



**Конвенция о ликвидации  
всех форм дискриминации  
в отношении женщин**

Distr.: General  
12 April 2007

Russian  
Original: English

**Комитет по ликвидации дискриминации  
в отношении женщин**

**Рассмотрение докладов, представленных государствами-  
участниками в соответствии со статьей 18 Конвенции  
о ликвидации всех форм дискриминации  
в отношении женщин**

**Объединенные пятый, шестой и седьмой периодические доклады  
государств-участников**

**Монголия\***

---

\* Первоначальный доклад, представленный правительством Монголии и рассмотренный Комитетом на его пятой сессии, содержится в документе CEDAW/C/5/Add.20. Второй периодический доклад, рассмотренный Комитетом на его девятой сессии, содержится в документе CEDAW/C/13/Add.7. Объединенные третий и четвертый периодические доклады, рассмотренные Комитетом на его двадцать четвертой сессии, содержатся в документе CEDAW/C/MNG/3-4.



**ПЯТЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ДОКЛАД ПРАВИТЕЛЬСТВА МОНГОЛИИ  
ОБ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ КОНВЕНЦИИ  
О ЛИКВИДАЦИИ ВСЕХ ФОРМ ДИСКРИМИНАЦИИ  
В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН**

*Введение*

Правительство Монголии настоящим представляет свой пятый доклад об осуществлении Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

Данный доклад основан на информации и источниках, собранных после представления правительством Монголии третьего и четвертого докладов за 1997 и 2001 годы, соответственно. В нем также предпринята попытка проанализировать конкретную ситуацию, касающуюся прав женщин, с гендерной точки зрения путем оценки динамических перемен, происшедших в период перехода к свободному рынку 1990 года.

В первой части доклада описывается общеэкономическая ситуация и дается итоговая информация о положении женщин, а вторая его часть отражает гендерные подходы в политике обеспечения прав человека и процесса правового реформирования.

Третья часть посвящена вопросам реализации прав женщин на развитие и участие в общественной жизни, достижениям в этой области и извлеченным урокам, проблемам и принятым правительством мерам по их решению, а также вопросам, которые необходимо учесть при осуществлении дальнейших шагов.

*Первая часть.*

*Общая информация об экономическом положении и положении женщин*

Многие из вопросов, связанных с развитием, которые стоят перед Монголией в настоящее время, тесно связаны с переходом к демократии и обществу со свободной рыночной экономикой. Переход к рыночной экономике не был легким процессом. Некоторыми основными мерами по реформированию, принятыми с 1990 года, были либерализация основных внутренних рынков и международной торговли, плавающий курс свободно конвертируемой валюты и приватизация предприятий, находящихся в собственности государства. Воздействие шоковой терапии на экономику дало смешанные результаты.

В начале переходного периода в 1990–1994 годах экономика испытала острый спад, и резко упали доходы. Признаки экономической стабилизации появились в 1995 году, и с того времени экономика постоянно растет, но еще не достигла уровня 1990 года. При контролируемой инфляции начинает быстро развиваться частный сектор.

В связи с крайне неблагоприятными погодными условиями в зимнее время в течение трех лет подряд, начиная с 1999 года, уменьшился объем сельскохозяйственной продукции, а рост ВВП в 2000 году составил только 1,1 процента. Таким образом, рост страны приостановился, и наблюдался масштабный падеж скота.

**Таблица 1. Статистика поголовья скота (в тыс.) за 1995–2004 годы**

Домашний скот	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Верблюды	367,5	357,9	355,4	356,5	355,6	322,9	285,2	253,0	256,7	256,6
Лошади	2 648,4	2 770,5	2 893,2	3 059,1	3 163,5	2 660,7	2 191,8	1 988,9	1 968,9	2 005,4
Коровы	3 317,1	3 476,3	3 612,8	3 725,8	3 824,7	3 097,6	2 069,3	1 884,3	1 792,8	1 841,6
Овцы	13 718,6	13 560,6	14 165,6	14 694,2	15 191,3	13 876,4	11 937,3	10 636,6	10 756,4	11 686,4
Козы	8 520,7	9 134,8	10 265,3	11 061,9	11 033,9	10 269,8	9 591,3	9 134,6	10 652,9	12 238,0
<b>Всего</b>	<b>28 572,3</b>	<b>29 300,1</b>	<b>31 292,3</b>	<b>32 897,5</b>	<b>33 569,0</b>	<b>30 227,4</b>	<b>26 075,3</b>	<b>23 897,6</b>	<b>25 427,7</b>	<b>28 027,9</b>
Темпы прироста	6,6	2,5	6,8	5,1	2,0	-10,0	-13,7	-8,4	6,4	10,2

Источник: Национальное статистическое управление, 2005 год

**Таблица 2. Основные макроэкономические показатели Монголии за 1996–2004 годы**

Показатели	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Рост ВВП (в процентах)	<b>2,4</b>	<b>4,0</b>	<b>3,5</b>	<b>3,2</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>	<b>4,0</b>	<b>5,6</b>	<b>10,6</b>
Сельское хозяйство (в процентах)	3,4	4,3	6,6	4,4	-15,9	-18,3	-12,4	4,9	17,7
Промышленность (в процентах)	-3,4	-2,6	3,7	1,6	0,3	15,5	3,8	4,8	15,0
Услуги (в процентах)	5,1	7,5	1,1	3,1	15,3	6,1	11,6	6,1	6,3
Изменения в потребительских ценах (на конец года, в процентах)	<b>44,6</b>	<b>20,5</b>	<b>6,0</b>	<b>10,0</b>	<b>8,1</b>	<b>8,0</b>	<b>1,6</b>	<b>4,7</b>	<b>11,0</b>
Внешнеторговый баланс (в млн. долл.)	-35,0	65,1	-120,0	-113,0	-140,1	-116,2	-166,8	-185,2	-151,5
Обменный курс национальной валюты (на конец года, 1 долл. США)	693,5	813,2	902,0	1 072,0	1 097,0	1 102,0	1 125,0	1 168,0	1 209,0
Уровень безработицы (доля зарегистрированных безработных)	<b>6,7</b>	<b>7,7</b>	<b>5,9</b>	<b>4,7</b>	<b>4,6</b>	<b>4,6</b>	<b>3,4</b>	<b>3,5</b>	<b>3,6</b>
Доля общих инвестиций в ВВП	20,3	20,0	23,7	25,7	25,6	24,9	24,8	27,5	25,4
Доля общих бюджетных доходов в ВВП	25,2	25,5	27,6	28,8	34,4	39,4	38,4	37,9	39,4
Доля общих бюджетных расходов в ВВП	32,7	34,5	41,9	39,4	42,2	43,9	44,4	42,1	41,6
Доля текущего бюджетного сальдо в ВВП	4,0	1,6	-0,7	-0,3	3,1	5,7	4,4	7,6	9,3
Доля от общего бюджетного сальдо в ВВП	-7,5	-7,8	-12,5	-10,6	-7,7	-4,5	-5,9	-4,2	-2,2
ВВП (в млрд. тугриков, текущая стоимость)	646,6	832,6	817,4	925,3	1 018,9	1 115,6	1 240,8	1 461,2	1 910,9
ВВП (в млн. долл., текущая стоимость)	1 159,1	1 049,1	968,5	905,6	946,6	1 016,3	1 117,5	1 274,5	1 612,1
ВВП на душу населения (в тыс. тугриков)	<b>285,2</b>	<b>362,5</b>	<b>341,1</b>	<b>392,3</b>	<b>437,0</b>	<b>460,0</b>	<b>504,6</b>	<b>586,8</b>	<b>758,7</b>

Источник: Национальное статистическое управление, Министерство финансов, 2005 год

Экономический рост возобновился с 2002 года, но не оказал существенного влияния на рост занятости и сокращение масштабов бедности, что не может свидетельствовать об устойчивом росте.

В целом, бедность и соответствующие социальные различия, являющиеся следствием десятилетнего переходного периода, существенно не сокращаются. Растущие различия между городом

и деревней, богатыми и бедными ставят дальнейшие проблемы перед общественным устройством страны. Качество услуг основных социальных служб, таких как образование и здравоохранение, не улучшается. В связи с огромными экологическими проблемами, такими как пыльные бури и "зуд" (суровая зима), вырождение пастбищ, опустынивание, изменение климата, один лишь экономический рост не может в значительной мере способствовать сокращению масштабов нищеты. В связи с этим экономический рост должен быть направлен на сокращение масштабов нищеты и развитие людских ресурсов.

Правительство Монголии привержено достижению Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, путем осуществления политики и программ, изложенных в Стратегии поддержки экономического роста и сокращения масштабов нищеты (СПЭРСМН), которая была согласована между правительством и Всемирным банком в сентябре 2003 года. СПЭРСМН является как всеобъемлющим планом развития, так и основным документом о сокращении масштабов нищеты.

Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин выпустил два доклада, озаглавленных "Women in Mongolia: Mapping Progress under transition" ("Женщины в Монголии: отслеживание прогресса переходного периода") в 2000 году и "A Gender lens on the rural map of Mongolia: Data for policy purposes" ("Гендерная "линза" на сельской карте Монголии: Данные для целей политики") в 2003 году. В первом докладе описывалось положение женщин в переходный период, проблемы, с которыми они сталкиваются, положительное и отрицательное влияние изменений в экономической, социальной и политической сферах на экономическое и политическое положение женщин в стране. Второй доклад был в основном посвящен гендерному анализу информации, связанной с сельской жизнью, и способствовал формулированию политической стратегии и программ в области развития.

В совместной публикации Азиатского банка развития и Всемирного банка 2005 года по гендерной оценке Монголии говорится, что, "видимо, в Монголии имеется относительное гендерное равенство по сравнению со многими другими странами. Однако данные, полученные в ходе последних исследований и гендерного анализа национальной статистики, свидетельствуют о том, что влияние экономического переходного периода было различным для женщин и мужчин". Далее уточняется, что "многие семьи были доведены до нищеты в этот период в связи с тем, что исчезли прежде защищенные рабочие места. В то же время социальные службы резко сократились, что усугубило последствия безработицы. Этот период перемен создает гендерные разрывы".

В конце 2004 года население Монголии достигло 2533,1<sup>1</sup> тыс. человек; женщины составляли 50,4 процента; а соотношение мужчин и женщин было равно 98,5:100. Миграция сельских жителей в города приводит к увеличению численности городского населения, причем 60 процентов женщин проживают в городской местности, а 40 процентов – в сельских районах. 32,4 процента всех женщин составляют лица в возрасте 0–14 лет, 61,5 процента – в возрасте 15–59 лет, а 6,1 процента – в возрасте 59 лет и старше.

Одной из более 20 конвенций, связанных с обеспечением прав и свобод человека, к которой присоединилась Монголия с момента вступления в члены ООН, является Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Факультативный протокол к которой был ратифицирован 14 декабря 2001 года. С момента своего присоединения к этой Конвенции Монголия стремится осуществлять ее как новую норму, гарантирующую реализацию прав, интересов и потребностей женщин.

---

<sup>1</sup> Статистический ежегодник Монголии, НСУ, Улан-Батор, 2005 год.

Правительство реализует 20/20 инициатив путем мобилизации его национального потенциала для обеспечения благосостояния мужчин и женщин страны. В настоящее время правительство осуществляет ряд проектов в рамках более 10 специализированных программ, охватывающих вопросы защиты интересов и охраны здоровья, образования, занятости и развития женщин. Например, объявление по закону, что не менее 20 процентов общего бюджета должно быть выделено на образование детей и молодежи стало успехом.

**Таблица 3. Сравнительные бюджетные расходы в социальных секторах за 1995–2004 годы (в процентах)**

Годы	<b>Всего расходов в социальном секторе</b>	По типу				
		Образовательная деятельность	Деятельность в секторе здраво- охранения	Социальное страхование и социальное обеспечение	Жилищно- коммунальное хозяйство	Развлекательные и культурные мероприятия
<i>Доля в общих бюджетных расходах</i>						
1995	<b>49,1</b>	17,0	11,3	15,7	1,6	3,5
1996	<b>44,4</b>	15,9	10,6	13,6	1,1	3,2
1997	<b>45,5</b>	16,2	9,9	14,9	1,2	3,2
1998	<b>46,2</b>	17,1	9,6	15,1	1,1	3,3
1999	<b>48,4</b>	17,8	9,8	16,4	1,3	3,1
2000	<b>52,5</b>	19,1	10,7	17,7	1,6	3,4
2001	<b>52,8</b>	20,1	10,8	17,3	1,5	3,1
2002	<b>51,5</b>	18,8	10,5	17,6	1,4	3,2
2003	<b>51,3</b>	18,7	9,5	19,1	1,0	3,0
2004	<b>56,0</b>	19,2	11,0	21,9	1,0	2,9
<i>Доля в ВВП</i>						
1995	<b>13,4</b>	4,6	3,1	4,3	0,4	1,0
1996	<b>11,3</b>	4,0	2,7	3,4	0,3	0,9
1997	<b>16,0</b>	5,7	3,6	5,2	0,4	1,1
1998	<b>19,4</b>	7,1	4,0	6,4	0,5	1,4
1999	<b>19,1</b>	7,0	3,9	6,5	0,5	1,2
2000	<b>21,6</b>	7,9	4,4	7,2	0,7	1,4
2001	<b>22,9</b>	8,7	4,7	7,6	0,6	1,3
2002	<b>23,1</b>	8,4	4,7	8,0	0,6	1,4
2003	<b>23,2</b>	8,5	4,3	8,6	0,5	1,3
2004	<b>24,8</b>	8,5	4,9	9,7	0,4	1,3

*Источник: Министерство финансов, 2005 год*

За прошедшие 10 лет 44,4–56,0 процентов общих бюджетных расходов или 11,3–24,8 процента ВВП были потрачены на основные социальные службы, такие как образование, здравоохранение, социальное обеспечение, развлекательные и культурные мероприятия.

В период 1991–2004 годов Монголия получила от доноров в общей сложности 2949,4 млн. долл. США в качестве официальной помощи в целях развития (ОПР), причем 47,5 процента всей помощи (1399,6 млн. долл. США) составили субсидии и 52,5 процента (1549,8 млн. долл. США) – льготные займы. Субсидии доноров сыграли существенную роль в решении трудностей переходного периода и принятии чрезвычайных мер, преодолении экономического спада и кризиса.

Вначале в ОПР доминировала финансовая и чрезвычайная помощь. Правительство проводит политику, направленную на уменьшение доли чрезвычайной помощи и увеличение доли финансирования среднесрочных и долгосрочных проектов в области развития в рамках ОПР. Субсидии

предназначаются на развитие и укрепление потенциала людских ресурсов и достижение целей социальных секторов. Эта политика должна сохраняться.

33,2 процента субсидий и льготных займов приходятся на развитие инфраструктуры (энергетика, пути сообщения, коммуникации и коммунальные службы), 15,5 процента – на социальную инфраструктуру (образование, здравоохранение и развитие трудовых ресурсов), 14,6 процента – на промышленность и сельское хозяйство, 12,6 процента – на финансово-хозяйственное управление и 23,9 процента – на другие секторы.

**Вторая часть.**  
**Гендерная тенденция в политике правового реформирования**  
**и расширение участия гражданского общества в этом**

Монголия признала права женщин как важную часть прав человека. Новая Конституция, принятая в 1992 году, категорически запрещает любой вид дискриминации, указывая, что *"ни один человек не может быть подвергнут дискриминации по признаку этнического происхождения, языка, расы, возраста, пола, социального происхождения или статуса, имущественного положения, профессии или должности, религии, взглядов или образования"*.

Статья девятнадцатая Конституции гласит, что *"государство несет ответственность перед гражданами за создание экономических, социальных, юридических и других гарантий, обеспечивающих права и свободы человека, за предотвращение нарушения прав человека и свобод и восстановление нарушенных прав"*. Другими словами, государство Монголия берет на себя обязательство по созданию способов осуществления правовых норм, запрещающих такую дискриминацию.

Монголия гарантирует по закону равенство прав мужчин и женщин на участие в трудовых отношениях.

Одним из важных шагов, предпринятых Монголией с целью выполнения ее конституционного обязательства после представления четвертого доклада согласно Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, является принятие и осуществление Закона о Национальной комиссии Монголии по правам человека в 2003 году. Этот закон определяет принципы и юридические основания для деятельности Национального комитета и регулирует отношения, связанные с осуществлением его полномочий.

Согласно закону Национальная комиссия по правам человека является организацией, уполномоченной вносить предложения по любым вопросам, касающимся прав человека в Монголии, давать рекомендации и заключения в отношении соответствия законодательства и административных решений основным принципам прав человека, а также представлять заключения по выполнению международных договоров о правах человека и по подготовке соответствующих правительственных докладов.

В пределах своей компетентности Национальная комиссия по правам человека с 2001 года проводит обзор ситуации с соблюдением прав человека. Она опубликовала четыре доклада по правам человека и свободам в Монголии. В доклады вошли конкретные исследования, и были даны объективные выводы и рекомендации по ситуации с экономическими правами человека, правами и свободами уязвимых групп общества, правом на труд, а также по выполнению принципа недопущения дискриминации в области занятости. Комиссия играет существенную роль и способствует проведению правовых реформ в Монголии, то есть пересмотру национального законодательства для приведения его в соответствие с духом Конституции.

В Законе о Национальной комиссии Монголии по правам человека предусматривается, что любой гражданин Монголии один или совместно с другими гражданами может подать жалобу в Национальную комиссию по правам человека согласно закону, если он/она полагает, что юридическое лицо, организация, должностное или физическое лицо нарушили права человека и свободы, гарантируемые Конституцией Монголии и международными договорами. В этом законе говорится, что Национальная комиссия по правам человека рассматривает такую жалобу, предпринимает определенные действия или меры и принимает решение. За четыре прошедших года Национальная комиссия рассмотрела жалобы от 100–160 граждан в отношении нарушения прав человека и свобод и вынесла по ним решения<sup>2</sup>.

В Монголии в настоящее время проводятся широкие правовые реформы, то есть осуществляется пересмотр законодательства с целью приведения его в соответствие с духом Конституции. В то время как на первой стадии реформ многие принятые юридические акты регулировали общие и основные социальные отношения, в последние годы были приняты законы, регулирующие конкретные социальные отношения, включая права человека и свободы, как, например, Закон об общественном радио и телевидении и Закон о борьбе с насилием в семье.

