

Оксана Ерофеева, Мирослав Кобаса

ГЕНДЕРНЫЙ АНАЛИЗ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ



В партнерстве с ПОО «Фонд им. Льва Сапеги»

Минск
«Медисонт»
2019

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG

ГЕНДЕРНЫЙ АНАЛИЗ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ

Содержание

	Предисловие.....	2
	Введение.....	3
1.	Суть гендерного анализа и преимущества его использования в системе местного управления и местного самоуправления	5
2.	Методические подходы к проведению гендерного анализа	11
3.	Гендерный анализ в системе местного управления Беларуси	18
4.	Гендерный анализ в системе местного самоуправления в Беларуси	24
5.	Перспективы использования гендерного анализа в местном управлении и самоуправлении Республики Беларусь	30
6.	Возможности использования гендерного аудита в практике работы белорусских организаций	36
7.	Выводы и предложения по использованию гендерного анализа в сфере местного управления и самоуправления	38
	Список источников.....	41

Предисловие

В данной публикации авторы раскрывают для общественности суть гендерного анализа и преимущества его использования в системе местного управления и самоуправления. При этом особое внимание уделено формулированию предложений и рекомендаций касательно интеграции гендерного подхода в деятельность органов местного управления и самоуправления в Республике Беларусь, что иллюстрируется на примерах практической реализации гендерного анализа в странах Европы, Африки, а также соседних с Беларусью государствах.

Публикация ориентирована на широкую публику и рекомендована депутатам, экспертам, исследователям, а также активистам некоммерческих организаций.

ВВЕДЕНИЕ

Достижение гендерного равенства в качестве глобальной задачи зафиксировано в Целях развития тысячелетия ООН. А в Повестке дня ООН на 2030 год примерно четверть всех показателей по Целям в области устойчивого развития (ЦУР, англ. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development) — 53 из 230 — прямо или косвенно затрагивают аспекты гендерного равенства. В дополнение к пятой цели — «Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек» — другие цели также касаются всеобъемлющего комплекса гендерных вопросов, в том числе гендерных аспектов бедности, здравоохранения, образования, водоснабжения, занятости, общественной безопасности, изменения климата и других.

Во многих программных документах и формулировках целевых ориентиров сегодняшнего дня гендерное равенство уже стало привычным понятием. В целом это свидетельствует и о приоритетности данной проблемы, и о наличии интереса к ней. Достижение гендерного равенства необходимо для обеспечения конкретных позитивных изменений в субъективных и объективных показателях благосостояния, а также для повышения эффективности использования финансовых ресурсов. Однако для выполнения этой задачи на практике недостаточно лишь общей формулировки целей и благих намерений.

Мы живем не только в конкретной стране, но и на конкретной территории этой страны. Так, успешное удовлетворение органами управления и местными организациями ежедневных потребностей женщин и мужчин в социальных услугах имеет критическое значение для обеспечения высокого уровня жизни.

В соответствии с принятыми международными документами Республика Беларусь определяет гендерное

равенство как один из своих приоритетов и формирует национальную гендерную политику, которая, однако, на сегодняшний день является несколько фрагментарной. У большинства государственных служащих и руководителей отсутствует понимание того, что такое гендерный подход и зачем он нужен. Органы управления на всех уровнях фактически дистанцируются от гендерной повестки при формальном декларировании положений, предписываемых международными и национальными документами.

В настоящее время в практике работы органов управления в Беларуси не применяется гендерный подход к разработке планов и программ, не проводится гендерный анализ принимаемых решений. В стране мало специалистов, имеющих подготовку по гендерным вопросам, и практически отсутствует экспертное сообщество по гендерной тематике и исследованиям. «Практики не видят необходимости в повышении уровня своих теоретических знаний, которые позволяли бы им актуализировать гендерную проблематику в своей деятельности» (Бурова, Янчук, 2015).

Гендерная проблематика в крайне незначительном объеме включена в формальную систему образования, что обуславливает дальнейшую гендерную нечувствительность выпускников на всех ступенях образования; у молодых людей в рамках формальной системы образования не формируется понимание сущности гендерного (не)равенства и дискриминации.

Целью данной работы является выявление преимуществ использования гендерного анализа при принятии решений на местном уровне и определение возможностей применения гендерного анализа в системе местного (само)управления как необходимого условия повышения эффективности управления на местном уровне в Беларуси.

Настоящим исследованием авторы пытаются привлечь внимание широкого круга лиц — депутатов, специалистов, исследователей, активистов некоммерческих организаций, менеджеров — к проблеме гендерного равенства и возможным эффектам от внедрения гендерного подхода для социально-экономического развития, а также описать возможные методы гендерного анализа. Кроме того, в публикации показаны конкретные выгоды от применения гендерного анализа на разных уровнях управления. Также впервые предпринята попытка количественной характеристики ряда показателей, описывающих ген-

дерные особенности распределения власти в системе местного управления и самоуправления в Беларуси.

В настоящей публикации органы местного управления и местного самоуправления рассматриваются отдельно, в отличие от принятого обобщенного совместного их описания. Это сделано сознательно, чтобы показать и далее проанализировать особенности формирования таких органов, их роль в принятии решений с учетом действующего законодательства Республики Беларусь и возможности интеграции гендерного подхода в их деятельность.

1

СУТЬ ГЕНДЕРНОГО АНАЛИЗА И ПРЕИМУЩЕСТВА ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Понятие гендера (англ. gender, от лат. genus — род, пол) тесно связано с социальной стратификацией общества, при которой в традиционных обществах гендерные отношения закрепились на политическом, социальном и экономическом превосходстве мужчин. За последние десятилетия эти доминанты были пересмотрены, что и нашло свое отражение в политических и социальных гендерных дискурсах. Так, задачи Повестки дня ООН включают вопросы участия женщин в политической жизни и их влияния в обществе, расширения экономических прав и возможностей женщин, улучшения условий труда, доступа к услугам в области охраны сексуального и репродуктивного здоровья и обеспечения соответствующих прав, образования для представителей дискриминируемых групп, безопасности женщин, в частности борьбы со всеми формами насилия по признаку пола.

Синергетический эффект от достижения гендерного равенства для экономического роста и повышения благосостояния в свете Целей устойчивого развития подтверждает ряд публикаций. Например, в статье Карпуненковой О.¹ со ссылкой на исследования, проведенные в разных странах, показано, что если женщины смогут получать зарплату наравне с мужчинами и занимать аналогичные должности, ВВП США вырастет на 9%, ЕС — на 13%, Японии — на 16%. Участие женщин в советах директоров положительно влияет на рост стоимости акций компаний, сокращает воздействие кризисов на функционирование организаций.

Беларусь достаточно много инвестирует в развитие интеллектуального потенциала населения, как мужчин, так и женщин. Однако уже на уровне рынка труда бросается в глаза значительный гендерный разрыв в условиях и возможностях. Кирилл Рудый, исследуя причины гендерного неравенства на рынке труда Беларуси, выделяет следующие: длительный отпуск по уходу за ребенком; более ранний выход женщин на пенсию; социальные гендерные стереотипы. В статье

«Гендерные факторы роста экономики Беларуси»² он оценивает влияние гендерных факторов (таких, как сокращение продолжительности отпуска по уходу за ребенком с трех до двух лет и повышение пенсионного возраста женщин) на экономический рост Беларуси до 2020 г. и, базируясь на демографических и макроэкономических прогнозах НИЭИ Министерства экономики Республики Беларусь и данных Белстата, с использованием экономико-статистических моделей рассчитывает возможный резерв прироста ВВП Республики Беларусь за счет совместного влияния названных факторов на уровне около 3% ежегодно (на период 2016–2020 гг. — почти 13%).

Одним из действенных инструментов внедрения гендерно чувствительной политики является гендерный анализ (ГА), позволяющий учитывать интересы, возможности и потребности разных групп женщин и мужчин во всех сферах жизни общества, а также эффективно использовать бюджетные средства для достижения таких результатов. В ходе ГА исследуются характерные для женщин и мужчин конкретные виды деятельности, условия существования, потребности, их доступ к ресурсам и контроль над ресурсами, а также доступ к выгодам развития и к процессам принятия решений. Гендерный анализ предполагает изучение всех этих взаимосвязей и других факторов в более широком социальном, экономическом, политическом и экологическом контексте, с углубленным рассмотрением особенностей и причин распределения власти. Методы гендерного анализа могут быть применены также к оценке процессов в таких функциональных сферах, как планирование человеческих ресурсов и разработка государственных бюджетов.

Гендерный анализ исследует и выделяет взаимоотношения женщин и мужчин в обществе и неравенство в этих отношениях, задавая вопросы:

- кто чем занимается?
- кто чем владеет?

¹ Карпуненкова О. Матриархат и светлое будущее. Что дают экономике женщины-руководители? // РБК. — Июль 2012. — С. 16–18.

² Рудый К.В. Гендерные факторы роста экономики Беларуси // Белорусский экономический журнал. — 2015. — №4. — С. 23–32.

