ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

E

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/ECE/RW.2/2000/6
7 December 1999

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Региональное подготовительное совещание
по вопросу о проведении в 2000 году обзора
осуществления Пекинской платформы действий
19-21 января 2000 года

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ УЛУЧШЕНИЯ ПОЛОЖЕНИЯ ЖЕНЩИН: НЕКОТОРЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ, ДОСТИГНУТЫЕ СО ВРЕМЕНИ ПРОВЕДЕНИЯ ПЕКИНСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ

Записка секретариата ЕЭК*

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Осознание роли институциональных механизмов улучшения положения женщин и потребности в таких механизмах относится еще к середине 70-х годов. Первая Всемирная конференция по положению женщин, проходившая в Мехико и ставшая важным событием Международного года женщины, дала правительствам четкие ориентиры в этом вопросе. С тех пор он регулярно затрагивался в ходе мероприятий, проводившихся на

---

* В роли консультанта секретариата при подготовке этой записки выступила г-жа М.Р. Тавареш да Силва.

GE.99-24474 (R)

международном уровне в целях обеспечения равенства, в частности в ходе Десятилетия женщины (1976-1985 годы) и на конференциях Организации Объединенных Наций по положению женщин, состоявшихся в Копенгагене (1980 год) и, особенно, в Найроби (1985 год). Однако только в Пекинской Платформе действий, принятой на четвертой Конференции по положению женщин, вопрос институциональных механизмов был поставлен на первый план в качестве одной из основных составляющих данной Платформы.

2. Если в прежних документах основной ролью институциональных механизмов считалось улучшение положения женщин, в связи с чем изучались практически только касавшиеся женщин вопросы, то Пекинская Платформа действий открывает новую перспективу, расширяя сферу применения таких механизмов и придавая новый смысл их роли и функциям, рассматривая их в качестве катализаторов значительных политических изменений, следуя точному смыслу слова "политический", что предполагает новое видение идеи управления "полисом", а именно глобальные политические стратегии.

3. В соответствии с этой Платформой национальные механизмы более не рассматриваются в качестве простых органов проведения конкретной политики, направленной на улучшение положения женщин; теперь "их главная задача заключается в том, чтобы оказывать правительству в целом поддержку в деле учета гендерной проблематики во всех областях политики"[1]. Условия, необходимые для эффективного функционирования подобных механизмов, также в соответствии с Пекинской Платформой действий предусматривают:

a) их подчиненность должностному лицу максимально высокого уровня в правительстве: одному из членов кабинета министров;

b) децентрализованное планирование, осуществление и контроль в целях вовлечения неправительственных и общинных организаций;

c) обеспечение адекватными людскими и финансовыми ресурсами;

d) возможность оказания влияния на разработку правительством политики во всех областях.

4. Рассматриваемая таким образом роль институциональных механизмов значительно расширяется и углубляется, чего, по-видимому, трудно добиться на практике, как свидетельствует информация о положении в ряде стран, которую удалось собрать из различных источников[2].

5. Первое впечатление, которое производит эта информация, состоит в том, что во многих случаях в настоящее время институциональные механизмы находятся на переходном этапе в том, что касается их характера, роли и функций. Наметилась тенденция к переходу от борьбы за улучшение положения женщин к обеспечению гендерного равенства, что предполагает деятельность в интересах как женщин, так и мужчин; кроме того, осуществляется переход от механизмов, выполняющих конкретные задачи и имеющих ограниченный мандат, в основном в социальной области, к механизмам более широкого профиля, чья политическая природа получает все более широкое признание.

6. Такая эволюция влияет на характер и задачи институциональных механизмов, однако последствия этого воздействия не всегда позволяют понять наименование самих механизмов или сущность возлагаемых на них задач. Хотя в Платформе сохранен термин "механизмы улучшения положения женщин", отражающий суть одной из важнейших сфер деятельности, существо их мандата выходит за рамки такого определения, распространяясь на обеспечение гендерного равенства и интеграцию этого измерения в общеполитическую стратегию.

7. Аналогичный процесс происходит в некоторых странах-членах, где существует неопределенность в выборе одного из двух подходов, что выражается в принятых определениях и характере возлагаемых задач. Как представляется, переходный процесс, который неодинаково и на разных стадиях проявляется в различных странах, порождает новые трудности.

8. Такие изменения, решающий импульс которым дало принятие Пекинской платформы действий, по сути дела, уже наметились в ряде стран в рамках естественного хода событий параллельно с развитием тенденции решать вопросы равенства в интересах не только женщин, но и в гендерной перспективе, включая женщин и мужчин, и применительно к обществу в целом.

9. Такое развитие событий, особенно в тех странах, где к изучению указанных вопросов приступили уже давно, означает, что сфера приложения усилий и ответственность соответствующих механизмов расширились, и они стали разнообразнее по характеру, методам и уровням деятельности. Это положение сложилось не во всех странах, а прежде всего в тех, где проблема равенства поднимается с недавнего времени и где процесс демократизации находится на ранних этапах. В этих странах институциональные механизмы в области обеспечения равенства только зарождаются, и,

как представляется, организационный период их создания будет сопровождаться особенными трудностями.

10. В связи с этим важно с самого начала подчеркнуть необходимость четкого понимания функций механизмов обеспечения равенства, причем как их традиционных задач, так и новых перспектив, которые открываются благодаря развитию философских концепций и стратегий в области равенства. Эта роль требует не только разработки специальной политики в плане ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, повышения их статуса и улучшения их положения, что непременно предполагает осуществление позитивных действий, но также и поощрения и фактического обеспечения интеграции гендерных аспектов во все стратегии и программы, входящие в сферу ответственности правительства на всех уровнях.