Опыт и уроки прошлых лет доказывают, что потребностям и интересам женщин, особенно матерей и девочек, должно уделяться первоочередное внимание в любой связанной с развитием деятельности. В частности, были извлечены следующие уроки из прошлого:

- ❖ при проведении изменений должны учитываться интересы женщин;
- ❖ политика должна быть направлена на решение факторов, затрагивающих определенную группу женщин;
- ❖ права женщин должны быть соответствующим образом защищены во всех сферах, и их нарушение должно эффективно пресекаться;
- ❖ особое внимание необходимо уделять оказанию социальной помощи и поддержки матерям и развитию детей, в особенности в домашних хозяйствах на рисковом уровне жизни; и
- ❖ необходимо выбрать надлежащий эффективный и ориентированный на результаты механизм координации и управления для содействия устойчивому развитию женщин и участию гражданского общества.

Неправительственные организации, такие как Национальный центр по борьбе с насилием, Ассоциация монгольских женщин-юристов и др., активно занимались организацией мероприятий по повышению осведомленности общественности с целью создания благоприятной обстановки для борьбы с насилием в семье и уменьшения вреда от такого насилия. Такие действия были предприняты во исполнение рекомендаций Комитета Организации Объединенных Наций по ликвидации дискриминации в отношении женщин, представленных после рассмотрения им третьего и четвертого докладов правительства Монголии об осуществлении Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Эти усилия привели к принятию Закона о борьбе с насилием в семье Государственным их хуралом (парламентом) в 2004 году.

Закон о борьбе с насилием в семье регулирует отношения, связанные с обращением жертвы насилия в семье за защитой его/ее прав, наложением ответственности на лиц, совершивших насилие,

---

<sup>2</sup> Доклад по правам человека и свободам в Монголии, 2002–2005 годы, Национальная комиссия Монголии по правам человека, Улан-Батор.

предотвращением различных форм насилия в семье и обеспечением участия государственных и неправительственных организаций, а также отдельных лиц в борьбе с таким насилием. В законе предусматриваются средства защиты жертв насилия в семье. *Например*, в соответствии с духом и принципами международных договоров закон предусматривает для жертв такие средства защиты, как помещение в убежище, предоставление временной защиты со стороны родителей, родственников или общества, в случае необходимости перевод жертвы в детское дошкольное учреждение или организацию социального обеспечения, предоставление необходимой информации, а также юридического и другого консультирования, оказание медицинской помощи и реабилитационных услуг, если жертва получила временную психологическую травму или подверглась физическому насилию.

Национальный центр по борьбе с насилием вместе с полицией приступил к осуществлению проектов по надлежащему обращению с жертвами преступлений, предоставлению средств правовой защиты и услуг по содействию жертве и установке в помещениях, в которых производится опознание лиц, совершивших правонарушения, специального оборудования. Такие меры имеют важное значение для создания условий по недопущению опознания жертв подозреваемыми и обвиняемыми, что может привести к угрозе и мести<sup>3</sup>.

С осуществлением Закона о борьбе с насилием в семье в соответствии с указом премьер-министра о разработке Национальной программы по борьбе с насилием в семье была создана Рабочая группа во главе с Министром юстиции и внутренних дел. Международные организации, такие как Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин и Фонд Организации Объединенных Наций по народонаселению оказывают профессиональную, методологическую и финансовую помощь в разработке Программы. Можно сказать, что сотрудничество и отношения между государством, гражданским обществом и международными организациями, занимающимися гендерными вопросами, значительно улучшились и обеспечивают условия для мирной жизни, свободной от насилия и угроз.

Наряду с принятием Закона о борьбе с насилием в семье Монголия уделяет большое внимание созданию правовой среды для защиты жертв насилия через принятие другого законодательства. Оно включает недавно пересмотренный Уголовный кодекс, в котором содержатся положения, позволяющие налагать уголовную ответственность за совершение насилия в отношении женщин, которые рассматривают это правонарушение как *преступление против детей, семьи и общественной морали*. Например, закон устанавливает наказание и отягчающие обстоятельства за такие преступления, как удовлетворения сексуального желания противоестественным образом, изнасилование, принуждение женщин к абортам и аборт не в медицинском учреждении. Если у жертв таких преступлений возникла психологическая депрессия из-за физического принуждения и насилия, и их доброму имени был нанесен ущерб, они имеют право подать исковое заявление в соответствии с Гражданско-процессуальным кодексом с требованием денежной компенсации за нанесенный моральный ущерб, а суд должен принять решение по такому иску одновременно с возбуждением уголовного дела.

Наблюдается тенденция к пересмотру любого законодательства, допускающего дискриминацию по признаку пола, и внесению в него поправок. Например, в 2003 году в статью 106 Трудового кодекса была внесена поправка, предусматривающая в дополнение к отпуску по беременности и родам отпуск по уходу за ребенком, предоставляемый отцу. Кроме того, в Законе о рекламе предусматривается, что *"...любое использование слов, сравнений и описаний, оскорбляющих чью-либо национальность, язык, расу, социальное происхождение, возраст, пол, образование или профессию, религию и убеждения"*, должно рассматриваться как незаконная реклама, создание и распространение которой должно быть

<sup>3</sup> Из Доклада на семинаре *"Текущее положение жертв преступлений и улучшение положения"*.



запрещено. Нарушение этого положения наказывается штрафом. К сожалению, некоторые газеты и другие средства рекламы по-прежнему публикуют в целях получения коммерческой прибыли клевету, задевающую чью-либо честь, и негативные выражения в отношении женщин в погоне за сенсацией и коммерческой прибылью. Это свидетельствует о неудовлетворительном выполнении закона и о необходимости изменения или улучшения стимулов и методов предотвращения таких действий.

В последнее время средства массовой информации стали освещать случаи нарушения прав человека, когда девушки и женщины, соблазненные рекламными объявлениями, предлагающими, например, работу за рубежом, браки с иностранцами и трудоустройство на местном уровне, выезжают за рубеж, легко становятся жертвами насилия и объектами торговли людьми в связи с их уязвимым положением и испытывают физические и моральные страдания.

"*Торговля людьми*" является уголовно наказуемым преступлением по статье 113 Уголовного кодекса Монголии. Кроме того, эта статья предусматривает более строгую ответственность за отягчающие обстоятельства, когда то же преступление совершается "с целью забора крови, тканей или органов человека; с целью вовлечения жертвы в проституцию; с целью торговли людьми; неоднократно; против двух или более лиц; против несовершеннолетних лиц; в группе или группах по предварительному сговору". Тем не менее в практике расследования следователи, обвинители и судьи не всегда в состоянии определить состав преступления, особенно если человек становится жертвой торговли людьми за границей. В 2003–2005 годах в Монголии были зарегистрированы в общей сложности 7 преступлений, связанных с торговлей людьми. Мы не обладаем фактической информацией и данными о числе женщин, ежегодно переправляемых за рубеж с целью занятия проституцией<sup>4</sup>.

Монголия рассматривает вопрос о ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и дополняющего ее Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, принятых Организацией Объединенных Наций в 2000 году. Использование и продажа за рубеж детей и женщин в целях сексуальной эксплуатации не были критической проблемой в Монголии до недавнего времени. Однако в последнее время монгольские девушки и женщины, соблазненные мошенническими рекламными объявлениями и дилерами, выезжают за рубеж, где они подвергаются насилию и принуждению в связи с их уязвимым положением, поскольку они не могут обратиться за помощью вследствие их незаконного проживания в стране, отсутствия документов, доходов и языковых проблем. Они испытывают физические и моральные страдания. Их права нарушаются. Таким образом, уделяя особое внимание правам детей и женщин, правительство Монголии приняло в 2005 году Национальную программу защиты от торговли людьми, особенно от использования детей и женщин в целях сексуальной эксплуатации. Эта программа была разработана более чем через год при поддержке Детского фонда Организации Объединенных Наций в результате более 10 совещаний и обсуждений рабочей группы и других различных представителей, отразивших свои предложения и рекомендации. Программа направлена на достижение таких целей, как выполнение обязательств, принятых Монголией в соответствии с международными договорами в отношении торговли людьми, особенно пресечение использования детей и женщин в целях сексуальной эксплуатации, повышение потенциала по предупреждению и выявлению этих явлений и борьбе с ними, разработка соответствующей правовой среды, гарантирующей участие организаций и граждан, повышение уровня соответствующих знаний и понимания. Программа также определила свои действия.

<sup>4</sup> Доклад по правам человека и свободам в Монголии, 2002–2005 годы, Национальная комиссия Монголии по правам человека, Улан-Батор.

Министерство юстиции и внутренних дел в настоящее время рассматривает применение законодательства, направленного против непристойного поведения, и работает над внесением поправок в Закон о борьбе с непристойным поведением (1998 год).

На сегодняшний день в Монголии действуют приблизительно 380 законов. Тем не менее применение ряда законов является недостаточным. Мы должны признать, что некоторые законы содержат нормы, которые косвенно носят дискриминационный характер. Женщины выходят на пенсию на 5 лет раньше, чем мужчины. С одной стороны, эта норма в предыдущие годы вызвала критику среди населения как ограничивающая возможности женщин работать и получать высокую плату за труд. С другой стороны, эта норма вызывает возражения со стороны неправительственных организаций, заявляющих, что пенсионный возраст должен быть обдуманно изменен, поскольку пенсия по старости в настоящее время стала основным доходом для многих пожилых женщин.

Обеспечение учета гендерной проблематики в национальной политике и программе, а следовательно, изменение национального механизма по защите интересов женщин для приведения его в соответствие с новым содержанием развития стало еще одной важной целью государственных политических реформ с гендерной ориентацией наряду с законодательными реформами. Национальная программа по улучшению положения женщин является одним из основных документов, определяющих государственную политику в отношении монгольских женщин, направленную на осуществление, в соответствии с национальными особенностями, концепции Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, а также концепции Пекинской декларации и Платформы действий, принятых на Конференции по положению женщин 1995 года. Осуществление этой программы играло важную роль в создании национального механизма по гарантированию прав, повышению уровня образования, улучшению репродуктивного здоровья и обеспечению развития женщин, а также в обеспечении равноправного участия мужчин и женщин в социальном развитии, таким образом устанавливая понимание и восприятие гендера в социальной психологии<sup>5</sup>.

Национальная программа по вопросам гендерного равенства была принята в 2002 году постановлением правительства № 274 в соответствии с современными тенденциями, связанными с развитием, практическими и стратегическими потребностями и потребностями развития с учетом гендерного фактора. В программе нашли отражение рекомендации и предложения четырех теоретических и практических конференций, организованных для обсуждения *фактических* проблем мужчин и женщин Монголии. Кроме того, в 2002 году был организован национальный форум "Гендерные вопросы и развитие", на котором представители государственных органов и органов местного самоуправления, неправительственных и научных организаций, средств массовой информации, частного сектора и международных организаций, включая большое число представителей-женщин, обсудили проект Национальной программы по вопросам гендерного равенства.

Национальная программа по вопросам гендерного равенства состоит из пяти частей: *Гендерное равенство в семейных отношениях, Гендерное равенство в экономических отношениях, Гендерное равенство в развитии сельских районов, Гендерное равенство на уровне принятия решений и Национальный механизм и участие гражданского общества*. Каждая часть включает пакет из 12 важнейших проблемных областей, содержащихся в Платформе действий, которые были утверждены на Пекинской конференции. Национальная программа должна быть осуществлена в четыре этапа (первый этап: 2003–2004 годы, второй этап: 2005–2008 годы, третий этап: 2009–2012 годы и четвертый этап: 2013–2015 годы) до 2015 года.

<sup>5</sup> Извлечения из выступления г-на Ши Батбаяра, Министерство социального обеспечения и труда, на национальном форуме "Гендерные вопросы и развитие".

Согласно Программе выполненная на каждом этапе работа оценивается, а работа, которая должна быть осуществлена на следующем этапе подробно разрабатывается и каждый раз утверждается правительством. Оценка реализации первого этапа этой программы была проведена в 2004 году. Проект плана работы для второго этапа обсуждался на семинаре по стратегическому планированию. Кроме того, в 2005 году на национальном уровне было организовано консультативное совещание по плану работы на втором этапе. План работы для второго этапа Национальной программы по вопросам гендерного равенства был обсужден и утвержден правительством в январе 2006 года.

Правительство считает, что национальный механизм по обеспечению гендерного равенства с участием гражданского общества играет существенную роль в успешном осуществлении политики и решений по вопросам равенства и обращает внимание на совершенствование такого механизма. Национальный совет по гендерному равенству, учрежденный в 2001 году, во главе с заместителем председателя *Секретариата кабинета министров* не смог стать механизмом по включению гендерных вопросов в различные секторальные стратегии, программы, планирование и координации всесторонней деятельности в рамках Национальной программы по вопросам гендерного равенства. В связи с этим в 2005 году правительством был учрежден Национальный комитет по вопросам гендерного равенства во главе с премьер-министром. Национальный комитет является консультативным органом на общенациональном уровне по проблемам гендерного равенства. Его функции состоят в оказании влияния на разработку и проведение государственной политики в этом отношении, обеспечении поддержки любых инициатив государства, организаций гражданского общества и граждан по оценке ее результатов, а также в осуществлении сотрудничества с международными организациями и донорами и координации деятельности с ними.

В дополнение к Национальной программе по вопросам гендерного равенства Государственный их хурал (парламент) Монголии принял в 2003 году государственную политику по развитию семьи и Национальную программу по правам человека в Монголии, в 2004 году – государственную политику в области народонаселения и развития, а в 2005 году – Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, для Монголии до 2015 года. Эти документы предусматривают организацию работ для обеспечения гендерного равенства в семейных отношениях, гарантирования равных прав и равенства мужчин и женщин и гарантирования гендерного равенства в процессе развития народонаселения.

В прошедшие годы все больше повышалась активность участия организаций гражданского общества в общественной, экономической и политической жизни Монголии. К этому относится учреждение многих организаций, направленных на защиту прав человека и свобод. Их влияние на принятие правительством политики и решений и поддержка ими осуществления такой политики и решений значительно усилились. В качестве одного из самых распространенных способов участия гражданского общества эти организации привлекаются к участию в процессе разработки политических документов и определения политики, участвуют в работе рабочих групп, проводящих исследования в связи с этим, и дают свои заключения. Широкое участие женщин в работах по исследованию, анализу и обработке результатов предоставляет больше возможностей для включения их взглядов в проекты программ и планов по гендерному развитию и для осуществления, рассмотрения и оценки программ и планов. К сожалению, по сравнению с неправительственными организациями участие частного сектора в разработке и реализации стратегий и программ социального развития является недостаточным. Одной из важных целей стало активное участие представителей частного сектора и торгово-промышленных предприятий, интенсивно развивающихся в последние годы, в процессе развития женщин и гендерного развития. На сегодняшний день как государственные, так и неправительственные организации не имеют достаточно возможностей для полного учета гендерной проблематики и стратегических

потребностей мужчин и женщин в экономической и социальной политике и программах и для проведения гендерного анализа.

В настоящее время в высшей степени необходима информационно-пропагандистская работа в отношении осуществления международных договоров и конвенций по правам человека, резолюций международных конференций по проблемам женщин, а также национального законодательства, политики и программ по правам человека. Информация о Факультативном протоколе к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, который был ратифицирован парламентом в 2001 году, и целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, для Монголии, принятых парламентом в 2005 году, была успешно распространена на всех уровнях. Например, правительство приняло специальный трехлетний план по осуществлению Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. В рамках этого плана был организован специальный практикум на тему "Подготовка доклада по Конвенции" для представителей государственных и неправительственных организаций, преподавателей университетов и институтов и особенно для правительственных чиновников в целях расширения их знаний и повышения уровня их квалификации по надзору, оценке и представлению отчетности об осуществлении договоров и конвенций по правам женщин. Участие представителей Азиатско-Тихоокеанского отделения Международного комитета действий в защиту прав женщин сыграло существенную роль в координации деятельности по осуществлению Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин в стране с усилиями международных организаций по обеспечению прав человека и прав женщин.

Кроме того, в Монголии мы приступили к организации общественных кампаний по случаю проведения таких мероприятий, как Всемирный день народонаселения, 16 дней активных действий против насилия в отношении женщин, Международный день защиты прав женщин и День семьи. Многие важные мероприятия были организованы по случаю 20-й и 25-й годовщин присоединения Монголии к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. К ним относились пропагандирование осуществления Конвенции через средства массовой информации и в общественных местах, раздача брошюр, организация обсуждений и совещаний и передача соответствующих рекламных сообщений на каналах, представляющих интерес для молодежи, национальными и международными неправительственными организациями в сотрудничестве с организациями средств массовой информации. Такие меры приводят к повышению уровня информированности всех организаций и должностных лиц, занимающихся гендерными вопросами, проблемами семьи и женщин, о Конвенции и углубления понимания ими этой Конвенции.

### *Третья часть.*

#### *Участие женщин в социальном развитии*

##### *3.1 Деятельность по обеспечению права на образование*

В те годы, когда Монголия развивалась в соответствии с концепцией социализма, правительство уделяло большое внимание обучению населения, включая всех детей школьного возраста, в школах и предоставлении им соответствующего образования. В связи с этим принимались конкретные меры в зависимости от стадии развития страны. Благодаря таким усилиям показатели грамотности и образования среди населения высоко оценивались на международном уровне, что было исторически важным достижением. Как показывают результаты сравнительного анализа материалов переписей населения, процент женщин в возрасте 15 лет и старше с высшим образованием увеличился в 2000 году на 4,2 пункта по сравнению с 1979 годом и на 2,0 пункта – по сравнению с 1989 годом, достигнув, таким образом, одинакового с мужчинами уровня. Это показывает, что соотношение мужского и женского населения с высшим образованием значительно уменьшилось, то есть на 37,5 пункта.

