Кыргызстан

Июль 2016 года

Грациелла Пига

Содержание

1. Контекст, задачи и методология	98
1.1 Задачи и методология	98
2. Страновой обзор и обзор ситуации с правами женщин в Кыргызской Республике	99
Ключевые тематические вопросы.....	103
3. Права человека в отношении женщин и фактическое гендерное равенство: Политика и механизмы реализации	119
Роль и вклад организаций гражданского общества	123
4. Вовлечение мужчин в вопросы прав женщин и гендерного равенства	125
5. Ключевые результаты, пробелы и возможности.....	126
6. Роль ООН в Кыргызской Республике.....	130
7. Общие выводы.....	132

Позиционный документ по вопросам гендера в качестве вклада в Общий страновой анализ



1. Контекст, задачи и методология

1.1 Задачи и методология

Целью является предоставление офису ООН-Женщины в Кыргызстане позиционного документа с изложением ситуативной информации о правах женщин, гендерном равенстве и соответствующих приоритетах, выявленных в стране, для использования в качестве руководства при разработке ЮНДАФ на период 2018-2022 гг.

Методология была разделена на пять основных задач: 1) обзор соответствующих отчётов, статей и исследований, касающихся выполнения повестки дня по правам женщин, в частности, национальная политика и деятельность участников из числа гражданского общества, в том числе и совместные действия с правительством; 2) анализ проблем и их причин; 3) определение инициатив гражданского общества и правительства/ совместных действий и вызовов; 4) анализ достигнутых результатов, пробелов и возможностей для следующего цикла ЮНДАФ; 5) предоставление рекомендаций по возможным направлениям для вмешательств в следующем цикле ЮНДАФ.

Кабинетное исследование было дополнено двумя полевыми миссиями продолжительностью семь и восемь дней и выбранным количеством интервью с заинтересованными сторонами, организованными Офисом Постоянного координатора системы ООН и ООН-Женщины, которые помогли подтвердить выводы, а также выявить новые проблемы и возможности. Данный документ также представлен с некоторыми ограничениями, учитывая сжатые сроки, ограниченное количество дней пребывания в стране и невозможность проведения всестороннего полевого исследования и встреч со множественными заинтересованными сторонами, работающими в столице и регионах по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (ГРПВ).

Благодарность

Я хотел(а) бы поблагодарить всех лиц, предоставивших сведения, которые перечислены в Программе (см. приложение), за их согласие принять участие в беседах и предоставлении соответствующих отчётов и информации, а также сотрудников ООН, обеспечивших организационную и логистическую поддержку и продемонстрировавших свою готовность предоставить разъяснения по существенным вопросам. Особое спасибо Геральду Гюнтеру, представителю ООН-Женщины, за просмотр первого чернового варианта и предоставленные комментарии, которые помогли мне завершить настоящий отчёт.

2. Страновой обзор и обзор ситуации с правами женщин в Кыргызской Республике

Кыргызстан – парламентская республика, состоящая из семи регионов (областей), управляемых назначаемыми губернаторами. Столица Бишкек и второй крупнейший город Ош являются административно независимыми городами (шаар) со статусом, приравненным к региону. Регионы и независимые города следующие: город Бишкек, Баткен, Чуй, Жалал-Абад, Нарын, Ош, Талас, Иссык-Куль, город Ош.²⁰⁹

Кыргызстан – страна с этническим и лингвистическим разнообразием; большинство населения составляют этнические кыргызы, значительными меньшинствами являются узбеки и русские, таджики, а также множество других менее крупных групп меньшинств. С момента обретения независимости доля этнических кыргызов выросла от немногим больше половины до почти ¾. Государственный язык – кыргызский, русский принят в качестве «официального языка», и сегодня используется в основном коренными жителями городов на севере. Большое количество граждан, каждый третий от числа жителей трудоспособного возраста, находится в миграции, главным образом, в России.

С начала своей независимости в декабре 1991 года по сегодняшний день страна пережила этническую напряжённость, перевороты, экономические невзгоды, правительственные и партийные конфликты, которые сопровождали процесс общей демократизации и продвижения к международным стандартам прав человека. Кыргызстан является членом Содружества независимых государств (СНГ), Евразийского экономического союза (ЕАЭС), Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), Организации исламского сотрудничества (ОИС), Тюркского совета, сообщества ТЮРКСОЙ, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Организации объединённых наций (ООН).

С момента обретения независимости в 1991 году Кыргызская Республика работала над улучшением национальной нормативно-правовой базы, регулирующей права женщин и гендерное равенство в соответствии с международными правовыми рамками и своими обязательствами по ним. В 1997 году Кыргызская республика присоединилась к Конвенции ООН по ликвидации всех форм насилия в отношении женщин и девочек (CEDAW) и сразу же после Четвертой всемирной конференции по положению женщин в Пекине в 1995 году Парламент ратифицировал Пекинскую платформу действий (ППД), которая рекомендует создание на местах механизмов для достижения установленных целей. Также, в 2002 году Кыргызская Республика ратифицировала факультативный протокол CEDAW, что даёт возможность для подачи индивидуальных жалоб и проведения процедур расследования.²¹⁰

Во всех Конституциях, принятых с момента независимости, в том числе и нынешней Конституции 2010 года, признается равный статус мужчин и женщин. Статья 16 (4) гласит, что: «В Кыргызской Республике мужчины и женщины имеют равные права и свободы, равные возможности для их реализации».²¹¹ Закон «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» регулирует исполнение этих конституционных гарантий. К тому же, жертвы дискриминации могут подать жалобу Омбудсмену, в офисе которого имеется специальный департамент по вопросам гендера.

В начале 2010 года страна пережила период нестабильности и межобщинного насилия, запомнившегося как «Ошские события». В июне 2010 года избиратели одобрили новую Конституцию, предоставляющую новые значительные полномочия парламенту. После

209 Отчёт СК ООН и Кыргызстан, Википедия <https://en.wikipedia.org/wiki/Kyrgyzstan>

210 Статус ратификации Кыргызстана. На веб-сайте Управления Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ ООН). http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=93&Lang=EN

211 Конституция Кыргызской Республики (неофициальный перевод), Legislation online, Конституция КР – принята на референдуме 27 июня 2010 г./Kyrgyz Constitution – adopted by referendum 27 Jun 2010_f_EN-3.pdf по ссылке www.legislationline.org/documents/id/5045



произошедшего политического и этнического насилия политическое лидерство женщин и их участие в укреплении доверия и предотвращении конфликтов продвигалось на всех уровнях. Женщины заняли высокие посты и в стране появилась первая, хоть и не избранная, женщина президент Центрально-Азиатской республики г-жа Роза Отунбаева.

Благодаря информационно-пропагандистской работе активистов по правам женщин, а также технической и финансовой поддержке международных организаций, в том числе и ООН, правительство Кыргызстана приняло гендерное законодательство и политику, которые являются достаточно прогрессивными, и разработало институциональные механизмы гендерного равенства, составляющие национальный гендерный аппарат.

Разработка политики в области гендера сопровождалась улучшением доступности статистических данных о положении женщин. В 2011 году Национальный статистический комитет в своей публикации «Женщины и мужчины Кыргызской Республики» расширил главу о женщинах и домашнем насилии. Были добавлены двадцать три новых показателя, отражающие сводные данные Министерства внутренних дел, Министерства здравоохранения, Судебного департамента Верховного суда и Ассоциации кризисных центров.²¹²

Тем не менее, такие оценки, как Индекс гендерного неравенства Программы Развития ООН (2014) ставят Кыргызстан на 67-ое место среди 146 стран. Глобальный индекс гендерного разрыва Всемирного экономического форума (2014) ставит Кыргызстан на 67 место из 142, а в 2015 году Кыргызстан получил оценку 0,693 – явное ухудшение по сравнению с предыдущим годом, заняв 76 место среди 145 стран. Кыргызская Республика занимает высокие позиции по показателям образования благодаря почти достигнутому гендерному паритету в уровне посещаемости школы и грамотности, но постоянно набирает низкие баллы в области расширения экономических и политических прав и возможностей женщин, что, таким образом, снижает её общую оценку.

В самом деле, существует **значительное несоответствие между принципами гендерного равенства**, содержащимися в правовой и политической базе, и гендерно-дифференцированными социальными нормами, применяемыми в повседневной жизни как в сельской, так и городской местности, хотя и с различиями и нюансами в зависимости от социального и культурного уровня людей.

Незащищённость женщин

Хотя, согласно имеющимся сведениям, ситуация с безопасностью в Кыргызстане стабильная, когда речь идёт о защищённости женщин в доме и вне его, мы можем наблюдать, что некоторые пересекающиеся социо-экономические и культурные факторы представляют реальную угрозу безопасности женщин в более широком смысле.

После обретения независимости пространство женщин в общественной жизни уменьшилось, сократились возможности трудоустройства и женщинам становится все труднее зарабатывать себе на жизнь или принимать полноценное участие в принятии решений на местном и национальном уровнях. Семейные обязанности вынудили женщин перейти глубже в неформальный сектор и неполную/частичную занятость для того, чтобы совмещать все свои обязанности, что повлекло за собой последующий рост незащищённости, связанный с отсутствием экономической независимости и социальной защиты. Культурные стереотипы ограничивают предпринимательский потенциал женщин, а сохраняющиеся патриархальные менталитет и взгляды повсеместно по стране продолжают отдавать предпочтение мужчинам и их превосходству и принимать нарушения прав женщин и дискриминацию как неизбежную судьбу, несмотря на конституционные гарантии основополагающих прав человека и гендерного равенства.

212 Комитет по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, рассмотрение отчёта, представленного государством-участником в соответствии со статьёй 18 Конвенции, Четвёртый периодический отчёт, Кыргызстан, 1 мая 2013 г., стр. 7.

К тому же, женщины, вне зависимости от своей социальной роли и статуса в семье, находятся под опекой мужчин: отца или старшего брата до брака, мужа во время брака и отца или самого старшего мужчины в случае развода. Однако муж часто слушается свою мать, которую напрямую контролирует свою невестку. Семейный кодекс, называемый «аманат», ограничивает социальную роль женщин в пределах дома и сообщества.²¹³ Это чаще всего делает затруднительным, если не невозможным, достижение де факто равенства и продвижение полной независимости женщин и более широкой безопасности людей.

События июня 2010 года добавили неопределённости и незащищённости в ситуацию с правами женщин, поскольку, согласно имеющимся сведениям, насильственные гражданские беспорядки сопровождались заявлениями о насилии в отношении женщин, которые не были рассмотрены надлежащим образом при царящей на то время политической обстановке.

Страна была слабо подготовлена к урегулированию ситуации, связанной с межэтнической напряжённостью, не говоря уже о её гендерных аспектах. Признавая этот пробел, правительство и гражданское общество при содействии ООН-Женщины и ОБСЕ разработали первый Национальный план действий (НПД) по реализации резолюции 1325 Совета безопасности ООН о женщинах, мире и безопасности, который был принят в 2013 году на период 2013-2015. Второй НПД при содействии ПРООН был принят на период 2016-2017 годы.

Программы по укреплению доверия, осуществлённые в Кыргызстане, были успешными, но влияние гражданских волнений на потребности женщин требует более пристального внимания, особенно когда речь идёт **о реальной или кажущейся незащищённости людей**. Широко распространены насилие и **фактическая дискриминация в отношении женщин**, а в некоторых сельских местностях свобода передвижения женщин ограничена. Растёт количество ранних браков вследствие ряда экономических и социальных причин.

Эксперты наблюдают резкий рост патриархальных взглядов и исламских воззрений, которые хотят, чтобы женщины следовали «традиционным» гендерным ролям, что в конечном счёте усиливает гендерную сегрегацию и укрепляет вертикальную и горизонтальную дискриминацию по гендерному признаку в различных сферах жизни, в том числе в семье, образовании и на работе. Прозелитизм религиозных радикалов сильно влияет на реализацию прав женщин и ставит под угрозу достижения последних двадцати лет, все больше уменьшая демократическое пространство, на данный момент доступное для женщин. Опыт других стран показывает, что в ситуации нестабильности и провозглашённого экстремизма патриархальные настроения усиливают экстремизм, тогда как стабильность, участие и мир, наоборот, предоставляют женщинам больше пространства и свободы.

Помимо этого, **повсеместно встречаются традиционные формы гендерного насилия, такие как домашнее насилие, в то время как ранние браки и похищения невест**, которые никогда не исчезали полностью, но признавались незаконными и, по большей части, держались под контролем в советское время, **проявились с новой силой и стали ещё ужаснее**, якобы как «часть кыргызских (или узбекских) традиций, которые необходимо сохранить». Недавнее исследование, проведённое ООН-Женщины в стране в области гендерных знаний, восприятия и взглядов, выявило, что значительная доля респондентов считает ранний брак способом сохранить честь женщин, обеспечить целомудрие и девственность невесты до свадьбы, а также верит, что он позволяет с самого начала показать девочкам их место и обязанности в семье.²¹⁴

В целом, анализ отметил продолжающееся насилие в отношении женщин, как не относящееся к конфликтам в мирное время, так и связанное с пред-конфликтной, конфликтной и пост-конфликтной фазой, особенно в семье с домашним насилием, ранними браками и насилием со стороны близких родственников. Конфликт усиливает насилие и переносит его в пост-конфликтный период, в котором права женщин ограничиваются ещё больше под лозунгом «защиты».

213 ООН-Женщины, Исследование восприятия гендера в обществе (GSPS), презентация первых результатов, 20 мая 2016 г.

214 ООН-Женщины, Исследование восприятия гендера в обществе (GSPS), презентация первых результатов, 20 мая 2016 г.



Гендер является глубоко иерархичным, и эти формы НОЖД берут свои истоки из патриархальных норм доминирования мужчин над женщинами для установления контроля. Они могут быть искоренены лишь посредством кампании по изменению поведения, которая будет работать как с бесправными женщинами, так и использовать стратегии по вовлечению мужчин, учитывающие взаимосвязи между гендером, властью, возрастом и насилием.

Обязательства правительства

Принятие национальной стратегии по достижению гендерного равенства до 2020 года демонстрирует осведомлённость правительства о важности наличия всестороннего и долгосрочного подхода, нацеленного на достижение гендерного равенства, и усилия, прилагаемые им в этом отношении.

Ключевыми направлениями Стратегии и Плана действий на 2015-2017 годы являются следующие направления, соответствующие целям устойчивого развития:

- **I. Расширение экономических прав и возможностей женщин**, охватывающее подразделы условий труда и семейных обязанностей, трудоустройства и доступа к финансовым институтам, оценки вклада женщин в социальное развитие.
- **II. Развитие системы функционального образования**, охватывающей подразделы неграмотности родителей, репродуктивного здоровья, управления конфликтами и разнообразия, гендерного равенства, ранних браков, похищения невест и т.д.
- **III. Искоренение дискриминации и расширение доступа к правосудию**, сосредоточенное на усилении правовых и институциональных механизмов доступа к правосудию в случаях дискриминации по признаку гендера; развитие системы помощи жертвам гендерного насилия и дискриминации; культура нулевой терпимости к дискриминации и гендерному насилию;
- **IV. Продвижение гендерного паритета в принятии решений и расширение участия женщин в политической деятельности** с акцентом на гендерно-чувствительных принципах и политике в области человеческих ресурсов на государственном и муниципальном уровнях, а также политическое участие и лидерство женщин.
- **V. Регуляторная политика**, охватывающая улучшение национального институционального механизма по гендерному равенству и практики исполнения для реализации гендерной политики; стандартизацию национальной статистики по гендеру и приведение показателей в соответствие с международными обязательствами.

Полное осуществление этой стратегии и её плана(-ов) требует скоординированного и целостного усилия всех заинтересованных сторон, включая государственные органы, агентства ООН, других партнёров по развитию и представителей гражданского общества.

Особое внимание должно уделяться разрыву между обязательствами и их выполнением, а также причинам, лежащим в его основе:

1) Институты работают в рамках укоренившихся гендерных норм и практик. Даже если женщина нанята или избрана, это не означает, что она вовлечена в деятельность и имеет голос.

2) Недостаточное понимание и отсутствие гендерной осведомлённости и экспертных знаний среди государственных служащих, политиков и сотрудников государственных органов на всех уровнях; отсутствие приверженности гендерному равенству, особенно если это достигается за счёт потери контроля и связей.

3) Недостаточный бюджет для поддержания структур и механизмов, связанных с гендером, что делает спонтанные усилия, время от времени проводимые международными участниками неустойчивыми.

4) Сильные гендерные предрассудки и иерархия вместе с повсеместной коррупцией в правоохранительных органах ведёт к фактически ограниченному доступу женщин к правосудию.

5) Социо-культурные и религиозные факторы, которые диктуют роль женщин и мужчин в обществе без какого-либо внимания к реальным нуждам индивида и уважения к правам человека. Женщины часто бесправны, считая дискриминацию «нормальной» и даже пытаются оправдать насилие, совершенное по отношению к ним. Мужчины также подвергаются давлению со стороны сообщества и ожиданий общества.

НПД требует пересмотра, так как большинство его показателей – это показатели деятельности, в то время как показатели воздействия для измерения реальных изменений отсутствуют. Необходимо ввести механизмы регулярной отчётности и мониторинга, а также исходные данные для отслеживания прогресса и вызовов в различных структурах.

Ключевые тематические вопросы

Посредством кабинетного исследования был определён ряд ключевых вопросов и расставлены приоритеты после ситуативных интервью с соответствующими заинтересованными сторонами, такими как представители гражданского общества, правительственные чиновники и сотрудники агентств ООН. К сожалению, в связи с ограниченным временем, выделенным на страновой визит, представлялось невозможным встретиться с ключевыми бенефициарами и партнёрами программ агентств ООН на местах.

Тем не менее, встречи с различными заинтересованными сторонами на национальном уровне подчеркнули общность взглядов по определённому ряду ключевых вопросов, требующих принятия мер, такие как материнская смертность, домашнее насилие, похищение невест, ранние браки и непосещение девочками школ, участие женщин в политической и общественной жизни, а также расширение экономических прав и возможностей женщин.

Здоровье, благополучие женщин и материнская смертность

Во всех случаях имело место согласие, что материнская смертность является проблемой, требующей решения, и что правительство не сумело достичь Целей развития тысячелетия (ЦРТ) в этом отношении.²¹⁵

Согласно последней официальной статистической информации в 2015 году уровень материнской смертности в стране составил 50.1%, что является значительным повышением по сравнению с предыдущим годом, когда он составил 36.0% (на каждые 100,000 деторождений).²¹⁶ Существуют большие различия между столицей Бишкеком и регионами: уровень в Бишкеке равен 16.4%, а в Баткене и Нарынской области 108.7 и 135.7 соответственно.