11. Конкретные программы и поощрение интеграции гендерного аспекта представляют двуединое измерение стратегий в области равенства. Осознание этого факта происходило во многих странах, а также в ходе международных форумов еще до проведения Пекинской конференции. В заключительных замечаниях Международного семинара по национальным механизмам поощрения равенства между женщинами и мужчинами в странах Центральной и Восточной Европы[3], организованного Советом Европы в Любляне в 1994 году, сказано следующее:

> "Особое внимание уделялось необходимости учитывать двуединое измерение стратегий в области обеспечения равенства, осуществляемых соответствующими механизмами: с одной стороны, на горизонтальном уровне эти программы должны затрагивать все сектора и области управления, с тем чтобы гарантировать включение гендерной перспективы в разрабатываемую политику; с другой стороны, должны разрабатываться конкретные политические мероприятия и программы как в традиционных областях деятельности правительства (например, образование, здравоохранение и занятость), так и в "новых" сферах, которые стали заметны на политической арене в недавнее время, такие, как насилие в отношении женщин, растущая феминизация нищеты, торговля женщинами и т.д.".

12. Однако только после Пекинской конференции международным сообществом в целом был принят указанный подход, налагающий на государства-члены новые обязательства. Такое подчеркнутое внимание интеграции гендерной перспективы ни в коей мере не означает необходимость замены или дублирования конкретных программ обеспечения равенства. Совсем наоборот, необходимо одновременно использовать оба подхода на взаимовыгодной основе.

13. В заключительном докладе Группы специалистов по интеграционным стратегиям Совета Европы[4], опубликованном в 1998 году, совершенно справедливо указывается следующее:

> "Интеграция гендерной перспективы не может заменить собой или сделать ненужными разработку конкретной политики в области равенства и создания соответствующих механизмов. Когда речь заходит об интеграции в качестве новой стратегии обеспечения гендерного равенства, то всегда подчеркивается, что она не заменяет "традиционной" политики в области равенства полов, а лишь дополняет ее. В данном случае следует говорить о двух различных стратегических направлениях, ориентированных на достижение общей цели, т.е. обеспечения равенства полов, которые должны взаимодополнять друг друга, по крайней мере, до тех пор, пока по вопросу равенства между женщинами и мужчинами во всем обществе не будет достигнуто единого мнения, и это не станет частью общей культуры. Вопрос состоит в том, каким образом гендерная интеграция связана с осуществлением конкретной политики обеспечения равенства и почему до сих пор существует необходимость в "традиционных" формах политики в области равенства. Основное различие между интеграцией и осуществлением конкретной политики обеспечения равенства полов заключается в участниках и в выборе направления деятельности. Отправной точкой "традиционных" форм политики в области равенства является конкретная проблема, возникающая в результате неравенства полов. В этом случае конкретная политика для решения этой проблемы разрабатывается посредством механизма обеспечения равноправия. Отправной точкой для интеграции является уже существующая политика. В этом случае политический процесс реорганизуется, с тем чтобы гендерная перспектива учитывалась обычными участниками данного процесса, и чтобы обеспечивалось достижение поставленной цели, т.е. равенства полов".

14. Группа специалистов далее определяет роль механизмов обеспечения равенства с учетом этой новой перспективы:

> "Механизмы обеспечения равенства полов и субъекты, принимающие участие в их работе, играют важную роль: они представляют собой "мозговые центры", которые обладают соответствующими знаниями, могут внести свой вклад и оказать необходимую поддержку... Они проводят важный общий анализ интеграции и распространяют сведения и информацию по гендерным вопросам среди соответствующих участников и общества в целом; [они] могут выдвинуть важные гендерные вопросы на первый план и оказать давление на лиц, ответственных за

разработку политики, …именно [они] анализируют основополагающую роль правительства в деле реформирования гендерных отношений" (стр.17).

15. Таким образом, механизмы обеспечения равенства играют как прежнюю, так и новую роль. Прежняя их роль состоит в поощрении принятия законодательства по обеспечению равенства возможностей и антидискриминационных законов, а также в наблюдении за их осуществлением; в проведении исследований и организации подготовки по вопросам равенства и гендерным аспектам; в предоставлении информации и повышении осведомленности по этим же вопросам; в осуществлении конкретных действий и проектов, направленных на решение вызывающих озабоченность проблем женщин и т.д.

16. Новая роль состоит прежде всего в признании необходимости того, чтобы данные механизмы служили катализатором интеграции гендерной проблематики и ее учета в системе управления в целом. Гендерная интеграция имеет комплексный характер, в связи с чем на механизмы обеспечения равенства ложится лишь часть ответственности за осуществление этой стратегии; в полном объеме бремя ее реализации несет широкий круг участников, на которых возложены полномочия и ответственность в плане принятия решений о политическом руководстве обществом.

17. Каковы же в нескольких словах сферы ответственности механизмов обеспечения равенства в этой перспективе? Дискуссии по этому вопросу ведутся в ряде стран, о чем упоминалось в нескольких докладах. Один из ответов состоит в том, что они могут выполнять свою роль, в частности, путем просвещения общественности, разработки предложений, оказания воздействия, накопления опыта, подготовки других участников, создания необходимых сетей, координации действий, контроля за ходом событий, оценки осуществления и т.д.

18. Как представляется, большинству стран предстоит пройти еще долгий путь в плане полного принятия требований равенства полов в рамках различных стратегий, которые признаны необходимыми для достижения на современном этапе общей для социума цели, а также обеспечения взаимодополняемости этих стратегических направлений в интересах их максимальной эффективности.