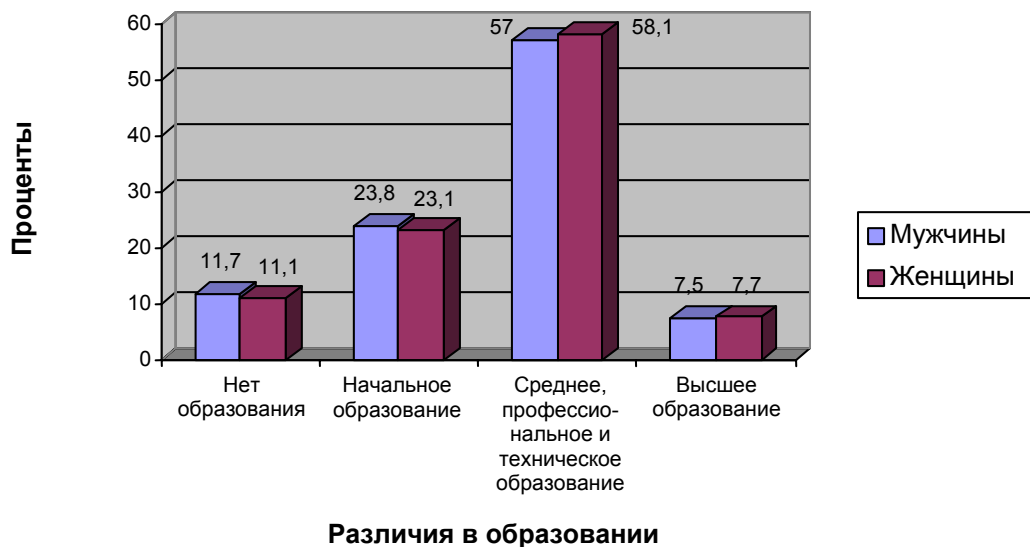
**Таблица 4. Уровень образования среди взрослых**  
(согласно данным переписей населения 1979, 1989 и 2000 годов)

	Неграмотные	Грамотные	Начальное образование	Незаконченное среднее образование	Законченное среднее образование	С дипломом	С университетской степенью
<b>1979 год</b>							
Всего	7,3	11,4	29	28,4	9,8	7,9	6,2
Мужчины	3,9	11,6	28,8	32,5	9,2	6,6	7,4
Женщины	10,6	11,3	29,1	24,3	10,4	9,3	5
<b>1989 год</b>							
Всего	3,5	6	20,5	33,9	18,1	9,6	8,5
Мужчины	1,8	5	19,7	38,8	17,6	7,4	9,8
Женщины	5,1	7	21,4	29	18,6	11,7	7,2
<b>2000 год</b>							
Всего	2,2	3,2	16,4	30,1	29,7	9,2	9,2
Мужчины	2	3,1	17	34	27,8	6,9	9,2
Женщины	2,5	3,4	15,8	26,2	31,6	11,3	9,2

*Источник:* Национальное статистическое управление. Перепись населения и жилого фонда 2000 года, Образование и грамотность: Улан-Батор

На материале переписи населения и жилого фонда 2000 года (диаграмма 1) показано, что общий образовательный уровень мужчин и женщин на национальном уровне аналогичен во всех аспектах.

**Диаграмма 1. Образование населения, в разбивке по полу**



*Источник:* Национальное статистическое управление. Перепись населения и жилого фонда 2000 года, Образование и грамотность: Улан-Батор

По данным переписи, 97,8 процента всего населения Монголии в возрасте 15 лет и старше, в том числе 98,0 процентов мужчин и 97,5 процента женщин, грамотны. Согласно принятой на международном уровне методологии доля грамотных людей в возрасте 15 лет и старше в общей численности населения того же возраста обозначается термином "процент грамотности взрослого населения".

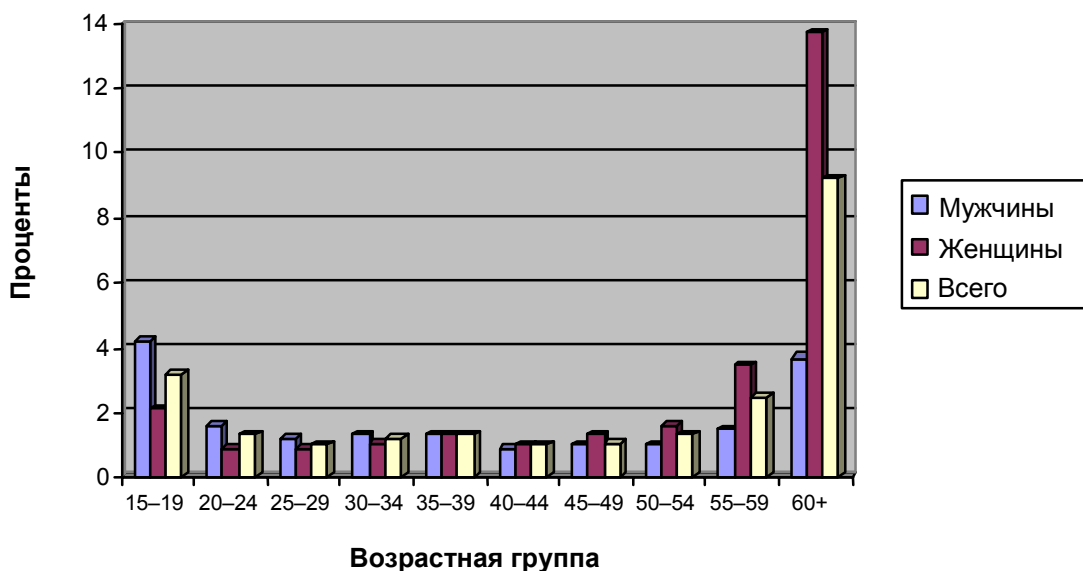
**Таблица 5. Показатель грамотности взрослого населения**

<i>Процент грамотности</i>			
Год	Всего	Мужчины	Женщины
1956	70,3	80,7	60,2
1963	70,1	79,0	61,2
1969	79,1	87,2	72,3
1979	92,1	96,0	88,2
1989	96,5	98,2	94,9
2000	97,8	98,0	97,5

*Источник:* Национальное статистическое управление, Перепись населения и жилого фонда 2000 года, Образование и грамотность: Улан-Батор

2,0 процента мужчин и 2,5 процента женщин среди неграмотного взрослого населения (2,2 процента, или 34 011 человек<sup>6</sup>) не нарушают баланса соотношения. Однако статистические данные в разбивке по возрастным группам показывают, что среди молодежи доля грамотных мужчин выше, чем грамотных женщин (диаграмма 2).

**Диаграмма 2. Неграмотное население, в разбивке по возрасту**



*Источник:* Данные переписи населения 2000 года

<sup>6</sup> Перепись населения и жилого фонда, Улан-Батор, 2000 год.

По сравнению с 1989 годом процент неграмотных среди молодого населения в возрасте 15–19 лет в 2000 году вырос на 2,2 пункта. 4,2 процента (или 8,4 тыс. человек) населения такого возраста неграмотны, из них 66,7 процента составляют мужчины, а 33,3 процента – женщины. Это связано с более высоким показателем отсева мальчиков из школ, чем девочек. Тем не менее в то время как в 1989 году неграмотными были 1,8 процента молодых людей в возрасте 20–29 лет, в 2000 году этот показатель достиг 2,3 процента. Напротив, в то время как 5,3 тыс. человек неграмотны, 39,6 процента из них женщины, а 60,4 процента – мужчины.

Если рассматривать пол неграмотных, то статистические данные довольно различны для городских и сельских районов. *Например*, в сельских районах доля мужчин среди неграмотного населения, как детей, так и взрослых, превышает долю женщин, а в городских районах гендерное различие среди детей и взрослых практически отсутствует. Это можно объяснить тем фактом, что мальчики в семьях пастухов в сельских районах рано оставляют школу, чтобы помогать родителям. Что касается городского населения, здесь такого обстоятельства нет, следовательно, большого различия между полами не наблюдается.

Что касается неофициального образования, хотя для мужчин и женщин организуются обучение грамотности и переподготовка, а также обучение жизненным навыкам, эти программы не предусматривают гендерное просвещение. Другими словами, гендерное просвещение является одним из элементов официального образования. В связи с этим представляется важным в ближайшем будущем эффективно организовать работу по обеспечению гендерного просвещения всего населения, особенно детей и молодежи, покинувших школу, и граждан с низким уровнем образования.

**Таблица 6. Число людей, охваченных неофициальным образованием**

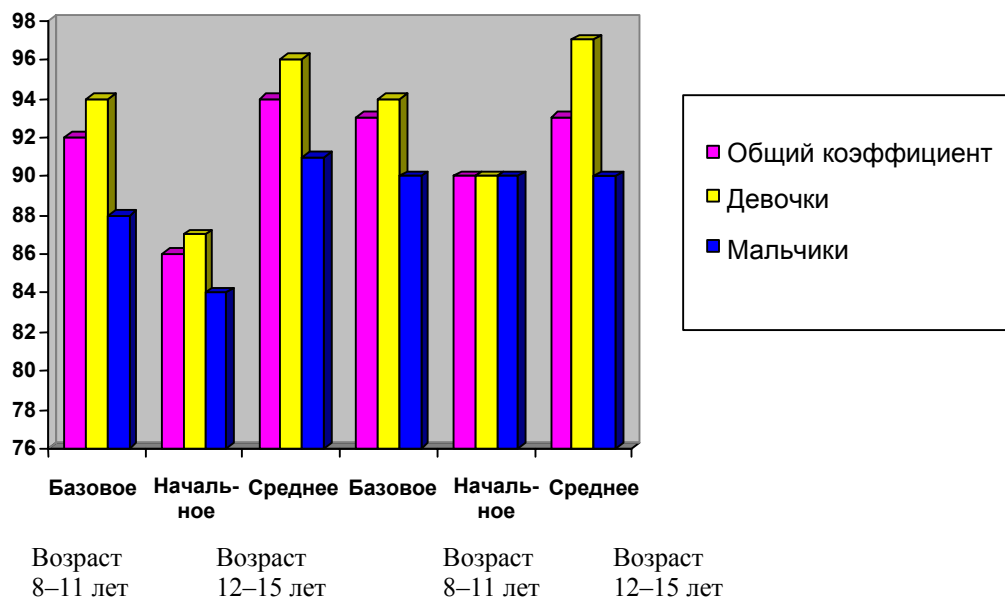
	Обучение грамотности			Обучение с целью повышения общего образовательного уровня		
	2003 год	2004 год	2005 год	2003 год	2004 год	2005 год
Число людей	7 820	6 800	7 632	179 999	167 830	171 374

*Источник:* Данные Министерства образования, культуры и науки

Приведенные ниже данные демонстрируют, как обеспечивается право женщин на образование в Монголии.

**Первое.** На следующей диаграмме показан охват детей общеобразовательными школами в 2003/2004 и 2004/2005 учебных годах:

**Диаграмма 3. Коэффициент охвата школьным образованием, общеобразовательные школы, в разбивке по полу, 2003/2004 и 2004/2005 учебные годы**



*Источник:* Данные Министерства образования, культуры и науки

**Таблица 7. Число учащихся в общеобразовательных школах, в разбивке по полу**

2003–2004 годы			2004–2005 годы			2005–2006 годы		
Число учащихся	Девочки	Мальчики	Число учащихся	Девочки	Мальчики	Число учащихся	Девочки	Мальчики
537 398	276 200	261 198	557 346	285 761	271 585	556 876	285 128	271 748

*Источник:* Данные Министерства образования, культуры и науки

Несмотря на то, что приведенные выше диаграмма и таблица свидетельствуют о широком охвате школьным образованием и большом числе учащихся в общеобразовательных школах, процент детей, отсеявшихся из школ, не снижается.



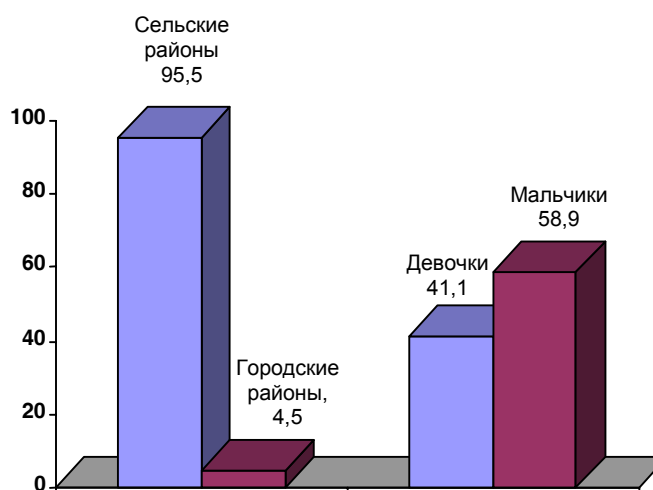
**Таблица 8. Число отсеявшихся из общеобразовательных школ  
(2003/2004, 2004/2005 и 2005/2006 учебные годы)**

2003–2004 годы		2004–2005 годы		2005–2006 годы	
Число детей	Процент отсеявшихся	Число детей	Процент отсеявшихся	Число детей	Процент отсеявшихся
11 953	2,1	10 770	1,9	9 032	1,6

*Источник:* Данные Министерства образования, культуры и науки

Если рассматривать данные в разбивке по полу, доля девочек, выбывших из школ, меньше доли мальчиков.

**Диаграмма 4. Показатели отсева из школ, в разбивке по полу,  
в городских и сельских районах  
(11 953 ребенка в 2003/2003 учебном году)**

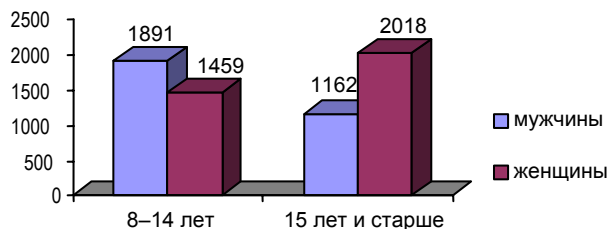


*Источник:* Данные Министерства образования, культуры и науки

Статистические данные о переподготовке отсеявшихся детей и молодежи демонстрируют существенные гендерные различия. В то время как большую часть участников программ начального образования составляют дети в возрасте 8–14 лет, большинство участвующих в программах неформального базового образования являются лицами старше 15 лет. Мы видим положительную тенденцию повышения доли мальчиков среди детей, охваченных начальным образованием. Необходимо обратить основное внимание на предоставление услуг неформального образования мужчинам старше 15 лет с большим перерывом в учебе после отсева из школы.

**Диаграмма 5. Участие в программах переподготовки для получения начального образования, в городских и сельских районах**

**Начальное образование  
(в сельских районах в разбивке по полу)**

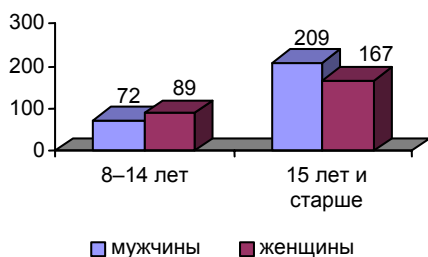


*Источник: Данные Министерства образования, культуры и науки*

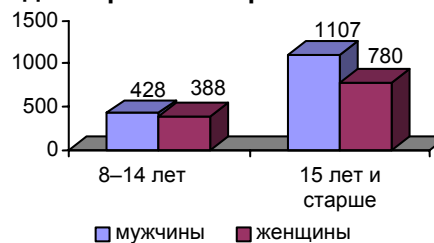
Несмотря на отсутствие существенных различий между мальчиками и девочками среди детей 8–14 лет, участвующих в программах неформального базового образования, более высокий процент мужчин в группе взрослых участников программ свидетельствует о том, что отсев девочек из школ уменьшился.

**Диаграмма 6. Участие в программах переподготовки для получения базового образования, в городских и сельских районах**

**Базовое образование  
(в сельских районах в разбивке по полу)**



**Базовое образование  
(в городских районах в разбивке по полу)**



*Источник: Данные Министерства образования, культуры и науки*

Исследование 11 953 детей, отсеявшихся из школы, выявило некоторые причины отсева, такие как тяжелые условия жизни, отсутствие желания учиться, переход на работу, а также уход из школы без определенных причин. Например, 2515 из детей (1039 из которых женского пола) жили в тяжелых условиях, 1932 (725 из которых женского пола) не хотели учиться, 3235 (1307 из которых женского пола) перешли на работу, а из 4371 (1837 из которых женского пола) не было какой-либо определенной причины для оставления школы.

**Второе.** Следующая таблица показывает статус учащихся центров профессионально-технического обучения на 2005/2006 учебный год:

**Таблица 9. Учащиеся центров профессионально-технического обучения, 2005/2006 учебный год**

Профессиональный индекс	Учащиеся	
	Всего	Женщины
<b>Базовое и промежуточное профессионально-техническое обучение</b>	<b>23 249</b>	<b>5 084</b>
Базовое профессионально-техническое обучение	22 015	10 156
Промежуточное профессионально-техническое обучение	1 234	673
<b>Базовое и промежуточное профессионально-техническое обучение в государственных школах</b>	<b>22 334</b>	<b>4 688</b>
Базовое профессионально-техническое обучение	21 100	4 015
Промежуточное профессионально-техническое обучение	1 234	673
<b>Базовое и промежуточное профессионально-техническое обучение в негосударственных школах</b>	<b>915</b>	<b>396</b>

*Источник:* Данные Министерства образования, культуры и науки

Тот факт, что подавляющее большинство учащихся, окончивших 8-й класс общеобразовательной школы и поступивших в центры профессионально-технического обучения, являются юношами, свидетельствует о том, что родители больше заинтересованы в том, чтобы у их дочерей было высшее образование, однако хотят, чтобы их сыновья получили определенную профессионально-техническую квалификацию и занимались физическим трудом. Более 70 процентов школьников, получивших базовое образование и поступивших в 9-й и 10-й классы школ, – девочки. Следовательно, подавляющее большинство студентов университетов, институтов и колледжей являются девушками, что наглядно демонстрируют следующие данные.

**Таблица 10. Студенты высших учебных заведений, 2004/2005 учебный год**

Квалификации	Студенты	
	Всего	Женщины
Высшее образование с предоставлением диплома	5 764	3 426
Бакалавры	111 186	68 125
Магистры	5 084	3 409
Доктора наук	1 790	1 089
<b>Всего</b>	<b>123 824</b>	<b>76 049</b>

*Источник:* Данные Министерства образования, культуры и науки

**Третье.** Соотношение между мужчинами и женщинами среди работников школ является одним из факторов, влияющих в определенной степени на гендерное соотношение среди учащихся.

Изучение преподавательского состава, непосредственно работающего с учащимися, показало, что в 2004/2005 учебном году 80,2 процента учителей общеобразовательных школ, 63,2 процента преподавателей центров профессионально-технического обучения и 53,2 процента преподавателей высших учебных заведений являлись женщинами учебных заведений<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Статистические данные за 2004/2005 учебный год Министерства образования, культуры и науки, 2004 год.

Однако гендерное соотношение в администрациях учебных заведений полностью отличается от вышеупомянутой статистики. *Например:* женщины составляют 29,3 процента среди директоров и деканов общеобразовательных школ, 16,1 процента – среди руководителей образовательных и культурных центров, 10 процентов среди директоров центров профессионально-технического обучения и 15,5 процента – среди директоров колледжей и ректоров университетов. 40,8–61,6 процента заместителей директоров, деканов и методистов в высших учебных заведениях также являются женщинами.

Это наглядно показывает, что гендерные стереотипы, основанные на распределении функций между мужчинами и женщинами при кочевом образе жизни, оказали сильное влияние на важнейшие вопросы образования, что проявляется в том, как молодежь понимает гендерную концепцию.