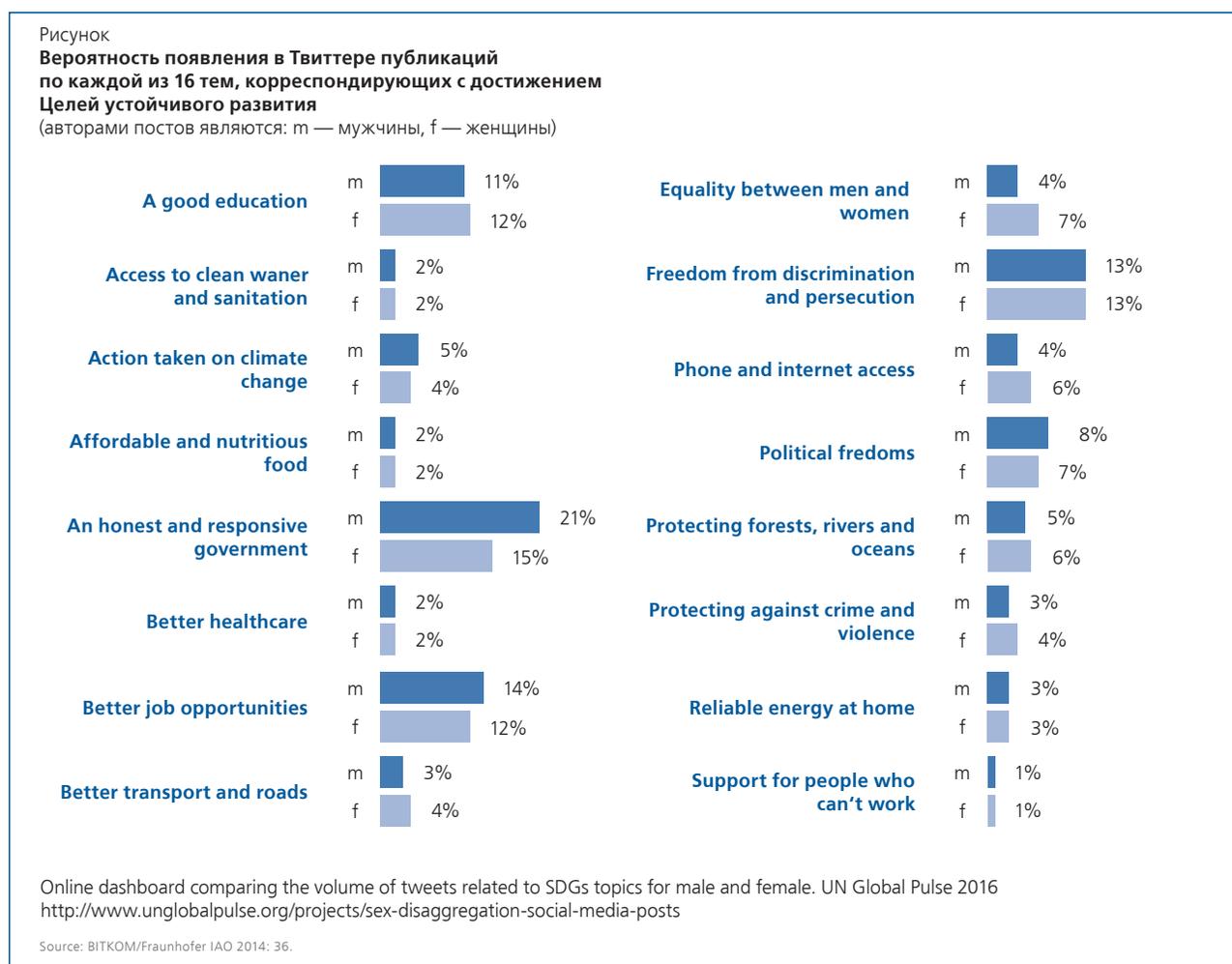
- кто и как принимает решения?
- кто выигрывает?
- кто проигрывает?

В процессе анализа по указанным направлениям управленцы и исследователи также получают представление о характеристиках мужчин и женщин в обществе. ГА рассматривает связь властных отношений в семье с отношениями на международном, государственном, рыночном и местном уровнях / на уровне местного сообщества. Все характеристики неравенства женщин и мужчин анализируются также в зависимости от таких показателей, как социальный класс, раса, этническая и религиозная принадлежность, наличие инвалидности и других.

Решения, принимаемые мужчинами и женщинами, могут сильно отличаться при одинаковых начальных условиях, а значимость тех или иных вопросов для разных гендерных групп неодинакова. Так, например, в проекте «Sex disaggregation of social media posts» (UN Global Pulse, 2016), проведенном UN Global Pulse, Data2X и Лейденским университетом, выявлены су-

щественные отличия в тематических областях, которые мужчины и женщины считают значимыми при размещении публикаций в социальных сетях (анализ проводился на основе постов в сети Twitter)³. Согласно результатам исследования, женщины гораздо чаще, чем мужчины, затрагивают темы улучшения качества работы транспорта и дорожной сети, хорошего образования, равенства между мужчинами и женщинами, защиты окружающей среды, защиты от преступности и насилия, доступа к телефонной связи и сети Интернет. Мужчины чаще, чем женщины, высказываются по вопросам противодействия изменениям климата, некоррупцированного и ответственного правительства, улучшения возможностей на рынке труда, политических свобод. Как свидетельствует исследование, вопросы недискриминации и защиты от преследований в одинаковой степени важны и для женщин, и для мужчин (см. рисунок ниже).

При разработке мероприятий социально-экономической политики в основе принятия решений часто лежит предположение об их гендерной нейтральности. Однако целый ряд исследований свидетельствует о



3 Gender Equality and Big Data. Making gender data visible 2018. UN Women, p. 18. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://undg.org/wp-content/uploads/2018/02/Gender-equality-and-big-data-en.pdf>.

том, что такая нейтральность — лишь кажущаяся, а представление об одинаковом воздействии одних и тех же мероприятий на представителей различных гендерных групп — ошибочно.

Так, зачастую специалисты по финансовому планированию считают, что поскольку расчет статей бюджета зависит от численности населения, то это и является залогом равенства для всех. Сложность возникает из-за отсутствия понимания гендерных различий в практических потребностях мужчин и женщин и механизмов отражения этих различий в финансовых планах, бюджетах. По сути, речь идет о восприятии бюджета как «гендерно нейтрального», а на практике это, как правило, означает, что мы имеем дело с «гендерно слепым» бюджетом, который таким образом даже закрепляет существующие дискриминационные практики. Например, жесткая бюджетная политика, приводящая к сокращению государственных расходов на социальные услуги, в частности здравоохранение, водоснабжение и санитария, а также социальные субсидии, может привести к увеличению неоплачиваемой работы женщин на дому, поскольку женщины пытаются компенсировать сокращение социальных услуг, еще более повышая интенсивность своей работы в домашнем хозяйстве (Deere, Antrobus, Bolles, & Melendez, 1990; Floro, 1995; Elson & Cagatay, 2000). Тогда как государственные инвестиции в социальную инфраструктуру, которые улучшают доступ к воде и санитарии, позволяют женщинам выделить больше времени для участия в оплачиваемой занятости, что может не только улучшить положение женщин в семье, но и повлиять на их собственное благосостояние и уровень жизни их детей, тем самым — стимулируя долгосрочный рост производительности труда (Agenor et al., 2014, S. Seguino, 2008). А вот программы, направленные на расширение сети социальной защиты, например программы денежных трансфертов, особенно эффективны для улучшения показателей благосостояния семьи и детей, когда ресурсы в домашнее хозяйство направляются через женщин, а не мужчин (Skoufias & McCafferty, 2001; Adato & Hoddinott, 2007)⁴. Так, исследования Марка Пита и Шахидура Хандкера «Влияние групповых кредитных программ на бедные семьи в Бангладеш: имеет ли значение пол участников?» показали, что в программах микрокредитования с целью повышения уровня жизни на каждые 100 дополнительных таков (денежная единица Бангладеш), выданных женщинам, ежегодное потребление и затраты семьи возрастали в среднем на 18 таков, а при получении этой же суммы мужчинами — лишь на 11 таков. Кроме того, если оценивать влияние выданных кредитов на ряд ключевых показателей уровня жизни (затраты семьи; неземельное

имущество, находящееся во владении женщин; трудовые ресурсы мужчин и женщин; показатели обучения мальчиков и девочек), то при выдаче кредитов женщинам отмечалось положительное влияние на все рассматриваемые параметры, а если кредитополучателем является мужчина — такой результат выявлялся только в одном из шести случаев⁵.

В настоящее время более 90 стран мира внедряют различные гендерные бюджетные инициативы, охватывающие гражданское общество, правительства и международные организации. Опыт этих стран свидетельствует, что гендерное бюджетирование⁶ способствует повышению качества услуг для населения, более четкому распределению бюджетных расходов с учетом потребностей конкретного потребителя, повышению темпов экономического развития территорий, а также эффективному использованию имеющихся ресурсов⁷.

Таким образом, в социально-экономической политике необходимо учитывать гендерные факторы на всех стадиях принятия решений. Углубленный анализ фундаментальных причин гендерного неравенства может указать на потенциальные политические и программные ответные меры.

Гендерный анализ может стать эффективным инструментом по трем направлениям:

- разработка целенаправленных мероприятий для детальной идентификации целевых групп;
- интеграция вопросов обеспечения гендерного равенства в национальные, региональные и местные программы и проекты, использование гендерного подхода при обосновании всех социально-экономических решений;
- стимулирование и активизация общественного диалога по вопросам гендерного равенства.

Обоснованные с использованием инструментов ГА управленческие решения, содействующие достижению гендерного равенства, могут дополняться принятием специальных планов действий по обеспечению гендерного равенства на национальном либо региональном уровне.

Для укрепления гендерного равенства необходимо выраженное политическое намерение. Однако и политики, и местные власти нуждаются в практических

⁴ См.: Pickbourn, L., Ndikumana, L. The Impact of the Sectoral Allocation of Foreign aid on Gender Inequality// Journal of International Development. Volume 28, Issue 3, April 2016.

⁵ Нуреев Р.М. Экономика развития: модели становления рыночной экономики: учебник / Р.М.Нуреев. 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. — С. 335–339

⁶ Вопросы гендерно ориентированного бюджета затронуты в последующих разделах публикации, однако их детальное исследование в рамках настоящего исследования не предусмотрено.

⁷ См.: Гендерные аспекты бюджетирования на местном уровне. Практическое пособие. — К., 2012. — С. 2. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/09513.pdf>.