Большая часть смертей включала внутренних и внешних мигрантов, которые не были зарегистрированы и поэтому не имели доступа к дородовым осмотрам или не могли рожать в больнице, также из-за отсутствия так называемой «прописки» (регистрация жителей), на которую они не подавали. Согласно Национальному центру медицинской информации (НЦМИ) большая часть смертей произошла вследствие послеродового кровотечения (ПК) – 34,5% и сепсиса – 15,5%. Развитие ПК обусловлено наличием анемии при беременности из-за несбалансированной и неполноценной диеты беременных женщин.

Эти данные по смертности подчёркивают **важную взаимосвязь между проблемами репродуктивного здоровья и питания, доступности разнообразной еды по всей стране и экономическим развитием**, которое может создать пищевое производство и

²¹⁵ Встреча с Министерством иностранных дел, Министерством здравоохранения, Министерством труда и социального развития, ОГО и агентствами ООН.

²¹⁶ Национальный статистический комитет, Мужчины и женщины Кыргызской Республики, Бишкек 2015, стр. 26 (русская версия). Далее – НСК, Женщины и мужчины, 2015.



хранение продуктов питания для обеспечения разнообразной еды в зимнее время, гигиену пищи и санитарии.

Отсутствие разнообразной и полноценной еды вследствие скудных финансовых ресурсов, а также слабые знания в области репродуктивного здоровья и питания являются одними из основных факторов, создающих проблемы во время беременности, которые могут привести к серьёзным осложнениям, в том числе и смерти, так как женщины обращаются за медицинской помощью только в крайних случаях.

Предпринимаются усилия, однако, как видится, **профилактика является недостаточной**, хотя и была принята правительственная стратегия по безопасному материнству, репродуктивному здоровью, борьбе с ВИЧ/СПИДом, предотвращению насилию на период 2006-2015 годы. Кроме того, совместный приказ Министерства здравоохранения и Распоряжение Правительства от 2013 года предусматривают регистрацию надомных работников, беременных женщин, детей в возрасте до пяти лет и других уязвимых групп в медицинских учреждениях, независимо от их регистрации по месту жительства (прописки).²¹⁷ Данный приказ представляет собой важный шаг к снижению материнской смертности среди женщин, которые иначе, как и в прошлом, оставались бы без медицинского ухода из-за отсутствия регистрации. Тем не менее, многие люди не стоят на учёте в медицинских учреждениях, и в действительности, видится, что медицинский персонал не готов к уходу за незарегистрированными женщинами, поскольку боится, что пациенты исчезнут, а в случае возникновения осложнений, сотрудников могут привлечь к ответственности.²¹⁸

Вышеприведённые данные показывают, что помимо отсутствия доступа к учреждениям здравоохранения и sporadической нехватки медицинского оборудования для беременных женщин в целях обеспечения здоровой беременности и выявления проблем на ранней стадии, существуют также важные проблемы **подотчётности медицинского персонала и социо-экономические факторы**, которые необходимо учесть и срочно устранить.

Соответствующие ЦУР:

ЦУР 1. Ликвидация нищеты. Цель 1.b - стратегии развития, учитывающие гендерные аспекты.

ЦУР 2. Голод и продовольственная безопасность- Цели 2.2 – покончить со всеми формами недоедания и 2.3 – удвоить продуктивность сельского хозяйства и доходы мелких производителей, в частности, женщин.

ЦУР 3. Здоровье и благополучие: Цель 3.1. – снизить материнскую смертность. Цель 3.7 – всеобщий доступ к услугам в области охраны сексуального и репродуктивного здоровья.

ЦУР 4. Всеохватное и справедливое качественное образование.

Большинство участников также упомянули, что другим приоритетом должно стать предотвращение и лечение неинфекционных заболеваний (НИЗ). В этом отношении, в Кыргызской Республике очень высока смертность женщин от рака, который является причиной смерти 67.7% женщин в возрастной группе 15-19 лет и 73% женщин в возрастной группе 20-39 лет. Наиболее распространёнными видами рака среди женщин является рак груди, вторая по величине причина смертности, и рак шейки матки, четвёртый наиболее часто встречающийся вид рака.²¹⁹

Основные факторы смертности от рака связаны с отсутствием ранней диагностики и профилактики, отсутствием квалифицированного медицинского персонала, ненадлежащими помещениями и оборудованием, а также халатностью со стороны как пациентов, так и медицинского персонала.

²¹⁷ Национальный обзор Кыргызской Республики в рамках выполнения Пекинской декларации и Платформы действий, стр.22

²¹⁸ Встреча в офисе Омбудсмена, Бишкек 15-06-2016

²¹⁹ Национальный обзор, стр.23

Программа здравоохранения «Ден Соолук» на период 2012-2016 гг. позволила определить задачи в соответствии с Целями развития тысячелетия. Однако материнская смертность и рост рака шейки матки и груди, по-видимому, являются неотложными проблемами на ближайшее будущее, требующими принятия специальных усилий и финансирования бюджета.

Целостный подход к развитию, охватывающий общее образование женщин по вопросам здоровья и питания, поддерживаемое расширением экономических прав и возможностей женщин, может помочь существенно улучшить питание матерей и сократить материнскую смертность и смертность от рака. Как показано в таблице выше, достижение ЦУР 3 по здоровью и благополучию требует одновременной работы над достижением других ЦУР по бедности, продовольственной безопасности и образованию. Достижение этих ЦУР играет решающую роль в достижении гендерного равенства – ЦУР 5.

Насилие в отношении женщин и девочек и повсеместная безнаказанность

Насилие в отношении женщин и девочек (НОЖД) является формой гендерного насилия (ГН). Часто эти термины используются равнозначно, так как большая часть ГН совершается мужчинами в отношении женщин и девочек. Тем не менее, важно понять, что это понятие подчёркивает тот факт, **что насилие в отношении женщин является выражением властного неравенства между женщинами и мужчинами**. К тому же, в таких странах как Кыргызстан оно также выражается через доминирование более старших женщин над молодыми девушками с целью принуждения их к подчинению патриархальным правилам, диктуемым обществом. Статья 1 Декларации ООН об искоренении всех форм насилия в отношении женщин гласит: «понятие «насилие в отношении» женщин» означает любой акт насилия, совершенный на основании признака гендера, который причиняет или может причинить физический, половой или психологический ущерб или страдания женщинам, а также угрозы совершения таких актов, принуждение или произвольное лишение свободы, будь то в общественной или личной жизни». Среди форм НОЖД, наиболее распространённых в Кыргызстане, мы встречаем домашнее насилие, похищение невест, ранние браки, торговлю людьми и эксплуатацию секс-работников.

Домашнее насилие

Домашнее насилие упоминалось почти всеми заинтересованными сторонами, с которыми проводились интервью, в качестве остро выраженной проблемы в Кыргызстане и одной из наиболее распространённых форм насилия в отношении женщин и девочек, требующей срочных мер и механизма подотчётности помимо принятия законов и политики.²²⁰

Статистика показывает, что домашнему насилию подвергаются мужчины, женщины и дети, но цифры показывают, что подавляющим большинством, страдающих от него, на самом деле являются женщины. Возрастная группа женщин, наиболее подверженных насилию, находится между 21-30 и 31-40 годами с некоторыми различиями, с 50% уменьшением в возрастной группе 41-50 лет. Также широко распространено насилие, затрагивающее замужних девушек младше 21 года. Эти цифры отражают социально сконструированные гендерные роли, которые требуют от женщин выполнения традиционно покорной роли, а неповиновение этим правилам может повлечь за собой наказание (в том числе физическое, психологическое и другие виды). Хотя более взрослые и старшие женщины обретают уважение и авторитет, они продолжают следовать патриархальным моделям и очень часто способствуют закреплению гендерной дискриминации, нарушений и всеобщего подчинения молодых женщин мужчинам и женщинам старшего возраста.

Статистика показывает, что 73.5% пострадавших женщин не работают и экономически зависимы от своего мужа или других лиц, прибегающих к насилию. Это в огромной степени

²²⁰ Министерство иностранных дел, Министерство труда и социального развития, Омбудсмен, ОГО, агентства ООН, ЮСАИД.



затрудняет возможность избежать насильственной ситуации, особенно при отсутствии образования, навыков или раннего опыта оплачиваемой работы.

Медико-демографическое исследование (МДИ), проведённое в Кыргызстане в 2012 году показало, что 23% всех женщин²²¹ в возрасте 15-49 лет как минимум дважды подвергались физическому насилию с 15 лет, тогда как каждая седьмая женщина подверглась физическому насилию как минимум дважды за последние двенадцать месяцев. Только две из пяти женщин, переживших физическое и сексуальное насилие, обращались за помощью после произошедшего насилия.²²²

Принятие Закона «О домашнем насилии» в 2003 году представляло собой действительно важный шаг по включению данной проблематики в повестку дня правительства и предоставило правовую основу для работы кризисных центров. Однако закон оказался не столь эффективным в отсутствие активного осуществления и обеспечения его соблюдения, как ожидалось, и как отмечено в заключительных замечаниях комитета CEDAW,²²³ большинство случаев остаются незаявленными, а защита женщин, переживших насилие, и ненадлежащее судебное преследование нарушителей остаются двумя наиболее значительными вызовами в реализации правовой базы. В то время как Министерство социального развития, которое исполняет роль гендерного аппарата, усиленно работает в целях содействия исполнению закона, деятельность сектора правосудия по его осуществлению оставляет желать лучшего.

Согласно Национальному статистическому комитету (НСК), который собирает цифры из различных источников, включая Министерство иностранных дел (МИД) и кризисные центры, количество заявленных и официально зарегистрированных случаев растёт. В целом, порядка 10 тысяч женщин обращаются каждый год за помощью в кризисные центры, органы внутренних дел и суды аксакалов по проблеме домашнего насилия.²²⁴ Следует отметить, что, хотя суды старейшин (суды аксакалов) не уполномочены рассматривать уголовные дела, они могут предпринимать действия для их предотвращения и могут направлять дела в компетентные государственные органы. Тем не менее, существует значительное несоответствие между общим количеством лиц, переживших насилие, которые сообщают о случаях домашнего насилия и действительным числом зарегистрированных случаев МВД зарегистрировало 2339 случаев в 2013 году (2269 в отношении женщин и 70 в отношении мужчин) и 2629 в 2014 году (2521 в отношении женщин и 98 в отношении мужчин).²²⁵ Кроме этого, хотя количество сообщений и выросло оно остаётся очень низким по сравнению с приблизительными оценками исследования 2012 года.²²⁶

Как и специальный докладчик ООН по вопросу о насилии в отношении женщин после своего визита в Кыргызстан в 2009 году, так и комитет CEDAW в своих заключительных замечаниях по четвёртому периодическому отчёту в марте 2015 года призвали правительство принять меры в отношении большого числа случаев насилия в отношении женщин, и выразили озабоченность по поводу заниженного количества обращений по сравнению с приблизительными оценками, а также по поводу крайне низкого числа вынесенных приговоров в сравнении с зарегистрированными случаями.²²⁷

Низкий уровень заявлений в милицию и ограниченное число обращений за помощью имеют под собой ряд основополагающих причин, начиная от глубоко укоренившихся гендерных моделей, которые требуют от женщин терпения и подчинения и подвергают огромной стигме тех, кто осмеливается бросить вызов принятым в обществе правилам. К тому же, при общей неэффективности исполнения законов и обеспечения системы

221 Для целей данного документа, понятие «женщины» охватывает женщин и девочек.

222 Национальный обзор Кыргызской Республики в рамках выполнения Пекинской декларации и Платформы действий, стр. 29

223 Комитет ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW). Заключительные замечания по четвёртому периодическому отчёту Кыргызстана, 6 марта 2015 г., стр. 4. Далее – заключительные замечания CEDAW.

224 НСК, Женщины и мужчины, 2015, стр. 105 (русская версия).

225 НСК, Женщины и мужчины, 2015, стр. 105 (русская версия).

226 Национальное медио-демографическое исследование, упомянутое ранее.

227 Заключительные замечания CEDAW, 2015, стр.4.

правосудия стимулов сообщать о насилии мало. В патриархальном обществе, то есть и в Кыргызстане домашнее насилие рассматривается и считается частным делом, которое и должно оставаться таким. Отсутствие поддержки, социальное давление, обвинение жертвы семьёй, наряду с изоляцией, исходящей из патрилокальной (ориентированной на отца/мужа) традиции, согласно которой невеста должна следовать за женихом, что часто влечёт за собой смену места жительства – все это усугубляющие и сдерживающие факторы, которые позволяют насилию продолжаться в течение нескольких лет или даже на протяжении всей жизни.

Жертвы/лица, подвергавшиеся насилию, терпят его в течение нескольких лет, перед тем как заявить о нем, но даже когда они это делают результат редко бывает удовлетворительным. Женщины, пережившие насилие, сталкиваются с другими препятствиями, такими как отсутствие доступа к правосудию, в особенности это касается юных девочек и женщин, живущих в сельской местности, где не имеется соответствующих служб (см. раздел ниже о доступе к правосудию). Некоторые исследования также подчёркивают, что дополнительными скрытыми факторами являются низкое доверие и страх по отношению к правоохранительным структурам,²²⁸ а также активная роль сотрудников милиции в качестве «медиаторов», пытающихся сохранить семью и её «репутацию» вместо обеспечения реального правосудия для лиц, переживших насилие.²²⁹

Более того, согласно Уголовному кодексу, нарушитель, совершивший мелкое правонарушение, освобождается от уголовной ответственности, если он(-а) примирится с жертвой. Это даёт дополнительный стимул нарушителям или их семьям для принуждения к примирению, в результате чего пострадавшая сторона часто отзывает заявление. Местные комитеты, которые, как представляется, проводили хорошую работу по проблемам домашнего насилия, сейчас не функционируют вследствие завершения проекта и отсутствия институционализации. При поддержке ООН и ОБСЕ ОГО провели работу по разработке нового закона, который может со временем устранить домашнее насилие.

Наконец, невозможно отрицать, что среди основных факторов укрепления домашнего насилия фигурирует **всеобщая фактическая или кажущаяся безнаказанность и культура молчания**. Как указано выше, общество в целом, семья и женщины старшего возраста в семьях мужа и жены играют важную роль, и в некоторых случаях они склонны умягчать насилие и считать его обычным аспектом жизни пары, который должны терпеть женщины.

Недавний отчёт Хьюман Райтс Уотч (Human Rights Watch) подтверждает, что среди факторов способствующих низкому количеству обращений в милицию и закреплению домашнего насилия фигурируют сильное общественное давление на сохранение проблемы в стенах семьи, отсутствие поддержки со стороны родителей мужа и семьи женщины, пережившей насилие, недоверие к милиции, изоляция и отсутствие финансовых средств. Во время проводимых интервью слабое исполнение законов было вновь отмечено в качестве одной из причин низкого количества обращений. Некоторые лица, пережившие насилие, также упомянули что милиционеры часто отговаривали их или заставляли отозвать свои заявления.²³⁰

Насилие в отношении женщин не прекращается в случае, когда пережившая насилие уходит от насильника; на самом деле остаются не только психологическая и физические травмы: часто женщина остаётся без финансовых средств для содержания себя и своих детей. Согласно информации Омбудсмена, самое большое число жалоб, связанных с гендером, это дела по выплате алиментов. Чаще всего, женщины, ушедшие от мужа-насильника, остаются

228 Равенство перед законом: доступ к правосудию “проблемы регистрации сельских женщин в Кыргызстане”, Правовая клиника «Адилет», 2012.

229 ООН-Женщины, Исследование восприятия гендера в обществе (GSPS), презентация первых результатов, 20 мая 2016 г.

230 Хьюман Райтс Уотч (Human Rights Watch), «Позвони мне, когда он попытается тебя убить» Реагирование государства на домашнее насилие в Кыргызстане, октябрь 2015 г.

https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/kyrgyzstan1015_4up.pdf



без какой-либо финансовой поддержки. Решения суда часто игнорируются, и когда имел место только религиозный брак необходимо установить отцовство, что трудно осуществимо. В некоторых случаях, у женщин даже нет права получать финансовую поддержку, так как они вступили только в религиозный брак, который на самом деле лишает их всех прав.

Анализ различных отчётов и причинных факторов показывает связь между ростом домашнего насилия и другими формами НОЖД, такими как ранние браки, незарегистрированные браки и похищение невест. Все эти формы гендерного насилия и нарушения прав женщин делают женщин и девочек более уязвимыми перед домашним насилием, а в некоторых крайних случаях могут приводить к суициду.

Похищение невест и ранние браки

Похищение невест, в основном затрагивающее этнических кыргызов и ранние браки, которые в большей степени затрагивают этнических узбеков и некоторые другие меньшинства, являются двумя формами насилия в отношении женщин, глубоко укоренившимся в обществе и широко распространёнными в сельской местности и среди малообразованных семей.²³¹

Распространённость как ранних браков, так и похищений невест не была подтверждена с научной точки зрения. Однако количество деторождений среди женщин в возрасте 15-19 лет даёт основания полагать о наличии ранних браков, особенно среди неевропейских этнических групп. Согласно мониторинговому исследованию, проведённому ЮНИСЕФ и НСК в 2014 году, около 12.7% женщин в возрасте 15-49 лет вышли замуж в несовершеннолетнем возрасте; в сельской местности процент составлял 15.9, а в городской – 9.2.²³² Последние данные Национального статистического комитета показывают, что в 2014 году 11 749 женщин в возрастной группе 15-19 лет заключили гражданский брак по сравнению с 948 мужчинами той же возрастной группы.

Министерство внутренних дел ведёт годовую статистику по принудительным бракам, из которой мы можем увидеть, что в 2014 году было заведено пять уголовных дел. Эти статистические данные являются неполными из-за скрытого характера такого рода преступлений. Однако одним из видимых последствий ранних браков является резкий рост случаев материнства в раннем возрасте: 4.4 детей на каждые 1000 женщин в 2006 по сравнению с 7.4 новорождённых на каждые 1000 женщин в 2014 году в возрастной группе матерей 15-17 лет.²³³ Кроме того, в 2014 году 25.9% новорождённых были рождены у матерей в браке, незарегистрированном в государственных органах.²³⁴

Кыргызская Республика является не только государством-участником CEDAW, она также ратифицировала Конвенцию по правам ребёнка в 1994 году и Конвенцию о согласии на вступление в брак, минимальном брачном возрасте и регистрации браков. С момента ратификации Кыргызстан принял новую Конституцию и Кодекс «О детях».

Согласно статье 36 Конституции Кыргызской Республики, ни один брак не может быть зарегистрирован без добровольного и обоюдного согласия обеих сторон, вступающих в брак. Статья 14 Семейного кодекса устанавливает 18 лет в качестве возраста вступления в брак, и этот порог может быть в исключительных случаях снижен до 17 лет с разрешения местных уполномоченных органов власти. Семейный кодекс не поясняет причины, но на практике данное разрешение часто понимается для случаев внебрачной беременности. Уголовный кодекс предусматривает осуждение сроком 5 лет за вступление в брак с девушкой, не достигшей возраста 17 лет, тогда как в случае похищения или принуждения несовершеннолетнего лица к вступлению в брак наказание составляет до 10 лет.²³⁵

Очевидно, что данный закон не исполняется.