Подразделение по контролю над гендерными вопросами было учреждено в 2003 году в соответствии с указом министра образования, культуры и науки как независимая организация, наделенная функциями по проведению обследований по гендерному соотношению в секторе образования в Монголии и выдаче рекомендаций политического характера организациям, которые разрабатывают и осуществляют политику в области образования. Обследования, проведенные Подразделением по контролю над гендерными вопросами в области образования в 2003–2005 годах и касавшиеся гендерных отношений в образовательном секторе, показали, что при строительстве и оборудовании школ и детских садов должным образом не учитываются гендерные различия или конкретные потребности мужчин и женщин, понимание смысла гендерных вопросов в новом стандарте для общеобразовательных школ является слабым, в учебниках содержатся гендерные стереотипы, а подходы к гендерному неравенству, скорее всего, углубятся в гендерном дисбалансе среди преподавателей и учащихся.

Несмотря на то что подавляющее большинство работников сектора образования и учащихся составляют женщины, физическая и психологическая среда в этом секторе еще не является полностью благоприятной для них.

Хотя в настоящее время у учащихся существует несколько другое понимание роли мужчин и женщин в общественной жизни, включая понимание отношений в молодых семьях, наблюдается тенденция не принимать предложения, внесенные женщинами, на уровне принятия решений.

Кроме того, исследование, проведенное Подразделением по контролю над гендерными вопросами, указывает на необходимость повышения качества образования, повышения квалификации преподавателей, расширения доступа к информации и образовательным средствам в сельских школах, поскольку на практике разница между качеством образования в городских и сельских районах велика, хотя закон предусматривает равные права мужчин и женщин на высококачественное образование как в городских, так и сельских районах. С другой стороны, это исследование свидетельствует о том, что получатели услуг в области образования начали понимать, что в деле повышения качества образования важны усилия не только правительства, но и самих учащихся, их родителей и преподавателей. Другими словами, они теперь понимают, что качество образования является результатом общих усилий всех участников этой области. Таким образом, исследование показывает общее изменение отношения к образованию.

Чтобы сформировать надлежащее понимание гендерных проблем в умах людей раньше, были изданы руководства для общественности по организации широкой информационно-пропагандистской работы через средства массовой информации, методологии качественных исследований по гендерным вопросам в образовании и созданию благоприятной среды изучения со всесторонними возможностями. По инициативе Подразделения по контролю над гендерными вопросами и рекомендациям Постоянной комиссии социальной политики Государственного их хурала (парламента) в учебный план

профессиональной подготовки преподавателей с 2004 года был включен рассчитанный на 16 часов курс "гендерные отношения в сфере образования". Кроме того, с 2004 года в подготовку учителей общеобразовательных школ и деканов включено изучение методологии наблюдения и анализа гендерной ситуации.

Хотя ситуация, касающаяся гендерных отношений в сфере образования, является проблемой международной значимости и различается в разных странах, исследования, проводимые исследователями и научно-исследовательскими организациями, а также государственными организациями Монголии, направлены на изучение гендерных отношений в сфере образования в этой стране. Данная проблема также является поводом для беспокойства правительства. В последнее время большинство полученных в ходе научных исследований данных дезагрегированы по полу, что облегчает оценку политики и деятельности, связанных с образованием, и планирование мер, которые предстоит принять в дальнейшем.

Для устранения гендерного неравенства в секторе образования в Монголии необходимо принять следующие меры:

- ❖ расширить информационную, просветительскую и коммуникационную деятельности по гендерной проблематике для повышения уровня знаний по гендерным вопросам среди молодежи Монголии;
- ❖ повысить уровень знаний и навыков лиц, разрабатывающих политику, составляющих планы и реализующих их в области образования, а также исследователей и преподавателей в целях обеспечения учета гендерной проблематики в учебных планах, учебниках и практике обучения на всех уровнях образования;
- ❖ внедрять опыт и практику стран, в которых в секторе образования обеспечено гендерное равенство, и обмениваться информацией с такими странами;
- ❖ содействовать активному участию и усилиям на местном уровне путем включения гендерной концепции в стратегии развития аймаков, соумов и другие местные стратегии развития с целью создания благоприятных условий и возможностей для обеспечения высококачественного образования для девочек и мальчиков в сельских районах; и
- ❖ ориентировать взаимодействие между школами на улучшение сотрудничества между преподавателями, административными работниками, родителями и обществом с целью дальнейшего обучения и переподготовки девочек и мальчиков, отсеявшихся из школы.

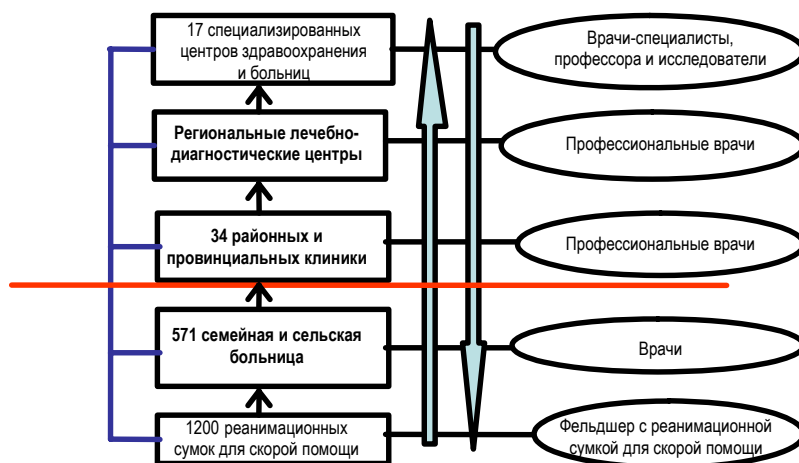
### ***3.2. Охрана здоровья женщин и обеспечение права на репродуктивное здоровье***

Структура учреждений здравоохранения в Монголии организована в соответствии с административным делением и состоит из трех основных уровней оказания медицинской помощи и услуг (диаграмма 7).

На первичном уровне медико-санитарную помощь и услуги, включая наблюдение за здоровьем беременных женщин при беременности с низкой степенью риска, дородовой и послеродовой уход за ними, а также услуги по планированию размера семьи, оказывают врачи семейных и сельских медицинских учреждений. Они консультируют пациентов и переводят пациентов высокой группы риска и с осложнениями беременности на следующий уровень, направляя их либо в районную больницу, либо в центр здравоохранения, либо в провинциальный или городской медицинские центры.

40–60 процентов женщин, рожаящих в региональных лечебно-диагностических центрах и провинциальных клиниках, приезжают из деревень для получения более профессиональной помощи. Медицинский научно-исследовательский центр матери и ребенка принимает и оказывает специализированные услуги матерям и новорожденным с повышенным риском получения осложнений во время беременности и родов, а также проводит обучение и научные исследования.

*Диаграмма 7. Уровни медицинской помощи*



На данный момент на 10 000 человек приходится 27 врачей и 57,2 медицинских работника; 83,6 процента работников сектора здравоохранения – женщины. Тем не менее их участие на уровне принятия решения в этом секторе недостаточно с учетом того, что только 16,2 процента женщин занимают должности глав отделов здравоохранения провинций и директоров клиник.

Медицинских работников, работающих в сельских учреждениях здравоохранения, в два раза меньше, чем в городских. Хотя в связи с недавним процессом урбанизации большая часть организаций здравоохранения, людских ресурсов, собственности и финансов сконцентрировались в городских районах, большинство людей, живущих в окрестностях города и в юртовых районах, гэрах, не имеют равного доступа к разнообразным качественным медицинским услугам.

Несмотря на то что Закон о здравоохранении гарантирует, что "любой гражданин имеет право самостоятельно выбрать себе больницу и врачей", на практике этот выбор зависит от места жительства, типа заболевания и оплаты фондом медицинского страхования. В случае необходимости больного должны перевести в больницу следующего уровня по направлению, но это отнимает много времени и, таким образом, нарушает его право на охрану здоровья. Неблагоприятные последствия такого рода необходимо устранить в целях повышения качества лечения и услуг и поощрения конкуренции среди больниц.

Приватизация в области здравоохранения проводится в соответствии с договорами об управлении, договорами на проведение подрядных работ с оговоренным уровнем качества и договорами аренды с целью повышения согласно программе приватизации государственной собственности участия частного сектора в предоставлении медицинских услуг, изменения структурных и организационных аспектов, эффективного использования ресурсов, увеличения возможностей для инвестирования и расширения доступа к медицинским услугам<sup>8</sup>. Хотя приватизация деревенских

<sup>8</sup> Приватизация социального сектора, Реформа и приватизация в секторе здравоохранения, 2004 год.

больниц, занимающихся оказанием скорой помощи на основе договора об управлении, уже идет полным ходом, ожидаемые результаты остаются иллюзорными в связи с различными факторами, такими как невозможность провинции проводить приватизацию в соответствии с ее конкретными потребностями и условиями, непредоставление администрациями провинций средств в нарушение своих обязательств, недостаточность подготовки к приватизации, проводимой в провинции, недостаточная информированность участников приватизации в сфере здравоохранения и заинтересованных сторон и недостаточное число курсов подготовки<sup>9</sup>. 29,8 процента организаций здравоохранения находятся в собственности государства, а 70,2 процента принадлежат частному сектору.

Необходимо, чтобы в сфере медицинской помощи и услуг вместо подхода, характеризующегося культом организации, оказывающего услуги, стал использоваться подход, основанный на оказании помощи, ориентированной на клиентов или пациентов, и услуг, направленных на профилактику инфекционных и неинфекционных болезней и предотвращении несчастных случаев среди уязвимой группы населения. Предоставление женщинам, воспитывающим детей, и детям качественного ухода, услуг и питания стало одним из вопросов, требующих особого внимания в секторе здравоохранения. Переходный процесс в Монголии должен осуществляться так, чтобы гарантировалось предоставление финансируемой государством помощи, в том числе некоторых услуг, оказываемых по низкой цене, которые включены в дополнительный пакет первичной медицинской помощи<sup>10</sup>.

45 процентов бюджетных расходов сектора здравоохранения составляют расходы на заработную плату, 17 процентов – на коммунальные услуги, 16 процентов – на лекарственные средства, 8 процентов – на товары и услуги, 5 процентов – на продукты питания, 5 процентов – на средства производства, 4 процента – на транспорт и связь. Большая часть бюджета, выделенного на данный сектор, и средства из других источников тратятся на городские и муниципальные учреждения здравоохранения, учитывая, что они обеспечивают высочайший уровень медицинского обслуживания<sup>11</sup>.

Правительство учитывает тот факт, что доступ к медицинскому обслуживанию для бедных и принадлежащих к уязвимой группе населения лиц является недостаточным<sup>12</sup>. В Закон о медицинском страховании были внесены поправки, так что он позволяет уязвимой группе населения получить доступ к улучшенному медицинскому обслуживанию за счет предоставления принадлежащим к ней лицам медицинской страховки. Поправка направлена на переход системы медицинского страхования от индивидуальной к семейной, позволяющей охватить страхованием бедных и крайне бедных людей. Страховой сбор выплачивается правительством. Социально уязвимые группы населения, включая пожилых людей и инвалидов, имеют улучшенный доступ к таким услугам, как бесплатные лекарства или лекарства со скидкой, уход на дому, лечение и уход, а также уход в дневное время<sup>13</sup> в центре геронтологии.

Одно из существенных изменений в секторе здравоохранения в рамках осуществления Программы развития сектора здравоохранения, финансируемой за счет льготного займа, предоставленного Азиатским банком развития, состоит в том, что семейная больница может работать самостоятельно и быть расположена ближе к своим клиентам, которые должны получать необходимые им услуги. Она работает на основе контрактного финансирования, при котором расходы рассчитываются по каждому человеку. Расчеты производятся исходя из того, что дети в возрасте

<sup>9</sup> *Приватизация социального сектора, Реформа и приватизация в секторе здравоохранения*, 2004 год.

<sup>10</sup> Генеральный план сектора здравоохранения.

<sup>11</sup> Доклад о развитии людских ресурсов Монголии, 2003 год.

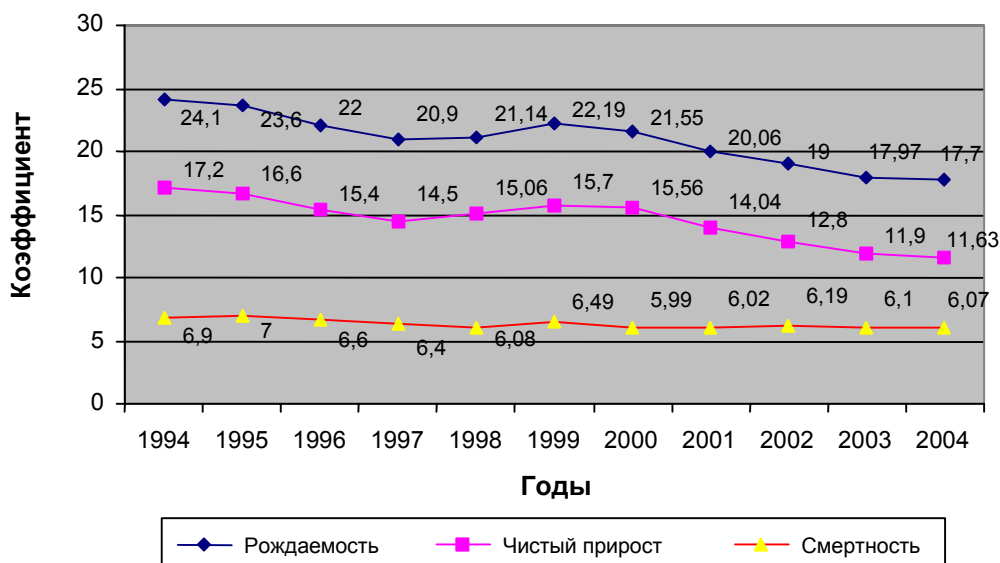
<sup>12</sup> Генеральный план сектора здравоохранения.

<sup>13</sup> Доклад об осуществлении Правительственного плана действий, 2004 год.

0–1 года и 1–15 лет, 16–49-летние женщины и лица старше 60 лет подразделены на категории живущих в бедности и в нормальных условиях, причем расходы на бедных на 7–18 процентов превышают расходы на категорию живущих в нормальных условиях согласно возрастному составу.

32,4 процента всего населения Монголии составляют дети в возрасте до 15 лет, а 28,3 процента – женщины в возрасте 15–49 лет. Средняя продолжительность жизни человека в Монголии достигла 63,5 лет и составляет 66,7 лет для женщин и 60,8 лет – для мужчин. Коэффициент рождаемости на 1000 человек населения равен 17,7, темпы прироста населения – 11,63, коэффициент смертности – 6,07<sup>14</sup>.

**Диаграмма 8. Рождаемость, смертность и чистый прирост населения, 1994–2004 годы**



Государственная политика в области народонаселения и развития, вновь принятая парламентом в 2004 году, направлена на поддержку прироста населения, в частности на содействие тому, чтобы интервал между рождением детей для женщин в возрасте 20–39 лет составлял 2–3 года; на реализацию всесторонних мер по снижению нежелательной беременности, аборт и их осложнений; на предотвращение заражения женщинами и мужчинами репродуктивного возраста болезнями, передаваемыми половым путем, и ВИЧ/СПИДом и на лечение заболевших, их реабилитацию и развитие услуг на базе общин<sup>15</sup>.

Охрана здоровья матери и ребенка в Монголии находится под постоянным вниманием государства. Мать и ребенок получают бесплатные профессиональные медицинские услуги. Правительственный план действий предусматривает, что здоровью матери и ребенка будет уделяться особое внимание, причем сокращение материнской и младенческой смертности будет достигнуто в соответствии с Целями в области развития, сформулированными в Декларации тысячелетия. Медицинские услуги, оказываемые матерям и младенцам, определяются в качестве приоритетных при предоставлении необходимого пакета медицинских услуг, предусмотренных в Генеральном плане сектора здравоохранения Монголии на 2005–2015 годы. Однако правительство несет ответственность

<sup>14</sup> Генеральный план сектора здравоохранения.

<sup>15</sup> Государственная политика в области народонаселения и развития.



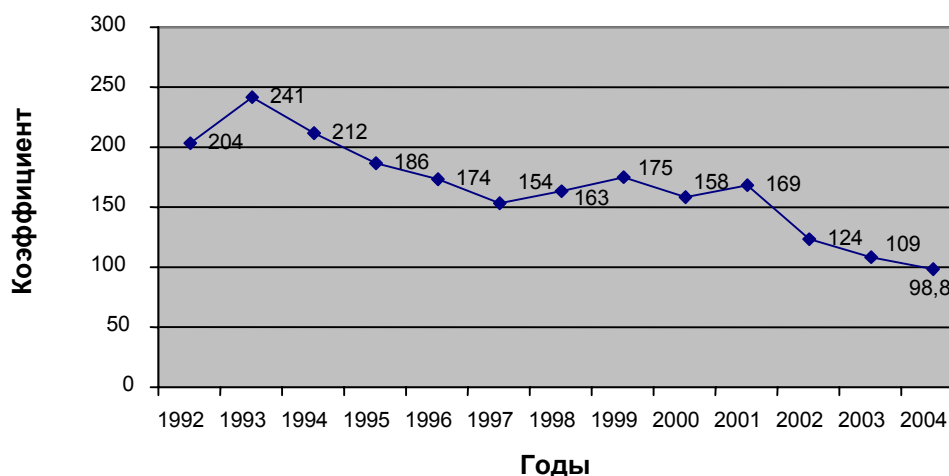
только за услуги, связанные с беременностью и родами. Другие профессиональные услуги беременным предоставляются в зависимости от того, имеет ли женщина медицинскую страховку, так что это неблагоприятно сказывается на показателе материнской смертности, связанной с беременностью и другими соответствующими заболеваниями.

Под медицинским наблюдением находятся 98,9 процента беременных, из них 80,0 процентов женщин на ранней стадии беременности<sup>16</sup>. 13,8 процента недавно наблюдаемых беременных женщин страдают анемией, число случаев которой по сравнению с 2000 годом уменьшилось на 26,2 процентных пункта<sup>17</sup>. 70,7 процента беременных принимают железосодержащие таблетки только на более поздней стадии беременности, что отрицательно сказывается на снижении числа случаев анемии<sup>18</sup>.

Доля женщин, рожавших в больнице, составляла 94 процента в 1998 году и 98,9 процента – в 2005 году. Благодаря эффективному осуществлению Национальной программы по репродуктивному здоровью и Стратегии по сокращению материнской смертности показатели репродуктивного здоровья улучшаются.

На сокращение показателя материнской смертности положительное влияние оказывают следующие виды деятельности, осуществляемые при поддержке правительственных, неправительственных и международных организаций: создание благоприятных условий при поддержке директивных органов; выполнение руководящих принципов лечения в целях повышения качества услуг по охране репродуктивного здоровья; направление женщин при беременности с повышенным риском в клиники для получения профессиональных услуг на более ранней стадии; повышение уровня знаний и потенциала врачей, в том числе гинекологов, акушеров и врачей других специальностей; снабжение самыми необходимыми лекарствами и больничным оборудованием; повышение уровня знаний о репродуктивном здоровье среди населения, особенно среди молодежи и мужчин. В качестве нескольких примеров можно было бы назвать деятельность Дома матери и ребенка, избрание доброжелательно относящегося к матерям губернатора и разработку и реализацию директивы по оказанию услуг будущим матерям на дому.