Пример

Расчет дефицита финансирования для реализации Национального плана действий по гендерному равенству в Кыргызстане

В Кыргызстане группой экспертов были оценены затраты на мероприятия, необходимые для реализации Национального плана действий по обеспечению гендерного равенства на 2012–2014 годы. Вмешательства, необходимые для реализации НПД, были разбиты на разделы: виды деятельности, услуги, персонал или ресурсы; определено предполагаемое время, необходимое для выполнения мероприятия. Группа рассчитала затраты на мероприятия и задачи, используя установленные государством нормативы для расчета среднемесячной заработной платы, расходов на транспорт, оплаты профессиональных услуг и обучения и т.п. Общая стоимость НПД была рассчитана путем суммирования всех затрат по различным мероприятиям. Далее требуемые затраты были сопоставлены с объемами средств, уже выделенных из государственного бюджета, а также планируемых к финансированию по сметам. В результате расчетов был выявлен дефицит финансирования в размере 90%, при этом ассигнования были выделены только на 10% мероприятий НПД.

Источник: Resource book for mainstreaming gender in UN common programming at the country level, p. 37. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://undg.org/document/resource-book-for-mainstreaming-gender-in-un-common-programming-at-the-country-level/>.

инструментах воплощения этого намерения в жизнь. Комплексная интеграция гендерного подхода в управление базируется на осуществлении гендерного анализа, предполагающего всеобъемлющий учет гендерных факторов, а также определении ожидаемых результатов с точки зрения усиления гендерного равенства.

Использование ГА необходимо также для определения наилучшей стратегии действий (например, необходимо ориентироваться на конкретную проблему или социальную группу, когда результаты ГА подтверждают, что такое воздействие будет наиболее эффективным; либо ГА позволяет определить группу стейкхолдеров, имеющих ключевое значение в проблемной области).

Кроме того, ГА используется на этапе мониторинга гендерных последствий принимаемых решений, включая оценку и проведение исследований, развитие гендерной чувствительности субъектов управления.

Процедуры, схемы, показатели для проведения ГА могут различаться в зависимости от контекста (здравоохранение, образование и т.д.), но основные его элементы остаются неизменными. Важно, чтобы ГА проводился во всех сферах принятия решений — для обеспечения тщательного анализа гендерного влияния результатов и показателей, разрабатываемых во всех тематических областях.

Логика гендерного анализа предполагает:

- выявление наличия гендерного разрыва, изучение стимулирующих и сдерживающих факторов гендерного равенства, а также определение потенциального воздействия (как положительного, так и отрицательного) тех или иных мероприятий на стратегические гендерные интересы;

- воздействие на выявленные диспропорции с помощью целевых мероприятий, выделение бюджетных и других ресурсов;
- мониторинг воздействия (с использованием гендерных индикаторов, отчетов и т.п.).

Инструменты гендерного анализа, обычно формулируемые в виде вопросов, помогают систематически осмысливать влияние гендерных различий и неравенства на ключевые социально-экономические показатели и благосостояние человека, уровень его здоровья и др. Разработано множество опросников: например The Gender Equality Capacity Assessment Tool, инструмент оценки потенциала гендерного равенства, составленный Учебным центром ООН для женщин и обновленный в 2016 году. В ходе ГА могут использоваться различные методы⁸.

С помощью ГА можно получить данные, позволяющие:

- выделить наиболее значимые для представителей различных социально-демографических групп вопросы социально-экономической политики;
- включить эти вопросы в основную «повестку дня» тех учреждений и организаций, которые существенным образом влияют на жизнь женщин и мужчин (или хотя бы стимулировать этот процесс)⁹.

Применение ГА позволяет эффективно использовать статистику для устранения неравенства, генерировать информацию, необходимую для планирования и программирования мер политики, принятия управленческих решений, а также вовлекать граждан в процессы

⁸ Методические подходы к проведению гендерного анализа рассмотрены в разделе 2.

⁹ См.: March, C., Smyth, I., Mukhopadhy, M. A Guide to Gender Analysis Frameworks. Oxfam GB, 2005, p. 17–18.

принятия решений. Ключевыми факторами учета гендерной проблематики в принятии решений являются глубокое знание национального и локального контекста, наличие гендерно чувствительных индикаторов и использование гендерно чувствительных подходов в управленческой деятельности.

Для надежного гендерного анализа требуются качественные данные из нескольких источников, а также учет гендерных стереотипов, которые, например, ограничивают занятость женщин определенными ролями и неоплачиваемой работой, сужая при этом их возможности для развития потенциала, участия в принятии решений. ГА показывает, как преодолеть гендерный разрыв в участии в рабочей силе и перекося в оплате труда.

В ГА необходимо использовать соответствующие гендерно чувствительные показатели, которые помогают измерить влияние конкретного мероприятия, проекта или программы на гендерные изменения в обществе. Гендерно чувствительные индикаторы включают:

- индикаторы с разбивкой по полу и возрасту — отдельные показатели для мужчин и женщин по конкретному параметру. Включение целей и базовых показателей, учитывающих гендерные аспекты, критически важно даже для оценки результатов мероприятий, которые непосредственно не учитывают гендерные аспекты. Например: процент грамотных женщин и мужчин 15–24 лет;
- гендерные показатели, специфичные для женщин или мужчин, или проблемы, связанной с гендерным равенством. Например: процент женщин, подвергающихся физическому насилию со стороны партнера.

Гендерно слепые показатели, напротив, не дифференцируют женщин и мужчин (например: уровень грамотности людей в возрасте 15–25 лет).

В ряде случаев, в том числе и в Республике Беларусь, данные с разбивкой по полу и возрасту представлены лишь частично или вообще отсутствуют.

Источниками информации для ГА являются:

- данные из вторичных источников;
- быстрая оценка (скоринг) с использованием как количественных, так и качественных методов, таких как сбор данных на основе ведомостей государственных служб либо интервьюирование основных заинтересованных сторон;
- специализированная экспертиза;
- изучение знаний, отношений и практики;
- консультации с местными жителями (женщинами, мужчинами), работниками учреждений социальной сферы и органов (само)управления, представителями общественных организаций;
- отчеты некоммерческих организаций;

- данные из регионов или стран со схожим демографическим, культурным, политическим и экономическим контекстом.

В связи с резкими изменениями в объеме данных, скорости их получения, использованием новых технологий (мобильные телефоны, интернет вещей, социальные сети) можно говорить о «гендерной революции данных»¹⁰. Появляется возможность получить больше информации о гендерных группах, анализировать, например, информацию о мобильности, социальных взаимодействиях; экономической активности; понимать особенности локального воздействия и др.

Обратим внимание на ключевые моменты учета гендерной проблематики в управлении:

- учет гендерных факторов в любой сфере (здравоохранении, образовании, финансах и т.д.) означает изменение организационных структур, поведения, взглядов и практики, которые ранее наносили ущерб отдельным социальным группам либо дискриминировали их;
- граждане должны принимать участие в определении и реализации приоритетов политики;
- обеспечение гендерного равенства не является исключительно проблемой преодоления неравенства женщин по сравнению с мужчинами;
- учет гендерных факторов затрагивает как программные вопросы — определение степени влияния мер политики на женщин и мужчин (которое может быть различным), — так и процесс организации и процедур работы конкретных учреждений для предоставления программ и услуг в соответствии с принципами гендерного равенства;
- учет гендерной проблематики и имплементация гендерного подхода являются долгосрочным процессом, результаты которого будут проявляться поэтапно;
- процесс требует времени, приверженности и политической воли, ресурсов, партнеров и навыков гендерного анализа.

Деятельность по достижению гендерного равенства всегда предполагает использование механизмов межсекторного взаимодействия.

Проведение гендерного анализа — это не просто политически корректная фраза. Гендерный анализ также не имеет самоцелью уничтожение традиций или культурных или религиозных институтов. Он позволяет учесть национальные гендерные нормы, повышающие социальные риски либо воспроизводящие дискриминаци-

¹⁰ Gender Equality and Big Data. Making gender data visible 2018. UN Women, p. 2. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://undg.org/wp-content/uploads/2018/02/Gender-equality-and-big-data-en.pdf>.

онные практики, а также трансформировать институциональные механизмы в целях содействия гендерному равенству в осуществлении и мониторинге мероприятий публичной политики.

Шкала оценки мер политики с учетом гендерного фактора (Gender Responsive Assessment Scale, GRAS) включает пять уровней оценки политических мер. На первых двух уровнях мероприятия оцениваются как «препятствующие достижению гендерного равенства и справедливости» (фиксирующие гендерное неравенство либо игнорирующие гендерные нормы и отношения). Третий уровень, «гендерная чувствительность», выступает поворотным моментом: в политике или программах признаются важные последствия гендерных норм, ролей и отношений. Только когда политика или программа учитывают гендерные аспекты (гендерно специфичные или гендерно трансформирующие мероприятия), проявляются качественные изменения.

Так, гендерно чувствительные мероприятия учитывают гендерные нормы, роли и отношения и указывают на гендерную осведомленность, хотя зачастую корректирующие действия и не предпринимаются.

Гендерно специфические мероприятия рассматривают гендерные роли и отношения для женщин и мужчин и их влияние на доступ и контроль над ресурсами, целенаправленно предполагают удовлетворение специфических потребностей женщин и мужчин, а также облегчают женщинам и мужчинам выполнение обязанностей, возложенных на них в зависимости от их гендерных ролей.