II. ПАНОРАМА ОСНОВНЫХ ТЕНДЕНЦИЙ

19. Если исходить из того, что институциональные механизмы создаются политическими властями, то тогда они должны являться инструментами правительства на национальном или на других уровнях, в зависимости от структуры соответствующего государства.

20. Первое замечание, которое можно сделать в этой связи, не отличается новизной. Оно касается огромного многообразия институциональных механизмов, включая их статус, структуру, полномочия и способы действий с учетом как людских, так и финансовых ресурсов.

21. Что касается статуса и структуры, то значительное большинство механизмов представляют собой департаменты, отделы или комитеты в рамках министерств и отвечают прежде всего за вопросы труда и социальную проблематику. Другими аспектами, касающимися положения женщин и вопросов равенства, затрагиваемыми реже, являются проблемы семьи, молодежи, здравоохранения, правосудия, культуры и т.д.

22. В некоторых случаях эти механизмы курируются премьер-министром, реже президентом страны. Интересен случай Новой Зеландии, где в 1997 году назначенная премьер-министром женщина сохранила за собой также пост министра по делам женщин. Следует отметить и случай Японии, где премьер-министр лично возглавляет соответствующий национальный механизм.

23. Отдельные министерства или министры по делам женщин появились лишь в немногих странах. Для некоторых государств это уже стало традицией, тогда как для других такой шаг является новым и обусловлен ростом политического значения вопросов равенства после Пекинской конференции.

24. Другим типом институциональных механизмов являются структуры, имеющие независимый от правительства статус, например омбудсмен или агентства по обеспечению равенства, наделенные конкретными мандатами. Институт омбудсмена, типичный для Скандинавских стран, как представляется, находит признание и в других государствах, например в Литве, где в 1999 году был назначен уполномоченный по обеспечению равенства возможностей между мужчинами и женщинами.

25. В некоторых странах создаются заслуживающие интерес специальные межучрежденческие структуры, которым поручено разработать национальные планы действий на основании обязательств, закрепленный в Платформе действий. Разумеется,

различные межучрежденческие структуры уже существовали в ряде стран, но эти обязательства создали основу для их укрепления.

26. Кроме того, после Пекинской конференции были созданы новые механизмы, в частности, в ряде стран центральной и восточной Европы, а также и в некоторых западных странах. В некоторых случаях существующим механизмам были поручены новые, более широкие задачи. Другие механизмы, как представляется, остались неизменными.

27. Еще одним интересным аспектом является существование механизмов на парламентском уровне – комитетов и подкомитетов. Полная информация по этому вопросу отсутствует, однако можно говорить о тенденции развития таких механизмов не только в западных странах, обладающих давними традициями в этой области, но также и в странах центральной и восточной Европы, где в недавнее время в рамках процесса демократизации возник интерес к гендерным вопросам.

28. Несмотря на многообразие механизмов и различие методов деятельности на национальном уровне в целях осуществления обязательств, взятых на Пекинской конференции, можно выделить некоторые общие тенденции развития событий.

29. Как представляется, существует тенденция к увеличению числа и децентрализация механизмов как "по горизонтали" – создание структур в различных департаментах, - так и "по вертикали" – формирование структур на различных уровнях: провинциальном, региональном, местном, - прежде всего в странах, обладающих более давней традицией рассмотрения вопросов равенства.

30. Во многих случаях, когда механизмы создавались с конкретными мандатами в указанной сфере деятельности, как правило в сфере труда и экономической жизни, возникала потребность в расширении таких мандатов или в создании новых механизмов более комплексного характера или в иных соответствующих областях. В других случаях механизмы создавались с задачей рассмотрения всех аспектов участия женщин в жизни общества, а позднее возникала необходимость в механизмах более конкретного характера в определенных сферах – трудовой деятельности, образования, здравоохранения, гражданской службы и т.д.

31. Эти давние тенденции в настоящее время усиливаются благодаря созданию растущего числа структур в различных сферах принятия политических и административных решений – отделов, департаментов, комитетов, советов, специальных управлений и т.д.; они усиливаются также благодаря созданию целого ряда механизмов

на всех уровнях – федеральном, региональном, провинциальном, местном – независимо от возможной административной структуры.

32. Такая тенденция, особенно заметная в некоторых странах западной Европы, а также в Канаде, является одним из возможных ответов на растущую потребность в интеграции вопросов гендерного равенства во все стратегии и программы на всех уровнях.

33. С другой стороны, это одно из различий по сравнению с большинством стран центральной и восточной Европы, где механизмы обеспечения равенства, как правило, существуют только на уровне центрального правительства или, в ряде случаев, вообще отсутствуют.

34. Другой достойной внимания тенденцией является растущее осознание важного значения сотрудничества с гражданским обществом, женскими НПО и другими общественными организациями, выступающими в качестве активных проводников интеграции и преимущественных партнеров политических властей в обществе. В ряде структур обеспечения равенства НПО получили свое признание, и были созданы механизмы институционального сотрудничества в виде консультативных советов или комиссий. В нескольких докладах отмечается, что сотрудничество с НПО и их поддержка включены в мандат механизмов.

35. Весьма позитивной и отнюдь не случайной тенденцией является практически повсеместное принятие национальных планов действий по обеспечению равенства, в рамках которых институциональные механизмы играют важную роль. Этот процесс, о котором говорилось в одной из рекомендаций Пекинской платформы действий, как представляется, служит источником придания политической легитимности как принятию планов, так и признанию важной роли механизмов обеспечения равноправия.
В некоторых случаях были созданы специальные межучрежденческие структуры для подготовки таких планов, наблюдения за их осуществлением, а также для обеспечения их интеграционного потенциала, что отмечалось в странах как западной, так и центральной и восточной Европы.