**Диаграмма 9. Сокращение материнской смертности, 1992–2004 годы**  
(на 100 тыс. живорождений)



<sup>16</sup> Статистика здравоохранения, 2004 год.

<sup>17</sup> Статистика здравоохранения, 2004 год.

<sup>18</sup> Институт социального здоровья, 2004 год.

Национальная программа по репродуктивному здоровью была возобновлена в 2001 году, а Стратегия по снижению материнской смертности на 2005–2010 годы была принята в 2005 году; осуществление стратегии показывает ее своевременность и необходимость для удовлетворения потребностей населения.

В течение прошлых 20 лет преобладающей причиной материнской смертности было кровотечение, однако в последние 3 года основными причинами материнской смертности стали расстройства, связанные с беременностью (28,9 процента), преэклампсия (20,7 процента), кровотечение (19,6 процента) и сепсис (15,7 процента). Сердечно-сосудистые нарушения (27,9 процента) и туберкулез (19,7 процента) – основные причины смерти в результате расстройств, связанных с беременностью<sup>19</sup>.

45,2 процента случаев материнской смертности в период 2000–2004 годов приходятся на долю сельских женщин-пастухов, а 30,8 процента – на долю домохозяек. 69,6 процента случаев смерти произошли в районах, где среднее расстояние до соседней больницы составляет 61,8 километра. Это свидетельствует о том, что отдаленность, тип занятости и опасные условия проживания представляют основную угрозу жизни беременных.

Показатель пренатальной смертности на 1000 живорождений составляет 28,0 и отрицательно сказывается на показателе младенческой смертности<sup>20</sup>. Вместе с тем младенческая смертность в сельских районах (18,1 случая на 1000 живорождений) сравнительно выше, чем в городских районах (22,5 случая на 1000 живорождений), что означает, что цель сокращения младенческой смертности будет соответствовать Целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия (диаграмма 10).

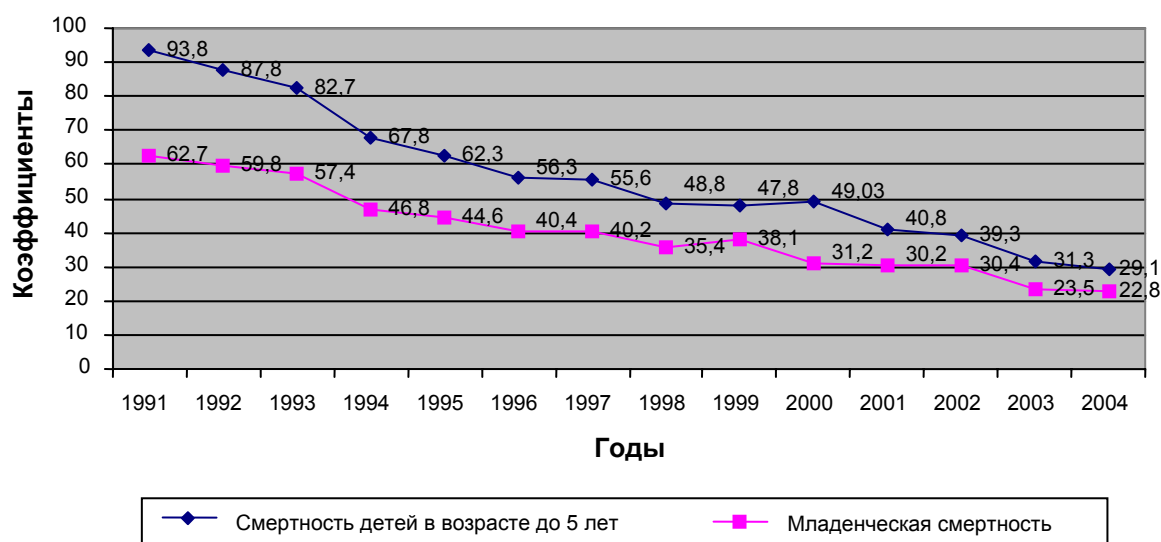
Благодаря таким принимаемым в области здравоохранения мерам, как всеобщая вакцинация и осуществление всестороннего управления младенческой смертности и содействие грудному вскармливанию, младенческая смертность и смертность детей в возрасте до пяти лет постоянно снижалась в последние 10 лет<sup>21</sup>, и по состоянию на 2004 год коэффициент смертности детей в возрасте до пяти лет составил 29,1, а коэффициент младенческой смертности – 22,8.

<sup>19</sup> Текущая ситуация, касающаяся материнской смертности, 2001, 2002 и 2003 годы, Министерство здравоохранения, Научно-исследовательский центр матери и ребенка.

<sup>20</sup> Обзор по репродуктивному здоровью, Улан-Батор, 2003 год, НСУ, ЮНФПА.

<sup>21</sup> Сектор здравоохранения, 2003 год.

Диаграмма 10. Младенческая смертность и смертность детей в возрасте до 5 лет, 1990–2003 годы



Монголия всегда имела хорошую систему оказания услуг матери и ребенку, образовательный уровень матерей в этой стране является относительно высоким, и у нее нет традиций дискриминации по признаку пола среди детей в том, что касается образования, охраны здоровья и кормления<sup>22</sup>.

По данным проведенного в 1998 году обследования по вопросам репродуктивного здоровья, 9 процентов девушек в возрасте 15–19 лет родили детей, но в 2003 году этот показатель снизился до 7 процентов. В 1998 году 5,7 процента девушек проживали в городах, а 12,9 процента – в сельских районах; в 2003 году этот показатель снизился до 4,6 и 11,6 процента, соответственно<sup>23</sup>.

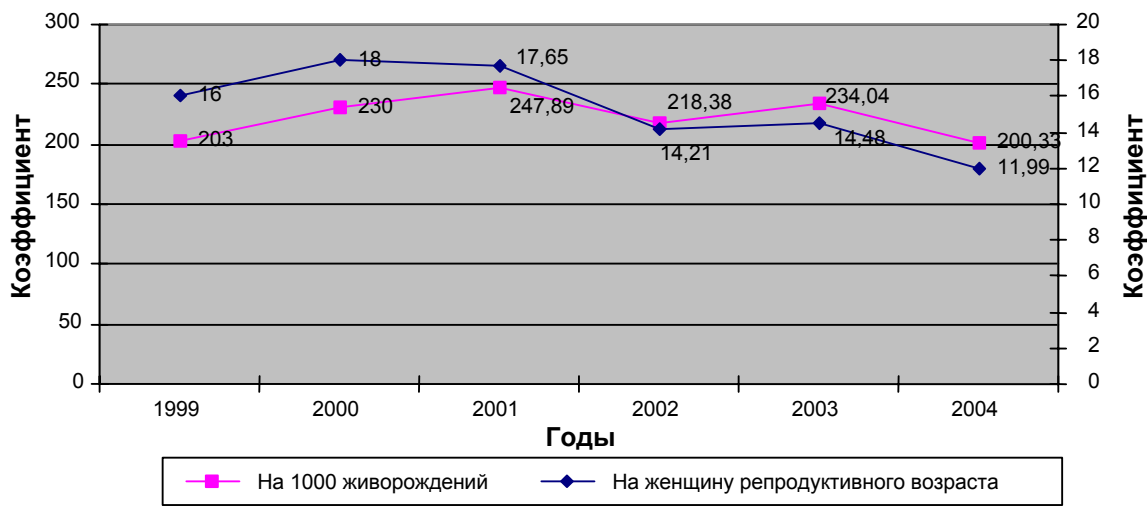
Согласно статистике здравоохранения за 2004 год, на 1000 живорождений приходилось 200 аборт и на 1000 женщин репродуктивного возраста – 12 аборт<sup>24</sup> (диаграмма 11).

<sup>22</sup> Национальный доклад по Целям в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, 2003 год.

<sup>23</sup> Статистика здравоохранения, 2004 год.

<sup>24</sup> Статистика здравоохранения, 2004 год.

Диаграмма 11. Коэффициент аборт (1999–2004 годы)



7 процентов случаев материнской смертности в период 2000–2004 годов вызваны абортами, а 54,5 процента смертей были связаны с осложнениями, возникшими после проведения опасных аборт<sup>25</sup>. Согласно данным обследования, проведенного учреждением здравоохранения в 2001 году, среди 900 женщин, сделавших аборт, у 52,4 процента это был повторный аборт. Треть женщин, сделавших повторный аборт, никогда не пользовались каким-либо методом предупреждения беременности. 37,8 процента женщин, сделавших аборт, назвали в качестве причины тяжелое экономическое положение, 21,9 процента указали на необходимость продолжать учебу, а у 17,0 процентов имелись малые дети. Аборты чаще производятся в частных клиниках, но информация о числе аборт является неполной, а система регистрации и информации не завершена<sup>26</sup>. Необходимо обратить должное внимание на факт роста числа аборт среди незамужних женщин, особенно среди девочек, и на то, что их возможности получать услуги по планированию размера семьи ограничены<sup>27</sup>. В связи с этим правительство в сотрудничестве с международными и неправительственными организациями принимает меры по разработке руководства по соблюдению стандартов и контролю при производстве безопасных аборт; повышению качества консультирования до и после аборт; обеспечению полного отражения информации и включению данных об абортах, совершенных в частных больницах, в медицинскую статистику; а также по свободному распространению методологии планирования размера семьи и социальному маркетингу противозачаточных средств через первичных работников здравоохранения.

Информированность и потребности населения в отношении планирования размера семьи год от года повышаются, и по сравнению с результатами обследования по вопросам репродуктивного здоровья, проведенного в 1998 году, использование современных методов контрацепции, позволяющих избежать беременности, возросло с 33 до 45 процентов; участие мужчин в планировании размера семьи также возросло. 62 процента замужних женщин используют методы контрацепции. Обследование показало, что использование методов контрацепции относительно высоко среди сельских женщин.

<sup>25</sup> "Почему умирают матери?" (Why mother dies?), 2006 год, АБР, Научно-исследовательский центр матери и ребенка.

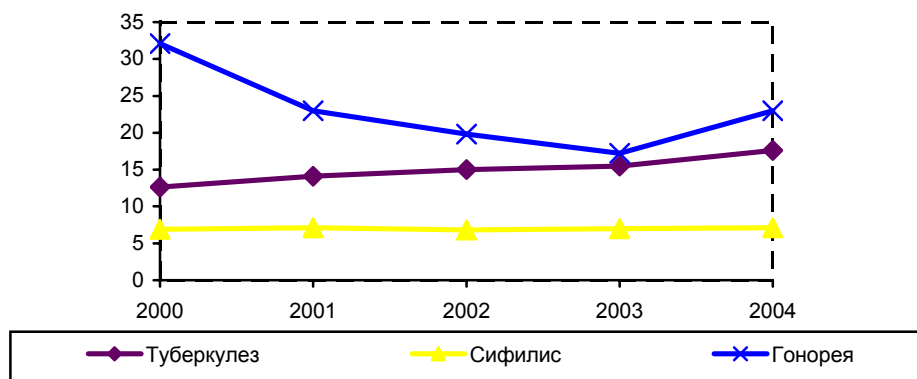
<sup>26</sup> Статистика здравоохранения, 2003 год.

<sup>27</sup> Оценка Стратегии по повышению качества услуг по абортам и планированию размера семьи и снижению числа повторных аборт, 2003 год.

Среди современных методов контрацепции наиболее популярны внутриматочные устройства (ВМУ), пиллюли и презервативы; 72 процента женщин получают их бесплатно. Тем не менее по-прежнему существует необходимость принятия мер по выявлению неудовлетворенных потребностей в области планирования размера семьи и охвату целевых семей услугами по планированию размера семьи. Уязвимые и бедные женщины не могут пользоваться эффективным способом планирования размера семьи и умирают от осложнений при беременности и родах<sup>28</sup>.

По состоянию на 2004 год 43,6 процента всех инфекционных заболеваний составляют заболевания, передаваемые половым путем, из них 45,2 процента приходятся на долю трихомониаза, 41,8 процента – на долю гонореи, а 12,9 процента – на долю сифилиса<sup>29</sup> (диаграмма 12).

**Диаграмма 12. Распространенность заболеваний, передаваемых половым путем**



Со времени регистрации первого случая в 1992 году имеются данные о 16 случаях ВИЧ-инфицирования. Существуют несколько факторов, повышающих риск распространения ВИЧ/СПИДа, в частности: относительно молодое население; рост числа случаев ЗППП в последние годы; постоянное увеличение объемов внутренней миграции из сельских районов в города и перемещения людей через границы; стремительное распространение ВИЧ/СПИДа в соседних странах<sup>30</sup>. Среди инфекционных заболеваний на высоком уровне сохраняется заболеваемость ЗППП и туберкулезом.

Принятие парламентом Монголии Закона о психическом здоровье в 2000 году и осуществление правительством Национальной программы по психическому здоровью с 2002 года помогают создать благоприятные правовые условия для улучшения психического здоровья населения и предоставлению ему психиатрических услуг на уровне общин.

В результате проведения широкомасштабного процесса реформ ранее поддерживавшаяся, основанная на равном распределении система социального обеспечения и социальной помощи была разрушена, а потеря работы и гарантии средств к существованию оказывает сильное влияние на психологию людей, которые привыкли иметь все наготове. Кроме того, трудности в сочетании со слабостью экономики, нищетой, безработицей усугубляют такие неблагоприятные социальные последствия, как преступления, алкоголизм, насилие, проституция и подстегиваемая душевная нестабильность, страх, риск возникновения психических расстройств среди населения.

<sup>28</sup> "Почему умирают матери?" (Why mother dies?), 2006 год, АБР, Научно-исследовательский центр матери и ребенка.

<sup>29</sup> Показатели здравоохранения, 2004 год.

<sup>30</sup> Показатели здравоохранения, 2004 год.

90 процентов государственных средств, расходуемых на лечение, реабилитацию и социальное обеспечение лиц, страдающих психическими расстройствами и алкоголизмом, направляются только в стационарные медицинские учреждения. Существует нехватка специалистов и людских ресурсов для предоставления услуг на уровне общин. Это указывает на необходимость уделения должного внимания следующим вопросам: обеспечить предоставление услуг в области психического здоровья на уровне общин и на коллективном уровне; уделять особое внимание мерам по предупреждению психических и поведенческих расстройств; ослабить и устранять дальнейшие неблагоприятные социальные факторы, влияющие на психическое здоровье населения; повышать компетенцию профессиональных организаций и совершенствовать навыки специалистов; более активно поощрять участие общественности, отдельных лиц и доноров в поддержке мер по улучшению психического здоровья.

Основными проблемами здравоохранения являются сердечно-сосудистые заболевания, рак и несчастные случаи, особенно несчастные случаи среди детей<sup>31</sup>. Согласно показателям здравоохранения, из общего числа умерших 47,2 процента умерли в возрасте 55 лет или старше, если взять средний показатель за последние 5 лет. Среди основных причин их смерти болезни кровообращения (45,1 процента), раковые заболевания (27,8 процента), заболевания органов дыхания (7,5 процента), заболевания органов пищеварения (6,5 процента) и несчастные случаи и другие внешние причины (1,5 процента)<sup>32</sup>. Традиционные услуги, предоставляемые пожилым людям, такие как улучшение состояния их здоровья, социальное обеспечение и оплата медицинского страхования, а также предоставление бесплатных больничных услуг, необходимо пересмотреть таким образом, чтобы акцент в политике сместился в сторону создания среды, в которой пожилые люди могли бы вести активную и значимую жизнь. В связи с этим каждый человек должен проявлять заботу о своем здоровье и здоровье членов своей семьи с учетом возраста и пола.

Неравное развитие инфраструктуры в настоящее время, отсутствие дорожной сети затрудняют улучшение доступа к медицинскому обслуживанию, особенно оказание своевременной неотложной акушерской помощи. Некоторые факторы, такие как традиционное поведение, нехватка финансов и секторальная поперечная координация, неодинаковая поддержка и участие правительственных и неправительственных организаций, наносят вред безопасному материнству. Для достижения Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, по снижению материнской и детской смертности требуется следующая стратегия:

1. Расширить участие правительств, неправительственных организаций и доноров в деятельности в области охраны репродуктивного здоровья и безопасного материнства и усилить поддержку ими этой деятельности, а также улучшить согласование работы и сотрудничество внутри сектора.

2. Улучшить управление, организацию и предоставление услуг матери и ребенку и укрепить потенциал людских ресурсов.

3. Повысить качество и доступность к услугам, оказываемым матери и ребенку, путем адаптации проверенных методов международных стандартов к местным условиям и учета национальных особенностей.

4. Повысить доступность услуг в области охраны репродуктивного здоровья и безопасного материнства для социально уязвимых групп, проживающих на удаленных местах, мигрантов и лиц, живущих ниже минимального уровня жизни.

---

<sup>31</sup> Генеральный план сектора здравоохранения.

<sup>32</sup> Национальная программа по здравоохранению для лиц старшего возраста.

5. Расширять и поощрять поддержку коллег, членов семьи, супругов и отдельных лиц в получении своевременных услуг по предотвращению осложнений во время беременности, при родах и в постнатальный период.

### **3.3 Обеспечение прав женщин на участие в политической, экономической и общественной жизни**

**Борьба с нищетой среди женщин:** Показатели развития людских ресурсов являются основными критериями развития людских ресурсов страны и достигнутого ею прогресса. Согласно всемирным докладам о развитии людских ресурсов, индекс развития людских ресурсов Монголии в 2004 и 2005 годах составлял, соответственно, 0,668 и 0,679. Таким образом, Монголия по этому показателю занимает среднее место в мире.

Например, согласно вышеупомянутым докладам Монголия занимала 117-е место в 2004 году и 114-е в 2005 году из 177 стран. ВВП Монголии на душу населения по индексу паритета покупательной способности (ППС) составил 1710 долл. США в 2004 году и 1850 долл. США в 2005 году, что намного меньше среднемирового показателя в 7804 долл. США по индексу ППС<sup>33</sup>.

Всемирный банк оценивает ВВП на душу населения Монголии в размере 480 долл. США в 2004 году и 514 – в 2005 году, в соответствии с чем Монголия находится в списке стран с низким доходом<sup>34</sup>. Хотя эти показатели не полностью отражают реальное потребление граждан и домашних хозяйств, при сравнении со средним прожиточным уровнем монголов он относительно ниже среднемирового показателя.