Гендерно трансформирующие меры рассматривают гендерные нормы, роли и отношения для женщин и мужчин и их влияние на доступ и контроль над ресурсами, устраняют причины гендерного неравенства и включают способы преобразования негативно влияющих гендерных норм, ролей и отношений. Целью таких мероприятий часто является продвижение гендерного равенства. Они также содержат стратегические действия, способствующие изменениям во властных отношениях между женщинами и мужчинами (например: более широкое принятие решений в пользу дискриминируемой группы в обществе — для женщин по сравнению с мужчинами; для сельских жителей по сравнению с городскими и т.п.; расширение домашних обязанностей мужчин по сравнению с женщинами)¹¹.

¹¹ Resource book for mainstreaming gender in UN common programming at the country level, p. 31. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://undg.org/document/resource-book-for-mainstreaming-gender-in-un-common-programming-at-the-country-level/>.

2

МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ПРОВЕДЕНИЮ ГЕНДЕРНОГО АНАЛИЗА

Единого подхода к проведению ГА или его модели не существует в принципе, поскольку в разных странах и сферах жизнедеятельности фигурируют различные участники (правительство, парламентарии или неправительственные организации), приходится иметь дело с разными задачами, стратегиями, культурными традициями, уровнями исполнительной власти и политической ситуацией. Поэтому ряд авторов в разных странах разработали аналитические инструменты, которые могут использоваться в конкретных обстоятельствах.

Все методы ГА нацелены на обеспечение возможности интеграции в социальные исследования и разработку мер социально-экономической политики, принятие управленческих решений. Хорошо разработаны специфические методы ГА бюджета, но они не являются предметом описания в рамках настоящего исследования.

Поскольку в соответствии с логикой каждого из методов из огромного числа проблем детально рассматривается лишь ограниченное число факторов, считающихся важными, то каждый из них позволяет создавать только грубую модель реальности. Выбор факторов в любом конкретном подходе ГА отражает набор ценностей и предположений со стороны его автора. Исследователь может и должен преломлять и модифицировать их на основании собственного опыта и ценностей. Можно также использовать гибридные подходы, объединяя компоненты разработанных до настоящего времени методов. Гендерный анализ учитывает определенные факторы жизни женщин и мужчин, поэтому при нем важно учитывать, насколько это возможно, мышление, лежащее в основе гендерных рамок.

Выбор наилучшего подхода для ГА будет зависеть от поставленной задачи, контекста и доступных ресурсов.

Охарактеризуем кратко наиболее часто используемые подходы и методы ГА.

1. Гарвардский аналитический подход (Harvard Analytical Framework), также называемый «Структура гендерных ролей», был разработан Гарвардским институтом международного развития в сотрудниче-

стве с офисом USAID «Женщины в развитии» и впервые описана в 1984 году Кэтрин Оверхолт (Catherine Overholt) и другими. Отправной точкой послужило предположение о том, что для проектов по оказанию помощи в целях развития имеет больший экономический смысл выделять ресурсы как женщинам, так и мужчинам: эта позиция называется «подходом к повышению эффективности». Гарвардский аналитический подход используется для сбора информации от сообщества и домохозяйств. В нем описывается, кто выполняет каждое действие, кто имеет доступ и контроль над ресурсами, а также влияние на гендерные роли. Профиль деятельности отвечает на вопрос «Кто что делает?» для всех соответствующих продуктивных и репродуктивных задач. Профиль доступа и контроля определяет ресурсы, используемые в задачах, указанных в профиле активности, и определяет, кто имеет доступ к этим ресурсам и кто контролирует их использование. В нем также определяются преимущества, которые реализуются в результате каждого действия, и указывается, кто имеет доступ к этим преимуществам и контролирует их. В заключительном разделе «Факторы влияния» определяются факторы, обуславливающие различия ролей каждого пола, указанных в двух профилях. Они могут очерчивать области, где есть возможность изменить гендерные роли.

Будучи нейтральным и ориентированным на факты, этот метод полезен для начала обсуждения гендерных вопросов с людьми, которые обычно сопротивляются размышлениям о балансе сил между мужчинами и женщинами. Его хорошо использовать для аргументации с людьми, имеющими экономический стиль мышления.

Рассматриваемый подход фокусируется на проектах, а не на программах, и на эффективности, а не на результативности. Это не помогает определить стратегические гендерные потребности и не дает решений по изменению гендерного неравенства. Подход предполагает, что гендерные потребности должны удовлетворяться ради экономической эффективности, и придает меньшее значение понятиям справедливости, властных отношений или процессов принятия решений. Подход ведет к упрощению, игнорируя анализ субъектами ситуации и такие факторы, как раса,

класс, этническая принадлежность и другие типы отношений, которые необходимы для повышения эффективности. Не рассматриваются также разные типы домохозяйств в разных контекстах и на разных этапах их жизненного цикла.

2. Концепция планирования, ориентированного на людей (People-Oriented Planning Framework)

«Рамочная схема планирования, ориентированного на людей, в ситуациях с беженцами» (The Framework for People Oriented Planning in Refugee Situations), чаще называемая концепцией планирования, ориентированного на людей, основывается на Гарвардском подходе и предназначена для использования в чрезвычайных ситуациях. Эта концепция была разработана при финансовой поддержке Канадского агентства международного развития (CIDA).

Два названных метода хорошо использовать для сбора и анализа данных, которые затем послужат базой для любой стадии проектной деятельности и разработки мероприятий. Оба подхода используют микроуровневый анализ. Их трудно применить для изучения крупных регионов, где социальные и экономические условия жизнедеятельности людей значительно разнятся. Эти подходы могут быть полезны для начала работы над гендерной проблематикой, поскольку они в большей мере опираются на факты. Данные методы часто используются в сочетании со схемой Мозер, поскольку она позволяет включить в рассмотрение концепцию стратегических гендерных интересов.

3. Схема гендерного анализа по Мозер

Кэролайн Мозер разработала так называемую Moser Framework для гендерного анализа в 1980-х годах, работая в отделе планирования развития Лондонского университета. Сотрудничая с Карен Леви, она расширила ее подход до методологии гендерной политики и планирования. Система Мозер следует принципу «Гендер и развитие»¹², подчеркивая важность гендерных отношений, и предполагает сбор количественных эмпирических фактов. ГА по этой схеме предусматривает определение гендерных ролей, оценку гендерных потребностей, распределения контроля над ресурсами и принятия решений в домашнем хозяйстве, планирование для сбалансирования тройной роли, различия между разными целями вмешательства и вовлечение в планирование женщин и организаций, учитывающих гендерные аспекты.

Логика ГА по Мозер такова:

1. Определение гендерных ролей / тройная роль (репродуктивная, производительная,

—

¹² Подход «Гендер и развитие» ставит под сомнение многие предположения, лежащие в основе традиционных методов планирования. Это самостоятельная методология, которая позволяет удовлетворить потребность в стратегиях для интеграции гендерных аспектов во все виды мероприятий политики.

организационно-общественная деятельность).

2. Оценка гендерных потребностей. Включает в себя выявление практических и стратегических гендерных потребностей женщин — тех потребностей, которые у них есть в результате их роли, задач и обязанностей; и тех потребностей, которые, в случае их удовлетворения, позволили бы женщинам лучше бороться с существующим гендерным неравенством.
3. Распределение контроля над ресурсами и принятием решений в домашнем хозяйстве (Кто что контролирует? Кто что решает? Как?)
4. Планирование баланса тройной роли
5. Дифференциация стратегических подходов и целей вмешательства (социальное обеспечение, справедливость, борьба с бедностью, развитие экономического потенциала, участие в принятии решений)
6. Вовлечение женщин, а также организаций и отдельных лиц, способствующих осознанию гендерных отношений, в процесс планирования и принятия решений.

Схему полезно использовать для планирования на всех уровнях, от проектного до государственного, а также на тренингах по гендерным вопросам для повышения осведомленности о подчиненной роли женщин, в частности их неравной рабочей нагрузке, и для поиска потенциальных способов преодоления проблем.

4. Матрица гендерного анализа (МГА, Gender Analysis Matrix), разработана Рани Паркер (Rani Parker). Основная идея подхода — партисипативное планирование, позволяющее обеспечить гибкость в ситуациях, когда сбор данных затруднен.

Основные принципы МГА:

- все необходимые знания для гендерного анализа существуют среди людей, чьи жизни являются предметом анализа;
- гендерный анализ не требует технической экспертизы тех, кто находится за пределами сообщества (они могут выступать лишь в качестве фасилитаторов);
- гендерный анализ служит стимулом к изменениям в социально-экономической политике только в том случае, если осуществляется членами самой группы, которая является объектом программного воздействия.

Анализ выполняется на четырех «уровнях» сообщества: женщины, мужчины, домашние хозяйства и общество. В МГА рассматривается влияние на четыре области: труд, время, ресурсы (как доступ, так и контроль), а также социокультурные факторы.

Труд: характеристики относятся к изменениям в задачах (например, получение воды из реки), требуемому уровню навыков (квалифицированный или неквали-

Таблица 2.1.
Матрица гендерного анализа (шаблон)

	Труд	Время	Ресурсы	Культура
Женщины				
Мужчины				
Домашнее хозяйство				
Сообщество				

фицированный труд, формальное образование, обучение) и трудоспособности (Сколько людей выполняют задачу и сколько они могут сделать? Нужно ли нанимать рабочую силу или эту работу могут выполнять члены семьи?).

Время: исследование описывает изменения количества времени, необходимого для выполнения задачи, связанной с проектом или деятельностью.

Ресурсы: речь идет об изменениях в доступе к ресурсам (доходам, земле и кредитам) в результате реализации проекта и степени контроля над изменениями в ресурсах (более или менее) для каждой анализируемой группы.

Социокультурные факторы: эти параметры относятся к изменениям в социальных аспектах жизни участников (включая изменения в гендерных ролях или статусе) в результате проекта.

Однократное использование МГА обеспечит только представление о ситуации в статике. Однако повторяя анализ с использованием МГА, можно отследить динамику негативных и позитивных эффектов и изменений, обусловленных действием конкретных мероприятий на уровне местных сообществ.