- 231 ООН-Женщины, Исследование восприятия гендера в обществе (GSPS), презентация первых результатов, 20 мая 2016 г.
 232 Доклад Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики. О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике в 2015 году, стр. 303 (печатная версия).
 233 Доклад Омбудсмена, стр. 304 и данные, собранные НСК, 2015
 234 НСК, Женщины и мужчины, 2015, стр.24
 235 Доклад Акыйкатчы (Омбудсмена), стр.302

Ранние браки имеют глубокие этно-культурные патриархальные корни, согласно которым роль женщин ограничивается обязанностями по дому и воспитанию детей. Эти традиции и понятия одерживают верх над правовыми рамками и защищаются культурой молчания, а в некоторых случаях активным пособничеством. Многочисленные тренинги, проведённые с учителями, местными чиновниками и сотрудниками милиции по гендерно-чувствительным проблемам и НОЖД, пока не дали ожидаемых результатов. В то время как люди понимают закон, они не применяют его на практике. Поэтому, помимо вмешательств, направленных на поведенческие изменения, от Кыргызской Республики требуется положить конец безнаказанности нарушителей для того, чтобы выполнить свои обязательства по правам человека.

Обращение в милицию также затруднительно: **согласно закону жертвы похищения или раннего брака должны сами заявить об этом факте**. В отношении похищения невест поправка в статью 155 Уголовного кодекса следовало бы дополнить изменениями в Уголовно-процессуальный кодекс, чтобы признать случаи преступлениями против общества, но этого пока ещё не произошло.²³⁶ **Поэтому большинство жертв не только не осведомлены о своих правах**, но даже, если они знают о них, осуждение своих собственных семей означает инициирование судебного процесса против них или в отношении семьи похитителя. Способом преодолеть это препятствие и способствовать прекращению ранних браков и похищений невест могла бы стать процедура, когда государство заводит дело и начинает расследование на основе заявления свидетеля. Для этого необходимо **внести изменения в Уголовно-процессуальный кодекс, чтобы сделать преступление не частным случаем, а общественным преступлением.**²³⁷

Недавнее исследование ООН-Женщины выявило ряд факторов, ведущих к ранним бракам. Существует сильная взаимосвязь между ранними браками и экономическим положением семьи невесты и давлением со стороны семьи жениха для ускорения свадьбы. С точки зрения обеих семей важно обеспечить девственность девушки, поэтому, чем она младше, тем лучше. С точки зрения семьи жениха более юная девушка сможет быстрее адаптироваться к правилам новой семьи и усвоить свою роль и обязанности.²³⁸ Межэтнический конфликт на юге увеличил распространённость ранних браков. Девочек принуждают выйти замуж, начиная с возраста в 16 лет из соображений безопасности.²³⁹

Часто ранние браки и похищения невест взаимосвязаны, и обе формы НОЖД являются примером властного неравенства, закрепляемого мужчинами против женщин и девочек. Тем не менее, для решения проблемы необходим всесторонний подход, нацеленный не только на жертв и уязвимых женщин, но и мужчин всех возрастов и женщин старшего возраста, которые подчиняются патриархальным правилам и гендерным ролям с целью обретения авторитета, таким образом, поддерживая закрепление традицией, пагубно влияющих на права женщин.

Приблизительные оценки о **похищениях невест** называют цифры о похищении 43 девушек каждый день,²⁴⁰ и о том, что 35-45% всех браков в стране происходит через похищение, которое также включает добрачное изнасилование и, в последующем, изнасилования в браке. Страновой обзор в рамках осуществления Пекинской платформы действий на 2015 год сообщает, что 60% браков в сельской местности совершаются через похищение, из которых две трети браков заключаются без согласия девушки.²⁴¹

236 Переписка с сотрудниками ПРООН в области верховенства закона 2 и 4 августа 2016 г.

237 Институт управления «Восток- Запад» поддерживает кризисный центр, чтобы сделать похищение общественным преступлением согласно УПКРС. Источник: сотрудники ВЗ ПРООН.

238 ООН-Женщины, Исследование восприятия гендера в обществе (GSPS), презентация первых результатов, 20 мая 2016 г. и Детские браки в Кыргызстане, обзор ЮНФПА по ссылке <http://eeca.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/unfpa%20kyrgyzstan%20overview.pdf>

239 ООН-Женщины, Исследование восприятия гендера в обществе (GSPS), презентация первых результатов, 20 мая 2016 г.

240 ООН-Женщины, Исследование восприятия гендера в обществе (GSPS), презентация первых результатов, 20 мая 2016 г.

241 Национальный обзор Кыргызской Республики в рамках выполнения Пекинской декларации и Платформы действий, стр. 31.



Доказательства не принимаются в полной мере некоторыми чиновниками, которые утверждают, что похищение невест обычно происходит по общему согласию или же как бы то ни было являются частью кыргызской культуры. Это показывает тревожную тенденцию игнорирования закона со стороны некоторых государственных чиновников. В самом деле, как представляется, существует убеждение, что похищение невест, «ала качуу», что дословно переводится как «хватай и беги» является древней традицией и поэтому не подлежит критике. Однако, известные историки и исследователи сообщают, что в национальном эпосе «Манас», который формирует основу кыргызской культуры, нет упоминания о похищении невест.²⁴² Тот же самый источник упоминает, что похищение невест берет своё начало в 19 веке и, очевидно, усиливалось в советское время как вид обручения с целью обойти несогласие родителей на свадьбу. Однако, в этих случаях обручение совершалось при полном согласии невесты. После распада Советского союза данное явление усилилось и приобрело огромные масштабы.²⁴³ **Другие** кочевнические формы свадебных игр также требовали полного согласия будущей невесты. Важно понимать, что согласно основным толкованиям ислама исламскими богословами, **похищение также является нарушением. Мнимые традиции, таким образом, выборочно ставятся над законом и религией, если это удобно насильнику.**

Показания свидетелей похищения невест говорят нам, что женщины старшего возраста в семьях жениха играют главную роль и являются теми, кто выбирают невесту для похищения на основе определённых характеристик, связанных с традиционными гендерными ролями; женщины старшего возраста помогают строить планы и дают указания, в то время как молодые мужчины часто являются лишь исполнителями. К тому же, как только невеста похищена, именно женщины из семьи жениха являются теми, кто насильно накидывает платок на голову выбранной невесты как доказательство её «согласия» на вступление в брак. Общественное исследование, проведённое ООН-Женщины подтвердило вышесказанное, а также обнаружило, что во многих случаях, отец жениха не играет никакой роли.²⁴⁴

Существует **сильная связь между ранними браками, похищениями невест и повышенной уязвимостью к различным формам НОЖД, таким как домашнее насилие, СГН, раннее материнство и отсев из школы** после 9-го класса. Ранние браки и похищения невесты тесно связаны с другими формами нарушения прав женщин, такими как отказ от регистрации брака, который ограничивает защиту супругов согласно Семейному кодексу и усложняет реализацию прав женщин в случае развода. По официальным данным, в 2014 году более чем один из четырёх детей (25.9%) был рождён вне зарегистрированного брака.²⁴⁵

В случае возвращения после похищения родители невесты выражают особую озабоченность потерей репутации, которая произойдёт в том случае, если люди станут считать, что вследствие похищения их дочь более не девственница. Вызывает тревогу то, что такого рода беспокойство часто важнее переживаний о безопасности молодой женщины или её благополучии после принуждения к браку. Как сообщается, из-за общественного и семейного давления свыше 90% женщин остаются и выходят замуж за похитителя, но конечным итогом этого часто становится не счастливый брак, а скорее жизнь подчинения и насилия, которая часто оканчивается разводом, а в некоторых трагических случаях самоубийством, особенно, если невеста не получает поддержки со стороны своей родной семьи.²⁴⁶

242 Рассел Кляйнбах, профессор социологии в Университете Филадельфии и заместитель директора Института Кыз Коргон («Убежище девочек»).

243 Гальдини, Франко. Похищение невест в Кыргызстане по ссылке <http://www.rferl.org/content/bride-kidnapping-in-kyrgyzstan/25403604.html>

244 Там же.

245 НСК, Женщины и мужчины, 2015, р. 24

246 Наджибулла, Фарангис. «Похищение невест: традиция или преступление?» http://www.rferl.org/content/bride_kidnapping_a_tradition_or_a_crime/24181723.html

Соответствующие ЦУР:

ЦУР 5. Обеспечение гендерного равенства

ЦУР 5. Цель 5.2. Ликвидация всех форм насилия в отношении женщин

ЦУР 5. Цель 5.3. Ликвидация всех вредных видов практики

ЦУР 4. Всеохватное и справедливое качественное образование

Похищения нарушают права женщин и право женщины на выбор и оказывают серьёзное воздействие на её психологическое и физическое благополучие. Похищения невест также могут иметь серьёзные последствия для здоровья матери и новорождённого. Научное исследование, проведённое Университетом Центральной Азии, выявило взаимосвязь между весом младенца при рождении и условиями беременности и новорождённых детей. Дети женщин, которых принудили вступить в брак, могут иметь пониженный вес при рождении с последствиями для физического и умственного развития ребёнка.²⁴⁷

Ключевые причины похищения невест лежат в широко распространённом властном дисбалансе и дискриминации женщин, при котором мужская гегемония и объективизации женщин неосознанно становятся общепринятыми понятиями. Социальное и семейное давление на жениха, принуждающее его к похищению с приходом возраста вступления в брак, и на невесту, заставляющее её принять похищение и остаться, чтобы не опозорить семью, являются одними из ключевых факторов, закрепляющих эту практику.

Тем не менее, доминирующей причиной закрепления практики и поведения, упомянутых выше, является безнаказанность в отношении этих противоправных действий и закон молчания среди различных заинтересованных сторон, таких как учителя, медицинские работники и сотрудники правоохранительных органов, которые должны служить положительным ориентиром и играть сдерживающую роль. Вместо этого, эти стороны принимают участие в подготовке почвы для преступления или совершении преступления, давая советы о лучшем времени выйти замуж, а именно во время школьных каникул, чтобы не нести ответственность. Они часто закрывают глаза и делают вид, что не знают о том, что совершается противозаконное деяние.

Очевидно, совершение незаконного действия не влечёт за собой никаких юридических и социальных последствий, создавая впечатление, что это естественная и положительная кыргызская традиция. Однако некоторые участники признают, что и похищения невест, и ранние браки являются **серьёзным нарушением прав женщин и национальной правовой базы**. В правительстве и среди определённых слоёв общества существует понимание того, что это огромная проблема, которую необходимо решить.

В дополнение к поправкам в Уголовный кодекс для ужесточения наказания за похищение женщин с целью принуждения вступления в брак в 2012 году Министерство внутренних дел разработало меморандум о сотрудничестве между Омбудсменом, Министерством образования и науки, Министерством молодёжи, труда и занятости и Министерством здравоохранения для разработки и осуществления инициативы Омбудсмана «2012 – год борьбы с похищением невест и насилием в отношении женщин».²⁴⁸

К сожалению, такие законодательные меры и обязательства получили узкое применение на практике, и несмотря на то, что похищение невест наказывается в соответствии со статьёй 155 Уголовного кодекса, по состоянию на сентябрь 2012 года за период 2008-2012 гг. был вынесен только один приговор по сравнению с приблизительной оценкой как минимум 11 000 выявленных случаев ежегодно.²⁴⁹

247 Беккер, Чарльз М., Миркасимов Бахром и Штайнер Сюзан. Принудительные браки и вес детей при рождении. Университет Центральной Азии Институт государственной политики и управления. Рабочий документ № 35, 2016

248 Национальный обзор, стр.31

249 Заключительные замечания CEDAW, 2015, стр. 5 и встреча с сотрудниками ООН-Женщины.



Права женщин и фактический доступ к правосудию

Заинтересованные стороны, с которыми были проведены интервью, едины во мнении, что в стране имеется очень хорошая правовая база, регулирующая права женщин. Однако исполнение остаётся слабым, а порой несуществующим и трудным из-за ряда факторов.

По-видимому, существует повсеместное недоверие к коррумпированной (как утверждается) системе правосудия, в том числе и правоохранительным органам. Огромные различия между городской и сельской местностью и отсутствие или **затруднённый доступ к системе правосудия делает исполнение закона непоследовательным и дискриминационным**. Люди, проживающие в отдалённой местности, часто зависимы от судов аксакалов (дословно – «белые бороды», в основном состоящие из пожилых мужчин), так как у них нет доступа к соответствующим государственным учреждениям, часто находящимся в далёких областных центрах. В своих заключительных замечаниях по правительственному отчёту **Комитет CEDAW** выразил озабоченность не только по поводу того, что о случаях НОЖД сообщается редко, так как они считаются частным делом, но и того, что они в **основном направляются в суды аксакалов, которые не уполномочены заниматься ими**.²⁵⁰

Соответствующие ЦУР:

ЦУР 5. Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей женщин и девочек

ЦУР 5. Цель 5.2. Ликвидировать все формы насилия в отношении женщин и девочек в публичной и частной сфере

ЦУР 5. Цель 5.с. Принимать и совершенствовать разумные стратегии и обязательные для соблюдения законы в целях поощрения гендерного равенства

ЦУР 16. Миротлюбивое и открытое общество и доступ к правосудию для всех

ЦУР 16. Цель 16.3. Содействовать верховенству права и обеспечить равный доступ к правосудию для всех

Эти суды могут предоставить быстрое и недорогое правосудие, когда речь идёт о посредничестве в гражданских спорах между семьями, но они не уполномочены законом рассматривать нарушения прав женщин, дела об имущественных правах и выплате алиментов в случае развода. Члены судов аксакалов также не обучены соответствующим законам и в отсутствие правовых знаний находятся под влиянием патриархальных и традиционных убеждений. Как отмечается в одной из статей члены этих судов заявили, что предпочитают игнорировать домашнее насилие, так как их цель – сохранить семью. Это означает, что они будут сознательно и умышленно идти против закона в целях защиты социальных норм и убеждений. Так, в случаях домашнего насилия они советуют избитым жёнам оставаться терпеливыми и смириться с насилием, тогда как суд в то же время вёл бы разговор и с мужчиной.²⁵¹

В частности, в сельской местности **существует острая необходимость решить проблему ранних браков, похищения невест и других проблем, связанных с правами женщин**. Советы старейшин отправляют правосудие согласно так называемым местным традициям, которые пагубны для прав женщин, и часто принимают решения, не соответствующие закону, что ещё больше нарушает права женщин. К тому же, похитители почти всегда действуют безнаказанно, так как местные сотрудники правоохранительных органов воздерживаются от принятия мер, когда знают о случаях похищения невест и домашнего насилия, и, таким образом, становятся пособниками этих нарушений, но не

²⁵⁰ Там же, стр. 4

²⁵¹ Eurasianet.org. «Кыргызстан: у сельских судов неоднозначные результаты» - Доклад, Eurasia net по ссылке <http://www.eurasianet.org/node/65419>

привлекаются к ответственности.²⁵²

Рекомендации Комитета CEDAW призывают государство-участника **принять меры с тем, чтобы положить конец безнаказанности за акты насилия в отношении женщин путем обеспечения преследования и наказания нарушителей**.²⁵³ Несмотря на то, что правительство приняло эти рекомендации, число расследованных дел остаётся весьма ограниченным.

Хотя Комитет по правам ребёнка похвалил правительство за поправки в Уголовный кодекс, он рекомендовал государству-участнику предпринять все необходимые меры, чтобы обеспечить **своевременное, справедливое и эффективное расследование всех случаев «похищения невест», привлечение к ответственности, судебное преследование и наказание всех лиц, участвующих в такого рода нарушениях, а также возмещение ущерба всем жертвам этих нарушений**.²⁵⁴

Он также призывает Правительство Кыргызстана «предотвратить ранние браки девочек путём разработки и осуществления всесторонних программ повышения осведомлённости о негативных последствиях раннего брака для прав девочек на здоровье, образование и развитие, уделяя особое внимание традиционным и религиозным лидерам, родителям и депутатам».²⁵⁵

Низкий уровень правовой осведомлённости среди женщин о своих правах и доступных правовых инструментах представляет собой реальный барьер для выдвижения требований о возмещении ущерба за нарушения прав человека. По-видимому, даже оказание бесплатной юридической помощи со стороны НПО является недостаточным для борьбы с укоренившимися гендерными стереотипами, расширения прав и возможностей женщин и преодоления ими препятствий для того, чтобы их голос был услышан, если они решили действовать. Часто, даже после того, как женщины были проинформированы о своих правах, они воздерживаются от обращения в официальную систему правосудия, поскольку для женщин, проживающих в маленьких сообществах, осуждение мужа или семьи может повлечь за собой отчуждение от сообщества, и таким образом, двойную виктимизацию. Если он является основным добытчиком в семье, то наложение на него штрафа или его заключение в тюрьму негативно скажутся на экономическом положении семьи.

Когда женщина набирается храбрости и сообщает о случае насилия в местную милицию, имеющиеся слабые институты и персонал на местном и национальном уровне зачастую плохо осведомлены о правах женщин, недостаточно обучены гендерно-чувствительным вопросам и обращению с жертвами/лицами, пережившими насилие. Более того, отсутствие финансовых возможностей, незнание системы и неспособность рассказать о своих мучениях и тревоге ограничивают шансы лиц, переживших насилие, добиться справедливости.

Опрос, проведённый в четырёх пилотных областях (Бишкек, Чуй, Ош, Баткен) показал, что в случае гендерного насилия женщинам сложно обращаться к милиционерам-мужчинам, выявив огромные различия между Бишкеком и Баткеном в случае изнасилований (29.6% и 87.8 % соответственно).²⁵⁶ События 2010 года дали новый толчок для милиции и других сторон к работе над вопросами гендерного насилия. В рамках РСБ ООН 1325 Министерство внутренних дел, при поддержке международного сообщества, в том числе и ООН, провело значительную работу по улучшению реагирования на преступления, связанные с гендерным насилием. ЮНОДК выступал за увеличение числа женщин в милиции и гендерную сенситизацию всех сотрудников. Сегодня женщины составляют лишь 12.3% сил милиции (полные цифры отсутствуют) и лишь 7.4% занимают руководящие посты.²⁵⁷

²⁵² Встреча с экспертами по вопросу гендера, Страновой офис ООН-Женщины, 18 мая 2016 г.

²⁵³ Заключительные замечания CEDAW, 2015, стр.5

²⁵⁴ Комитет ООН по правам ребёнка (КПР), Заключительные замечания по объединённым третьему и четвёртому периодическим отчётам Кыргызстана, 13 июня 2014 г., стр.8.

²⁵⁵ Там же.