36. Вместе с тем наряду с этими общими тенденциями можно обнаружить также определенные различия. Для упрощения многообразной и сложной ситуации можно выделить две широкие категории стран, различающиеся по характеру и структуре институциональных механизмов обеспечения равенства и улучшения положения женщин.

37. С одной стороны, для некоторых стран характерно наличие определенной традиции в области политики обеспечения равенства, когда институциональные механизмы имеют

более глубокие корни и пользуются более ясно выраженным признанием политической "легитимности"; с другой стороны, есть страны со значительно более короткой историей разработки политики обеспечения равенства, где эти новые структуры, многие из которых были созданы только после Пекинской конференции, более уязвимы и наделены мандатами с менее четко очерченными контурами.

38. В целом к первой категории относятся многие западные страны, как европейские, так и относящиеся к другим регионам мира, а вторая включает в себя прежде всего страны, переживающие переходный период.

39. Что касается первой группы, то в ней, говоря обобщенно, отмечаются следующие основные тенденции развития:

a) расширение или рост числа механизмов обеспечения равенства в связи с созданием управлений или отделов по делам женщин, комитетов экспертов или советов как в составе правительственных департаментов на национальном, так и на провинциальном, региональном и местном уровнях (например, Австрия, Бельгия, Италия, Нидерланды, Соединенное Королевство и Швеция);

b) определенное повышение уровня, на котором осуществляется политика в области равенства, в отдельных случаях предполагающее создание самостоятельных министерств, отвечающих за решение проблем в области равенства (например, Дания, Италия и Португалия) или за решение проблем женщин (например, Соединенное Королевство);

c) уделение более пристального внимания вопросам координации политики в области равенства в рамках последующих мероприятий по выполнению обязательств, принятых на Пекинской конференции, в одних случаях - на межучрежденческом уровне (например, Испания, Нидерланды, Турция, Финляндия, Франция и Швейцария), а в других - на министерском уровне. В Соединенном Королевстве, помимо отдела по положению женщин и межучрежденческой группы старших должностных лиц, создан подкомитет по делам женщин при кабинете министров, в рамках которого координируются мероприятия всех основных министерств с целью сфокусировать деятельность правительства на проблемах, затрагивающих положение женщин;

d) более полный учет гендерных аспектов в законах, политике, программах, статистических данных и показателях, а также при создании, хотя, как правило, на очень ранней стадии, инструментов и механизмов оценки осуществления интеграции гендерной перспективы;

e) рост осознания необходимости сотрудничества с НПО, отстаивающими интересы женщин или цели обеспечения равенства, а также оказания поддержки их деятельности;

f) осознание в некоторых случаях того факта, что институциональные механизмы находятся на переходном этапе своего развития и что их роль и задачи должны быть пересмотрены в интересах придания им большей определенности и легитимности.

40. Что касается второй группы стран, то характерные для нее черты можно кратко описать следующим образом:

a) институциональные механизмы, во многих случаях занимающиеся трудовой и социальной проблематикой, также рассматривают вопросы семьи, детей и молодежи и, как представляется, являются слабыми структурами и зачастую зависят от изменений в правительстве;

b) мандаты национальных механизмов, как правило, достаточно расплывчаты, хотя, как представляется, в настоящее время ведутся определенные дискуссии относительно их роли и задач. Основной акцент ставится на положении женщин и на вопросах недискриминации, хотя известны также случаи, когда в круг их ведения включаются, по-видимому, вопросы гендерного равенства;

c) Пекинская платформа действий послужила стимулом для создания институциональных механизмов в ряде стран, а также для разработки и принятия национальных планов действий и, в определенных случаях, формирования межучрежденческих структур по их осуществлению (например, в Болгарии, Венгрии, Словакии, Хорватии, Чешской Республике и Эстонии)[5];

d) в некоторых случаях возможность принятия закона о равенстве упоминалась в качестве одной из приоритетных задач; в случае Литвы подобный закон был принят в 1998 году;

e) что касается связей с НПО, то, как правило, не существует официальных, институциональных каналов для сотрудничества на регулярной основе, но все чаще женские НПО, начинающие играть весьма активную роль в ряде стран этой части Европы, принимают участие в определенных мероприятиях, таких, как разработка национальных планов действий (в Болгарии, Венгрии и Латвии).

41. В целом можно заявить, что, несмотря на отмеченные слабости, в последние пять лет отмечается общая тенденция к созданию и институционализации механизмов обеспечения равенства в рамках правительственных структур значительного числа стран ЕЭК. Параллельно этому возрастает признание того, что вопрос равноправия является не только социальным вопросом, но также и одним из аспектов демократических преобразований и прав человека, а также ответственности государства.

III. ВСТРЕЧЕННЫЕ ПРЕПЯТСТВИЯ

42. Независимо от обусловленных существующими политическими и социальными реалиями различий, существующих между странами и регионами в рамках ЕЭК, а также от того места, которое вопросы равноправия занимают в парадигме политических приоритетов, можно говорить о наличии определенных общих препятствий, встречающихся на пути социально-политического признания институциональных механизмов обеспечения равенства, а также их роли и задач.