МГА помогает предвидеть возможное сопротивление принимаемым решениям и снижает риск их невыполнения, в первую очередь — за счет участия заинтересованных субъектов в самом процессе анализа и планирования.

Уровни анализа в МГА включают в себя как мужчин, так и женщин, поэтому МГА можно использовать в ситуациях, когда целевой группой политики являются мужчины или мальчики — в связи с их конкретным опытом гендерного разделения труда и власти (например, работа с военнослужащими, уволенными в запас, в проектах по борьбе с насилием и т.п.).

МГА является очень полезным инструментом оценки воздействия мероприятий политики / программ. Это эффективный способ определения локальных индикаторов воздействия, основанный на самооценке тех, чьи интересы затрагиваются.

Заполнение МГА может быть относительно быстрым способом сбора сложных и всесторонних данных, однако требует присутствия опытного фасилитатора. Фасилитатор в процессе заполнения МГА должен напоминать, что каждая категория анализа включает в себя множество аспектов, а не только самые очевидные. Например, «труд» включает навыки, а также обучение, в «ресурсах» следует различать доступ и контроль, а категория «культурные факторы» может включать в себя все, что делается для продолжения и/или расширения существующих социальных связей.

Среди слабых сторон МГА отмечают то, что этот метод не учитывает ограничения, налагаемые внешними институциональными факторами. Кроме того, существует риск ошибки — участники анализа могут опасаться свободно отвечать на вопросы.

5. Анализ возможностей и слабых сторон (Capacities and Vulnerabilities Analysis Framework)

Метод был разработан в рамках исследовательского проекта в Гарвардском университете, причем некоторые из авторов также работали над Гарвардской аналитической платформой. Так же, как и концепция ориентированного на людей планирования (метод 2), анализ возможностей и слабых сторон разработан специально для использования в программах планирования гуманитарной помощи и для обеспечения готовности к стихийным бедствиям с учетом долгосрочных потребностей человеческого развития. В основу подхода положена идея, что влияние кризиса на людей и их реакция на этот кризис определяются их сильными и слабыми сторонами (или возможностями и уязвимыми местами). Кризис становится катастрофой, когда он опережает способность общества справляться с ситуацией. В долгосрочной перспективе предпринимаемые меры должны быть направлены на повышение потенциала людей и снижение их уязвимости.

В рамках анализа рассматриваются материальная, социальная и поведенческая сфера, описываемые с помощью ответов на такие вопросы:

- Каким образом мужчины и женщины в сообществе были / являются физически или материально уязвимыми?

Пример использования МГА:

Питьевая вода в Улед Хамуда (Ouled Hamouda)

В сообществе Улед Хамуда в городе Махтар в западной части Туниса для обеспечения семей питьевой водой женщины должны были идти два километра по очень крутой, грязной тропе до источника. Дважды в день они наполняли емкости водой и несли 20-литровые баки, поднимаясь по крутому холму. От такой работы не освобождались даже беременные или больные женщины. Если женщина не могла оставить маленьких детей в доме — их она также несла на себе.

Тунисский фонд развития сообщества (Tunisian Foundation for Community Development) выполнял проекты по развитию в 22 сообществах в Тунисе, в т.ч. в Улед Хамуда. В каждом из сообществ организовывались т.н. «совещания по развитию», во время которых сообщества выявляли проблемы, классифицировали их и расставляли приоритеты, определяли, какие проекты могут решить проблемы и какой вклад сообщество может внести в реализацию проектов (в денежной, натуральной форме или за счет волонтерской работы).

В Улед Хамуда, где Фонд работал в течение семи лет, женщины оценили сложности в получении воды как свою самую большую проблему. Мужчины, которые никогда не таскали воду, оценили эту проблему как пятую по приоритетности. Традиционно мужчины, а не женщины, строили колодцы. Использование матрицы гендерного анализа в Улед Хамуда позволило мужчинам понять потенциальное влияние решения этой проблемы на всех четырех уровнях, указанных в матрице. После анализа на всех четырех уровнях и заполнения МГА как женщины, так и мужчины классифицировали водный проект как первоочередной по значимости.

Был создан комитет по питьевой воде, в который вошли женщины и мужчины, выбранные сообществом. Скважина была построена всего в 300 метрах от домов людей и оснащена моторным насосом, выбрасывающим воду в обустроенный резервуар.

Изменения в Улед Хамуда в результате реализации проекта:

- Создан новый источник обеспечения питьевой водой.
- Мужчины стали лучше осознавать бремя женского труда.
- Хотя женщины предполагали, что им придется платить за воду, за нее платили мужчины, потому что работа по сбору платежей выпала на долю мужчины — члена комитета.
- Некоторые аспекты существующих гендерных отношений были усилены: например, получение и обращение с деньгами оставалось в руках мужчин.
- Как только проект был завершен, мужчины и дети начали приносить воду, изменив традиционное гендерное разделение труда для этой задачи.
- В процессе разработки системы сбора платежей за водопользование были усилены системы самоорганизации внутри сообщества. Сообщество определило плату за использование воды; члены сообщества пришли к согласию, что четырем семьям будет разрешено пользоваться водой бесплатно, потому что они не могут позволить себе платить за нее.
- Новый источник воды обеспечил личную безопасность женщин. Кроме того, поскольку колодец находился рядом, женщины могли оставлять маленьких детей дома, пока ходили за водой.
- Комитет принимал участие в районных собраниях, на котором мужчины из других общин высмеивали мужчин из Улед Хамуда, поскольку в принятии решений в процессе реализации проекта принимали участие так много женщин. Ситуация изменилась, хотя и незначительно: в комитетах самоуправления по-прежнему не так много женщин, но в комитете Улед Хамуда женщин все чаще принимают на новые руководящие должности.

Источник: March, C., Smyth, I., Mukhopadhy, M. A Guide to Gender Analysis Frameworks. Oxfam GB, 2005, p. 71–73.

- Какие производительные ресурсы, навыки и опасности либо риски существовали / существуют?
- Кто (мужчины и / или женщины) имеет / имел доступ и контролировал эти ресурсы?
- Какова была социальная структура сообщества до катастрофы и как она помогла преодолеть кризис?
- Какое влияние оказала катастрофа на социальную организацию?
- Каковы уровень и качество участия в социальных структурах?
- Каковы были убеждения и мотивы людей до стихийного бедствия и как стихийное бедствие повлияло на них? Речь идет, в том числе, и об

Пример
Схема анализа возможностей и слабых сторон

	Возможности	Слабые / уязвимые стороны
Физический / материальный аспект Какие производительные ресурсы, навыки, а также опасности либо риски существовали / существуют?		
Социальный / организационный аспект Каковы отношения между людьми? Какие организационные структуры существуют?		
Мотивационный / поведенческий аспект Каким образом сообщество видит свои возможности по созданию потенциала изменений?		
Развитие — это процесс, при котором степень уязвимости уменьшается, а возможности увеличиваются		

убеждениях относительно гендерных ролей и отношений.

- Чувствуют ли люди, что они способны формировать свою жизнь? Видят ли мужчины и женщины перед собой одинаковые возможности?

6. Подход расширения прав и возможностей женщин Лонгве (Women’s Empowerment Framework / Longwe Framework)

Этот инструмент разработан консультантом из Лусаки, Замбия, Сарой Хлупекиле Лонгве, которая специализируется на вопросах гендера и развития. Он помогает специалистам по планированию понять практический смысл расширения прав и возможностей женщин и равенства, а затем оценить, поддерживает ли планируемое мероприятие это расширение прав и возможностей.

Основная предпосылка заключается в том, что развитие женщин можно рассматривать с точки зрения пяти составляющих равенства: благосостояние, доступ к ресурсам, «сознательность», участие и контроль. Расширение возможностей имеет важное значение на каждом из этих уровней. Благосостояние предполагает удовлетворение основных потребностей, а доступ к ресурсам — возможность использовать такие ресурсы, как образование, кредиты и земля. Ключевым элементом является «сознательность» (осознание): признание того, что дискриминация создает гендерные проблемы и женщины сами могут способствовать этой дискриминации. Этот уровень анализа предполагает также убежденность в том, что разделение труда по признаку пола должно быть справедливым и приемлемым для обеих сторон и не должно включать в себя экономическое или политическое доминирование одного пола другим. Под «участием» понимается, что женщины равны с мужчинами в принятии решений, а уровень контроля очерчивает баланс сил между полами.

7. Social Relations Approach

Подход социальных отношений к гендеру и планиро-

ванию развития разработан Наильей Кабир в Институте исследований развития Сассекского университета, Великобритания, в сотрудничестве с политиками, учеными и активистами.

Подход социальных отношений гласит, что все институты характеризуются пятью различными, но взаимосвязанными измерениями социальных отношений: правилами, ресурсами, людьми, деятельностью и властью. В отличие от Гарвардской структуры и Матрицы гендерного анализа, он не фокусируется на ролях, ресурсах и видах деятельности, а вместо этого рассматривает отношения между государством, рынком, местным сообществом и домашним хозяйством. Подход социальных отношений дает возможность понять, как различные институты взаимосвязаны и как они могут привести к изменениям.

Этот подход ГА ясно показывает, что происходящее в домашнем хозяйстве может подорвать (умышленно или нет) политику государства и действие рыночных механизмов.

Наилья Кабир заявляет, что узкое применение подхода социальных отношений для оценки конкретного учреждения выявит, как гендерное неравенство формируется и воспроизводится в отдельных учреждениях. Более широкое применение к ряду учреждений в данном контексте покажет, как гендерные и другие неравенства пересекаются друг с другом во взаимодействии различных учреждений, создавая тем самым ситуации особо уязвимого положения для отдельных лиц.