²⁵⁶ Там же, стр. 24

²⁵⁷ ЮНОДК, Фонд миростроительства, Женщины и мужчины, Бишкек 2016, стр. 7



ОБСЕ внедрило реформу милиции и сосредоточило внимание на том, чтобы сделать милицию более беспристрастной и гендерно-чувствительной. **Изменения происходят очень медленно и существует необходимость провести более тщательное обучение персонала** и сенситизацию правоохранительных органов, чтобы они в полной мере поняли свои обязанности и роль в деле служения обществу и защиты прав женщин в соответствии с национальными и международными правовыми рамками.

В дополнение к этому, ЮНФПА работал над стандартными операционными процедурами для жертв насилия во время конфликтов и в настоящее время работает над созданием СОП в Министерстве чрезвычайных ситуаций. Учитывая их повышенную уязвимость к различным формам ГН, необходимо разработать конкретные процедуры и стандарты для защиты женщин и девочек в случае техногенных и природных катастроф.

Соответствующие ЦУР:

ЦУР 4. Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни

ЦУР 5. Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей женщин и девочек

ЦУР 5. Цель 5.1. Ликвидировать все формы дискриминации в отношении женщин и девочек

ЦУР 5. Цель 5.5. Обеспечить всестороннее и реальное участие женщин для лидерства на всех уровнях принятия решений в политической, экономической и общественной жизни

ЦУР 5. Цель 5.4. Поощрение общей ответственности в ведении хозяйства и в семье

Вопросы защиты и гендерной уязвимости также тесно переплетены с **перемещением**, при котором женщины остаются без действительного удостоверяющего документа, что ещё больше затрудняет доступ к правосудию. Количество женщин-внутренних мигрантов в связи с поиском работы выросло в стране, что повлекло за собой повышенную уязвимость к различным формам издевательств из-за изоляции, отсутствия семейной поддержки или связей.

Предвзятость и стереотипы в СМИ также играют важную роль в воспрепятствовании заявлениям женщин и закреплении гендерных патриархальных норм и предубеждений. Представители гражданского общества подчеркнули, что женщины подвержены риску повторной виктимизации и комментариям в СМИ, которые стигматизируют их. Был упомянут случай изнасилования, когда жертва подвергалась оскорбительным замечаниям, угрозам и финансовым издержкам судебного процесса, которые оставили её без каких-либо средств.²⁵⁸ Такие случаи могут отбить все желание женщин обращаться в суд и только усиливают разочарованность системой правосудия и недоверие к ней.

Анализ причин и обуславливающих факторов, закрепляющих насилие в отношении женщин призывает правительство Кыргызстана применять всесторонний подход к развитию, учитывающий взаимосвязи между ЦУР и признать то, что реальное развитие невозможно без гендерного равенства. Расширение прав и возможностей женщин и содействие им в становлении равными гражданами и членами семьи являются предпосылками демократического общества.

258 Садырбек, Махабат. «В этой стране нет государства! Правовое и социальное отношение к изнасилованиям в браке в Кыргызстане», Гендер в современной Центральной Азии, и «Кыргызстан: судебный процесс по изнасилованию бросает свет на бедственное положение женщин», на Eurasia net по ссылке <http://www.eurasianet.org/node/65654>

Участие женщин в правлении и принятии решений на всех уровнях

Кыргызстан является ведущей демократией в Центральной Азии с определённым прогрессом, достигнутым в области участия женщин в принятии решений, но эти достижения также сопряжены с противоречиями, откатами и сильным сопротивлением фактическому гендерному равенству мужчин и женщин.

Несмотря на наличие первой в странах СНГ главы государства-женщины во время президентства Розы Отунбаевой в 2010 и 2011 годах и представленность женщин на таких ключевых позициях, как министр юстиции, председатель Верховного суда, председатель Национального банка и министр образования, среди прочих, в целом, уровень участия женщин в управлении низок как в качестве высокопоставленных политических деятелей/законодателей, так и избирателей.

Политика правительства за последние двадцать лет была прогрессивной и нацелена на создание нормативно-правовой базы, содействующей продвижению женщин во всех сферах. После парламентских выборов 2005 года, в которых не была избрана ни одна женщина, была принята система квот для резервирования не менее 30% мест для представителей какого-либо гендера в партийных списках кандидатов в парламент.

После выборов 2015 года во время первого визита в страну в мае 2016 года, женщины занимали 18.3% или 22 из 120 мест в однопалатном парламенте. В июне сложение полномочий снизило участие женщин в парламенте до 16%.²⁵⁹ В предыдущем законодательном созыве женщины занимали 26 мест или 21.7% от общего количества.²⁶⁰

Поскольку в партийных списках требуется не менее 30% кандидатов каждого гендера, каждый четвёртый кандидат должен быть другого гендера (на практике это означает наличие одной женщины из четырёх человек в национальный парламент и одной женщины из трёх человек в местные органы власти).²⁶¹ Однако женщин почти никогда не ставят в начале партийных списков, к тому же, согласно отчёту ОБСЕ по выборам: «*квоты в списках кандидатов по гендеру, для меньшинств, молодёжи и людей с ограниченными возможностями соблюдались на момент регистрации, но нет положений о сохранении квот после регистрации, что подрывает их действенность...*» сложение полномочий кандидатами после выборов привело к тому, что лишь 20% членов нового парламента были женщинами.²⁶² Как показано в отчёте Межпарламентского союза (МПС), это число сократилось далее до 19.2%.²⁶³

Когда женщина уходит, её редко заменяют другой женщиной, вместо этого на её место приходит следующий по списку человек, который оказывается мужчиной.²⁶⁴ Также было заявлено, что после выборов избранные женщины столкнулись с дискриминацией и притеснениями. В некоторых случаях женщин вынудили отдать свои места в пользу мужчин, стоящих ниже по списку.²⁶⁵

Данные о выборах в местные органы, проведённые в марте 2016 года, не обнадеживают. Женщины составляют 12% от членов местных советов и всего лишь 6 % в Оше и 18 % в Чуйской и Иссык-Кульской областях.²⁶⁶

Согласно последним данным Национального статистического комитета по состоянию на 1 января 2015 года женщины представляли 39.8% государственных служащих в стране

259 Веб-сайт Парламента Кыргызской Республики <http://www.kenesh.kg>

260 НСК, Женщины и мужчины, 2015, стр. 71 (русская версия)

261 Интервью с депутатом Никитенко, 20 мая 2016 г., Парламент

262 Парламентские выборы в Кыргызской Республике 4 октября 2015 г. – Заключительный отчёт миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, стр. 2 по ссылке <http://www.osce.org/odihr/elections/kyrgyzstan/219186>

263 Женщины в парламенте в 2015 году. Годовой обзор. Межпарламентский союз (МПС) по ссылке <http://www.ipu.org/pdf/publications/WIP2015-e.pdf>

264 Интервью с депутатом Никитенко, 20 мая 2016 г., Парламент

265 ЮСАИД, Кыргызские женщины получают доступ к политике, по ссылке <https://www.usaid.gov/results-data/success-stories/increasing-access-women-politics> и интервью с экспертами в области гендера, Бишкек, 14 июня 2016 г.

266 Зульфия Кочорбаева, ОО «Агентство социальных технологий»



и женщины занимают лишь 26.4% политических и специальных должностей, в то же время занимая 40.7% административных позиций.²⁶⁷ Анализ по областям поясняет, что их число резко сократилось в Чуйской и Ошской областях, где женщины занимают лишь 12.1% и 14.6% всех политических должностей соответственно.²⁶⁸

Взгляд на нулевую долю женщин на политических и специальных должностях в ряде традиционно мужских министерств, таких как Министерство внутренних дел, Министерство обороны, Министерство сельского хозяйства, Министерство транспорта и Министерство чрезвычайных ситуаций также демонстрирует сильную гендерную сегрегацию. В Министерстве чрезвычайных ситуаций женщины присутствуют в достаточном количестве, но только на административных и нестратегических позициях, несмотря на то, что хорошая гендерная политика оказывает важное воздействие при устранении последствий природных и техногенных катастроф.²⁶⁹ К тому же, по состоянию на июнь 2016 года все восемь директоров государственных агентств и главы одиннадцати государственных служб, а также все пять глав государственных фондов и инспекций были мужчинами. В Аппарате Президента из 45 глав и заместителей лишь 6 были женщинами.²⁷⁰

В качестве положительного момента можно отметить, что женщины представляют треть членов Центрального избирательного комитета и высоко представлены (66.7%) на стратегических должностях. К тому же, женщины занимают высокие государственные должности: Председатель Верховного суда, Генеральный прокурор, глава Счётной палаты²⁷¹ вице-спикер парламента, вице-премьер-министр; также есть две женщины-министры (юстиции, образования) из четырнадцати министерств и государственных комитетов.

Цифры показывают, что был достигнут прогресс, но он не постоянный, и усилия по борьбе с возрождением традиционных гендерных ролей после распада Советского союза не всегда были эффективными из-за сильной гендерной дискриминации и глубоко укоренившихся стереотипов, которые рассматривают женщин либо в качестве домохозяйек, либо в традиционно и культурно принятой деятельности. Также бытует широко распространённое мнение как в городской, так и сельской местности, что женщины не должны заниматься политикой, а если женщина вступит в политику, то от этого пострадает её семья. В действительности, помимо исключительных примеров женщин лидеров и наличия некоторых активисток-женщин, в основном работающих в секторе НПО, женщины все ещё сталкиваются с социальными и институциональными барьерами для участия в политике. Представленность женщин очень часто служит для видимости с малым числом избранных лиц, от которых требуется изменить систему и на которых возлагают вину, если им это не удаётся. Опыт показал, что в случае малого числа женщин, занимающих посты, продвигать права женщин и гендерно-чувствительную политику труднее.²⁷²

Согласно исследованию ООН-Женщины, хотя женщины участвуют в политике как на местном, так и национальном уровнях, их работа ограничена социальными стереотипами и возложенными на самих себя идеалами гендерных ролей. Женщины-политики воспринимаются как «переговорщицы» и «исполнители», в то время как мужчины – это «генераторы идей» и «лидеры». От замужних женщин-политиков ожидается, что они сперва будут хорошими жёнами и матерями и только потом политиками. Таким образом на женщинах лежит груз ухода за детьми и домашней работы и у них, как представляется, нет особой гибкости на работе, чтобы облегчить свою двойную ношу. Хотя четверо из пяти женщин-политиков замужем и имеют детей, бытует общее восприятие, что эти два обязательства

267 НСК, Женщины и мужчины, 2015, стр. 71 (русская версия)

268 Там же

269 Там же

270 Правительство Кыргызской Республики по ссылке http://www.gov.kg/?page_id=27298&lang=ru, информация получена 4 июня 2016 г.

271 Национальный обзор, 2015, р. 6

272 Только когда женщины представлены критической массой (цифра, установленная ООН в 1995 году составляет не менее 30% для того, чтобы голос женщин был услышан), они могут повлиять на законодательные решения и процесс принятия решений, и, таким образом, мы можем получить различные взгляды по вопросам, которые способствуют гендерно-чувствительной политике и практике, учитывающим нужды женщин и мужчин.

несовместимы. Мужчины, с которыми проводились интервью, были скептически настроены по отношению к женщинам-политикам и в целом высказывали озабоченность по поводу любых изменений в гендерных нормах и ролях.²⁷³

С другой стороны, исследование подчеркнуло, что женщины-политики воспринимаются как менее коррумпированные и более эффективные в работе нежели мужчины. Интересно то, что сомнение вызывает не способность женщин быть хорошими политиками, а скорее их способность одновременно быть идеальными хозяйками.²⁷⁴

Что касается женщин-избирателей, то патрилокальная система и **отсутствие регистрации многих невест в доме жениха создают реальное препятствие для участия женщин в местных выборах.** То же относится к женщинам-внутренним мигрантам, которые часто не имеют вида на жительство. Крайне необходима кампания по продвижению регистрации женщин по месту проживания с одновременным продолжением работы от дома к дому, проводимой ПРООН для информирования женщин-избирателей об их правах и конфиденциальности голоса.

Расширение экономических прав и возможностей женщин и устойчивое развитие

Образование девочек и мальчиков и возможности трудоустройства

Равный доступ к образованию составляет часть политической стратегии Кыргызстана по достижению фактического гендерного равенства. Несмотря на трудности переходного периода и экономический кризис, который также повлиял на Кыргызстан, страна сумела сохранить достижения в сфере обязательного образования. Статистика показывает, что охват школьным образованием составлял 97% в 2011/2012 учебном году для базовой средней школы (1-9 классы), тогда как посещаемость старших классов средней школы имеет тенденцию к снижению. В частности, уровень посещаемости школы среди девочек снизился на 9.7% за 2008-2012 годы и на 7.3% среди мальчиков.²⁷⁵ Однако официальные цифры по числу девочек, не окончивших школу, отсутствуют, так как такая статистика не ведётся, и посещение школы после 9 класса не обязательно.²⁷⁶

Соответствующие ЦУР:

ЦУР 1. Ликвидация нищеты во всех ее формах

ЦУР 1. Цель 1.4 Обеспечить равные права на экономические ресурсы, а также доступ и контроль над землёй, собственностью, наследуемым имуществом и финансовыми услугами.

ЦУР 1. Цель 1.b Создать стратегии развития, учитывающие гендерные аспекты

ЦУР 2. Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности и улучшение питания

ЦУР 2. Цель 2.3. К 2030 году удвоить продуктивность сельского хозяйства и доходы мелких производителей продовольствия, в частности, женщин...

ЦУР 4. Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни

ЦУР 5. Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей женщин и девочек

273 ООН-Женщины, Исследование общественного восприятия гендера (GSPS), презентация первых результатов, 20 мая 2016 г.

274 Там же

275 Национальный обзор, стр.15

276 Там же, стр.14



ЦУР 5. Цель 5.1. Ликвидировать все формы дискриминации в отношении женщин и девочек**ЦУР 5. Цель 5.5. Обеспечить всестороннее и реальное участие женщин в экономической жизни****ЦУР 5. Цель 5.4. Признавать неоплачиваемый труд по уходу и работу по ведению домашнего хозяйства путём предоставления общественных услуг и поощрения общей ответственности в ведении хозяйства и в семье**

Одним из факторов данного снижения являются ранние браки и материнство в раннем возрасте, что подчёркивает важность наличия всестороннего и межведомственного подхода, который сможет подойти к проблемам с разных сторон. Хотя сложно получить точную доказательную информацию о случаях и последствиях отсева из школы из-за скрытого характера явления, по-видимому, намечается тенденция поощрения родителями ухода своих дочерей из школы после 9 класса, называя главной причиной низкое качество образования. Многие родители в южных сельских регионах затем отправляют дочерей на курсы домохозяйства, чтобы подготовить их к выполнению традиционных обязанностей после свадьбы. Другими вариантами после ухода из школы являются получение неформального профессионального образования или поступление в официальные учреждения профессионально-технического образования; нахождение дома для занятия домашними делами; и следование за братьями и сёстрами для получения незаконной работы в миграции.²⁷⁷

Предпочтительное вложение в мальчиков осуществляется на основании убеждения о том, что, в конечном счёте, именно они будут нести ответственность по уходу за своими престарелыми родителями, тогда как девочки покинут семью после того, как выйдут замуж и лишь находятся «на сохранении» до этого времени. Однако некоторые семьи вкладывают в образование дочерей с целью увеличения их «брачного потенциала» и учитывая то, что образованная женщина сможет обеспечить лучшее воспитание своим детям и сможет финансово обеспечивать себя или помогать своей семье. Однако наличие образования не всегда приводит к получению хорошей работы и даже, если женщинам и позволено работать, то понимается, что их первичной ролью является уход за домом и детьми. Поэтому многим семьям представляется нужным не наличие высшего образования, а уровня, необходимого для выполнения традиционно принятых ролей матери и жены.

Гендерное разделение по специальностям как в техническом, так и профессионально-техническом образовании (ТПТО) значительно влияет на карьерные перспективы и мальчиков, и девочек, а также способствует горизонтальной сегрегации на рынке труда. Девочек, продолжающих своё обучение, обычно поощряют получить специальность в низкооплачиваемых отраслях. Девушки-студентки обычно сосредоточены в таких сферах обучения, как образование, здравоохранение, услуги, пошив одежды и ремесло. Одной из задач Национального плана действий по гендерному равенству на 2012-2014 гг. правительства КР было сокращение гендерного дисбаланса на рынке труда путём диверсификации видов работ, выполняемых женщинами и мужчинами. Пока эта задача не достигнута, и одна из причин связана с отсутствием соответствующего бюджета для полного осуществления этих программ.

Такая отраслевая сегрегация, в конечном счёте, повлияет на их способность вступить на рынок труда и их экономическое положение, но не только. Расширение экономических прав и возможностей женщин оказывает значительное влияние на уменьшение уязвимости женщин перед насилием.

277 ООН- Женщины, Исследование общественного восприятия гендера (GSPS), презентация первых результатов, 20 мая 2016 г.

Государственное образование в Кыргызстане является светским и основано на едином учебном плане как для девочек, так и мальчиков. Был достигнут определённый прогресс в отношении обновления учебного плана, но школьные учебники все ещё содержат некоторые гендерные стереотипы.²⁷⁸ К тому же, увеличилось число частных школ, базирующихся на религиозных учениях: как сообщается, такая школа есть в каждом селе, но не в каждом селе есть светская школа.²⁷⁹ В интернете не имеется информации о женских медресе, но очевидно, что распространение религиозных школ без должного светского образования может способствовать закреплению и усилению гендерной дискриминации и поддерживать распространение фундаментализма среди мужчин и женщин.

Женщины на рынке труда

Доля женщин в экономически активном населении в 2010 году составляла 52.3%, а мужчин 76.6%, тогда как в 2014 году она составила 50.4% и 75% соответственно.²⁸⁰ Однако доля женщин выше среднего показателя в странах с доходами ниже среднего уровня, который равен 34.2%.²⁸¹ Официальный уровень безработицы в 2014 году составил 9.5% для женщин и 7.0% для мужчин.

Уровень занятости мужчин выше во всех возрастных группах; самый большой разрыв наблюдается в возрастной группе 25-34 года. Данный возраст в большинстве случаев совпадает с периодом деторождения и воспитания детей.²⁸² Действительно, одной из причин такого низкого уровня занятости является отсутствие доступных институтов социальной поддержки для работающих женщин. Сокращение государственной социальной поддержки после независимости, такой как бесплатный или доступный уход за детьми, вынуждает женщин оставаться дома или работать с гибким графиком, который не мешает их домашним обязанностям.²⁸³ Состояние дошкольных учреждений ухудшилось и их количество значительно сократилось: только 30% детей в городской местности и лишь 6% в сельской местности посещают дошкольные учреждения.²⁸⁴ Согласно недавнему исследованию ФАО на данный момент имеется немногим более 927 учреждений по сравнению с 1696 учреждениями в 1990 году, а большая часть детей в стране не участвуют в каких-либо видах программ раннего обучения и, таким образом, не получают подготовку к школе и обладают ограниченными когнитивными навыками и навыками общения.²⁸⁵

Кроме того, неудовлетворительна работа учреждений для детей с нарушениями физического и психического здоровья, а их количество недостаточно, что значительно влияет на способность матерей работать. Некоторые женщины, также и с хорошим образованием, уходят с работы, чтобы заботиться о своих детях.²⁸⁶

Министерство образования пытается восстановить услуги дошкольного образования в различных формах: неполный рабочий день, полдня, почасовые услуги и так далее, но количество доступных мест пока ещё весьма ограничено, учитывая существующий спрос.²⁸⁷

Также, в результате сокращения услуг поддержки, женщины очень активны в неформальном секторе, поскольку он предоставляет больше гибкости в отношении управления своим временем для выполнения традиционных задач воспитания детей, заботы о старших и ведения домашнего хозяйства. Это имеет важное последствие для их экономической стабильности, так как они не только не защищены от увольнения, но неформальный сектор также не обеспечивает такие гарантии и выплаты, как больничные,

278 Национальный обзор.