43. Среди этих препятствий прежде всего называют тот факт, что данные механизмы по-прежнему действуют вне магистрального направления общественной жизни и политики, хотя ситуация в разных странах является различной. Нигде не достигнуто их полной интеграции. В некоторых странах отмечается маргинализация таких механизмов, в других они оказывают незначительное влияние на политическую систему или на процесс принятия политических решений, т.е. вопрос равенства получит полное политическое признание в качестве одной из основных задач деятельности правительства только по прошествии длительного времени.

44. Вторым препятствием на пути прогресса в данной сфере является тот факт, что эти механизмы действуют в рамках системы, в которой доминируют и управляют мужчины и в руководстве которой женщины принимают лишь незначительное участие, что еще более затрудняет проникновение идеи обеспечения равенства и каждодневного опыта столкновения с неравенством в сферу, где принимаются решения, затрагивающие жизнь всего общества, женщин и мужчин. Такое положение вещей делает еще более неотложным решение проблемы, которая в качестве демократического императива стоит в повестке дня, как на национальном, так и на международном уровнях, а именно обеспечения сбалансированного участия женщин и мужчин в процессе принятия решений.

45. Третье препятствие, отмечаемое некоторыми аналитиками, состоит в том, что во многих случаях гендерное равенство в рамках политической ответственности по-прежнему рассматривается в качестве равенства перед законом. Независимо от того, завершен или еще осуществляется этот первый этап формирования гендерного равенства,

иногда трудно понять, что социальные и культурные изменения в этом же направлении также являются предметом политической ответственности, а не чем-либо таким, что будет достигнуто естественным образом с течением времени.

46. Источником трудностей может стать также тот факт, что в ряде стран вопрос равноправия по-прежнему формулируется главным образом с точки зрения положения женщин. Новый взгляд на гендерные вопросы требует принятия такой стратегии, в рамках которой внимание не будет сосредоточено исключительно или в основном на положении женщин, при том понимании, что возможные изменения должны затронуть положение обоих полов в структурном отношении.

47. Другим источником трудностей может являться отсутствие понимания сути интеграционной стратегии. Необходимо устранить непонимание различий между конкретными направлениями политики обеспечения равенства и интеграцией гендерной перспективы, а также между их целями и задачами. Кроме того, нужно также разработать и разъяснить конкретные способы интеграции гендерной перспективы в некоторых "непростых" областях, таких, как финансы, оборона и энергетика.

48. Несмотря на это, даже при наличии четкого или растущего понимания целей и методов интеграционной стратегии, трудности возникают в связи с отсутствием инструментов оценки воздействия и определения успехов в осуществлении стратегий и программ в области гендерного равенства. В частности, достигнут лишь незначительный прогресс в деле разработки показателей и ориентиров в областях, имеющих важнейшее значение для обеспечения гендерного равенства.

49. Другие препятствия касаются условий работы, навязываемых институциональным механизмам. В качестве одной из проблем часто называют нечеткие, расплывчатые мандаты, что относится прежде всего к недавно созданным механизмам. Другой проблемой является нехватка как людских, так и финансовых ресурсов.

50. В некоторых случаях называют трудности, возникающие из-за отсутствия связи с гражданским обществом и необходимости налаживания более тесного сотрудничества с общественными и женскими НПО, а также другими объединениями. Это необходимо делать с использованием официальных и неофициальных каналов, создавая таким образом возможность двусторонней связи, что абсолютно необходимо для решения проблем, затрагивающих повседневную жизнь людей.

51. В заключение следует отметить трудности, возникающие в связи с отсутствием понимания политического значения вопросов гендерного равенства в качестве аспектов

демократии и прав человека. По этой причине они остаются вне основного русла политических решений.

IV. ПОЗИТИВНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ И ПРАКТИКА

52. В качестве заключительного штриха к общей картине основных тенденций следует отметить некоторые позитивные сдвиги, которые стали реальностью, несмотря на существующие препятствия и трудности. Эти изменения происходят в рамках конкретных программ и интеграции гендерного измерения в общую стратегию.

53. Первым достижением, несомненно, является развитие интеграционной стратегии, начало реализации которой отмечается в большинстве стран. Во многих случаях эта стратегия носит еще туманный и неверно понимаемый характер, однако уже можно говорить о широком признании необходимости ее осуществления. Дискуссии и исследования продолжаются, а в некоторых случаях разрабатываются политические директивы.

54. Доклады свидетельствуют о существовании различных подходов к интеграции. В некоторых странах считают, что ответственность за продвижение и окончательное утверждение идеи интеграции гендерного равенства лежит на механизмах обеспечения равенства; в других считают, что эта ответственность должна быть возложена на правительство в целом и что институциональные механизмы должны только поощрять этот процесс, контролировать его осуществление, предоставлять накопленный опыт по вопросам равенства, оценивать результаты и т.д.

55. Несмотря на эти различия, следует отметить некоторые примеры успешных или многообещающих стратегий. Первый позитивный аспект таких стратегий в ряде случаев состоит в принятии базового подхода, предполагающего учет мнений женщин и их реального положения. В этом направлении действует ряд стран, используя различные методы. В Соединенном Королевстве такая практика даже получила название "прислушиваться к мнению женщин". Такой процесс осуществляется на различных уровнях, и ожидается, что он станет для правительства этой страны богатым источником информации и новым средством привлечения общественных организаций к подобному виду деятельности. В других странах аналогичные проблемы привели к налаживанию более регулярного и иногда институционального сотрудничества с НПО, к которым обращен призыв внести свой вклад, с тем чтобы "приблизить к реальности" программы и политику.