Опровергая миф об идеологическом нейтралитете, Кабир утверждает, что институты создают, усиливают и воспроизводят социальные различия и неравенство. У каждого учреждения на самом деле есть «официальная» идеология, сопровождающая всю его политику и планирование. Как отмечает Кабир, чтобы понять, как социальные различия и неравенства создаются, укрепляются и воспроизводятся через институты, мы должны выйти за пределы официальной

Пример.

Произведения искусства мужчин и женщин — равноценны?

Комитет по делам культуры и досуга г. Векшё (Швеция) провел обследование 4R покупок произведений искусства муниципалитетом Векшё в период с 1992 по 1996 г. Было приобретено 20 работ мужчин и 17 работ женщин. Однако наблюдалась относительно большая разница в объеме средств, затраченных му-

ниципалитетом на покупку произведений мужчин и женщин. За работы мужчин муниципалитет в среднем платил по 5875 шведских крон, а за работы женщин — по 4240 шведских крон. Остается только догадываться, почему муниципалитет оценивает работы мужчин выше, чем работы женщин.

Источник: Гендерные подходы и метод 4R в местном самоуправлении. — С. 13. [Электронный ресурс]
Режим доступа: <https://www.undp.org/content/dam/kazakhstan/docs/DemocraticGovernance/Gender%20and%204R%20Rus.pdf>.

идеологии бюрократического нейтралитета и тщательно изучить действующие правила и практику учреждений, чтобы раскрыть их основные ценности и установки. Организации, использующие этот подход, обязаны изучать свои собственные институциональные практики и культуру в рамках всех процессов планирования и принятия решений.

Подход социальных отношений может показаться чрезмерно сложным, но составляющие его структуры могут использоваться и в упрощенной форме. Например, институциональный анализ можно выполнить с использованием трех, а не пяти категорий: правил, практик и власти (проявляющейся в правилах и практиках). Подход трудно использовать в полной мере в ситуациях, когда доступная информация ограничена — подход требует подробного знания контекста.

8. Метод 4R — расширенный вариант метода 3R, разработанного в 1990 г. в Швеции Гертрудой Остром и Союзом муниципалитетов Швеции в рамках проекта «JamStod». Используется местными властями с целью изучения и анализа уровня влияния программ и решений муниципальных органов на женщин и мужчин. Он предусматривает сбор количественных данных и информации, на основании которых затем проводится качественный анализ.

Метод 4R можно использовать в качестве основы для мониторинга финансирования и выполнения мероприятий, а также для планирования необходимых изменений с целью уменьшения гендерного неравенства¹³.

4R означают representation, resources, realia, realisation (представительство, ресурсы, реалии, реализация). R1 — анализ представительства мужчин / женщин в различных структурах и на разных уровнях; R2 — анализ распределения ресурсов между мужчинами / женщинами; R3 — реалии, анализ условий, при которых распределяются ресурсы; R4 — формулирование новых целей и мероприятий, а также реализация плана действий.

Количественное исследование первых двух R — representation («представительство») и resources («ресурсы») — формирует базис для третьего и четвертого компонентов R — «реалий», связанных с качественными характеристиками, и «реализации», предусматривающей комплекс мер по решению проблем гендерного неравенства. Конкретное обсуждение местных проблем гендерного равенства можно проводить при помощи простого обзора и анализа фактически сделанной работы.

В рамках аспекта R1 внимание фокусируется на лицах, принимающих решения, администраторах и пользователях, которые оказывают влияние на постановку проблемы и сами подвергаются ее влиянию. В рамках аспекта R2 собираются данные о связанных с проблемой ресурсах (деньгах, времени, месте, информации) и их распределении между мужчинами и женщинами. В рамках аспекта R3 анализируется материал, собранный по аспектам R1 и R2, с целью выявления лежащих в их основе норм и ценностей. Эти нормы и ценности часто считаются само собой разумеющимися, «общими» и «естественными», и поэтому при их описании могут возникнуть сложности. Соответственно, определяется, как можно объяснить гендерные закономерности, выявленные при анализе представительства и ресурсов (R1, — R2), оценивается, согласуются ли они с политикой гендерного равенства. Когда получены результаты по аспектам R1— R3, необходимо решить, существуют ли меры преодоления обнаруженных проблем в целях содействия гендерному равенству.

Метод направлен на анализ преобладающих тенденций для выявления норм и ценностей, которые предопределяют отношения людей. При наличии расхождений между целями и результатами необходимо развивать такие виды муниципальной деятельности, которые обеспечивают большую степень равенства между мужчинами и женщинами¹⁴.

Цели равенства должны быть измеримы, конкретны и реализуемы в долгосрочной перспективе. Разрыв

¹³ Гендерно-орієнтоване бюджетування в Україні: теорія і практика: Метод. посіб. — К.: ФОП Клименко, 2016. — С. 10.

¹⁴ Гендерные подходы и метод 4R в местном самоуправлении. — С. 20. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.undp.org/content/dam/kazakhstan/docs/DemocraticGovernance/Gender%20and%204R%20Rus.pdf>.

Пример

Распределение ресурсов между программами старших классов средней школы

Комитет по образованию в Кёпинге (Швеция) провел 4R-анализ программы старших классов средней школы. Комитет исследовал гендерное распределение обучаемых по различным программам. Мальчики участвовали на программах обучения по транспортному, промышленному и электрическому машиностроению. Девочки же главным образом участвовали в программах по организации детского отдыха и развлечений, а также программах по бизнесу и администрированию. При исследовании второго R (ресурсов) эксперты сравнили стоимость места в программах с преобладанием мальчиков или девочек и выявили значительные различия. Программы с преобладанием мальчиков стоили от 81000 до 114000 шведских крон, в то время как программы с преобладанием девочек — от 48000 до 67 000 шведских крон. Факт более высокой стоимости программ с преобладанием мальчиков вызвал живую полемику в комитете. Среди

простых объяснений прозвучал тезис, что некоторые программы обходились дороже, так как требовали более дорогостоящих помещений и оборудования. Председатель счел этот аргумент недостаточным, так как программам с преобладанием мальчиков фактически разрешали более высокую стоимость. Если бы ресурсы были распределены между программами более справедливо, сколько компьютеров и программного обеспечения могли бы предложить ученикам, например, программы по бизнесу и администрированию? Возможно, распределение затрат между программами старших классов средней школы и было разумным, но возникает вопрос о степени преднамеренности распределения приоритетов по различным программам. Очевидно, что другое распределение расходов привело бы к сокращению гендерной сегрегации в старших классах средней школы.

Источник: Гендерные подходы и метод 4R в местном самоуправлении. — С. 10. [Электронный ресурс]
Режим доступа: <https://www.undp.org/content/dam/kazakhstan/docs/DemocraticGovernance/Gender%20and%204R%20Rus.pdf>.

между результатами анализа и целями гендерного равенства (зафиксированными в уже принятых документах) составляет основу для обсуждения дальнейших изменений во имя наиболее эффективного достижения намеченных целей. Такие изменения должны быть сформулированы в плане действий (R4). Предложения могут касаться изменений в сборе статистического материала для отражения гендерных вопросов, разработки новых организационных процедур и др.

3

ГЕНДЕРНЫЙ АНАЛИЗ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ БЕЛАРУСИ

Согласно статье 117 Конституции Республики Беларусь, местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через:

- местные Советы депутатов;
- исполнительные и распорядительные органы;
- органы территориального общественного самоуправления;
- местные референдумы;
- собрания;
- другие формы прямого участия в государственных и общественных делах.

Система органов местного управления на территории Республики Беларусь состоит из: областных, районных, городских, поселковых, сельских исполнительных комитетов и местных администраций районов в городах.

Исполкомы подразделяются на три уровня:

- первичный (сельские, поселковые, городские — городов районного подчинения);
- базовый (городские (городов областного подчинения), районные);
- областной.

В состав исполкомов областного и базового уровней входят председатель исполкома, его заместители, управляющий делами и другие члены исполкома.

В состав исполкома первичного уровня входят председатель исполкома, заместитель (заместители) председателя исполкома (при наличии такой должности в составе исполкома первичного уровня), управляющий делами и другие члены исполкома.

В состав местной администрации входят глава местной администрации, его заместители, управляющий делами и другие члены местной администрации.

Председателем исполкома первичного уровня является председатель соответствующего Совета первичного уровня.

По данным Национального статистического комитета Республики Беларусь, по состоянию на 1 декабря 2017 г. среди государственных служащих государственных органов и иных государственных организаций 67,4% составляли женщины. Однако при рассмотрении структуры госслужащих по должностям обнару-

Таблица 3.1.

Распределение государственных служащих государственных органов и иных государственных организаций Республики Беларусь по должностям на 1 декабря 2017 г. (%)

	Женщины	Мужчины	Распределение по полу	
			Женщины	Мужчины
Государственные служащие, всего	100	100	67,4	32,6
в том числе на должностях:				
руководителя организации и его заместителей	13,3	21,5	56,2	43,9
руководителей обособленных структурных подразделений, управлений, отделов, секторов и их заместителей	28,5	32,0	64,8	35,2
помощников руководителя организации, советников, консультантов	3,8	3,3	70,4	29,6
главных специалистов	38,1	22,3	78,0	22,0
ведущих специалистов	3,5	2,0	78,4	21,8
других специалистов	6,8	10,9	56,3	43,7
юридических работников	6,0	8,0	60,9	39,1

живается диспропорция, характерная также для других организаций национальной экономики (наличие т.н. «стеклянного потолка»): в составе руководителей организаций и их заместителей — 56,2% госслужащих-женщин, в составе руководителей обособленных структурных подразделений управлений, отделов, секторов и их заместителей — 64,8% женщин¹⁵.

Проанализируем данные о половозрастной структуре госслужащих **местных** органов власти и управления.