279 Интервью с экспертом по гендерным вопросам и депутатом, Бишкек, 18 июня 2016 г.

280 НСК, Женщины и мужчины, стр. 50 (русская версия)

281 Всемирный банк <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>

282 НСК, Женщины и мужчины, стр. 50 (русская версия)

283 Встреча с сотрудниками МОТ и сводка АБР

284 Азиатский банк развития – гендерный анализ, краткое изложение

285 Всемирная продовольственная организация (ФАО), Гендерное равенство в сельском Кыргызстане, Страновая гендерная оценка сельского хозяйства и развития, 2016 (проект), стр. 19

286 Встреча с ОГО 17 мая 2016 г, Дом ООН.

287 Встреча с заместителем министра, Министерство образования, Бишкек, 16 июня 2016 г.



декреты и пенсии.²⁸⁸

С точки зрения Правительства есть интерес вывести людей из неформальной занятости в официально зарегистрированную, при которой они будут платить больше налогов и социальных отчислений, а взамен получать социальную и трудовую защиту.²⁸⁹

На рынке труда наблюдается выраженная горизонтальная и вертикальная гендерная сегрегация. Мужчины и женщины работают в отдельных отраслях, а также занимают различные уровни в рабочей иерархии. Женщины представлены в чрезмерно большом количестве на работах в государственном секторе, оплачиваемых за счёт государственного бюджета, и, в целом, получают низкую зарплату, как, например, в сфере образования (76.6% работников) и здравоохранения (80.3%).²⁹⁰

В частном секторе культурные стереотипы, патриархальные взгляды и фактическая дискриминация ограничивают предпринимательские возможности женщин. Хотя у женщин есть юридически равные права на собственность, на практике их доступ к земле ограничен (имущество фактически остаётся у мужчин, а когда женщина выходит замуж, муж редко регистрирует какую-либо собственность на её имя).²⁹¹ Как следствие, женщины, особенно в сельской местности, имеют ограниченный доступ к кредитам, активам, навыкам, информации и профессиональным контактам, необходимым для расширения своего бизнеса. В целом, женщины больше вовлечены в микрокредитование и малый бизнес, тогда как мужчины больше вовлечены в деятельность средних и крупных предприятий. Женщины также присутствуют в большом количестве в неформальной торговле и на рынках, хотя эксперты полагают, что вступление Кыргызстана в Евразийский экономический союз («Таможенный союз») имело явное отрицательное влияние на возможности женщин продолжать работать в качестве торговцев. Новые, более строгие правила и стандарты снизили конкурентоспособность кыргызских торговцев внутри региона и вероятность получения ими дохода. Однако трудоустройство в России теперь более доступно и безопасно, также и для женщин, а Таможенный союз предоставляет возможности в таких экономических отраслях, как пищевая промышленность – традиционно женской сфере.

Тем не менее, в целом, отсутствие работы на родине также означало увеличение числа женщин-мигрантов и остающуюся уязвимость перед угрозой эксплуатации и насилия, в том числе ГН и торговлей людьми.

Другие вопросы, заслуживающие дальнейшего исследования

- Встречи с агентствами и партнёрами ООН подчеркнули важную взаимосвязь между расширением прав и возможностей сельских женщин, продовольственной безопасностью, качеством пищи и здоровьем женщин, способностью рожать здоровых детей и обеспечивать своих детей. Текущая и будущая разработка программ в этой области должна иметь целостный подход, учитывающий финансовую устойчивость малого бизнеса, изменение климата, проблемы окружающей среды и улучшенный доступ к разнообразной и питательной пище. Совместные усилия агентств ООН, работающих по социо-экономическому и экологическому направлению, могли бы обеспечить всесторонний подход к решению этих проблем и долгосрочную устойчивость своих вмешательств.
- Репродуктивные права женщин и интервалы между беременностями представляются серьёзным вопросом, особенно среди сельского населения и женщин младшего возраста, имеющих важные последствия для здоровья женщин и их детей и закрепления цикла бедности. Несмотря на то, что агентства ООН активно продвигали репродуктивные права женщин и использование

288 Встреча с сотрудниками МОТ, Дом ООН, май 2016 г.

289 Азиатский банк развития – гендерный анализ, краткое изложение – стратегия странового партнёрства: Кыргызская Республика, 2013–2017

290 Азиатский банк развития – гендерный анализ, краткое изложение – стратегия странового партнёрства, 2013–2017, и Национальный статистический комитет (НСК)

291 Встреча с экспертом в области гендера Зульфией Кочорбаевой и депутатом Исакуновой, г. Бишкек 18 июня 2016 г.

противозачаточных средств, на женщин, по-видимому, оказывается повышенное давление рожать детей и оставаться дома. В 2017 году прекратится бюджетная поддержка Министерства здравоохранения, выделенная на предоставление бесплатной контрацепции, и это может оказать существенное влияние на дальнейшее увеличение случаев нежелательной беременности, а также увеличить риск заражения ВИЧ/СПИДом и т.д.

- Количество ВИЧ-положительного населения с 2010 по 2014 год удвоилось, имея важные последствия и для новорождённых детей. Необходимо уделить значительное внимание сексуальному просвещению и профилактике болезней, передающихся половым путём.
- Согласно заключительным замечаниям Комитета CEDAW, существует широко распространённое насилие в отношении женщин, занимающихся проституцией, и потребительниц наркотиков, в частности со стороны милиции, а также для принудительного тестирования на ВИЧ/СПИД. В некоторых случаях эти женщины также являются жертвами домашнего насилия/ насилия со стороны партнёра, но для них нет приютов и поддержки, адаптированных к их нуждам.²⁹²
- Проект закона, направленный на криминализацию сообщества лесбиянок, геев, бисексуалов и транссексуалов (ЛГБТ), прошёл первое из трёх парламентских чтений 15 октября 2014 г. 26 февраля Парламентский комитет по правопорядку и борьбе с преступностью принял решение о рассмотрении изменённой и усиленной версии во втором чтении. Чтение было запланировано на 6 мая 2015 года, но снято с повестки дня под давлением некоторых национальных НПО, правительств западных стран и организаций по правам человека. В резолюции 2015 года Европейский парламент предупредил, что «принятие данного закона может повлиять на отношения с ЕС», который предоставляет бюджетную поддержку и другое содействие Кыргызстану. Тем не менее, продолжают поступать сообщения о нарушении прав членов ЛГБТ-сообщества со стороны сотрудников правоохранительных органов и их маргинализации в обществе. На основе доклада, представленного в 2015 году, на предмет обзора соблюдения Кыргызстаном Конвенции о ликвидации всех форм насилия в отношении женщин (CEDAW), НПО отметили наличие стигматизации и дискриминации в отношении членов ЛГБТ, что повышает их уязвимость перед насилием и уменьшает вероятность обращения ими за помощью.²⁹³

292 Заключительные замечания CEDAW, 2015, стр. 5

293 Коалиция НПО Кыргызстана, Альтернативный отчёт о ситуации женщин-потребительниц наркотиков, секс-работниц, лесбиянок, бисексуальных женщин и трансгендеров, Совместное представление, 2014, стр. 12



3. Права человека в отношении женщин и фактическое гендерное равенство: Политика и механизмы реализации

3.1. Международные и национальные рамки

Международные правовые рамки

Правительство Кыргызстана ратифицировало свыше пятидесяти международных договоров, в том числе Конвенцию ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW) 10 февраля 1997 года. С момента получения статуса государства-участника Конвенции Правительство представило четыре периодических отчета и продемонстрировало приверженность полному выполнению рекомендаций Комитета CEDAW и соблюдению стандартов Конвенции.

Правительство работало по улучшению национальных правовых рамок, регламентирующих права женщин и гендерное равенство, в соответствии с международными правовыми рамками и связанными с ними обязательствами. Дополнительно, 22 июля 2002 года Правительство ратифицировало Факультативный протокол CEDAW, предусматривающий процедуры подачи индивидуальных жалоб и рассмотрения.²⁹⁴ Последнее считается крайне важным шагом для гарантии того, что женщины-жертвы дискриминации могут обратиться в Комитет CEDAW после того, как исчерпаны внутренние средства правовой защиты.

После четвертой Всемирной конференции по положению женщин, прошедшей в Пекине в 1995 году, ПК ратифицировало Пекинскую платформу действий (ППД), которая рекомендовала внедрение механизмов на местах для достижения установленных целей.

Национальные правовые и политические рамки

Конституция 2010 года признает, что основополагающие права человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. (ст.16(1)). В ней также упоминается, что никто не должен подвергаться дискриминации по признаку пола, расы, языка и т.д. (ст. 16.2) и что «*мужчины и женщины имеют равные права и свободы, равные возможности для их реализации*» (ст. 16(4)).

После обретения независимости в 1991 году Национальная программа «Аялзат» на период 1996-2000 гг., основанная на Пекинской платформе действий (ПДД), положила начало разработке национальной гендерной основы для продвижения прав женщин. В том же году, Президент объявил 1996 год «Годом женщин» и создал Комиссию по делам семьи, молодежи и детей при Правительстве и с центрами для женских инициатив на областном уровне.²⁹⁵ В целом, программа не финансировалась в достаточной степени, но она предоставила законные рамки для работы международных доноров и гражданского общества.

В 2002 году был принят **Национальный план действий** на 2002-2006 годы с особым акцентом на разработку политики гендерного равенства. Благодаря Указу президента, который ввел 30% систему квот и сделал обязательными выдвижение женщин на посты заместителей глав государственных органов,²⁹⁶ увеличилось участие женщин в политике.

В августе 2007 года был принят **второй Национальный план действий по достижению гендерного равенства на период 2007-2010 годов**. Он определил государственную гендерную политику, цели, задачи и принципы, направления и приоритеты Стратегии по развитию страны на 2007-2010 гг. и ввел обязательный гендерный анализ законов. В противоречии с этой прогрессивной политикой, данный период ознаменовался отсутствием женщин в законодательной сфере и малой представленностью в органах исполнительной власти.²⁹⁷

294 Статус ратификации Кыргызстана. На веб-сайте Управления Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) ООН. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=93&Lang=EN

295 Национальный обзор, стр. 6

296 Национальный обзор, стр. 7 и Форум женских НПО Кыргызстана по ссылке <http://forumofwomenngos.kg/bpfa-in-kyrgyzstan>

297 Там же, стр. 7

Принятие долгосрочной **Национальной стратегии по достижению гендерного равенства до 2020 года и соответствующих Национальных планов действий** (2012-2014 и 2015-2017 гг.) представляет собой важное начинание, однако необходимо сосредоточить усилия и ресурсы на обеспечении достижения задач и на своевременной отчетности со стороны государства по этой цели. Работу по разработке Национального плана действий возглавлял Отдел по гендерным вопросам Министерства труда и социального развития, который использовал инклюзивный подход путем консультаций с отраслевыми министерствами и представителями гражданского общества. Приоритетные направления НПД соответствуют Платформе действий после 2015 года и Целям устойчивого развития.

За последние пятнадцать лет, был принят и задействован ряд законов для устранения конкретных аспектов дискриминации в отношении женщин и/или прав женщин. Крупнейшими достижениями являются **Закон «О социально-правовой защите от насилия в семье» 2003 года, закон «Об основах государственных гарантий обеспечения гендерного равенства» 2003 года и поправки в статьи 154 и 155 Уголовного кодекса, внесённые в 2013 году в отношении похищения невест**. Эти статьи устанавливают финансовую и уголовную ответственность лиц, похитивших женщин для целей вступления в брак. Поправки увеличивают максимальный срок тюремного заключения за похищение невесты до 7 лет и до 10 лет, если невеста является несовершеннолетней.²⁹⁸

По словам активистки в области прав человека, Закон «О домашнем насилии» 2003 года не даёт определения домашнего насилия, предусматривает лишь мягкие наказания для нарушителей, и в нем отсутствуют превентивные меры.²⁹⁹ Новый проект Закона «О социально-правовой защите от насилия в семье» был разработан при поддержке экспертов в области гендера и агентств ООН. В июне 2016 года этот довольно прогрессивный закон проходил обсуждение в Парламенте, и если он будет принят, то приведёт к важным улучшениям в отношении координации между ответственными органами, механизмов общего осуществления и выдачи охранных ордеров.

Благодаря инициативе женщин-депутатов и лоббированию со стороны ОГО был разработан закон о запрете исламских религиозных браков для лиц младше 17 лет. Проект закона был повторно внесён на голосование в июне после того, как его отклонили в мае 2016 года. Повторное внесение произошло вследствие пропагандистской работы гражданского общества. Вновь внесённый закон прошёл первое чтение в Парламентском комитете по социальным вопросам в июне 2016 года. Согласно экспертам, с которыми были проведены интервью, весной 2016 года проект закона предусматривал требование регистрации в ЗАГСе всех браков. В результате переговоров женщины-депутаты и защитники прав женщин пошли на компромисс и согласились оставить только запрет на нике – религиозный брак для детей согласно соответствующим обязательствам государства по защите детей и во избежание каких-либо проблем с правами человека в отношении взрослых.

В 2013 году при содействии ООН-Женщины Правительство разработало и затем приняло национальный план действий (НПД) по вопросам мира и безопасности женщин на трёхлетний период. Второй НПД был принят на 2016-2017 гг. при содействии ПРООН. Данный план охватывает следующие направления: участие женщин также и на уровне принятия решений, предотвращение конфликтов, вовлечение женщин и воздействие на женщин и девочек, защита и гендерно-чувствительное реагирование в ситуациях конфликта, действенная помощь жертвам в кризисных ситуациях.

К тому же, по состоянию на июнь 2016 года под руководством Отдела по гендерным вопросам МТСП был разработан проект Национального плана действий по выполнению заключительных замечаний CEDAW и внесен на одобрение правительству. НПД по CEDAW

298 Там же, стр. 7 Там же, стр. 7

Гальдини, Франко, «Похищение невест в Кыргызстане», Радио Свобода, по ссылке <http://www.rferl.org/content/bride-kidnapping-in-kyrgyzstan/25403604.html> и интервью с экспертами по гендерным вопросам, офис ООН-Женщины, Бишкек, май 2016 г.

299 Встреча с экспертами по гендерным вопросам, офис ООН-Женщины, Бишкек, май 2016 г.



был разработан при поддержке агентств ООН (в частности, ООН-Женщины и ПРООН) и предоставляет ООН чёткие рамки для широкого внедрения гендерных аспектов в следующий ЮНДАФ.

3.2 Институциональные механизмы гендерного равенства

Вместе с разработкой законов были созданы структуры для поддержания и продвижения повестки прав женщин. В 1998 году при Президенте Кыргызской Республики был создан Национальный совет по гендерной политике, состоящий из министров, глав департаментов, депутатов и представителей гражданского общества. В 2000 году Комиссия была ликвидирована, и **Совет преобразовали в Национальный совет по делам женщин, семьи и гендерного развития** с рабочим органом, а именно Секретариатом при Администрации Президента. В 2004 году при Департаменте социального и культурного развития Аппарата Премьер-министра был создан специальный отдел по вопросам семьи и женщин.³⁰⁰

В 2012 году Национальный совет по гендерному развитию был восстановлен при Правительстве Кыргызской Республики. Возглавляемый заместителем премьер-министра, Совет является совещательным органом и состоит из министров, заместителей министров, глав областей и представителей гражданского общества. Согласно информации экспертов, с которыми были проведены интервью, Совет должен собираться четыре раза в год, но данная периодичность не всегда соблюдается.

В настоящее время центральным государственным исполнительным органом, ответственным за проведение единой гендерной политики в стране, является Министерство социального развития. Отдел по вопросам гендерной политики – это структура, созданная внутри Министерства с 6 штатными сотрудниками. Министерство возглавляло обсуждение по разработке гендерной стратегии и национального плана действий, а также отвечало за предоставление отчёта Комитетам CEDAW и координирование процесса консультаций с государственными органами и участниками из числа гражданского общества.

Хотя наличие институционального гендерного механизма является положительным шагом, его частые перемещения и соответствующие изменения персонала ограничивают его эффективность. Более того, в своих заключительных замечаниях Комитет CEDAW выразил озабоченность по поводу Отдела гендерной политики, отметив, что он «не обладает необходимыми полномочиями и потенциалом, в том числе человеческими и финансовыми ресурсами, и способностью обеспечить надлежащую разработку и полное осуществление политики по гендерному равенству».³⁰¹

Несмотря на свой небольшой размер и ограниченные возможности, Отдел по гендерным вопросам усиленно работает по нескольким направлениям и тесно сотрудничает с несколькими агентствами ООН, в том числе ООН-Женщины, ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ.

Офис Омбудсмана

В 2009 году с целью содействия улучшению структуры и эффективности офиса и при поддержке УВКПЧ ООН был проведён функциональный анализ, и на основании рассмотренных жалоб было признано необходимым создание специального Гендерного отдела. Вследствие этого с целью обеспечения справедливости по гендерным вопросам и мониторинга и анализа случаев домашнего насилия в офисе Омбудсмана был создан общественный совет по гендерному развитию. В 2013 году Совет был преобразован в Отдел защиты от насилия в семье и от гендерной дискриминации. Этот отдел анализирует и отслеживает все входящие заявления и стремится изучить характеристики домашнего насилия и гендерной дискриминации. Учитывая размах проблемы, офис Омбудсмана подготовил два специальных отчёта о насилии в отношении женщин и насилии в семье в 2012 и 2014 году соответственно.

300 Там же, стр.7

301 Заключительные замечания CEDAW, 2015 г.

На основании заключительных замечаний комитета CEDAW, в скором времени офис проведёт опрос о домогательствах на рабочем месте. Профсоюзы окажут опросу поддержку в рассмотрении таких вопросов, как декретный отпуск, дискриминация беременных женщин, неоплачиваемая работа по праздникам и т.д.

Хотя Правительство Кыргызстана и ратифицировало Факультативный протокол CEDAW, в стране нет должной структуры для рассмотрения таких видов жалоб. Офис омбудсмана также сталкивается с рядом вызовов, связанных с сотрудничеством с государственными органами, ответственными за выполнение этих рекомендаций, а также с операционной точки зрения. Офис в финансовом отношении зависит от президентского бюджета, который не достаточен для обеспечения эффективности мандата. К тому же, так как офис является государственным органом, деятельность на основе финансирования международных организаций не оптимальна.