56. Кроме того, в ряде докладов в качестве вопроса, вызывающего новый или возросший интерес, названо также более пристальное внимание к сбору статистических данных с разбивкой по признаку пола. Также подчеркивается необходимость в новых гендерных показателях, которые должны носить как количественный, так и качественный характер. Например, Канада и Испания разрабатывают показатели в сфере гендерного равенства и применяют их в рамках исследований по вопросам гендерной политики в ряде областей.

57. Необходимо постоянно принимать во внимание реальное положение вещей. Был найден еще один способ учета реального положения и оценки изменений, который состоит в создании органов по наблюдению за различными аспектами. Во Франции создан орган по наблюдению за равноправием женщин и мужчин, а в Португалии - за обеспечением равных возможностей в вопросах труда, прежде всего в плане ведения переговоров о заключении коллективных договоров. В Испании уже некоторое время существует механизм учета интересов женщин при публикации объявлений. Задача этих механизмов состоит в том, чтобы дать точное представление о реальном положении дел в целях разработки политики по общим и конкретным аспектам.

58. Касаясь интеграционной стратегии, можно упомянуть некоторые интересные примеры, иллюстрирующие новые важные проявления политической воли, направленной на обеспечение равноправия. Например, в Италии в 1997 году премьер-министр издал распоряжение, являющееся по сути комплексной программой для всех министерств и содержащее руководящие указания по осуществлению Пекинской платформы действий. В рамках этих руководящих указаний подчеркнута необходимость создания адекватных институциональных механизмов для постоянной координации действий всех министерств и для регулярного наблюдения за гендерным воздействием политики, проводимой правительством. Другими примерами являются Межучрежденческий план действий по интеграции гендерной перспективы, принятый в Нидерландах в 1999 году, а также подготовленный в Словении проект превращения принципа гендерной интеграции в обычный инструмент разработки правительственной политики.

59. Особое внимание, уделяемое интеграции, предполагает также разработку и определение соответствующих инструментов. Их отсутствие упоминается многими странами в качестве одной из трудностей, но лишь немногие из них уже приступили к созданию таких инструментов. Канада, некоторые Скандинавские страны и Нидерланды входят в число стран, разрабатывающих методы и инструменты анализа и оценки гендерного воздействия. Другие страны сконцентрировали свои усилия на подготовке экспертов и специалистов в вопросах равенства в качестве приоритетного направления при осуществлении интеграционной стратегии.

60. Как уже отмечалось, интеграционный подход не отменяет и не уменьшает необходимости осуществления конкретных действий; во многих докладах это подчеркивается со всей определенностью. Напротив, в последние годы механизмы обеспечения равенства неизменно осуществляли конкретные мероприятия в конкретных областях деятельности.

61. Эти области необязательно являются новыми; во многом они совпадают с основными областями, намеченными в Пекинской Платформе действий, но некоторым из них уделяется повышенное внимание. В различных странах установлены разные приоритеты в зависимости от положения в том или ином регионе. Так, например, в европейском регионе в последние годы национальные механизмы были призваны осуществлять мероприятия как в "традиционных", так и в "новых" областях, вызывающих озабоченность.

62. Что касается первой категории, то в большинстве докладов упоминаются следующие вопросы:

a) положение женщин и экономическая ситуация, включая вопросы равного обращения, необходимости профессионально-технической подготовки и переподготовки женщин, а также проблема устранения противоречий между профессиональными и семейными обязанностями, которая решалась либо непосредственно, либо путем создания таких условий для трудовой деятельности, которые учитывают интересы семьи;

b) проблема здоровья женщин, прежде всего, в половой и репродуктивной сфере, а также в аспекте репродуктивных прав.

63. Что касается второй категории, то в числе "новых" областей, вызывающих озабоченность или ставших более "заметными", можно выделить следующие:

a) проблема насилия, упоминаемая практически во всех докладах, на решение которой направлены законы, исследования, кампании, директивы и т.д.;

b) проблема торговли женщинами, неоднократно упоминаемая, прежде всего, странами центральной и восточной Европы в качестве одной из наиболее серьезных проблем, требующих координации политики;

c) проблема нищеты женщин, которая также упоминается в основном странами центральной и восточной Европы;

d) проблема доступа женщин к структурам власти и процессу принятия решений, отмечаемая многими, прежде всего западными, странами, для решения которой в некоторых случаях необходимы законодательные и конституционные изменения, рекомендации, программы действий и т.д.

64. В заключение можно сказать, что, несмотря на имеющиеся препятствия и трудности и отсутствие заметной эволюции, по-прежнему сохраняется впечатление, что в политической сфере наметилась тенденция к утверждению принципа равенства в этом регионе.

65. Факт широкого признания политического смысла принципа равенства начинает приносить плоды на уровне институциональных механизмов, с точки зрения их полномочий, роли и задач. Они по-прежнему играют важнейшую роль в процессе обеспечения равенства, даже несмотря на то, что во все большем числе стран увеличивается круг участников этого процесса. Также сохраняется впечатление, что, несмотря на трудности, возникающие на пути дальнейшего и более оперативного продвижения вперед, обратной дороги уже нет.

V. НАПРАВЛЕНИЕ БУДУЩИХ ДЕЙСТВИЙ

66. Признавая, что вопрос институциональных механизмов обеспечения равенства эволюционирует и что никаких застывших идеальных моделей не существует, важно, тем не менее, наметить некоторые перспективы в этой области. Здесь не может быть никаких руководящих указаний, в строгом смысле этого слова, поскольку все страны различаются как по положению в социальной и культурной сферах, так и в вопросах равенства. Кроме того, устойчивый и эффективный характер институциональные механизмы могут приобрести только в том случае, если они будут соответствовать национальному контексту и утвердившимся в данном государстве ценностям, стандартам и образу мышления. Несмотря на это, необходимо определить некоторые основополагающие принципы.