По информации, полученной по запросу в Национальном статистическом комитете Республики Беларусь, значительную часть в составе госслужащих местных органов власти и управления стабильно составляют женщины: в конце 2011 г. — 72,8%, в конце 2013 г. — 74,0%, в середине 2015 г. — 74,5%, на 1 декабря 2017 г. — 72,5% (см. таблицу 3.2). Однако в разрезе должностей, занимаемых женщинами-госслужа-

Из 14489 госслужащих местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов Республики Беларусь к возрастной группе до 29 лет (по состоянию на 01.12.2017 г.) относились 1048 человек (7,2%), из них 771 женщина (73,6% госслужащих указанной возрастной группы).

Наименее привлекательным (в том числе по параметрам оплаты труда) для молодых госслужащих в возрасте до 29 лет является первичный уровень управления. Так, на областном и базовом уровне доля молодых госслужащих составляет 7,3 и 7,7% соответственно, тогда как на первичном уровне лишь 6,1% госслужащих относятся к возрастной группе до 29 лет. При этом вероятность занятости в качестве госслужащего на первичном уровне (в городских (городов районного подчинения), поселковых и сельских исполнительных комитетах, местных администрациях, по областям и г. Минску) в возрастной группе до 29 лет выше для женщин, чем для мужчин

Таблица 3.2

Доля женщин — государственных служащих, занятых в местных Советах депутатов, исполнительных и распорядительных органах Республики Беларусь, в процентах к общей численности государственных служащих на соответствующей должности (по состоянию на 1 декабря 2017 г.), %

Уровень	Всего	В том числе на должностях					
		Руководителя организации и его заместителей	Руководителей обособленных структурных подразделений, управлений, отделов и их заместителей	Помощников руководителя организации, советников, консультантов	Главных специалистов	Ведущих специалистов	Юридических работников
Областной	66,4	30,1	67,3	25,9	76,7	100	100
Базовый	72,3	47,7	74,5	81,6	73,6	73,3	100
Первичный	76,1	68,8	84,7	89,5	98,1	97,8	...

щими в местных Советах депутатов, исполнительных и распорядительных органах Республики Беларусь¹⁶, существует гендерный дисбаланс. Участие мужчин в местных структурах управления, особенно на первичном уровне, крайне низкое. При этом наблюдается гендерный перекося по уровням управления внутри конкретных органов власти и управления, рассматриваемых как организационные структуры: мужчины доминируют в них на высших уровнях принятия решений, женщины же преимущественно заняты на должностях, соответствующих более низким уровням управления в конкретных организациях.

(сравн. данные табл. 3.3). Такая ситуация отражает сложившиеся гендерные диспропорции на рынке труда Беларуси, традиционно более высокие сложности поиска рабочего места для молодых женщин по сравнению с мужчинами.

В территориальном разрезе самая высокая доля мужчин-госслужащих в Брестской и Гродненской областях (см. табл. 3.4).

По состоянию на 10.04.2019 г. путем мониторинга официальных сайтов соответствующих органов была собрана информация о структуре руководства исполкомов областного и базового уровней по полу (таблица 3.5).

По результатам анализа имеющихся данных можно сделать вывод о преимущественной концентрации мужчин-госслужащих на руководящих должностях, несмотря на высокую представленность женщин в категории госслужащих в целом. Возможные причи-

¹⁵ Женщины и мужчины Республики Беларусь: Стат. сб. - Минск, 2018. - С. 132

¹⁶ С учетом особенностей предоставления данных Национальным статистическим комитетом данные о госслужащих, занятых в местных Советах депутатов, исполнительных и распорядительных органах Республики Беларусь анализируются совместно, без разделения на местное управление и самоуправление.

Таблица 3.3

Доля государственных служащих — женщин в возрасте до 29 лет на соответствующем уровне управления по отношению к общей численности женщин-госслужащих на соответствующем уровне управления на 1 декабря 2017 г.

Уровень	Доля государственных служащих — женщин в возрасте до 29 лет по отношению к общей численности женщин-госслужащих на соответствующем уровне
Областной (Областные и Минский городской Совет депутатов, Областные и Минский городской исполнительные комитеты)	7,2
Базовый (в городских (городов областного подчинения) и районных Советах депутатов, исполнительных комитетах)	7,6
Первичный (в городских (городов районного подчинения), поселковых и сельских исполнительных комитетах, местных администрациях, по областям и г. Минску)	6,9

Таблица 3.4.

Распределение численности государственных служащих государственных органов и иных государственных организаций Республики Беларусь по областям и г. Минску на 1 декабря 2017 г. (%)¹⁶

	Женщины	Мужчины	Распределение по полу	
			Женщины	Мужчины
Республика Беларусь	100	100	67,4	32,6
области и г. Минск:				
Брестская	12,6	15,3	63,0	37,0
Витебская	12,1	11,8	67,9	32,0
Гомельская	13,2	13,0	67,8	32,2
Гродненская	11,9	13,8	64,1	35,9
г. Минск	24,7	26,6	65,8	34,2
Минская	14,5	9,4	76,1	23,9
Могилевская	11,0	10,1	69,4	30,6

Таблица 3.5.

Доля мужчин, работающих на отдельных руководящих должностях исполкомов областного и базового уровней в Республике Беларусь (в процентах от количества соответствующих занятых должностей, по состоянию на 10.04.2019 г.)

Область	Председатель исполкома областного и базового уровня	Первый заместитель председателя исполкома областного и базового уровня	Управляющий делами исполкома областного и базового уровня
Брестская	100	90	63,2
Витебская	100	95,7	54,2
Гомельская	81,8	78,9	36,4
Гродненская	100	94,1	36,8
Минская	100	91,3	30,4
Могилевская	100	80	37,5

ны — патриархальность общества, особенности его институциональной и идеологической организации, сверхзанятость женщин в домашнем хозяйстве.

Фактически женщины как социальная группа недостаточно участвуют в принятии решений. Зафиксированные в Конституции положения о равных правах женщин и мужчин на их участие в политической жизни

ни на практике фактически не подкрепляются социальными механизмами, обеспечивающими реальные гарантии такого равноправия.

Оценивая возможности использования гендерного подхода в работе исполкомов, обратимся к анализу выполняемых ими функций. В частности, исполкомы в порядке, установленном законодательством:

Пример

Продвижение гендерного равенства в работе органов государственного управления в Казахстане

В Казахстане был реализован проект «Гендерный аспект в работе государственных органов Костанайской области». Проект был нацелен на продвижение гендерного равенства в работе органов государственного управления Костанайской области. С использованием метода 4R было выявлено, что подавляющее большинство (81%) государственных чиновников на уровне принятия решений — мужчины (а что касается администрации области, то там на момент реализации проекта не было ни одной женщины). Фактически это означает, что почти все решения принимаются мужчинами. Выполняют решения в основном женщины — 66%.

В качестве причин в ходе исследований по проекту были названы:

- отсутствие реестра квалифицированных женщин;
- недостаток понимания важности гендерного равенства во всех сферах социальной жизни, в частности в работе государственных органов;
- существующие стереотипы относительно социальных ролей и деятельности мужчин и женщин в обществе;
- недостаток поддержки инициатив женщин и женских организаций;
- недостаток лидерских навыков у женщин.

Соответственно, были предложены специфические меры для устранения выявленных причин с учетом актуального контекста.

Источник: Гендерные подходы и метод 4R в местном самоуправлении. — С. 21–24. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.undp.org/content/dam/kazakhstan/docs/DemocraticGovernance/Gender%20and%204R%20Rus.pdf>.

- разрабатывают и вносят для утверждения в Советы проекты программ и прогнозов социально-экономического развития соответствующей административно-территориальной единицы, обеспечивают выполнение этих программ;
- формируют и вносят для утверждения в Советы региональные комплексы мероприятий, обеспечивающие реализацию государственных программ, предусматривающих финансирование за счет средств местных бюджетов (исполкомы областного и базового уровней), проекты концепций (исполкомы первичного уровня — проекты планов мероприятий) по вопросам жилищного строительства, благоустройства соответствующей территории, дорожного строительства, коммунально-бытового и социального обслуживания граждан, социальной поддержки детей, молодежи, семей, воспитывающих детей, ветеранов, инвалидов, пожилых людей, поддержки малого и среднего предпринимательства, здравоохранения, образования, развития физической культуры и спорта, охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, улучшения условий и охраны труда, обеспечения радиационной безопасности, охраны историко-культурного наследия и по другим вопросам местного значения и обеспечивают их реализацию;
- составляют проект местного бюджета и готовят отчет о его исполнении и др.

Применение гендерного анализа позволило бы существенно улучшить качество разрабатываемых программных документов и предлагаемых решений. На-

пример, при кажущейся «гендерной нейтральности» решений в сфере планирования работы общественного транспорта и равноправия в пользовании им гендерный анализ позволяет посмотреть на проблему под другим углом. Так, по данным «Белстата» об используемых способах передвижения в течение дня, в среднем за день женщины перемещаются на личном автомобиле 12,1% времени перемещений, а мужчины — 29,9% времени перемещений. Женщины чаще, чем мужчины, ходят пешком и используют общественный транспорт. Следовательно, любое решение в сфере общественного транспорта будет больше затрагивать женщин, чем мужчин.

Местные бюджеты напрямую связаны с интересами и потребностями местных сообществ, и каждый гражданин (мужчина / женщина) имеет к ним прямое отношение как налогоплательщик и потребитель услуг, финансируемых из бюджета. И поэтому местные бюджеты не только касаются гендерных проблем, существующих в обществе, но и должны быть инструментом их решения. В то же время на местном уровне существует и ряд общих проблем, которые тоже можно пытаться решать с помощью механизмов гендерно ориентированного бюджетирования. Однако это возможно только в случае достаточной финансовой обеспеченности местных бюджетов. Различающиеся потребности мужчин и женщин зачастую проявляются в спросе на социальные услуги, финансируемые государственным и местными бюджетами. Соответственно, внедрение гендерных подходов к формированию программ и бюджетирования на местном уровне дает возможность не только оценить, как на практике обеспечивается равенство прав и возможностей мужчин и женщин в конкретной сфере или регионе, но и способствовать улучшению качества этих услуг для населения.