Исходя из черты бедности 36,1 процента населения, или приблизительно 900<sup>35</sup> тысяч человек, являются бедными. Другими словами, 36 человек из 100 имеют низкую покупательную способность в приобретении основных продуктов и непродуктовых товаров, и широко распространена нищета. Выводы этого исследования не сопоставимы с выводами, сделанными в 1995 году и в 1998 году на основе научных методов, тем не менее в целом оно показывает, что масштабы нищеты с тех пор не снизились. Другие показатели измерения уровня бедности, такие как индекс глубины бедности (11,0 процентов) и индекс остроты нищеты (4,7 процента) также свидетельствуют о том, что среди бедных существует неравенство.

**Таблица 11. Показатели бедности (городские и сельские районы, средние показатели) (в процентах)**

	<i>Распространение бедности P0</i>	<i>Глубина бедности P1</i>	<i>Острота нищеты P2</i>
Городские районы	30,3	9,2	4,0
Сельские районы	43,4	13,2	5,6
Средний показатель	36,1	11,0	4,7

*Источник:* Обследование по измерению показателей уровня жизни, 2002/2003 годы

Согласно коэффициенту Джинни, индекс концентрации доходов в 2002–2003 годах составил 0,329. Уровень потребления 20 процентов населения с самым высоким доходом в 5,5 раз превышал уровень потребления 20 процентов бедного населения.

<sup>33</sup> Всемирный доклад о развитии людских ресурсов, 2004 год, 2005 год.

<sup>34</sup> Показатели развития людских ресурсов в мире, 2004 год.

<sup>35</sup> Обследование по измерению показателей уровня жизни, 2002/2003 годы.

Диаграмма 13. Коэффициент Джинни, 1995, 1998 и 2002/2003 годы



Источник: Обследования уровня жизни, НСУ, 1995 год, 1998 год, обследование критериев оценки уровня жизни, 2002/2003 годы

Показатели Целей в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, и индекс развития людских ресурсов не указывают на то, что мужчины и женщины в Монголии получают преимущества от развития в неравной степени. Индекс гендерного развития в Монголии составил 0,677 в 2005 году. В показателе степени реализации прав женщин используются переменные, построенные эксплицитно для измерения равноправного участия мужчин и женщин в политических и экономических сферах деятельности.

Показатель степени реализации прав женщин Монголии, составлявший 0,388 в 2005 году, свидетельствует о том, что участие и полномочия женщин в политической и общественной жизни являются незначительными.

По мере роста последствий переходного периода в обществе появляется все больше нерешенных проблем женщин. Самым обычным показателем недостаточности дохода женщин стало число возглавляемых женщинами бедных домохозяйств. Среди женщин в большей степени распространены безработица и нищета, в особенности трудна жизнь многодетной семьи, главой которой является женщина. Число женщин, являющихся главами семьи, которые выполняют повседневную работу и кормят детей, на конец 2004 года достигло 65,7 тысяч<sup>36</sup>, что в 16,3 раза больше, чем в 2000 году. Среди них каждая вторая имеет 3–5 детей, а каждая восьмая – 5 и более детей. Среди бедных высока доля получающих пенсии и живущих на пособие по социальному обеспечению. Хотя пособие по социальному обеспечению и пенсия могут быть увеличены на размер инфляции, это не может компенсировать повышение цен на основные потребительские товары. Это приводит к росту нищеты. Те, кто имеет увеличенную семью, где нет кормильца, инвалиды, лица с низким уровнем образования более подвержены нищете.

Экономический рост является главным фактором, способствующим снижению бедности, однако политика и программы социальной защиты также могут помочь уязвимым группам населения. Сюда входят содействие развитию эффективных рынков труда, уменьшение подверженности рискам и повышение возможностей граждан защититься от опасностей и прерывания или потери дохода<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Статистический ежегодник, НСУ, Улан-Батор, 2005 год.

<sup>37</sup> Документ о стратегии сектора социального обеспечения, MSWL, 2003 год.



Хотя правительство и осуществляет ряд программ и проектов в секторе социального обеспечения, нищета и безработица остаются наиболее спорными вопросами. В ходе реализации Национальной программы по улучшению положения женщин с 1996 по 2002 год произошло много положительных изменений, таких как обеспечение прав женщин, повышение их образовательного уровня и улучшение репродуктивного здоровья, создание системы, гарантирующей развитие женщин. В ходе осуществления Национальной программы по сокращению масштабов нищеты в 1996–2000 годах дополнительные небольшие проекты для женщин, особенно женщин, возглавляющих домашние хозяйства, дали положительную поддержку для увеличения средств к существованию. Тем не менее как в городских, так и сельских районах бедным женщинам, в особенности возглавляющим домашние хозяйства, не хватает средств.

Некоторый прогресс был достигнут в ходе выполнения первого этапа Национальной программы по вопросам гендерного равенства с 2003 по 2005 год. Однако после оценки этого этапа были сделаны следующие наблюдения и выводы: необходимо устранить искажения в обеспечении равноправного участия мужчин и женщин в политической, экономической, общественной и семейной жизни; следует развивать их активное сотрудничество; необходимо изменить традиционные гендерные отношения в экономической деятельности, особенно в сфере занятости и трудовых отношений; необходимо снизить отрицательное влияние гендерного аспекта на финансовые операции с собственностью; следует устранить гендерные различия в образовании; необходимо сократить материнскую смертность; следует решительно покончить с преступлениями по признаку пола, такими как насилие в семье, сексуальное домогательство, международная торговля женщинами; следует обеспечить лучший учет гендерного фактора при выработке политики планирования, разработке программ и проектов; необходимо обеспечить учет гендерного фактора в бюджетном планировании; следует изменить гендерные стереотипы и сбалансировать соответствующие рекламные объявления в средствах массовой информации; необходимо расширить участие женщин на уровне принятия решений.

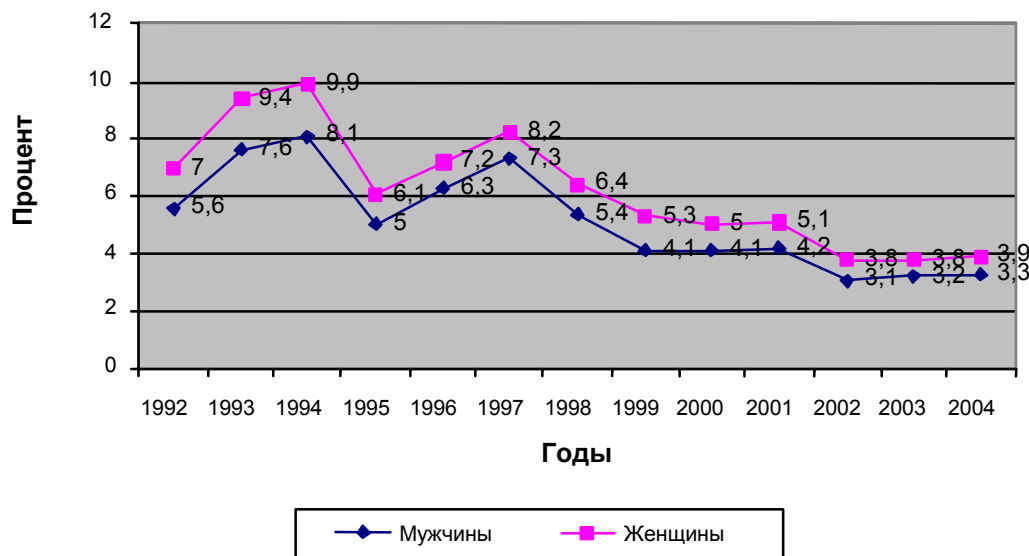
**Права женщин на труд.** Переходный период создает много проблем для четкого определения положения мужчин и женщин на рынке труда. В ходе приватизации женщины получили гораздо меньше собственности, чем мужчины, и начали собственное дело, однако они подвержены большему риску при использовании равных возможностей на рынке труда. В связи с неравномерностями рынка труда отдача от вложений в образование женщин происходит медленно и, таким образом, может уменьшить их вклад в рост экономики.

Ослабление системы детских дошкольных учреждений в переходный период является одним из факторов, неблагоприятно влияющим на возможность женщин участвовать в свободной конкуренции на рынке труда. Сокращение производства и реального бюджета, падение дохода, увеличение стоимости жизни значительно сильнее отражаются на женщинах, чем на мужчинах.

Для Монголии безработица и нищета – новые явления, и женщины более подвержены им. Согласно статистическим данным переходного периода, уровень безработицы среди женщин всегда выше, чем среди мужчин, и на конец 2004 года он достиг 3,9 процента, что на 0,6 пункта выше, чем у мужчин<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Статистический ежегодник, НСУ, Улан-Батор, 2005 год.

График 14. Уровень безработицы в разбивке по полу, 1992–2004 годы



Источник: Ежегодный доклад о занятости, НСУ, 2005 год

Чем беднее домашние хозяйства и семьи, тем выше уровень нищеты среди домашних хозяйств, главами которых являются женщины, которые более подвержены безработице и нищете. Причинами нищеты являются безработица, снижение дохода, потеря кормильца, ухудшение состояния здоровья и низкий уровень образования, недостаточность природных ресурсов. Избавиться от нищеты и предотвратить ее можно путем повышения уровня занятости, предоставления рабочих мест для безработных, повышения качества их профессиональных умений и навыков и образования, устранения безработицы среди населения трудоспособного возраста.

Монголия подписала 16 соглашений и конвенций МОТ по труду, а Трудовой кодекс Монголии гарантирует равное право мужчин и женщин в сфере труда. Принятие таких законов, как Закон о поддержке занятости, Закон о направлении рабочей силы за границу и приеме рабочей силы и специалистов из-за границы, а также Национальной программы поддержки занятости в 2001 году и Документа о стратегии социального обеспечения в 2003 году, стало важным шагом в создании правовой среды, благоприятной для поддержки занятости женщин и предотвращения дискриминации в отношении них в сфере занятости.

Согласно Закону о поддержке занятости был учрежден фонд поддержки занятости, предназначенный для финансирования следующих категорий физических лиц и видов деятельности: стимулирование предпринимателей, предоставляющих работу лицам, которые не могут найти ее через посредников; гарантирование займов с низкой процентной ставкой лицам, работающим коллективно или индивидуально, самозанятым; создание новых рабочих мест для безработных; и финансирование мер и услуг, направленных на посредничество при поиске работы, обеспечение профессиональных навыков и предоставление информации.

Закон о государственных служащих (2002 год) и Закон об управлении общественными организациями и их финансировании предоставляют равные возможности, создают конкурентные условия для поступления на гражданскую службу и обеспечивают наем, перевод, увольнение и повышение гражданского служащего по службе, только исходя из его знаний, образования, профессии, опыта, умений и навыков.

Вместе с тем отсутствуют официальное правовое толкование и рекомендации, разъясняющие понятия дискриминации и протекционизма, а также принцип открытой конкуренции, которые, в свою очередь, могут исключать или нарушать равенство в трудовых отношениях или работе, профессии и секторе занятости.

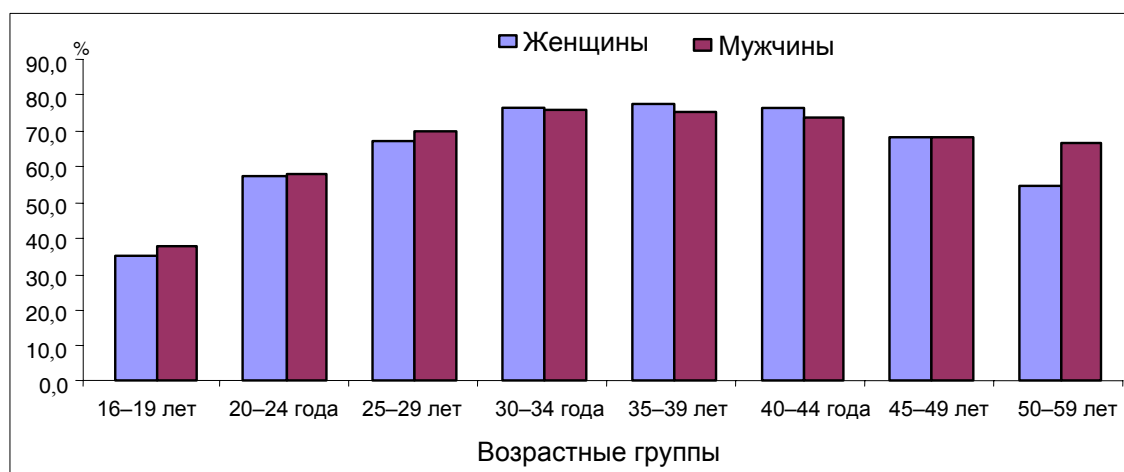
Согласно результатам обследования участия в рабочей силе на конец 2004 года, 51,6<sup>39</sup> процента населения работоспособного возраста и 51,0 процент экономически активного населения, или рабочей силы, составляли женщины.

Хотя доля участия женщин в рабочей силе немного увеличилась в последние годы, в целом доля мужчин в рабочей силе выше, чем женщин (65,2 процента – мужчины, 63,6 процента – женщины).

В соответствии с данными в разбивке по возрасту и полу, участие женщин в возрасте 30–49 лет в рабочей силе относительно выше, чем участие мужчин, а в других возрастных категориях участие женщин относительно ниже, чем участие мужчин (диаграмма 15).

В частности, низкая доля участия женщин в возрасте 16–29 лет в рабочей силе указывает на то, что женщины этого возраста учатся чаще и больше, чем мужчины. Это также связано с тем фактом, что женщины в возрасте старше 50 лет уходят на пенсию.

**Диаграмма 15. Доля участия в рабочей силе, 2004 год  
(в разбивке по полу и возрастной категории)**



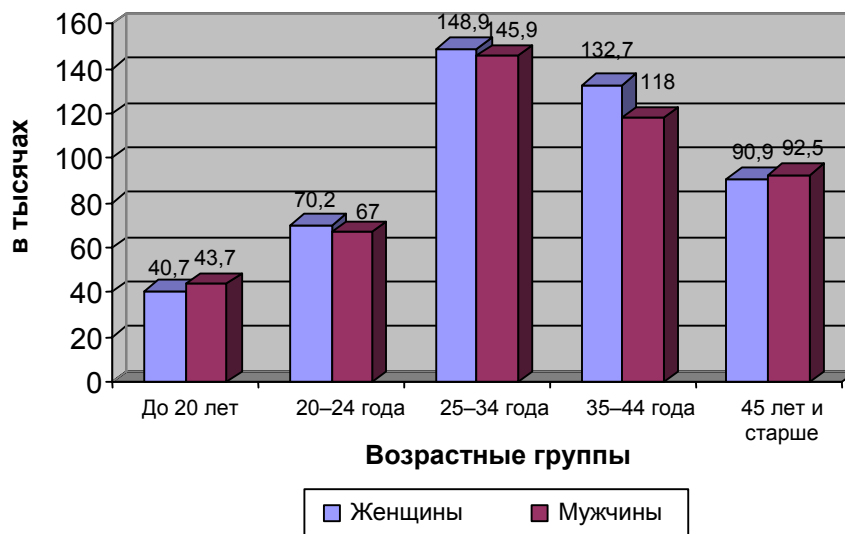
*Источник: Ежегодный доклад о занятости, НСУ, 2005 год*

По состоянию на 2004 год уровень занятости женщин составил 61,2 процента. Согласно данным в разбивке по полу, занятость женщин и мужчин почти одинакова, как показано на диаграмме 16. Однако, согласно данным в разбивке по возрастным группам, показатели занятости мужчин немного превышают аналогичные показатели для женщин.

Уровень занятости женщин выше, чем уровень занятости мужчин в таких областях, как здравоохранение, социальное обеспечение, гостиницы, рестораны, образование, финансы, оптовая и розничная торговля, услуги по ремонту бытовой техники и обрабатывающая отрасль.

<sup>39</sup> Статистический ежегодник, НСУ, Улан-Батор, 2005 год.

*Диаграмма 16. Количество рабочей силы, 2004 год, в разбивке по полу и возрасту*



*Источник: Ежегодный доклад о занятости, НСУ, 2005 год*

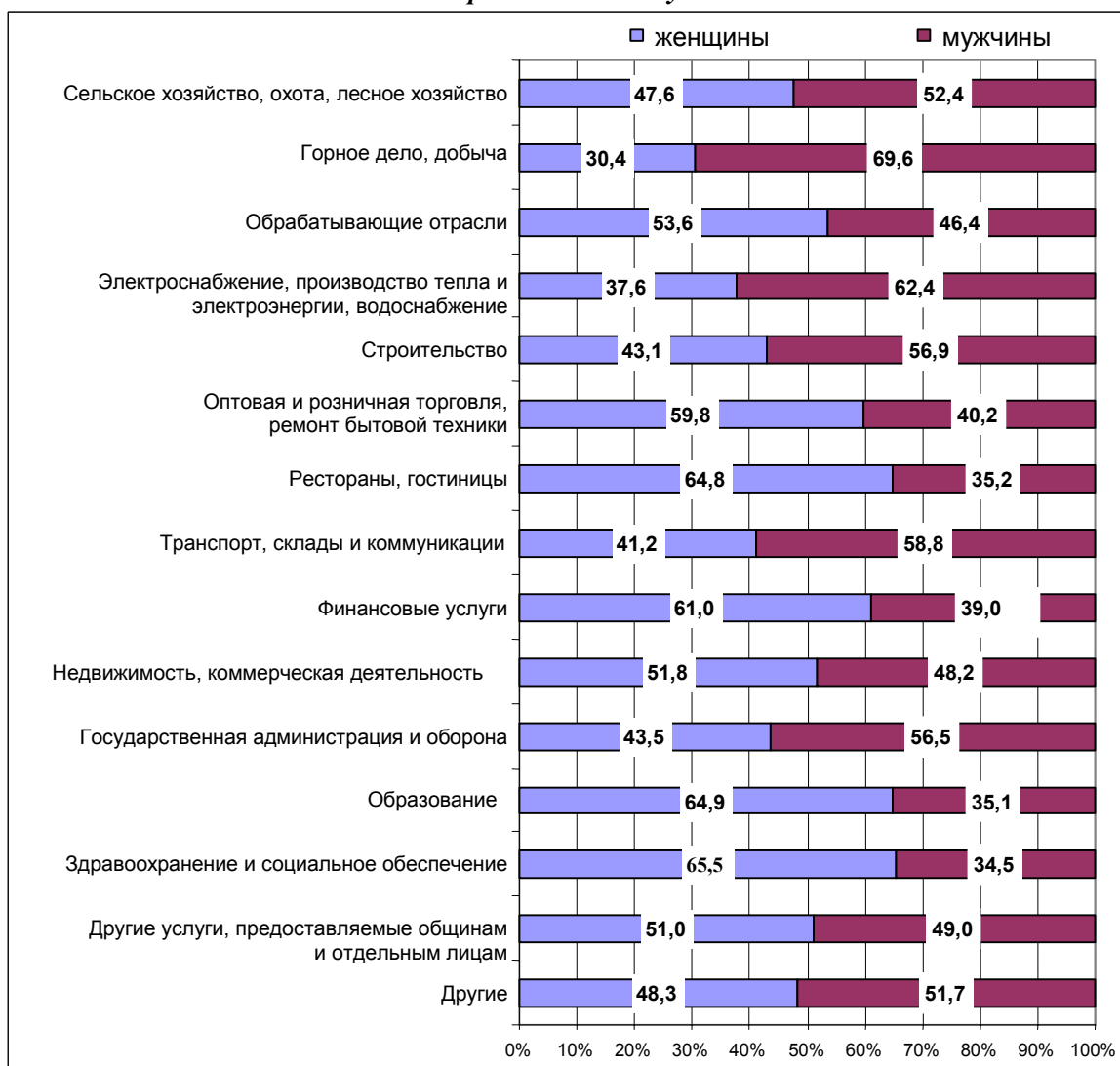
Однако уровень занятости мужчин превышает уровень занятости женщин в таких областях, как горное дело, разведка полезных ископаемых, производство электроэнергии, услуги водоснабжения, транспорт, связь, строительство, административное управление, оборона, сектор формального страхования (см. диаграмму 17).