Фактический статус Омбудсмана не соответствует Парижским принципам независимости: при поддержке УВКПЧ ООН разрабатывается новый закон об омбудсмене с особым вниманием на независимости от правительства и финансирования парламентом. Ожидается, что новый закон поможет привлечь экспертов и стабильное финансирование для выполнения мандата офиса.

Национальный статистический комитет

Национальный статистический комитет (НСК) играет ключевую роль в мониторинге прогресса страны, достигнутого на пути к задачам гендерного равенства, установленным на политическом и международном уровнях. НСК улучшил разработку гендерной статистики и разработал ряд ключевых показателей для мониторинга достижений в области гендерного равенства. С 1996 года НСК при поддержке ЮНФПА выпускает ежегодную публикацию под названием «Женщины и мужчины Кыргызской Республики», в которой собраны разбитые по гендеру данные, отражающие показатели Целей развития тысячелетия (ЦРТ). Недавно количество показателей было расширено для лучшего охвата проблемы гендерного насилия (ГН). Согласно закону о гендерном равенстве и закону о насилии в семье государственные органы, местные органы власти и управляющие юридических субъектов обязаны предоставлять НСК информацию, связанную с вопросами гендера. Помимо прочего, на НСК возложена задача принятия участия в подготовке отчётов по CEDAW и национального отчёта о человеческом развитии.

У НСК имеются компетентные сотрудники, и один из его членов входит в Группу ООН по разработке глобальных индикаторов для ЦУР. НСК сотрудничает с несколькими агентствами ООН, такими как ФАО по сельскохозяйственному цензу, МОТ, ЮНФПА, ВПП и ВОЗ по опросам, относящимся к индексу человеческого развития, а также ведёт пилотную статистику по промышленности вместе с ЮНИДО.

Пекинская платформа действий дала толчок к разработке гендерно-чувствительных показателей, и с принятием целей устойчивого развития (ЦУР) все большее количество НПО активно работают и выступают за разработку всесторонних статистических данных, которые могут помочь измерить прогресс во всех областях.

На момент написания обзора, Правительство назначило межведомственную рабочую группу, которая возглавила выработку стратегии по достижению ЦУР. Для достижения целевых задач ЦУР необходима комплексная поддержка, и ООН является потенциальным коллаборатором в этой связи. Отсутствует единая система сбора данных, а повестка ЦУР предоставляет обоснование для создания системы с гендерно-чувствительными показателями по всем тематическим направлениям, а также подсистему мониторинга. Полученные таким образом данные должны быть сопоставимы в глобальном масштабе, и система должна быть разработана в соответствии с международными стандартами.³⁰²

302 Встреча с сотрудниками Национального статистического комитета (НСК), Бишкек, 23 мая 2016 года.



Предстоящая Рамочная программа ООН по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ) должна помочь в наращивании потенциала правительства по сбору и анализу данных и разработке показателей с конечной целью улучшения жизни людей и процесса выработки политики.³⁰³

Форум женщин-депутатов

На законодательном уровне в 2012 году вопросы гендерного равенства были переданы от Комитета по правам человека Комитету по социальной политике. В 2011 году для объединения женщин депутатов в стенах парламента был создан форум женщин-депутатов, который использовался в качестве площадки для продвижения законодательства по гендерному равенству. Роль Форума является ключевой, так как она содействует межпартийному сотрудничеству 6 имеющихся политических фракций и способствовала привнесению гендерных аспектов в парламентские дискуссии. Форум женщин-депутатов активно выступал за законодательство по правам женщин, продвигал гендерно-чувствительные законы и проведение гендерного анализа законодательства. Однако по словам депутата, с которой была проведена встреча, гендерный анализ законодательства часто носит формальный, а не содержательный характер, таким образом, ограничивая действенность принятого в 2006 году распоряжения об улучшении гендерной политики. Форум собирается на регулярной основе, а также проводит поездки по регионам для встреч с избирателями.³⁰⁴

3.3. Роль и вклад организаций гражданского общества

В Кыргызстане самое свободное и активное гражданское общество во всей Центральной Азии, и был достигнут значительный прогресс благодаря их активности, которая, в свою очередь, получила большую поддержку со стороны правительства начиная с 2005 года после «тюльпановой революции»; члены аппарата правительства начали встречаться с женскими группами и прислушиваться к их голосу.

В целом, женские организации и организации гражданского общества (ОГО) играли и все ещё играют ключевую роль в продвижении прав женщин и повышении осведомлённости и понимания принципов гендерного равенства во всех сферах. Хотя за последнее десятилетие был достигнут прогресс, сегодня Кыргызстан сталкивается с новыми вызовами: защитницы прав женщин старшего возраста поддерживают продвижение женщин и гендерного равенства, а прогрессивные молодые женщины в какой-то степени оторваны от повестки прав женщин. Необходимо подготовить новое поколение гендерных активистов.

На политическом уровне они тесно сотрудничают с международными организациями, агентствами ООН, Гендерной тематической группой (ГТГ) и с правительственными участниками. Как на национальном, так и на местном уровнях. Сотрудничество ОГО с ООН внесло решающий вклад в принятие НПД по достижению гендерного равенства, НПД по РСБООН 1325, закона о насилии в семье и поправок в статью 155 Уголовного кодекса. Общественно-массовые организации и организации гражданского общества мобилизовались для проведения национальной кампании по искоренению практики похищения невест в Кыргызстане.

Организации гражданского общества также работают в качестве поставщиков услуг, и по состоянию на июнь 2016 года в стране имеется 13 кризисных центров, управляемых НПО, предоставляющих услуги по поддержке женщин, пострадавших от насилия, агрессии и издевательств. Ведущаяся ими огромная работа в качестве поставщиков услуг подрывается отсутствием финансовых средств и устойчивости. Информаторы отметили, что работа кризисных центров часто прерывается на долгое время из-за отсутствия средств, тогда как правительство со-финансирует только один кризисный центр в Бишкеке.

303 Там же.

304 Интервью с депутатом Никитенко, Парламент, 20 мая 2016 г.

ОГО сотрудничали с ЮНФПА и ЮНЭЙДС по таким проблемам, как материнское и репродуктивное здоровье и планирование семьи, а также совместно работали с большим кругом заинтересованных сторон, в том числе и религиозными лидерами; партнёры МОТ работают над продвижением Трудового кодекса и ратификации конвенций МОТ по защите прав женщин, в частности, в отношении декретного отпуска, социальных взносов, законного найма и увольнения; ОГО, работающие с ЮНИСЕФ по вопросам детей с ограниченными возможностями рассматривают гендерные последствия ухода за детьми и отсутствия услуг поддержки которые препятствуют матерям в получении оплачиваемой работы вне дома. ОГО работают с ПРООН, ФАО и ООН-Женщины над расширением экономических прав и возможностей сельских женщин и хотели бы видеть расширение программ для охвата новых бенефициаров.

ОГО работают с ООН-Женщины по гендерным вопросам, гендерной правовой базе, вопросам домашнего насилия, ранних браков, участия женщин в политической жизни и правовой помощи, и при поддержке координации членов ГТГ были достигнуты более значительные результаты такие, как разработка и принятие НПД и долгосрочной стратегии. Эксперты ОГО работали с рядом агентств ООН над составлением теневого отчёта CEDAW и благодаря усилиям по координации и разделению экспертных знаний был проделан значительный объем работы. Партнёрами ЮНИСЕФ и ЮНОДК был проведён тренинг для сотрудников милиции по вопросам насилия в семье, и в скором времени при поддержке ПРООН ОГО проведут тренинг для судей. В целом все ОГО, работающие по вопросам НОЖД, демонстрируют более высокий уровень координации, а также удовлетворённость совместно проделанной работой, хотя впереди остаётся ещё много вызовов, которые потребуют всесторонней поддержки и приверженности ООН в течение следующих пяти лет и далее.

Однако, с другой стороны, некоторые НПО, работающие по вопросам охраны окружающей среды, скорее скептически относятся к необходимости проведения гендерного анализа и широкого внедрения гендерных аспектов в свою работу. ОГО сыграли критически важную роль в осуществлении проекта по миростроительству, в рамках которого был создан Руководящий комитет с участием организаций гражданского общества, Правительства и ООН. Все шаги проекта обсуждались совместно и позволили усилить роль гражданского общества на местном уровне, а также и на национальном уровне.

Это всего лишь некоторые из примеров деятельности, осуществляемой организациями, работающими по вопросам гендера и расширения прав и возможностей женщин. Различающиеся уровни знаний и потенциал организаций гражданского общества вкуче с различными уровнями фактического осуществления прав женщин в разных регионах страны усложняют работу ОГО. Этот опыт позволил увеличить пространство гражданского общества и стал формирующим для сотрудников НПО, но он также выявил вызовы и уязвимость гражданского общества. Чтобы помочь ОГО играть роль в формировании политики, а не только в осуществлении, должна быть обеспечена большая институциональная поддержка. Также крайне важно увеличить пространство для большего количества НПО вместо работы с одними и теми же крупными партнёрами, которые «соответствуют требованиям». В целом, ОГО, с которыми были проведены встречи, упомянули следующие вызовы:

- Деятельность на основе проектов с последующим отсутствием финансовой устойчивости, которая необходима для долгосрочных результатов и ощутимого эффекта; весьма успешные действия невозможно было интегрировать в институты и структуры, и они были прекращены из-за отсутствия финансов.
- Ограниченный потенциал сотрудников НПО, работающих на местном уровне; патриархальные нормы и гендерные стереотипы, закрепляющие дискриминацию женщин, также сложно изменить и среди некоторых сотрудников НПО.
- Отсутствие глубокого понимания принципов гендерного равенства для эффективного вовлечения правительства и лидеров местных общин.

- ОГО стареют. Важно вовлекать больше молодёжи в секторы гражданского общества.
- Защита прав правозащитников и имеющиеся риски, когда они борются против коррупции часто игнорируются, в то время как они должны быть в центре следующей ЮНДАФ.
- Слабость коммуникационной стратегии ООН по гендерным вопросам: люди недостаточно информированы о текущей работе. Как представляется, ООН не реагирует на преступления, связанные с насилием в семье и насилием в отношении детей, на постоянной основе.
- Проводится множество исследований, но без дальнейших мер по лоббированию систематических действий правительства.
- Потребность в систематической координации и обмене информацией среди заинтересованных сторон.
- Ограниченные человеческие и финансовые ресурсы и конкуренция за ресурсы среди ОГО.
- Восприятие того, что работа агентств ООН дублируется с пустой тратой финансовых средств.
- Финансовые процедуры и отчёты являются громоздкими для мелких НПО на местах и, по-видимому, и не учитывают трудности при сборе подтверждающих документов в сельской местности.

4. Вовлечение мужчин в вопросы прав женщин и гендерного равенства

Кыргызстан – страна с огромным различием между столицей Бишкеком и другими регионами страны, а в более общем плане между сельской и городской местностью. Вместе с достижениями советской эпохи, которая поддерживала продвижение женщин и равные права, по крайней мере, в общественной сфере, все ещё остаётся и даже усиливается патриархальное общество, в котором широко распространены гендерные стереотипы и обычаи, дискриминирующие женщин и воспринимающиеся в качестве «естественных». Женщины могут быть и занимают важные посты в общественной сфере, но их общее признание связано с их ролью в качестве матерей и жён, а не индивидуальных личностей.

Традиционно мужчины являются главами семей и добытчиками, но они также жертвы социального давления и гендерных стереотипов, и, таким образом, от них ожидается подчинение социальным нормам и убеждениям. От мужчин ожидается вступление в брак в определённом возрасте, чтобы считаться успешными. Социолог Айтиева отметила,³⁰⁵ что многие мужчины были воспитаны матерями, которые сами были жертвами похищения, и отцами, совершившими похищение, и что они получают от семьи и общины сигналы, что похищение – это «нормальное» и «принятое» поведение мужчин и, что женщин необходимо подчинять себе. То же самое применимо к домашнему насилию: некоторые мужчины рассматривают домашнее насилие как часть своей жизни и находят затруднительным ломку поколенческой репутации.

Исследования сообщают, что в сельских районах мужчины обычно женятся на девушках, выбранных их семьёй, но затем охотно вступают в полигамные отношения, чтобы жениться на женщине своего выбора, с готовностью находя женщин, согласных принять такую позицию подчинённости. Это – показатель того, что мужчины являются как жертвами, так и виновными в распространении гендерной дискриминации и социальных норм, с тем различием, что, в конечном счёте, власть остаётся у них, и они действуют в своих интересах.

Вовлечение мужчин в более обширные вопросы безопасности первоначально для устранения насилия по признаку гендера и гендерной дискриминации. Гендерный анализ

305 Медина Айтиева, социолог, соавтор исследования Американского университета в Центральной Азии по похищению с целью принудительного брака. Отчет Human Rights Watch, декабрь 2015 года.

вопросов безопасности проливает свет на то, что женщины подвержены наибольшей угрозе дома, то есть, женщины – в основном жертвы гендерного насилия, совершаемого мужчинами и женщинами старшего возраста дома, а не на улице.

Позитивные преобразования требуют включенности и мужчин, и женщин, диалога среди обеих сторон и расширения прав и возможностей. Работа с мужчинами является предпосылкой к устранению гендерного насилия и искоренения дискриминационного отношения и убеждений. На сегодня существуют очень хорошие примеры работы, проводимой ЮНФПА в попытке применить гендерно-преобразовательный подход путем изучения вовлечения мужчин и мальчиков в ответственное отцовство и гендерное насилие.

Пилотное исследование знаний, убеждений и восприятия проведённое в Таласской и Чуйской области в 2013 году и охватывающее учащихся 11-го класса и взрослых послужило началом разработки научно-обоснованных программ в пилотных районах в 2014 году. Продвигаются две основные концепции: счастливое и разумное отцовство и вовлечение мужчин и мальчиков в гендерные вопросы. Эта пилотная программа представляет собой важный шаг для создания фундамента для нового поколения, осведомленного о гендере. Деконструирование мужественности и ролей, приписываемых по признаку гендера, может, в конечном счете, повлечь за собой преобразовательные изменения и создать фундамент для инклюзивного общества, выгодного как для мужчин, так и для женщин.

Расширение программы на национальном уровне могло бы привести к эффективным результатам по борьбе с гендерными предрассудками и повышению чувствительности и мужчин, и женщин о важности наличия **мира и равенства дома** для достижения более справедливого общества, предоставляющего пространство для прав женщин и борьбы с ГН.

Также предпринимаются другие инициативы по оспариванию традиционного восприятия гендера. К примеру, на северо-востоке Кыргызстана местные ученики старших классов создали клубы для молодых мужчин, заинтересованных в продвижении гендерного равенства и повышении осведомлённости о домашнем насилии. А в Бишкеке появляется новая волна феминизма, нацеленная на решение более обширных вопросов сексуальности и неравенства, а также репродуктивных прав.³⁰⁶ ООН-Женщины в 100 средних школах по всей стране вовлекает учеников мальчиков в процесс адвокации и принятия мер в отношении прав девочек.

5. Ключевые результаты, пробелы и возможности

Кыргызская Республика в соответствии со своими национальными и международными обязательствами и рекомендациями Договорных органов ООН должна обеспечить устранение правовых, социальных и экономических барьеров для расширения прав и возможностей женщин. **Официальные обязательства должны перейти в практические действия и видимые улучшения в жизни большинства женщин путем комплексного и срочного решения проблем, указанных ниже.**

- **Экономический кризис способствует феминизации бедности** в сельских районах, где женщины из-за традиций и обычаев, основанных на гендерных стереотипах, имеют ограниченный доступ к собственности, активам и финансовым услугам. Как в сельской, так и в городской местности недостаточность и несоответствие услуг социального обеспечения, усложняемые глубоко укоренившимися гендерными нормами, вынудили женщин вернуться обратно домой или присоединиться к неформальному рынку труда. Это включает риск обнищания и уязвимости женщин перед различными формами эксплуатации, отсутствия социальной защиты, такой как отпуск по состоянию здоровья и декретный отпуск, пенсионные отчисления и регулируемые рабочие часы. Сильная гендерная сегрегация в секторе занятости отражает гендерную

306 Позитивные новости. «Бросая вызов патриархату в Кыргызстане», Позитивные новости, 25 января 2015 года <https://www.positive.news/2015/society/16994/challenging-patriarchy-kyrgyzstan/>



- сегрегацию в образовании, таким образом, ограничивая расширение прав и возможностей женщин и доступ к потенциальным возможностям.
- Эффективное расширение экономических прав и возможностей женщин пока еще не произошло. Процесс расширения экономических прав и возможностей женщин в сложных условиях требует многостороннего подхода, в том числе вмешательств, которые нацелены на женщин, их сообщество и общество, в целом, для обеспечения подлинного расширения прав и возможностей. До сих пор действия ограничивались пилотными вмешательствами, и слишком часто продвижение экономической деятельности не было устойчивым. Расширение экономических прав и возможностей женщин необходимо рассматривать на макро- и микроуровне, а также с точки зрения полноценного осуществления прав (фактического доступа к земельной собственности, имуществу, наследству и т.д.), гарантируемых государством, с целью обеспечения доступа к кредитным и финансовым возможностям. Расширение экономических прав и возможностей женщин оказывает прямое влияние на питание, образование и здоровье детей и, в целом, является решающим фактором для прекращения цикла бедности женщин. Более того, в настоящих условиях миграции мужчин за рубеж женщины часто остаются одни и им приходится брать на себя роль главы домохозяйства, практически без подготовки и без поддержки общества.
 - **Домашнее насилие и насилие в отношении женщин по-прежнему вызывают серьезную обеспокоенность в Кыргызстане**, а многочисленные барьеры, упомянутые ранее, затрудняют получение помощи или доступа к правосудию потерпевшими. **Принятие нового проекта законодательства по домашнему насилию является вопросом срочного порядка**, поскольку многие формы насилия в отношении женщин происходят в стенах дома и со стороны членов семьи. С учетом высокого числа нарушений прав женщин и случаев гендерного насилия, милиция извлекла бы пользу от создания гендерно-чувствительных подразделений, состоящих из сотрудников-женщин и хорошо подготовленных сотрудников-мужчин, которые будут работать с различными формами ГН, в том числе с домашним насилием, ранними браками, похищением невест и изнасилованиями. Весьма вероятно, что данная мера поможет улучшить отчетность и в долгосрочной перспективе вынесение обвинительных приговоров за ГН преступления, а также служить сдерживающим фактором наряду с другими профилактическими/образовательными мерами.
 - **Реформа системы правосудия и доступ женщин к правосудию наталкивается на ряд препятствий**. Государственные структуры, в целом, и сектор правосудия, в частности, не пользуются доверием граждан и считаются коррумпированными и медлительными. Доступа к правосудию для женщин и мужчин в сельских районах почти не существует, учитывая ограниченный охват официальной системы правосудия. Существует этническая и религиозная субкультура, которая накладывается и превалирует над официальными структурами верховенства закона, затрудняя или делая невозможным прямой доступ к правосудию для женщины. Важно разрушить данную субкультуру и общественный контроль, который вынуждает сначала использовать местные механизмы урегулирования споров, такие как суды аксакалов, состоящие в основном из пожилых мужчин, также и для вопросов, связанных с правами женщин, хотя преступные посягательства не должны рассматриваться судами аксакалов.
 - **Равное участие женщин в сфере принятия решений** является вопросом равной представленности граждан и вопросом прав человека. Тем не менее, предстоит ещё многое сделать для обеспечения фактического включения женщин в структуры управления страны для исполнения и внедрения существующего на данный момент законодательства по правам женщин.