67. Прежде всего, что касается статуса, структуры и ресурсов институциональных механизмов и даже с учетом нынешней тенденции к их диверсификации и всех позитивных аспектов, сопровождающих эту тенденцию, крайне важно, чтобы орган, координирующий осуществление политики в области обеспечения равенства, находился на возможно более высоком правительственном уровне и был включен непосредственной в сферу ответственности президента страны, премьер-министра или министра, отвечающего за вопросы равенства.

68. Обеспечение координирующему органу такого места в структуре государственной власти необходимо для обретения им "политической легитимности", авторитета и политических полномочий не только для осуществления конкретных действий, но прежде всего для координации процесса интеграции гендерного равенства во все сектора и программы.

69. Эти полномочия по координации также должны быть предоставлены другим механизмам, созданным на других уровнях - региональном, провинциальном или местном, - с тем чтобы политика, осуществляемая на этих уровнях, также следовала единому и согласованному подходу в вопросах обеспечения равноправия.

70. Для выполнения этой координирующей функции необходим потенциал для создания соответствующих сетей и налаживания работы "по горизонтали" в сотрудничестве со всеми департаментами и секторами, как на национальном уровне, так и на других уровнях, где действуют такие механизмы. С учетом этой перспективы основополагающее значение приобретает наличие координационных центров по проблеме обеспечения равноправия (советников по вопросам равенства, отделов по вопросам равенства или аналогичных структур). Кроме того, важным становится институционализация таких функций за счет формирования межучрежденческих или межсекторальных структур с конкретным мандатом в области планирования и оценки результатов программ и мероприятий.

71. В отношении ресурсов следует подчеркнуть, что деятельность институциональных механизмов обеспечения равенства будет эффективной только при наличии адекватного уровня подготовки технического персонала, обладающего специальными знаниями и опытом работы в сфере гендерного равенства, а также вспомогательного и административного персонала. В плане финансовых ресурсов никакой механизм не может выполнять своих функций до тех пор, пока в государственном бюджете не предусмотрено выделение ему адекватных бюджетных ассигнований. В зависимости от обстоятельств они могут быть дополнены финансированием конкретных мероприятий или проектов, однако основное бремя в этой области ложится на государственные органы власти – национального и других уровней, - поскольку проблема равноправия женщин и мужчин носит общесоциальный характер, и в этой связи за ее решение отвечают именно эти органы.

72. Что касается роли институциональных механизмов, то им необходимо: отказаться от защиты исключительно женщин и рассматривать проблемы обоих полов; отказаться от проведения только конкретных мероприятий и перейти к общим действиям с

привлечением новых слоев и в новых областях; перейти от преимущественной разработки правил и норм к одновременному учету реального опыта мужчин и женщин, а также к анализу последствий принимаемых мер и решений на их повседневную жизнь.

73. При определении круга ведения и функций институциональных механизмов также необходимо подчеркнуть некоторые основополагающие принципы.

74. Эти механизмы должны обладать четким мандатом, который предоставит им полномочия и необходимую легитимность для осуществления своих функций. Последние должны включать в себя два широких направления действий, которые в настоящее время признаны основными, а именно:

a) реализацию конкретных программ, включая, при необходимости, позитивные меры, в определенных областях, признанных ключевыми в плане улучшения положения женщин и достижения равенства;

b) поощрение, мониторинг и оценка стратегии интеграции вопросов гендерного равенства во все общие стратегии и программы.

75. В этом свете конкретные функции институциональных механизмов можно определить, например, следующим образом:

a) регулярный анализ и оценка положения женщин и мужчин во всех областях, прежде всего в ключевых сферах для улучшения положения женщин или обеспечения равенства;

b) разработка и осуществление конкретных проектов по улучшению положения женщин, включая программы позитивных действий в важнейших областях (например, программы развития правовой грамотности, информационно-пропагандистская деятельность, создание потенциала, профессионально-техническая подготовка, просвещение в политических вопросах, борьба с насилием и т.д.);

c) подготовка законодательства по борьбе с дискриминацией и обеспечению равных возможностей в тех случаях, когда оно отсутствует, а также систематический пересмотр действующих и разрабатываемых нормативных актов на предмет уделения в них должного внимания гендерным аспектам;

d) систематический анализ политики и программ с точки зрения гендерной перспективы как на этапе их планирования, так и на стадиях осуществления и оценки;

e) разработка и поощрение учебных программ по вопросам равноправия женщин и мужчин, ориентированных на высший эшелон государственного управления, старших должностных лиц и других соответствующих сотрудников на различных уровнях принятия решений;

f) разработка и/или поощрение адекватных методов и инструментов анализа и оценки в целях: i) получения четкого представления о положении женщин и мужчин во всех областях жизни общества, включая использование сведений и статистических данных в разбивке по признаку пола, а также соответствующих новых количественных и качественных показателей и объективных критериев оценки; ii) осуществления гендерной интеграции и оценки ее воздействия; разработки руководящих указаний для оценки гендерного воздействия, гендерного обоснования, гендерного финансирования и планирования, гендерной проверки любой политики и т.д.;

g) регулярное распространение результатов и положительного опыта, а также представление регулярных докладов о достигнутом прогрессе, направляемых соответствующим национальным и международным органам.