Наблюдаются гендерные различия в размере средней заработной платы вследствие того факта, что мужчины составляют большинство в высокооплачиваемых видах экономической деятельности, а женщины составляют большинство в менее оплачиваемом секторе услуг.

Безработица и нищета вынуждают женщин идти на работу в неформальные секторы и на неоплачиваемую работу в домашних хозяйствах. По причинам отсутствия системы переподготовки безработных женщин, низкой занятости в частном секторе и снижения дохода интерес мужчин и женщин к работе в неформальном секторе возрастает. В неформальном секторе заняты многие женщины. Однако различные обследования дали разные цифры, такие как 69, 54, 45 процентов, в отношении доли женщин, занятых в неформальных секторах. Большинство розничных торговцев не выплачивают взносы в системы социального обеспечения и медицинского страхования, в связи с чем они находятся в рискованном положении.

Люди в последние годы предпочитают участвовать в деятельности в домашних хозяйствах в связи с меньшим налоговым бременем и возможностью избежать регистрации. В этой связи имеет смысл изучить модель домашнего предприятия, подходящую для Монголии. В целом пришло время изменить способы и методы деятельности по ведению бизнеса и подвести под них справедливую и равноправную базу. Имеется тенденция, в соответствии с которой число предприятий, основанных на использовании природных ресурсов и труда женщин, растет, причем они нестабильны и небезопасны. С расширением связанной со скотом деятельности увеличивается бремя женщин, занимающихся скотоводством. То, что скотоводы в большей степени подвергаются воздействию изменений климата и его последствий в виде пыльных бурь и "зуда" (суровая зима), утраты пастбищных земель и потерь скота, создает трудности в сфере труда в сельских районах и является весьма обременительным.

**Диаграмма 17. Занятость в различных секторах по состоянию на 2004 год, в разбивке по полу<sup>40</sup>**



*Источник: Ежегодный доклад о занятости, НСУ, 2005 год*

Среди вопросов занятости женщин необходимо рассмотреть и вопросы занятости инвалидов, однако информации по ним недостаточно. Согласно данным регистрации и выборочного обследования инвалидов, проведенного НСУ при поддержке Азиатского банка развития, по состоянию на май 2004 года 69 263 зарегистрированных инвалида составляют 2,8 процента от общего населения. По данным в разбивке по полу, 3,1 процента мужского населения и 2,5 процента женского населения являются инвалидами.

Общее обследование, проведенное среди инвалидов показывает, что уровень работающих мужчин-инвалидов немного выше, чем уровень женщин (28,3 процента мужчин, 24,0 процента

<sup>40</sup> Ежегодный доклад о занятости, НСУ, 2005 год.

женщин). Среди работающих инвалидов 56,9 процента заняты в частных секторах, 16,4 процента участвуют в семейном бизнесе без оплаты, а 12,8 процента работают по контракту.

Достаточно много случаев дискриминации, при которой коммерческие предприятия и их официальные представительства выбирают своих сотрудников не на основе факторов, связанных с выполнением ими их служебных обязанностей, а на основе внешнего вида персонала или незаконного предоставления предпочтений. Это ограничивает равные возможности, предусмотренные законом, и создает дискриминацию. Этот вид дискриминации также появляется в рекламных объявлениях в средствах массовой информации.

В последние годы повышается дискриминация на основании политической принадлежности и принадлежности к партии не только в отношении членов партии и ее сторонников, но и в отношении не состоящих в партии.

Имеется много неподобающих случаев, касающихся найма и увольнения с работы, предоставления оклада, условий труда, а также гарантий безопасности. Такие случаи обычны для частных предприятий, в частности женщины по много часов работают на швейных фабриках с зарубежными капиталовложениями, на которых зарплата слишком низкая, и подвергаются эксплуатации; у них ухудшается здоровье и теряется трудоспособность.

Также существует дискриминация в отношении женщин при найме на работу на основании наличия детей и возраста. Поэтому, согласно Закону о поддержке занятости с поправками, предприниматели получают поощрительное вознаграждение в размере 60 процентов от оклада в течение первых 6 месяцев, которое дается работникам следующих категорий: женщинам или мужчинам – главам домашнего хозяйства с 4 или более детьми, не достигшими 16-летнего возраста; инвалидам, потерявшим более 50 процентов трудоспособности, или карликам; лицам в возрасте старше 45 лет, безработным и могущим потерять работу; полным сиротам, окончившим среднюю школу и школу профессионально-технического обучения в том же году; зарегистрированным на рынке труда и ищущим работу более 1 года.

По мере перехода страны к рыночной экономике все большее распространение получает деятельность малых предприятий с официальной регистрацией и разрешением, а также без разрешения. Эта тенденция стала одним из важных инструментов увеличения занятости и дохода, сокращения дефицита товаров и услуг в начале переходного периода.

Согласно данным НСУ, в 2003 году неофициальный сектор произвел 13,7 процента ВВП или работ и услуг на сумму 200,6 млрд. тугриков. Выборочное обследование рабочей силы, проведенное НСУ при поддержке Азиатского банка развития в 2002/2003 годах, говорит о том, что из всех 126,0 тыс. работников неофициального сектора 56,4 тыс., или 44,8 процента, являются женщинами.

Нерегулируемая практика неофициальной занятости затрудняет правильное определение социально-экономических показателей и стратегии развития. По данным 2003 года, 87,4 процента сотрудников в официальном секторе поощряются социальным страхованием, а в неофициальных секторах поощряются только 4 процента сотрудников. В неофициальных секторах широко распространено нарушение техники безопасности труда, санитарных норм и права на труд.

Положения Трудового кодекса не применяются к работающим в неофициальном секторе лицам, включая женщин, в связи с чем парламент принял документ о политике в области неофициальной занятости. При осуществлении этой политики работникам неофициального сектора, в особенности женщинам, могут обеспечить условия, благоприятные для их регистрации, и предоставить информацию, управление, методологию и в результате таких мер сделать их официальными работниками и дать им юридические, экономические, трудовые гарантии и гарантию социального

обеспечения с предоставлением защиты от риска для увеличения экономического роста, улучшения качественных и количественных показателей занятости, повышения уровня жизни.

Давление рынка более чувствительно для тех, кто занимается домашним трудом без оплаты. По мере снижения формальной занятости и дохода, увеличения и расширения неофициального сектора и деятельности домохозяйств возрастает рабочая нагрузка на женщин и увеличивается время их работы. Выборочное обследование рабочей силы, проведенное НСУ в 2002/2003 годах, показало, что женщины больше участвуют в неэкономической деятельности, чем мужчины. Например, женщины тратили 31,8 часа в неделю на неэкономическую деятельность, в то время как мужчины – 17,5 часов, а средний показатель по стране составил 25 часов. Это четко указывает на то, что женщины тратят больше времени на неоплачиваемую деятельность в домашнем хозяйстве, и уже существуют гендерные различия в этом плане. Следовательно, необходимо провести обследования по использованию времени и сделать выводы.

Ряд коммерческих предприятий и компаний с иностранными инвестициями избегают подписания трудовых соглашений и коллективного договора, предусмотренных законодательством и правилами, и не запрещают деятельность профсоюзов, которые защищают законные права и интересы работников. Некоторые из них умышленно избегают выплаты сборов в фонды социального обеспечения и медицинского страхования и нарушают права сотрудников на охрану здоровья, получение медицинских услуг, пособия в случае потери трудоспособности и пенсии по старости, а также отпуска по случаю рождения ребенка и отпуска по беременности и родам в связи с наймом работников не по трудовому соглашению, а по индивидуальному контракту.

Малые предприятия по-прежнему избегают соблюдения положений, касающихся прав занятости и репродуктивного здоровья, изложенных в законах и правилах. В неофициальном секторе практически отсутствует понимание взаимной ответственности.

Нет каких-либо официальных правовых норм, отражающих учет гендерных аспектов при сборе, анализе, распространении и разбивке по полу таких показателей, как среднемесячная заработная плата и производительность труда работников, занимающихся связанной с гендерными вопросами экономической деятельностью; среднемесячная заработная плата и производительность труда работников основных профессий; среднемесячный размер пенсии и пособия по социальному обеспечению; использование времени; число лиц, занятых в официальных и неофициальных секторах; возраст; место жительства и доход. Кроме того, количественные и качественные статистические данные о рынке труда и его охвате являются ненадежными и недостаточными, некоторые факты и информация взяты из разных источников и поэтому различаются.

Предпринимается недостаточно усилий по проведению исследований и сбору информации, необходимых для осуществления качественной политики гендерного равенства в трудовых отношениях; проведению гендерного анализа дискриминации в сфере труда; улучшению понимания гендерных вопросов; и учету понятия гендерного равенства в трудовую политику и деятельность.

Для реализации равноправных трудовых отношений на гендерно-ориентированном рынке труда предлагается принять следующие меры:

1. Внести поправки в Гражданский, Трудовой и Уголовный кодексы с целью улучшения правового толкования и регулирования таких действий, как дискриминация или протекционизм, которые, в свою очередь, могут исключать или нарушать равенство или равные возможности в трудовых отношениях или работе, роде занятий и секторе занятости, и применения административных взысканий за вышеупомянутые действия и ужесточения наказания.

2. Прекратить любую деятельность, дискриминирующую работников на основании возраста, пола, внешнего вида, партийной принадлежности, которая нарушает их трудовые права, лишает их доступа к той или иной профессии или ограничивает его, лишает их права на труд или нарушает его; в сотрудничестве с организациями гражданского общества организовать мониторинг и проверку с целью выявления любых контрактов и соглашений, требующих от женщин отказаться от беременности или их права на уход за детьми.

3. Провести обследование, касающееся изменения тенденции разделения труда, использования времени и оценки неоплачиваемого труда по признаку пола; определить гендерно чувствительные социальные установки в трудовых отношениях на всех уровнях; организовать информационно-пропагандистскую деятельность в отношении статуса и вклада женщин в экономическое и социальное развитие.

4. Поднять оценку и методологию учета домашнего труда среди мужчин и женщин до уровня международных стандартов и правил и периодически предпринимать шаги для отражения неоплачиваемого домашнего труда в Национальной системе учета в качестве вспомогательного счета.

**Приватизация и право женщин на собственность.** Процесс приватизации охватывает много экономических и политических целей, и в странах с переходной экономикой считалось, что массовая передача государственной собственности в частное владение явится важной предпосылкой для перехода от централизованной плановой экономики к рыночной.

Приватизация была одной из главных составляющих процесса реформирования в Монголии; в исследованиях эта страна рассматривается и исследователями как успешно реализовавшая программу приватизации по сравнению с бывшими советскими республиками. Но К. Гриффин<sup>41</sup> и другие авторы изучили ряд таких вопросов монгольской приватизации, как то, что ее важность была преувеличена или что она была проведена в спешке. Приватизация в Монголии была частично успешно осуществлена, но она очень мало помогала преодолеть трудности переходного периода.

Приватизация в Монголии началась, когда правительство, владевшее 75 процентами всей собственности, в 1991 году стало раздавать ваучеры народу в первый раз. Домашний скот был приватизирован в 1992 году, а приватизация жилого фонда проходила между 1996 и 1997 годами.

Вследствие приватизации скотоводы получили право на владение имуществом и открытие собственного дела, и это был один из самых крупных результатов приватизации, но равные возможности предоставлены не были. Согласно статистической информации за 2000 год, 96,7 процента всего скота было частным; семьи в среднем имеют в собственности по 135 голов домашнего скота.

Ряд аналитиков говорят, что в целом процесс приватизации скота проводился на справедливой основе и был хорошо организован, но если посмотреть на текущую ситуацию, то напрашивается вывод, что в политике приватизации, возможно, были также допущены ошибки. Например, скот раздавался людям так, что семьи с различным числом членов получали разное количество скота. В начале первой приватизации скота его количество было небольшим, процесс происходил в спешке, принадлежавшие государству сельскохозяйственные кооперативы были ликвидированы, а социальные последствия процесса не были спрогнозированы, включая адаптацию к неожиданно резким климатическим условиям. В результате у скотоводов осталось небольшое поголовье скота, что неблагоприятно сказывается на увеличении их дохода и выходе из нищеты.

---

<sup>41</sup> K.Griffin. Poverty and Transition to market economy in Mongolia, ПРООН, Улан-Батор, 1994 год.



Банки и другие финансовые учреждения требуют не менее 500 голов скота в качестве гарантии для получения кредита; большинству скотоводов, у которых немного скота, финансовые услуги не предоставляются, и они не имеют достаточно возможностей для ведения хозяйственной деятельности в своем домашнем хозяйстве и вложения инвестиций в нее<sup>42</sup>.

С мая 1997 по конец 1998 года были приватизированы 84 584 домов стоимостью 370 млрд. тугриков, и приблизительно 22 процента населения получили преимущества от этого<sup>43</sup>. Приватизация жилого фонда не принесла выгоду большей части бедного городского и сельского населения. Но лица, имевшие квартиру, купили новые дома, используют их в качестве гарантии по займам, сдают в аренду и ведут деловую активность, а также делают их источником собственности. Таким образом, приватизация жилого фонда и скота некоторым образом увеличила неравенство в имущественном распределении.

Согласно результатам обследований приватизированных малых и средних предприятий, почти со всех из них после приватизации были уволены рабочие<sup>44</sup>. В период 1992–2000 годов средний уровень занятости уменьшился в компаниях и на предприятиях.

**Таблица 12. Средний уровень занятости на приватизированных предприятиях**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Средняя занятость	270	198	162	136	105	79	67	63	42	56	74

*Источник: Приватизация, распределение доходов и нищета, Обследование Министерства финансов, Группа исследования нищеты, ПРООН, Улан-Батор, 2004 год*

46 процентов приватизированной собственности, такой как квартиры и скот, регистрируются только на имя мужа, а 30,5 процента регистрируются совместно мужем и женой. 16 процентов такой собственности регистрируется на имя жены<sup>45</sup>.

Парламент Монголии принял историческое решение о приватизации земли в 2002 году. Согласно этому решению система полусобственности, преобладавшая в городе и его окрестностях, была расширена в плане права на обмен, наследование, продажу, владение на более длительное время, сдачу в аренду и ипотечный залог. Семья должна внести всех взрослых членов в свидетельство о собственности на землю.

Имеется недостаточно информации о том, проводится ли регистрация земельных участков на имя мужчин или совместно. В связи с этим в настоящее время невозможно отследить тенденцию<sup>46</sup>. Гендерный подход в отношении собственности на землю и ее использования недостаточно отражен в соответствующих законах и правилах, а представления о равноправном владении собственностью на землю у членов семьи и супругов различаются.

Необходимо должным образом рассмотреть активное участие женщин в программе приватизации земли. В ходе выполнения Закона о приватизации земли требуется установить гендерные факторы с системной точки зрения и провести разъяснительную работу среди общественности о важности владения совместной собственностью и риске регистрации недвижимого имущества на имя

<sup>42</sup> Приватизация, распределение доходов и нищета, Доклад о результатах обследования, Министерство финансов, ПРООН, УВ, 2004 год.

<sup>43</sup> Приватизация, распределение доходов и нищета, Доклад о результатах обследования, Министерство финансов, ПРООН, УВ, 2004 год.

<sup>44</sup> Приватизация, распределение доходов и нищета, Доклад о результатах обследования, Министерство финансов, ПРООН, УВ, 2004 год.

<sup>45</sup> Оценка гендерных вопросов страны, АБР, ВБ, 2005 год.

<sup>46</sup> Оценка гендерных вопросов страны, АБР, ВБ, 2005 год.

отдельного лица, должным сбалансированным образом отразить в законодательстве и правилах гендерные вопросы, связанные с семейной собственностью, на случай развода и наследования.

**Политическое право женщин.** Давайте рассмотрим реализацию права избирать и быть избранным, которое является основным показателем политических прав народа. В настоящее время в Монголии процедуры выборов осуществляются согласно Законам о парламентских выборах (1992 год), о президентских выборах и о выборах представителей граждан в провинции, городе и районах. Выборы проводятся раз в 4 года согласно Конституции и другим соответствующим законам и правилам. Но законы точно не определяют принцип равных выборов<sup>47</sup>.

В переходный период участие женщин в экономических и политических сферах расширилось, однако доля женщин на уровне принятия решений и на руководящем уровне существенно не возросла. Для исправления ситуации, характеризующейся снижением участия женщин на уровне принятия политических решений по сравнению с предыдущим исследованием, в Национальной программе по вопросам гендерного равенства была установлена цель увеличения представительства женщин на уровне принятия политических решений и на руководящих должностях гражданских административных служб с 15 процентов до 30 процентов к 2004 году.

В 1992 году в парламент были избраны 13 процентов кандидатов-женщин, в 1996 году 28 процентов, а в 2000 году 12 процентов, в результате чего показатели гендерного равенства понизились. Согласно статистическим данным выборов 2004 года из в общей сложности 68 кандидатов-женщин от нескольких партий были избраны только 2,2 процента. Это также связано с тем, что ведущие политические партии выдвинули меньше кандидатов-женщин, чем раньше<sup>48</sup>.

Представительство женщин в национальном парламенте резко снизилось и в настоящее время находится значительно ниже международных целевых 30 процентов, установленных на четвертой Всемирной конференции Организации Объединенных Наций по положению женщин 1995 года. Женщины составляли 23 процента от общего числа членов парламента в 1990 году, 3 процента в 1992 году и приблизительно 11 процентов – после выборов 1996 и 2000 годов. После выборов 2004 года представительство женщин снизилось далее до 6,5 процента.