- Должны быть приняты подзаконные акты для обеспечения того, чтобы 30% квота оставалась в силе и соблюдалась после выборов, а также чтобы количество женщин-избранных членов и членов в офисе оставалось таким же и не могло сократиться. Избирательная комиссия и Конституционный суд зачастую не были в состоянии соблюдать закон.
- Патрилокальная система на местах и **отсутствие регистрации многих невест в доме жениха представляет собой реальное препятствие для участия женщин в местных выборах**.

Среди коренных и глубинных причин мы имеем:

- Ограниченное образование и маргинализация женщин в общественном и политическом пространстве и в экономике страны подрывают права и положение женщин, а также повысили уязвимость женщин перед разнообразными формами НОЖД, подвергая их домашнему насилию, ранним бракам, раннему материнству и неминуемым рискам, таким как материнская смертность, уход из школы, полигамия и незарегистрированный брак.
- Социально-культурные и религиозные факторы, которые диктуют роль женщин и мужчин в обществе, без какого-либо внимания к реальным потребностям индивидуальных лиц и уважения их прав человека. Часто женщины лишены прав, принимая дискриминацию как «нормальную», и даже пытаются оправдать насилие по отношению к ним. Мужчины, в свою очередь, также являются жертвами гендерных норм и подвергаются общественному давлению придерживаться существующих моделей.
- Возрождение патриархальных ценностей и укрепление традиций или религиозных верований, причиняющих ущерб правам женщин, подрывают достигнутый прогресс и потенциал и возможности женщин принимать самостоятельные решения для своей собственной жизни, иметь свободный доступ к образованию, рынку труда, политике и участвовать в социальном, экономическом развитии страны.

Прогресс и пробелы в рамках институтов

- Существует **широкий разрыв в реализации в результате отсутствия соответствующих структур и надлежащим образом подобранного персонала**, который может содействовать эффективному исполнению принятых законов и противостоять существующим стереотипам и формам дискриминации, препятствуя полному осуществлению прав женщин и фактического равенства. Эффективная работа разработчиков законов и политики слишком часто заканчивается принятием законов и политики, которые отмечаются как результат, а не средством для достижения равных прав, тогда как продолжение усилий является обязательным для обеспечения реализации данных законов и национальных программ.
- **Институты остаются слабыми и реформы сложно осуществлять, потому что кадровые ресурсы остаются почти без изменения** или хорошо подготовленные сотрудники, особенно на местном уровне, были заменены другими, которые не являются гендерно-чувствительными. Недостаточное понимание и отсутствие гендерной осведомленности и знаний среди государственных служащих, политиков и сотрудников, работающих в правительственных органах на всех уровнях; отсутствие приверженности гендерному равенству, особенно если она достигается за счет потери контроля и связей – все это является факторами, подрывающими фактическое гендерное равенство. В настоящее время кажется, что достижение гендерного равенства является обязанностью лишь немногих и решается в соответствии с личными убеждениями. Это общее убеждение отражает также недостатки в системном



подходе по широкому внедрению гендера, проводимого агентствами ООН в своей работе с различными государственными органами и партнерами гражданского общества.

- На правительственном уровне существует **ошибочное представление о том, что представляет собой юридическое и фактическое равенство** практически без учета многоуровневых факторов, которые являются мощным препятствием для достижения реального гендерного равенства. Институты действуют в рамках сложившихся гендерных норм и практик. Даже когда женщина привлечена, это не означает, что она включена и имеет право голоса.
- Министерство социального развития, которое выполняет функцию Гендерного аппарата, усиленно работает над обеспечением реализации закона, в то время как работа сектора правосудия и доступ женщин к правосудию и защите подрываются рядом факторов, таких как слабые и коррумпированные институты, обращение в суды старейшин и широко распространенная безнаказанность за акты насилия в отношении женщин, сопровождаемые незнанием как уполномоченных органов, так и правообладателей в отношении прав женщин.
- Спорадические вмешательства и неустойчивые результаты требуют более интегрированных и вдумчивых подходов, основанных на фактах, для которых нужны инвестиции в качественные социологические исследования. Наличие глубоких знаний о том, **как люди думают и что люди ценят и почему**, поможет лучше решить проблемы, связанные с гендером, которые оставались неурегулированными в течение столь долгого времени, с помощью поведенческого изменения и отказа от угнетающих и несправедливых в отношении женщин социальных норм.
- Отсутствие исходных данных, регулярного мониторинга и отчетности по достижениям НПД вкупе с недостаточным бюджетом для поддержания структур и механизмов по гендеру приводят к неустойчивости специальных усилий, предпринятых рядом национальных органов и международных участников.
- Был достигнут прогресс в отношении выделения бюджета для реализации Национальных планов действий и законов, и все же их крайне недостаточно, что делает их реализацию невозможной без поддержки международных донорских агентств. Достижение гендерного равенства представляется отдельной задачей, в то время как **составление бюджета с учетом гендерных аспектов (GRB)** должно лежать в основе мандата ООН при ее работе со всеми государственными органами на всех уровнях. Бюджет, учитывающий гендерные аспекты, ведет к более эффективному использованию ресурсов (в данном случае ограниченных), вводит подотчетность и прозрачность и является важным механизмом для обеспечения большей последовательности между экономическими целями и социальными обязательствами.

Рекомендации:

Парламент и структура управления нуждаются в укреплении компетентными кадрами и ресурсами, что позволило бы обеспечить соблюдение законодательных рамок. Требуется обширная работа для повышения информированности о принятых законах и соответствующих слабых институциональных механизмах, а также других систем поддержки, таких как кризисные центры и милиция, которые обязаны стать сильными институтами для того, чтобы противостоять постоянным вызовам, вытекающим из широко распространенного насилия в отношении женщин и принятия его как части культуры.

Необходимо проводить непрерывную работу по борьбе с существующей **сильной сегрегацией гендерных вопросов в условиях, когда только несколько министерств и правительственных органов** берут на себя инициативу и выражают четкую приверженность и активность, а другие считают, что гендерные вопросы не относятся к их работе. Всем

агентствам, фондам и программам ООН необходимо исполнить обязательства, принятые на уровне штаб-квартир, и обеспечить подотчетность в своей повседневной работе, продвижение гендерных вопросов в повестку дня на каждом стратегическом совещании с Правительством, участниками гражданского общества и партнерами по реализации.

Женский форум депутатов ЖК предоставляет превосходную платформу для продвижения гендерно-чувствительного законодательства, но необходимо усилить его группу и повысить ее осведомленность по гендерным вопросам для того, чтобы они могли успешно защищать продвижение прав женщин. В будущем Парламент может запросить от государственных органов предоставлять отчет о том, насколько их бюджет является гендерно-чувствительным. Нарращивание потенциала также необходимо при укреплении функции парламента по мониторингу в целях стратегии гендерного равенства и выполнения рекомендаций Комитета CEDAW. Помимо этого, должна быть оказана широкая поддержка по проведению гендерного анализа Уголовного Кодекса, Уголовно-процессуального кодекса, Гражданского кодекса и Гражданского процессуального кодекса.

Работа, проведенная по **разработке гендерной статистики, доказала свою крайнюю актуальность и полезность и должна быть продолжена** для обеспечения со стороны Правительства Кыргызстана мониторинга своего собственного прогресса и внесения изменений в достижение целей устойчивого развития.

Применение принятых законов должно поддерживаться механизмами обеспечения исполнения, но оно также **тесно связано с общественными изменениями, поведенческими изменениями и представлениями людей о том, что правильно, неправильно, приемлемо или неприемлемо**. Для того, чтобы вмешательства СК ООН имели эффект и оказали конкретную помощь Правительству по достижению преобразовательного изменения, важно использовать комплексный подход, который учитывает гендерные роли и отношения в каждом контексте и рассматривают то, как гендерные различия взаимосвязаны с другими видами идентичности. ООН-Женщины и ЮНФПА провели исследования знаний, поведения и восприятия, которые должны обеспечить солидную базу для разработки программ, которые могут привести изменения.

Реформа сектора правосудия является крайне важной, и ее потенциальное влияние на женщин невозможно игнорировать. Настоятельно необходимы три основных пакета реформ для поддержки общественных преобразований, а именно: 1) укрепление доверия женщин и их правовой осведомленности с целью содействия доступу к правосудию; 2) бесплатная правовая помощь, которая имеется, но нуждается в расширении, в том числе на основе безвозмездной помощи со стороны юристов; 3) наращивание потенциала среди правоохранительных органов и в системе правосудия по правам женщин, а также привлечения сотрудников к ответственности за принятые ими решения в соответствии с существующими механизмами пересмотра и подачи жалоб.

Составление гендерно-чувствительного бюджета (GRB) должно быть поддержано в качестве ключевого инструмента устранения структурного гендерного дисбаланса и неравенства, вытекающего из гендерно-нейтрального бюджета, и оказания помощи правительствам в понимании того, как они могут изменить свои приоритеты и перераспределить ресурсы для достижения гендерного равенства и продвижения прав женщин.

Достижение гендерного равенства и продвижение полной свободы действий и участия женщин является основополагающим вопросом прав человека, а также умной экономики и всестороннего развития. Это крайне важный элемент фундамента для мирного и процветающего мира, который принесет пользу всему обществу.



6. Роль ООН в Кыргызской Республике

ООН в Кыргызской Республике

Кыргызстан стал членом ООН в 1992 году. В настоящее время в рамках Страновой команды ООН (СК ООН) осуществляют работу 21 агентств, фондов и программ ООН.

Постоянный координатор (ПК) системы ООН в Кыргызской Республике закреплен в Рамочной программе Организации Объединённых Наций по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ), общих стратегических рамках, предназначенных в качестве основы для различных структур ООН для согласованного и скоординированного осуществления их соответствующей деятельности. Текущая ЮНДАФ на 2012-2016 годы была озаглавлена «мир и стабильность в целях устойчивого развития» и продлена до 2017 года. Она определяет три приоритетные области, как показано ниже:

- 1) Мир и сплоченность, эффективное демократическое управление и права человека;
- 2) Социальная интеграция и равенство; и
- 3) Инклюзивный и устойчивый рост, сопровождающийся созданием большого количества рабочих мест, с целью сокращения бедности.

В текущей ЮНДАФ для Кыргызской Республики не определены отдельные, конкретные долгосрочные результаты в области гендера, и гендерное равенство должно рассматриваться в качестве сквозного вопроса наряду с правами человека. Также ЮНДАФ не отражает гендерные вопросы на уровне краткосрочных результатов. Дополнительно, наличие стратегии с учетом гендерной проблематики с определенными приоритетами предусматривалось в качестве руководства для различных агентств. К сожалению, это не всегда имело место, а гендерный анализ и продвижение гендерной проблематики не всегда последовательно соблюдалось в рамках АРР и СК ООН.

С целью содействия достижению долгосрочных результатов в рамках ЮНДАФ, было создано несколько тематических рабочих групп на местах: тематические группы СК ООН по вопросам молодежи, взаимодействия и ВИЧ, где были предприняты специальные усилия по продвижению гендерных вопросов, но они не принесли ожидаемых результатов; Гендерная тематическая группа (ГТГ) и расширенная ГТГ – основные координирующие механизмы для гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (GEWE).

Расширенная ГТГ состоит из координаторов по гендерной проблематике ООН и сотрудников международных организаций, представленных в стране, в том числе доноров. Она также служит в качестве подгруппы Координационного совета партнеров по развитию (КСРП), донорского координационного механизма, состоящего из 19 членов, которые представляют доноров, государственные агентства и институты гражданского общества под совместным председательством ПК ООН и Премьер-министра Кыргызстана. К сожалению, судя по всему, подгруппа была упразднена.

Анализ оценки выявил два основных фактора, препятствующих успешному широкому внедрению гендерной стратегии в рамках СК ООН и агентств.

- Как представляется, на политическом уровне отсутствует осведомленность о значимости, придаваемой ООН, в целом, с ее глобальным мандатом и Генеральным секретарем в его многочисленных обращениях и предложениях гендерному равенству и расширению прав и возможностей женщин во всех сферах работы ООН. В самом деле, среди тех, с которыми были проведены интервью, бытует общее мнение, что необходимо установить и поддерживать более тесную связь между мандатом ООН, в целом, и приоритетами ГТГ по GEWE, а также повесткой дня СК ООН.
- Интервью с сотрудниками агентств ООН на всех уровнях выявили различающиеся уровни понимания, потенциала и приверженности интеграции гендерных

аспектов в свою работу на уровне программ. Некоторые считают, что для обеспечения гендерного равенства будет достаточным приглашение равного числа женщин и мужчин для участия в определенном мероприятии. Другие, по-видимому, понимают, по крайней мере теоретически, важность использования гендерно-чувствительного подхода и применения гендерного анализа в своей работе, но все же не в состоянии осуществлять это систематически, что приводит к соответствующим пробелам на программном уровне и в отчетности.

Гендерная тематическая группа в Кыргызстане

Многие члены ГТГ, другие СК ООН и национальные заинтересованные стороны, с которыми были проведены консультации, считали, что необходимо укрепить ГТГ для усиления влияния и рычагов воздействия на работу СК ООН и сотрудничество с национальными партнерами.

ГТГ состоит из 22 членов, но только около одной трети посещает встречи на регулярной основе. Кроме того, члены ГТГ обладают различающимися уровнями знаний и способностями влиять на своих коллег в своих агентствах. Некоторые сотрудники являются специалистами по гендерным вопросам с многолетним опытом и гендерным портфолио в рамках своего агентства. Другие имеют меньше опыта и добровольно вызвались стать членами на основе личных и профессиональных убеждений по вопросам гендерного равенства. Следовательно, внутри агентств имеется большое различие в отношении старшинства и простоты доступа к главе агентства, потенциала и рычагов влияния по поддержке повестки GEWE.

Группа, главным образом, работает в качестве платформы для информационного обмена по вопросам GEWE, и несколько членов, которые считали, что будет достаточным получать протоколы, часто не участвовали в совещаниях. Очевидно, не хватает реальной координации между членами, при том, что только несколько членов работают в тесном сотрудничестве по конкретным вопросам, событиям и в особом порядке.

Ряд заинтересованных сторон выразил мнение, что требуется помощь со стороны руководства, а также всестороннее наращивание потенциала с целью обеспечения того, что ООН может показывать пример для стандартов, которые она устанавливает.

Ключевые рекомендации:

ГТГ должна играть более важную роль в процессе ЮНДАФ и быть уполномоченной вносить последовательный и постоянный вклад в разработку следующей стратегии ЮНДАФ в соответствии с новыми временными руководящими принципами и целями устойчивого развития.

Обучение по вопросам тесных связей между различными аспектами работы агентств ООН необходимо проводить с целью содействия установлению тех связей, которые существуют в реальной жизни и являются определяющими факторами для достижения фактического гендерного равенства и искоренения НОЖ (гендерный аспект правовых, социально-экономических, культурных и религиозных факторов).

Начиная с 2017 года должна быть создана система подотчетности на уровне ОПК, устанавливая глубокий систематический анализ и гендерный подход в качестве обязательного требования для всех агентств для обеспечения достижения Цели 5 по гендерному равенству к 2030 году.

Постоянная поддержка работы членов ГТГ со стороны руководства, наряду с представлением отчетов по вопросам, связанным с гендером в СК ООН, помогут сохранять вопрос в повестке дня. Конкретные гендерные вопросы, затрагивающие многие агентства, могут быть представлены в виде кластера на встречах СК ООН.



ООН также должна использовать потенциал **расширенной гендерной тематической группы** и проводить регулярные ежемесячные встречи со всеми организациями. Это поможет не только улучшить координацию среди всех участников, но также привлечь больше внимания на национальном уровне, усилить влияние на Правительство и всеобщую подотчетность ООН в сфере гендерного равенства. Также для сохранения мира и большей сплоченности крайне важно создание специальных мини-групп для адвокации конкретных вопросов и проведения совместных встреч с правительством.

Сравнительное преимущество ООН и ключевые области для вмешательства

ООН имеет сравнительное преимущество для многостороннего подхода к перечисленным выше вопросам:

ООН в Кыргызстане имеет 21 агентство, которые охватывают все тематические области, упомянутые выше в разделе 1.3, ее работа проводится под общей координацией Постоянного координатора и выигрывает от существующего координационного механизма, как например, Гендерная тематическая группа и поддержка отзывчивого гражданского общества. Было проведено несколько оценок работы агентств ООН и полученного опыта, которые могли обеспечить солидную базу для улучшения вмешательств в сфере гендерного равенства и прав женщин.

Все агентства ООН имеют четкий мандат по широкому внедрению гендерных вопросов в свою работу, для ряда из которых в их Ежегодном рабочем плане (ЕРП) определены конкретные долгосрочные результаты, связанные с гендером. Согласно проведенной работе и интервью, более 10 агентств ООН взяли на себя обязательства и выразили готовность к совместной работе по всестороннему гендерному долгосрочному результату с целью достижения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (ПРООН, ЮНИДО, ООН-Женщины, МОМ, ЮНФПА, ЮНОДК, ЮНИСЕФ, МОТ, УВКПЧ, ВПП, ВОЗ, ФАО). Их согласованный вклад и техническая поддержка по достижению гендерного равенства и расширению прав и возможностей женщин могут обеспечить основу для реализации целей устойчивого развития. Гендерная тематическая группа провела важные мероприятия за прошедшие годы, но ее необходимо укрепить и оказывать поддержку на политическом и операционном уровне с целью обеспечения того, что работа в области гендерного равенства и прав женщин не будет ослаблена.