76. Налаживание связей с организациями гражданского общества постепенно получает признание в качестве одного из важных направлений работы институциональных механизмов по обеспечению равенства. Принятая недавно рекомендация об интеграции гендерного измерения делает такое сотрудничество еще более необходимым и важным.

77. Общественные, женские и любые другие организации, ставящие своей целью обеспечение равенства, могут оказывать значительную поддержку институциональным механизмам. Следует отметить, что в структуре правительства или органов государственного управления эти механизмы зачастую выполняют очень трудную задачу, поскольку они должны подвергать критике существующую социальную организацию и глубоко укоренившиеся традиции и обычаи, на которых она основывается. В этой связи институциональные механизмы могут получить весьма значительную поддержку со стороны вышеупомянутых организаций, которые знакомы с такими вопросами, стремятся к их решению, а также выдвигают соответствующие требования и предложения. Политика налаживания диалога, обмена мнениями и сотрудничества с организациями гражданского общества является основополагающей двусторонней стратегией для успешного достижения целей обеспечения равенства.

78. Осознание этого факта и разработка интеграционной философии привели к официальной институционализации такого сотрудничества либо путем включения

представителей НПО в консультативные советы и другие аналогичные органы, либо посредством разработки процедур регулярных консультаций.

79. Этим курсом необходимо следовать и в дальнейшем, с тем чтобы привлекать знания и опыт НПО к определению сфер деятельности, разработке политики, определению приоритетов, оценке прогресса и т.д. В практическом плане это предполагает привлечение НПО, прежде всего тех, которые занимаются вопросами положения женщин, обеспечения равноправия или прав человека, к разработке и осуществлению планов действий или конкретных проектов, а также к составлению национальных докладов о достигнутом прогрессе, включая доклады, подлежащие представлению в Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин. Это также предполагает техническую и финансовую поддержку институциональными механизмами осуществляемых этими организациями проектов, которые направлены на выполнение задач обеспечения равенства.

80. В процессе реализации поставленных целей институциональные механизмы должны также рассматривать в качестве весьма важной в этом плане задачи необходимость налаживания связей с другими "действующими лицами" общества, прежде всего средствами массовой информации и исследовательскими институтами.

81. Что касается средств массовой информации, то с учетом их независимости и свободы действий, важно налаживать сотрудничество с их работниками, просвещая их в вопросах гендерного равенства и соответствующих последствий для социальной организации, с тем чтобы они могли донести эти проблемы до общественного мнения.

82. Большое значение имеет также тесное сотрудничество с научно-исследовательскими и академическими институтами, поскольку они могут внести значительный вклад не только в исследование программ обеспечения равенства, но и в разработку теоретических инструментов, в частности, в целях интеграции гендерной перспективы в общеполитические стратегии.

VI. ВЫВОДЫ

83. Рассмотрение программ обеспечения равенства в целом в качестве одного из вопросов системного характера, прежде всего с точки зрения интеграции гендерного измерения, будет иметь далеко идущие последствия для институциональных механизмов по вопросам равенства, их роли и задач, которые они призваны решать.

84. Поскольку институциональные механизмы обладают в основном консультативным статусом и им поручено разрабатывать предложения, проводить оценку, накапливать опыт и способствовать осуществлению научных проектов, то сами по себе они не могут добиться общего изменения, предусматриваемого интеграционной философией. Для этого необходимо, чтобы политические власти на всех уровнях признали, что данный вопрос является одним из политических и ключевых вопросов, требующих наличия сильной политической воли.

85. Институциональные механизмы могут содействовать выбору политического направления, определению политических приоритетов, переосмыслению существующих политических ценностей и концепций. В то же время эти вызовы должны найти свое отражение на уровне принятия политических решений.

86. У руля стоят мужчины; однако к ним должны присоединиться и женщины. Интеграционная стратегия в долгосрочном плане ставит вопрос о расширении прав женщин и их равном участии в процессе принятия решений. Этот аспект является решающим, и он также должен рассматриваться институциональными механизмами по обеспечению равенства. Необходимо пересмотреть существующее положение, когда властвуют мужчины, что создает неблагоприятные условия для продвижения по пути обеспечения равенства.

87. В настоящее время достижение равенства является одним из политических вопросов, тесно связанных с необходимостью установления и должного функционирования демократии, а также с поощрением и защитой основных прав.

88. Именно в этом свете и с учетом политической воли, требуемой от лиц, принимающих решения на всех уровнях, необходимо рассматривать вопрос институциональных механизмов обеспечения равноправия как на современном этапе, так и в будущем.

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] "Платформа действий", пункт 201.

[2] Информация почерпнута в основном из ответов на вопросник Организации Объединенных Наций относительно осуществления Пекинской платформы действий, из последних докладов Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин и Руководства Организации Объединенных Наций 1999 года о национальных механизмах по улучшению положения женщин. Особая благодарность выражается Отделу по

вопросам равенства между женщинами и мужчинами Совета Европы, который предоставил первые предварительные результаты обследования механизмов обеспечения равноправия в государствах - членах этой организации.

[3] "National machinery to promote equality between women and men in central and eastern European countries: establishing, implementing and making use of national machinery to promote equality – proceedings of an international workshop". Strasbourg, Council of Europe, 1998, p. 133.

[4] "Gender mainstreaming: conceptual framework, methodology and presentation of good practices – final report of the Group of Specialists on Mainstreaming". Strasbourg, Council of Europe, 1998, p. 16

[5] Подробный анализ процесса создания институциональных механизмов в центральной и восточной Европе и в странах СНГ см. в информационном документе ПРООН, представленном на совещании (документ E/ECE/RW.2/2000/BP.1).