Из таблицы 13 видно, что эти низкие показатели распространяются на все уровни принятия политических решений. Это удивительно, учитывая высокую долю участия женщин в рабочей силе, но отражает тот факт, что женщины редко занимают руководящие посты как в государственном, так и в частном секторе<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Доклад о правах человека и свободах в Монголии, 2002–2005 годы, Национальная комиссия Монголии по правам человека. Улан-Батор.

<sup>48</sup> Выступление г-жи Ичинноровой на Конференции по участию женщин в политической жизни: Проблемы и тенденции, Улан-Батор, 21 октября 2004 года.

<sup>49</sup> Оценка гендерных вопросов страны, АБР, ВБ, 2005 год.

**Таблица 13. Доля женщин на должностях на уровне принятия политических решений**

Должность	1997 год		2001 год		2004 год*	
	Всего	Женщины	Всего	Женщины	Всего	Женщины
Президент	1	0	1	0	1	0
Спикер парламента	1	0	1	0	1	0
Заместитель спикера	1	0	1	0	1	0
Премьер-министр	1	0	1	0	1	0
Член парламента	76	8	76	9	76	5
Члены кабинета министров	9	1	11	0	17	1
Губернаторы всех уровней (аймака, соума, города, района)	373	9	338	11	338	
Послы	28	0	30	1	28	1
Председатели местных представителей граждан провинции и столицы	22	0	22	0	22	1

*Источники:* Данные за 1997 год Женского информационно-справочного центра из ЮНИФЕМ, 2001 год; и данные 2001 года из обследования "Политическое участие женщин", Гендерный центр устойчивого развития, 2002 год

Согласно докладу об оценке гендерных вопросов Монголии, объемы финансовых ресурсов, требуемые для проведения кампании, резко возрастают на каждом выборах, а женщинам труднее, чем их коллегам-мужчинам, собрать требуемые средства. Выдвижение кандидатов внутри партий также является сложным вопросом, причем при существующих путях продвижения по службе предпочтение отдается мужчинам. Старшие члены партии также выставляли кандидатов-женщин друг против друга, что, безусловно, стало главным фактором в сокращении в 2004 году числа избранных женщин.

В показателе степени реализации прав женщин используются переменные, построенные эксплицитно для измерения относительной реализации прав женщин и мужчин в политике и экономике. Показатель степени реализации прав женщин Монголии в 2002 году составил 0,458<sup>50</sup>, что было ниже ее индекса развития, включающего гендерный фактор. Показатели, демонстрирующие низкий уровень политического участия женщин, снижают относительно высокое участие женщин в экономической деятельности<sup>51</sup>.

Хотя по закону граждане имеют равные возможности для участия в выборах без какой бы то ни было дискриминации, Национальная комиссия по правам человека провела обследование, с тем чтобы выяснить, соблюдается ли этот принцип на всех уровнях выборов. Согласно результатам обследования, некоторые имеющиеся случаи нарушений, такие как диспропорции в представительстве партий, коалиций и беспартийных в избирательных округах и местных комитетах, создание барьеров для беспартийных представителей и формирование избирательных округов и местных комитетов с опозданием, оказывают неблагоприятное воздействие на право гражданина избирать и быть избранным<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> Доклад о развитии людских ресурсов: различия между городом и деревней в Монголии, правительство Монголии, ПРООН, 2004 год.

<sup>51</sup> Оценка гендерных вопросов по стране, АБР, ВБ, 2005 год.

<sup>52</sup> Доклад по правам человека и свободам в Монголии, 2002–2005 годы, Национальная комиссия Монголии по правам человека, Улан-Батор.

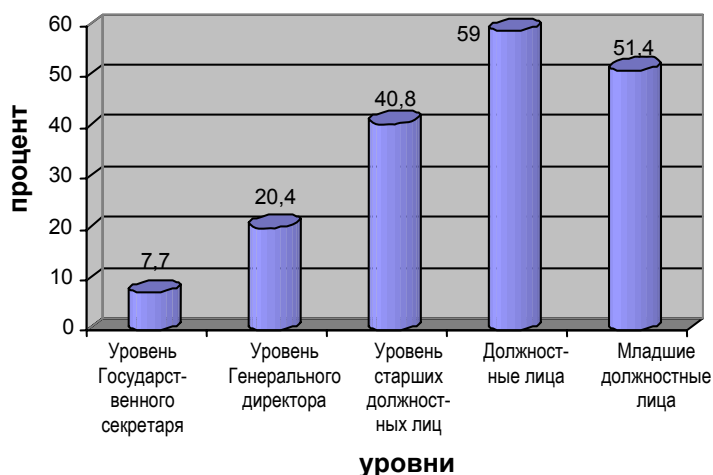
По инициативе Фонда женщин-руководителей представители неправительственных организаций работали вместе с Рабочей группой парламента над внесением поправок и изменений в Закон о политических партиях и отразили свои совместные предложения к этому закону.

В результате женщины – члены парламента поддержали следующие два положения для включения в закон: партии обеспечивают равные возможности без дискриминации по признаку пола для представительства на уровне принятия решения партий и выдвигают кандидатов для участия в выборах, осуществляя выбор без дискриминации.

В соответствии с этими положениями партии, например, те, что имеют места в парламенте, приняли ряд мер для расширения участия женщин в своей деятельности, включая отражение этого вопроса в своих правилах и политических документах.

В Законе о парламентских выборах с поправками, принятом в 2006 году, говорится, что не менее 30 процентов кандидатов, выдвигаемых партией и коалицией на выборы, должны быть женщинами. Это небольшой шаг вперед.

*Диаграмма 18. Доля женщин на гражданской административной службе, в разбивке по занимаемому положению (процент)*



*Источник: Доклад о составе и движении гражданских служащих, 2004 год, Секретариат Совета гражданских служащих*

В этот период правительственной реформы и демократизации также развивались организации гражданского общества. Неправительственные организации, возглавляемые женщинами, первыми начали проводить разъяснительную работу по демократическим ценностям и методам. Международные неправительственные организации оказывали поддержку этим организациям, что способствовало появлению нескольких имеющих высокую репутацию женских НПО, содействующих обеспечению гендерного равенства на различных уровнях, несмотря на то, что немногие неправительственные организации могут осуществлять программы развития.

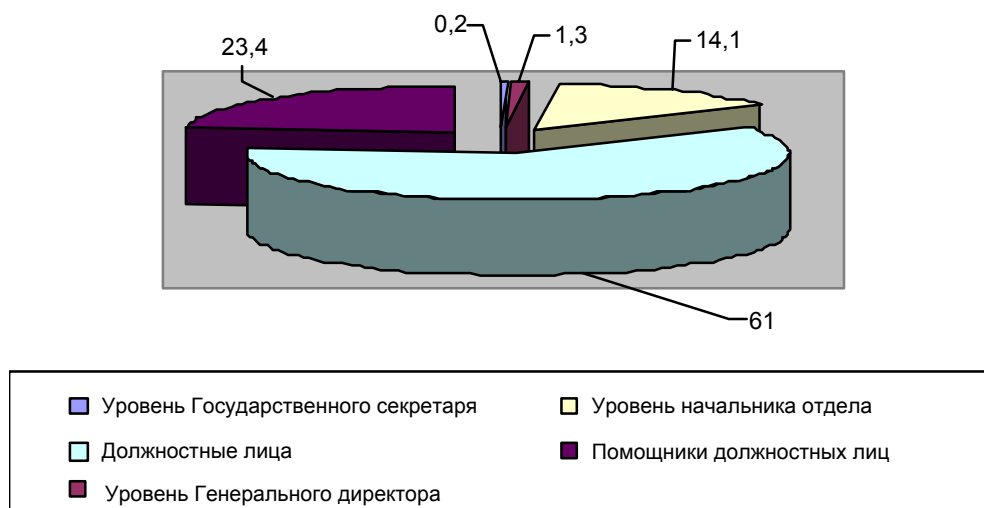
Большинство из них действуют только в Улан-Баторе и не работают на низовом уровне. У неправительственных организаций также недостаточно возможностей для проведения гендерного анализа<sup>53</sup>.

<sup>53</sup> Оценка гендерных вопросов по стране, АБР, ВБ, 2005 год.

Сотрудничество и взаимодействие организаций гражданского общества, усилия, инициативы и единство женщин играют важную роль в расширении участия женщин в политической сфере, но женские НПО не могут объединить свои голоса и действия, страдают от отсутствия общей политики и недостатка полномочий.

На следующей диаграмме показаны должности и доля женщин на руководящем уровне в гражданской службе.

**Диаграмма 19. Женщины на гражданской административной службе, в разбивке по должности и процентной доле**



*Источник: Доклад о составе и движении гражданских служащих, 2004 год, Секретариат Совета гражданских служащих*

Правительство предлагает принять следующие меры для повышения занимаемого положения и увеличения доли женщин на политическом уровне и уровне принятия решений.

1. Поддержка инициатив организаций гражданского общества и новой формы сотрудничества с ними, направленных на улучшение понимания общественностью важности расширения участия женщин в политической жизни и формирования правильной тенденции для обеспечения этого.

2. Постоянное повышение информированности избирателя, проведение подготовки и пропагандистских кампаний среди избирателей для повышения их требований к избираемым или назначаемым руководителям, большего учета гендерного фактора и повышения их ответственности.

3. Поддержка политики политических партий и деятельности связанных с ними женских групп для подготовки женщин к работе на руководящих должностях и обеспечения их участия на уровнях принятия решений.

**Отражение рекомендаций Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин по третьему и четвертому периодическим докладам Монголии в этом докладе**

Ссылка №	Рекомендации	Ответ, отраженный в текущем докладе
16	Комитет с глубокой обеспокоенностью отмечает ухудшение положения женщин в Монголии в период экономических преобразований. Он выражает особую тревогу в связи с тем, что правительство не приняло меры по недопущению ущемления прав женщин на экономическое развитие, охрану здоровья, образование, участие в политической жизни и обеспечение личной безопасности.	Части 1, 2 и 3
17	Комитет настоятельно призывает правительство содействовать защите и реализации прав женщин и задействовать для этого имеющиеся у него ресурсы развития и технические ресурсы, а также людские ресурсы страны, включая гражданское общество и женские группы, с тем чтобы обратить эту тенденцию вспять.	Стр. 10 (по англ. вар.) в части 2
18	Комитет обеспокоен широким распространением нищеты среди женщин в результате приватизации и действия других факторов, связанных с переходом к рыночной экономике.	Стр. 39 (англ.) в разделе 3.3
19	Комитет призывает правительство собирать данные и информацию о женщинах, живущим в условиях нищеты, с разбивкой по возрастным группам и по городским и сельским районам; разработать целевые стратегии и меры поддержки; наращивать усилия, направленные на недопущение того, чтобы женщины оказывались за чертой бедности; и, в частности, изучать положение семей, во главе которых стоят женщины.	Стр. 30 (англ.) в разделе 3.3
20	Комитет выражает обеспокоенность тем, что, хотя Конституция предусматривает равенство граждан перед законом, в ней отсутствует определение дискриминации в соответствии со статьей 1 Конвенции, запрещающей как прямую, так и косвенную дискриминацию. Он также обеспокоен отсутствием у женщин средств правовой защиты для борьбы с нарушениями их прав.	Стр. 5 (англ.) в части 2
21	Комитет призывает правительство провести правовые реформы с целью обеспечить, чтобы статья 1 Конвенции получила полное отражение в Конституции страны.	Там же
22	Комитет отмечает, что принят целый ряд законов, но эти законы не проанализированы с точки зрения их потенциального дискриминационного воздействия на женщин. Он выражает озабоченность в связи с тем, что не обеспечено эффективное применение положений законодательства для защиты прав женщин.	Стр. 8 (англ.) в части 2

23	<p>Комитет призывает правительство в консультации с профессиональными и женскими группами пересмотреть все законы, допускающие дискриминацию по признаку пола. Он настоятельно призывает правительство укрепить работу правоохранительных органов и обеспечить эффективную правовую защиту женщин в судах.</p> <p>Комитет также просит правительство разработать программы правовой грамотности для граждан и программ гендерного просвещения для судей и работников правоохранительных органов.</p>	Стр. 5 (анг.) в части 2
24	Комитет с обеспокоенностью отмечает отсутствие в Монголии целенаправленной работы по гендерному просвещению и программ по повышению правовой грамотности молодежи, составляющей значительную часть монгольского общества.	Стр. 19 (анг.) в разделе 3.1
25	Комитет призывает правительство в кратчайшие сроки расширить масштабы осуществления программ дистанционного обучения молодежи, с тем чтобы они включали программы по гендерному просвещению.	Стр. 14 (анг.) в разделе 3.1
26	Комитет обеспокоен тем, что значительные достижения в обеспечении права женщин на образование не получили отражения в уровне участия женщин в работе национальных и местных законодательных органов и в выдвижении их на руководящие административные должности.	Стр. 41 (анг.) в разделе 3.3
27	Комитет выражает глубокую обеспокоенность тем, что такое явление, как насилие, которому подвергаются женщины, не получило адекватного отражения в законодательстве, политике и программах. Он выражает особую озабоченность длительными задержками с принятием предлагаемого закона о борьбе с насилием в семье.	Стр. 6 (анг.) в части 2
28	Комитет настоятельно призывает правительство принять предлагаемый закон о борьбе с насилием в семье, в том числе о борьбе с изнасилованиями в браке, в целях укрепления деятельности правоохранительных органов и разработать целый комплекс инициатив, направленных на борьбу с насилием в отношении женщин, в свете общей рекомендации 19 Комитета и положений Декларации о ликвидации насилия в отношении женщин.	Там же
29	Комитет настоятельно призывает правительство в соответствии с Конвенцией принять временные специальные меры и разработать для общественности образовательные и просветительские программы в области прав человека, что будет способствовать созданию благоприятных условий для расширения участия женщин в общественной жизни.	Стр. 10 (анг.) в части 2
30	Комитет отмечает, что целый ряд учреждений и организаций занимаются гендерными вопросами не на регулярной основе и не координируют свою работу. Комитет выражает обеспокоенность тем, что правительство, признав недостатки в работе национального механизма, не предоставило информацию о новых инициативах, направленных на решение этой проблемы.	Там же

31	Комитет настоятельно призывает правительство создать мощный и эффективно действующий национальный механизм, с помощью которого Конвенцию и Пекинскую платформу действий можно было бы интегрировать в планы развития. Он считает, что обеспечение учета гендерной проблематики должно эффективно координироваться и контролироваться. Комитет рекомендует, чтобы Комиссия по правам человека в своей работе уделяла внимание гендерной проблематике и чтобы в состав этого органа назначались женщины.	Стр. 9 (анг.) в части 2
32	Комитет выражает озабоченность в связи с тем, что для борьбы с проституцией и торговлей женщинами принимаются недостаточные меры.	Стр. 8 (анг.) в части 2
33	Комитет настоятельно призывает правительство принять меры по судебному преследованию лиц, занимающихся организацией проституции, и принять эффективные меры по борьбе с торговлей женщинами.	Там же
34	Комитет выражает глубокую обеспокоенность негативными последствиями приватизации для обеспечения доступа женщин к адекватному медицинскому обслуживанию и образованию.	Стр. 22 (анг.) в разделе 3.2
35	Комитет призывает правительство обеспечить, чтобы охват этими услугами не сужался и, в частности, чтобы приватизация отрицательно не сказывалась на сферах здравоохранения и образования.	Там же
36	Комитет выражает глубокую обеспокоенность тем, что в Монголии ответственность за решение семейных вопросов и воспитание детей возлагается исключительно на женщин, особенно в связи с тем, что демографическая политика Монголии поощряет многодетные семьи. Он отмечает, что такая ситуация способствует отстранению женщин от участия в экономической жизни и ведет к их обнищанию.	Стр. 23 (анг.) в разделе 3.2
37	Комитет настоятельно призывает правительство разрабатывать законы, политику и образовательные программы, в которых отстаивается идея общей ответственности родителей и недопущения дискриминации в отношении женщин на почве их семейных обязанностей.	Стр. 8 (анг.) в части 2
38	Комитет выражает обеспокоенность высоким уровнем безработицы среди женщин.	Стр. 32 (анг.) в разделе 3.3
39	Комитет настоятельно призывает правительство разрабатывать нормативно-правовую базу, которая обеспечивала бы женщинам равный доступ на рынок труда и равное право на работу и не допускала бы прямой и косвенной дискриминации при трудоустройстве. Он призывает правительство проводить политику, направленную на решение проблемы безработицы в целях сокращения числа безработных женщин.	Стр. 33 (анг.) в разделе 3.3



40	Комитет выражает свою обеспокоенность состоянием здоровья женщин на протяжении их жизни. Комитет также выражает озабоченность тем, что экономические трудности негативно сказываются на репродуктивном и психическом здоровье женщин. В частности, Комитет отмечает с озабоченностью серьезную проблему материнской смертности, частично обусловленную абортами, совершаемыми в небезопасных с медицинской точки зрения условиях, и отсутствием служб планирования семьи.	Стр. 20 (анг.) в разделе 3.2
41	Комитет настоятельно призывает правительство оказывать женщинам на протяжении всей их жизни адекватные безопасные и доступные для них услуги по сохранению их физического и психического здоровья. Он также настоятельно призывает правительство расширять доступ для женщин и мужчин, особенно в сельских районах, к противозачаточным средствам и осуществлять половое воспитание девочек и мальчиков.	Там же
42	Комитет выражает свою озабоченность в связи с тем, что значительный объем информации, содержащийся в устных и письменных ответах, не касается нынешнего положения женщин в Монголии.	—
43	Комитет просит правительство представить соответствующую информацию о положении женщин в его очередном докладе, а также информацию по другим вопросам, затронутым в настоящих заключительных замечаниях.	Это замечание было отражено в докладе.
44	Комитет призывает правительство ратифицировать Факультативный протокол к Конвенции.	Стр. 3 (анг.) в части 1
45	Комитет просит широко распространить настоящие заключительные замечания в Монголии, с тем чтобы информировать общественность, в особенности работников государственных административных органов и политиков, о принятых мерах по обеспечению юридического и фактического равенства женщин и о дальнейших мерах, которые требуется принять в этой связи. Комитет также призывает правительство продолжать широкое освещение Конвенции и Факультативного протокола к ней, общих рекомендаций Комитета и Пекинской декларации и Платформы действий, а также результатов двадцать третьей специальной сессии Генеральной Ассамблеи под названием "Женщины в 2000 году: равенство между мужчинами и женщинами, развитие и мир в XXI веке", особенно среди женских и правозащитных организаций.	Стр. 11 (анг.) в части 2