- ООН со своей гендерной тематической группой играет важную координирующую роль на страновом уровне по вопросам, относящимся к гендеру и правам женщин. Многие были достигнуты и находятся в процессе осуществления в тесном сотрудничестве с правительством, гражданским обществом и другими международными и национальными участниками, в том числе разработка и (ожидаемое) предстоящее принятие нового закона о насилии в семье и Национального плана действий CEDAW. Работа ГТГ была и будет определяющим фактором при внедрении существующих правовых и политических инструментов, которые требуют существенной и совместной поддержки для достижения указанных в них целей.
- ООН является основным органом, ответственным за оказание поддержки Правительству принимающей страны для достижения Целей устойчивого развития. За прошедшие годы агентства ООН установили отношения доверия и сотрудничества с Кыргызской Республикой, что обеспечивает полный доступ к различным государственным органам как на национальном, так и на местном уровне.
- Исполнительные и законодательные ветви Правительства, участники гражданского общества и члены расширенной ГТГ, с которыми были проведены интервью, признают опыт и знания ООН по преобразовательным подходам к гендерному равенству и расширению прав и возможностей женщин (GEWE) и выразили готовность к более важным начинаниям, которые могут повлечь

за собой гендерно-преобразовательные изменения, где ООН может вести к достижению ЦУР 5 и других взаимосвязанных ЦУРов.

Таким образом, ООН в Кыргызстане находится в привилегированном положении **для обеспечения согласованного вклада и содействия преобразовательным социальным изменениям**, которые требуют целостного подхода, направленного на мужчин и женщин, мальчиков и девочек, и **создания прочной основы для реализации целей устойчивого развития**.

7. Общие выводы

Одной из целей ЮНДАФ является **внесение вклада в устойчивое, долгосрочное и равноправное развитие**. Устойчивое развитие не может иметь место, если половина населения остается позади, подвергается насилию или просто игнорируется. Сильная патриархальная культура, которая закрепляет гендерные стереотипы и дискриминацию, является одним из основных вызовов в стране, наряду с широко распространенным отсутствием осведомленности о правовой основе в области прав женщин среди всего населения и тех, кто находится у власти.

ООН при оказании поддержки Правительству должна применять двусторонний подход, который обеспечивает широкое внедрение гендера во все области работы ООН, но также с особым упором на ускорение достижения гендерного равенства и обеспечения крепкого фундамента для устойчивого развития и демократического государства.

Следующая ЮНДАФ должна акцентировать больше внимания на подотчетности уполномоченных органов по достижению фактического гендерного равенства и искоренению насилия в отношении женщин. НПО и соответствующие государственные заинтересованные стороны, с которыми были проведены интервью, считают, **что ООН занимает наиболее выгодное положение для получения всеобъемлющего результата по гендеру и правам женщин**, который поможет устранить выявленные ключевые проблемы.

Стратегические исходные пункты для работы ООН по GEWE могут включать, но не ограничиваться следующими:

- **Функциональное образование по GEWE**, которое может привести преобразовательные социальные изменения путем нацеленности на мужчин и женщин, мальчиков и девочек. Области, которые необходимо охватить, могут включать репродуктивное здоровье и ответственное выполнение родительских обязанностей, регулирование конфликтов и разнообразие, гендерное равенство, ранние браки, похищение невест и т.д.
- **Противодействовать принятию обществом и безнаказанности НОЖД, гендерной дискриминации и гендерному насилию**. Борьба с насилием в отношении женщин в качестве ключевого элемента для стабильности и мирной стратегии, которая включает в себе безопасность всего населения, как внутри страны, так и за ее пределами. Вовлекать женщин, мужчин и молодежь в создание и проведение образовательных кампаний, основанных на таких ценностях, как толерантность, уважение и разнообразие.
- **Взаимодействие и пропаганда инклюзивного развития и расширения прав и возможностей женщин на национальном и местном уровне** через продвижение участия женщин в избирательных процессах, общественной жизни и экономике. Многосторонний подход с вмешательствами, которые включают



женщин, их сообщество и общество в целом для обеспечения истинного расширения прав. Поддержка женщин в становлении реальными агентами положительных изменений посредством предоставления соответствующих экономических возможностей, образования, профессиональной подготовки и обучения на протяжении всей жизни.

- **Научно-обоснованная разработка политики и программ:** Рекомендуется дальнейшая разработка и укрепление моделей для преобразовательных изменений, связанных с оказанием технической помощи для разработки научно-обоснованной политики, которая может в конечном итоге ликвидировать коренные причины и глубинные факторы, препятствующие фактическому равенству и полной свободе действий женщин.
- **Проводить работу с молодежью по образовательным программам и программам повышения осведомленности, а также обеспечить их полноценное вовлечение в поддержку** развития нового поколения, свободного от гендерных предрассудков и ГН, и активно участвовать в формировании демократической, толерантной и мирной страны.
- **Сократить разрыв между равенством де-юре и де-факто:** оказывать поддержку Правительству Кыргызской Республики в укреплении ее институтов и ликвидацией разрыва во всех областях жизни и на всех уровнях (закон о гендерном равенстве, закон о насилии в семье, закон о ранних браках, закон о похищении невест, семейный кодекс, закон о собственности, НПД по РСБ ООН 1325). Обеспечить подробное руководство и экспертизу для дальнейшей разработки гендерно-чувствительных индикаторов и статистики, которые могут помочь мониторингу применения правовых и политических рамок и повысить их подотчетность.
- **Улучшить доступ женщин к правосудию:** Обеспечивать подробные консультации, наращивание потенциала и поддержку с целью гарантии того, что реформа судебного сектора будет учитывать гендерное насилие, предрассудки и вызовы, с которыми сталкиваются женщины. Продолжать оказание поддержки гендерно-чувствительной реформе правоохранительной системы, которая использует принцип «нулевой терпимости» в отношении ГН, включая проверку сотрудников на соответствие, борьбу со слабой, коррумпированной системой и оказание помощи по внедрению механизмов подотчетности. Использовать данную возможность для содействия борьбе с гендерными стереотипами и широко распространенной дискриминацией со стороны LEA по отношению к женщинам, а также в отношении ЛГБТ и ВИЧ/СПИД-положительных женщин.

Осуществление правовых и политических рамок, регулирующих гендерное равенство и права женщин, должно проводиться в соответствии с целями устойчивого развития и поддерживаться всесторонней работой по внедрению бюджета с учетом гендерных аспектов во всех министерствах и местных органах власти.

Только в случае, если ООН совместно с Правительством Кыргызстана определят четкие задачи для **ЦУР 5**, и все женщины будут свободны от насилия и им будут предоставлены равные возможности содействия развитию своей страны, то уровень бедности значительно снизится, улучшится охрана здоровья семьи и воспитание детей, а к 2030 году страна будет способна достичь нескольких целевых задач ЦУР.

Крайне важно учитывать, что ряд других ЦУРов дополняют и усиливают ЦУР 5 по гендерному равенству, а ЦУР 5 является основой для достижения других ЦУРов, таких как ЦУР 1 по повсеместной ликвидации нищеты, которая требует гендерно-чувствительных стратегий и расширения прав и возможностей женщин; ЦУР 2 по ликвидации голода, обеспечению продовольственной безопасности и улучшению питания предусматривает предоставление возможностей женщинам, и наоборот только женщины,

наделенные правами, могут внести вклад своей работой в улучшение питания семьи; ЦУР 16 по продвижению инклюзивного и добросовестного управления признает важную роль, которую играют женщины в достижении демократического и мирного общества и так далее.

Таким образом, реальное устойчивое развитие не может иметь место без гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин. **Женщины представляют половину населения и являются весьма важной частью экономической, социальной и политической жизни Кыргызской Республики, но их потенциал и способности не используются в полной мере вследствие НОЖ, гендерной дискриминации и стереотипов.** Неспособность применения всестороннего подхода к гендерному равенству и расширению прав и возможностей женщин (GEWE) существенно ограничит достижение всех других ЦУРов с конечным отрицательным влиянием на процесс общего развития и стабильности страны.

Конец отчета



Библиография

Посещенные веб-сайты

Конституция Кыргызской Республики (неофициальный перевод), Legislation online, Конституция КР – принята на референдуме 27 июня 2010 г./Kyrgyz Constitution – adopted by referendum 27 Jun 2010_f_EN-3.pdf по ссылке www.legislationline.org/documents/id/5045

Форум женских НПО Кыргызстана по ссылке <http://forumofwomenngos.kg/bpfa-in-kyrgyzstan>

Веб-сайт Центра ОБСЕ в Бишкеке по ссылке <http://www.osce.org/bishkek>

Веб-сайт Парламента Кыргызской Республики по ссылке <http://www.kenesh.kg>

Правительство Кыргызской Республики по ссылке http://www.gov.kg/?page_id=27298&lang=ru, информация получена 4 июня 2016 года

Статус ратификации Кыргызстана Управлением Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) ООН. По ссылке http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=93&Lang=EN

ООН в Кыргызстане по ссылке <http://www.un.org.kg>

ООН-Женщины по ссылке <http://www.unwomen.org/en>

Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития по ссылкам <https://undg.org> и <https://undg.org/home/guidance-policies/common-country-programmingundaf/>

Википедия по ссылке <https://en.wikipedia.org/wiki/Kyrgyzstan>

Всемирный Банк по ссылке <http://documents.worldbank.org/curated/en/docadvancesearch/docs?query=&sType=2&author=&aType=2&docTitle=&tType=2&colti=&tType=undefined&qDate=3&fromDate=&toDate=&disclDate=3&fromDisclDate=&toDisclDate=®ion=&cntry=&lang=&Indinstr=&prdln=&envcat=&majorDocTY=&docTY=&teraTopic=&topic=&discType=&discStatus=&report=99771,99772,99773,99774,99775,99776,99777&loan=&credit=&projectId=&trustFunds=&UNRegnNbr=&sortDesc=docdt&sortType=desc>

Национальные документы, отчеты, обзоры, публикации

План действий по реализации резолюции 1325 Совета безопасности Организации Объединенных Наций о роли женщин в обеспечении мира и безопасности, 2015 г.

Азиатский банк развития – Гендерный анализ, краткое изложение – Стратегия странового партнёрства: Кыргызская Республика, 2013–2017 гг. по ссылке <http://www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/cps-kgz-2013-2017-ga.pdf>

Азиатский банк развития, *Страновая гендерная оценка, Кыргызская Республика, Краткое изложение основных выводов и рекомендаций, июль 2015 г.*

Беккер, Чарльз М., Миркасимов Бахром и Штайнер Сюзан, Принудительные браки и вес детей при рождении. Университет Центральной Азии, Институт государственной политики и управления. Рабочий документ № 35, 2016 г.

Бекназарова, Мунара, Джуманалиева, Айжан, Доступность правосудия (Beknazarova Munara and Dzumanaliev Aizhan, Access to Justice, Report)

Коалиция за демократию и гражданское общество, Итоговый отчет по результатам долгосрочного и краткосрочного наблюдения за выборами депутатов Жогорку Кенеша (Парламента) Кыргызской Республики 4 октября 2015 года – Период наблюдения – с 18 августа 2015 года по 25 октября 2015 года

Коалиция НПО Кыргызстана, Альтернативный отчет о ситуации женщин-потребительниц наркотиков, секс-работниц, лесбиянок, бисексуальных женщин и трансгендеров, Совместное представление, 2014 г.,

http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/KGZ/INT_CEDAW_NGO_KGZ_19256_E.pdf

Чайлдс, Сара и Крук, Мона Лена, Теория критической массы и представленность женщин, Политические исследования, 2008 г., т. 56, стр. 725-736 по ссылке http://www.mlkrook.org/pdf/childs_krook_2008.pdf

Комитет по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, рассмотрение отчёта, представленного государством-участником в соответствии со статьёй 18 Конвенции, Четвёртый периодический отчёт, Кыргызстан, 1 мая 2013 г.

Комитет Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по социальной политике, Специальный отчет по итогам мониторинга и анализа реализации Закона Кыргызской Республики «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми», июнь 2015 г.

Комиссия по положению женщин 57 (CSW57). Согласованные выводы по искоренению и предотвращению всех форм насилия в отношении женщин и девочек, E/2013/27 E/CN.6/2013/11

Доклад Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики. О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике в 2015 году, (печатная версия).

Всемирная продовольственная организация (ФАО), Гендерное равенство в сельском Кыргызстане, Страновая гендерная оценка сельского хозяйства и развития, 2016 г. (проект)

Хьюман Райтс Уотч (Human Rights Watch), «Позвони мне, когда он попытается тебя убить» Реагирование государства на домашнее насилие в Кыргызстане, октябрь 2015 г. https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/kyrgyzstan1015_4up.pdf

Постановление Правительства КР от 27 июня 2012 года, № 443 о Национальной стратегии КР по достижению гендерного равенства до 2020 года и Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в КР на 2012-2014 годы, 6 июля 2012 г.

Парламентские выборы в Кыргызской Республике 4 октября 2015 г. – Заключительный отчет миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, по ссылке <http://www.osce.org/odihr/elections/kyrgyzstan/219186>

Межпарламентский союз (МПС). Женщины в парламенте в 2015 году. Годовой обзор. по ссылке <http://www.ipu.org/pdf/publications/WIP2015-e.pdf>

МОМ и Региональный центр по вопросам миграции и беженцев, Масштабы торговли людьми в Центральной Азии, 2010 г.

Национальный обзор Кыргызской Республики в рамках выполнения Пекинской декларации и Платформы действий, 2015 год

Национальный статистический комитет Кыргызской Республики Женщины и мужчины Кыргызской Республики, Бишкек, 2015, (National Statistics Committee, Women and Men in the Kyrgyz Republic), версия на русском языке, Бишкек, 2015

Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Детский Фонд ООН (ЮНИСЕФ). Кыргызская Республика. Многоиндикаторное кластерное обследование 2014. Итоговый отчет. Бишкек, Кыргызская Республика: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Детский Фонд ООН (ЮНИСЕФ).

Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Бишкек, Министерство здравоохранения, Кыргызская Республика, Медико-демографическое исследование Кыргызской Республики, 2012 г., (ЮСАИД, ЮНФПА) по ссылке <https://dhsprogram.com/pubs/pdf/FR283/FR283.pdf>



Министерство здравоохранения Кыргызской Республики, Национальный комитет по конфиденциальному расследованию материнской смертности – Первый отчет конфиденциального аудита материнской смертности в Кыргызской Республике за 2011-2012 гг.

Национальный план действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2015-2017 годы

Центр ОБСЕ в Бишкеке, Брифинг по гендерной деятельности, июнь 2016 г.

План по реализации Заключительных замечаний Комитета по Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) к Четвертому периодическому докладу Кыргызской Республики, 2016 г.

Садырбек, Махабат «В этой стране нет государства! Правовое и социальное отношение к изнасилованиям в браке в Кыргызстане», Гендер в современной Центральной Азии,

Партнерство в области права и развития. Правовые барьеры на пути женщин к кредитам: на примере Марокко и Кыргызской Республики, сентябрь 2013 г.

Программа по переходу к устойчивому развитию Кыргызской Республики на 2013-2017 годы

Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин (CEDAW). Заключительные наблюдения по четвертому периодическому докладу Кыргызстана. 6 марта 2015 года.

Комитет ООН по правам ребенка (КПР), Заключительные замечания по объединенным третьему и четвертому периодическим отчетам Кыргызстана, 13 июня 2014 г.

ПРООН, Доклады о развитии человека, Кыргызстан, по ссылке <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/KGZ>

ЮНФПА, Детские браки в Кыргызстане, обзор по ссылке <http://eeca.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/unfpa%20kyrgyzstan%20overview.pdf>

Межведомственная целевая группа ООН по вопросам профилактики и борьбы с неинфекционными заболеваниями, Совместная миссия Межведомственной целевой группы ООН по НИЗ, Кыргызстан, 14-17 марта 2016 г.

УВКБ ООН, Рекомендации по механизмам защиты прав человека, Матрица, 24 марта 2016 г.

Фонд миростроительства ООН, Поддержка миростроительства в Кыргызской Республике, Секретариат Совместного руководящего комитета для программ Фонда миростроительства ООН в Кыргызской Республике.

Страновая команда Организации Объединенных Наций в Кыргызстане. Совместное представление СК ООН универсального периодического обзора (УПО) Кыргызстана за 2015 год. Второй цикл, июнь 2014 г.

Страновая команда Организации Объединенных Наций в Кыргызстане. Картирование гендерной экспертизы 2015 г. Сводный документ, 2015 г.

Страновая команда Организации Объединенных Наций в Кыргызстане, Рамочные основы оказания помощи Кыргызстану в области развития со стороны системы учреждений Организации Объединенных Наций, Дорожная карта на 2018-2022 гг.

Организация объединенных наций в Кыргызстане, отчеты агентств.

Рамочные основы оказания помощи Кыргызской Республике в области развития со стороны системы учреждений Организации Объединенных Наций (ЮНДАФ) 2012-2016 гг.

Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ) 2012-2017 гг., Кыргызская Республика, Годовой отчет, 2014 г.

ООН Женщины, Корпоративная оценка вклада ООН Женщины в координацию системы ООН по вопросам гендерного равенства и расширению прав и возможностей женщин. На примере Кыргызской Республики

ООН-Женщины, Предварительный обзор 12 ЮНДАФ в Европе и Центральной Азии: применение двустороннего подхода к гендеру в ЮНДАФ и ОСО для продвижения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин

ООН-Женщины, Исследование восприятия гендера в обществе (GSPS), презентация первых результатов, 20 мая 2016 г.

ООН-Женщины, стратегические заметки – Страновой офис ООН-Женщины в Кыргызской Республике (2015-2017 гг.)

Доклад о мировом развитии 2012 года Гендерное равенство и развитие, справочный документ, на примере Кыргызской Республики, Ибраева Гульнара, Анара Молдошева и Анара Ниязова 2011 г.

Всемирный экономический форум, Доклад «Глобальный гендерный разрыв» 2015 г.

ЮНОДК, Фонд миростроительства ООН, Женщины в милиции, Бишкек 2016 г.

Зульфья Кочорбаева – «Свод по местным кенешам, 2012 и 2016 гг.» ОО «Агентство социальных технологий»

Статьи

Гальдини, Франко, «Похищение невест в Кыргызстане», Радио Свобода, по ссылке <http://www.rferl.org/content/bride-kidnapping-in-kyrgyzstan/25403604.html>

Наджибулла, Фарангис. «Похищение невест: традиция или преступление?» http://www.rferl.org/content/bride_kidnapping_a_tradition_or_a_crime/24181723.html

Позитивные новости. «Бросая вызов патриархату в Кыргызстане», Позитивные новости, 25 января 2015 года <https://www.positive.news/2015/society/16994/challenging-patriarchy-kyrgyzstan/>

Eurasianet.org. «Кыргызстан: у сельских судов неоднозначные результаты» - Доклад, Eurasia net по ссылке <http://www.eurasianet.org/node/65419>

ЮСАИД. «Кыргызские женщины получают доступ к политике» по ссылке <https://www.usaid.gov/results-data/success-stories/increasing-access-women-politics>

Триллинг, Дэвид. «Кыргызстан: судебный процесс по изнасилованию бросает свет на бедственное положение женщин», на Eurasia net по ссылке <http://www.eurasianet.org/node/65654>

Рассел Кляйнбах, профессор социологии в Университете Филадельфии и заместитель директора Института Кыз Коргон («Убежище девочек»). По ссылке http://faculty.philau.edu/kleinbachr/kyz-korgon_institute.htm