Пример.

Гендерный анализ в обустройстве детских игровых площадок.

Оборудование детских площадок в г. Харькове (Украина) включено:

- в программы развития ЖКХ;
- в программы поддержки ЖКС и товариществ собственников жилья.

В 2013 году рабочая группа в составе специалистов коммунальных служб города, экспертов и представителей местного самоуправления г. Харькова провела бюджетный анализ городских программ комплексного благоустройства (в части обустройства детских площадок и спортивно-игровых комплексов с точки зрения удовлетворения потребностей всех гендерных групп жителей города в качественном досуге).

Департамент жилищного хозяйства Харькова в рамках программы развития и реформирования ЖКХ устанавливал во дворах домов коммунальной собственности стандартные комплексы из пяти элементов, которые подходят для пребывания детей с различными физическими способностями на одном игровом пространстве. Бюджетирование проектов по обустройству придомовых территорий детских площадок является гендерно нейтральным с точки зрения потребностей мальчиков и девочек, однако с точки зрения степени удовлетворения потребностей семьи с детьми — гендерно дискриминационным. В бюджетах по сооружению детских площадок отсутствовали расходы, связанные с удовлетворением потребностей родителей детей дошкольного возраста. По законодательству, взрослые (мамы, папы, бабушки, дедушки и др.) должны обязательно сопровождать детей до 7 лет, поэтому в комплект детских площадок обязательно должны быть включены скамьи для родителей.

В условиях ограниченных бюджетных ресурсов интересы родителей в проектах обустройства детских площадок можно учитывать при помощи перераспределения средств. Например, изъяв из списка элементов теннисный стол, который по функционально-техническим характеристикам рассчитан на возрастную категорию 7-18 лет (а финансируемая из бюджета детская площадка охватывает категорию детей до 12 лет).

Гендерный анализ программ благоустройства придомовых территорий обнаружил также их «гендерную слепоту» к девушкам категории 12+ — вследствие бюджетирования проектов по сооружению спортплощадок, ориентированных преимущественно на юношей. Соответственно, в проекты по обустройству спортивных площадок было предложено включить зоны для активного отдыха девушек категории 12+.

По Программе поддержки ЖКС и товариществ собственников жилья (в рамках которой жители оплачивают часть стоимости элементов площадки) на придомовых территориях могут оборудоваться детские площадки нестандартной комплектации.

С целью создания равных условий пользования придомовой территорией для всех половозрастных групп детей было предложено дополнить Программу проектами обустройства гендерно справедливых спортивно-игровых комплексов для детей возрастной категории 12+. Также было рекомендовано при бюджетировании проектов по обустройству детских площадок максимально учитывать потребности жителей ОСМД (объединение совладельцев многоквартирного жилого дома), а в проектировании детских площадок опираться на статистический анализ гендерных потребностей детей и их родителей. Для гендерно справедливого распределения средств, предназначенных для обустройства придомовой территории, следует обязательно учитывать гендерный состав пользователей: доля детей до 12 лет, доля девушек 12+, доля юношей 12+, процент родителей, имеющих детей до 7 лет.

Результатом гендерного анализа городских программ комплексного благоустройства стали рекомендации по перераспределению бюджетных средств. Кроме того, было рекомендовано предусмотреть в программе ЖКХ финансирование на оборудование площадок для активного отдыха девочек, а также в процессе бюджетирования проектов благоустройства планировать проведение гендерного аудита потребностей детей и их родителей с учетом гендерной составляющей.

Источник: Гендерно-орієнтоване бюджетування в Україні: теорія і практика: Метод. посіб. — К.: ФОП Клименко, 2016. — С. 57–60.

В соответствии с законодательством Республики Беларусь на исполкомы возложена также функция по информированию граждан и организаций о состоянии дел на соответствующей территории по вопросам местного значения. Для оперативного предоставления информации ее размещают на сайтах соответствующих исполкомов. Однако, например, проведение гендерного анализа позволяет сделать вывод, что такой способ информирования практически не позволит охватить группу граждан в возрасте старше 55 лет, а также значительную часть сельских жителей — в связи с отсутствием навыков использования сети Интернет, а также отсутствием персональных компьютеров либо мобильных устройств с возможностью доступа в Интернет. Так, по данным выборочного обследования домашних хозяйств, в 2017 году в среднем 74,4% населения использовало сеть Интернет, однако в возрастной группе 65–72 года этот показатель составляет лишь 27,7% для женщин и 28,4% —

для мужского населения. В городах доступ к сети Интернет имели в 2017 году 78,5% городских жителей-женщин и 79,3% городских жителей-мужчин, в то время как в сельской местности — только 63,1% женщин и 60% мужчин.¹⁷

Таким образом, в системе местного управления в Беларуси наблюдается проблема «стеклянного потолка», характерная для структуры занятых в экономике Беларуси в целом. Очевидно, что гендерный анализ можно широко использовать в обосновании принимаемых органами местной власти решений для повышения эффективности использования финансовых ресурсов, для улучшения качества исполнения возложенных на исполкомы функций.

¹⁷ Женщины и мужчины Республики Беларусь: Стат. сб. — Минск, 2018. — С. 145, 148.

4

ГЕНДЕРНЫЙ АНАЛИЗ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В БЕЛАРУСИ

Местное самоуправление — форма организации и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории, для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые им органы социальных, экономических и политических вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств.

Система местного самоуправления в Республике Беларусь включает:

- местные Советы депутатов;
- органы территориального общественного самоуправления: советы и комитеты: микрорайонов; жилищных комплексов; домовые; уличные; квартальные; поселковые; сельские комитеты;
- другие органы, в том числе единоличные (староста, старейшина и др.).

В Республике Беларусь устанавливаются три территориальных уровня Советов:

1. первичный (сельские; поселковые; городские — городов районного подчинения);
2. базовый (городские (городов областного подчинения) и районные Советы);
3. областной (областные Советы).

Минский городской Совет обладает правами базового и областного Совета.

Председатель Совета первичного уровня одновременно по должности является председателем соответствующего исполкома.

Одной из важнейших компетенций Советов является то, что они утверждают региональные комплексы мероприятий, обеспечивающие реализацию государственных программ, предусматривающих финансирование за счет средств местных бюджетов (Советы областного и базового уровней), концепции (Советы первичного уровня – планы мероприятий)

по вопросам жилищного строительства, благоустройства соответствующей территории, дорожного строительства, коммунально-бытового и социального обслуживания граждан, социальной поддержки детей, молодежи, семей, воспитывающих детей (в том числе оказание помощи к учебному году), ветеранов, инвалидов, пожилых людей, а также иных категорий граждан, определяемых законодательными актами, поддержки малого и среднего предпринимательства, здравоохранения, образования, развития физической культуры и спорта, охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, улучшения условий и охраны труда, обеспечения радиационной безопасности, охраны историко-культурного наследия и по другим вопросам местного значения, осуществляют контроль за реализацией таких концепций (планов мероприятий) и утверждают отчеты об их выполнении.

Избирательный кодекс устанавливает для Советов каждого территориального уровня минимальное и максимальное количество депутатов Совета:

на первичном уровне:

- в составе сельского Совета — от 11 до 15 депутатов;
- в поселковом и городском Совете — от 15 до 25 депутатов;

на базовом уровне:

- в районном и городском Совете — от 25 до 40 депутатов;

на областном уровне:

- в областном и Минском городском Совете — от 40 до 60 депутатов.

Общее количество депутатов местных Советов от выборов к выборам постоянно сокращается. Так, в соответствии с данными Центральной избирательной комиссии по проведению выборов и республиканских референдумов, депутатами были избраны:

- 2 марта 2003 года — 23 469 человек в 1672 местных Советах;

Таблица 4.1.
Динамика численности избранных депутатов местных Советов¹⁸

Год проведения выборов	Избрано депутатов, человек	В том числе депутатов местных Советов действующего созыва, %
2018	18110	55,94
2014	18809	54,71
2010	21288	52,55
2007	22639	51,2
2003	23469	52

- 14 января 2007 года — 22 639 человек в 1581 местный Совет;
- 25 апреля 2010 года — 21 288 человек в 1495 местных Советов;
- 23 марта 2014 года — 18 809 человек в 1328 местных Советов;
- 18 февраля 2018 года — 18 110 человек в 1309 местных Советов.

Таким образом, в целом количество депутатов местных Советов в 2018 году сократилось по отношению к 2014 году на 699 человек (3,7%), а по отношению к 2003 году — на 5359 человек (22,8%).

Указанное изменение количества депутатов связано со значительным уменьшением количества местных Советов депутатов: в 2014 году оно сократилось по отношению к 2010 году на 11,2%, а в целом за период 2003–2018 гг. — на 21,7%. Основное сокращение числа Советов депутатов произошло на первичном территориальном уровне. Так, с 2010 по 2014 годы среди 167 упраздненных Советов насчитывалось 128 сельских и 37 поселковых Советов депутатов, а в целом с 2003 по 2014 годы из 344 упраздненных Советов 280 были сельскими, а 58 — поселковыми Советами депутатов¹⁹.

В настоящее время в Беларуси функционирует 1309 местных Советов депутатов, в том числе 7 — областного уровня, 128 — базового и 1274 — первичного уровня²⁰.

На местных выборах 2018 года 75% округов оказались безальтернативными. Доля депутатов, избираемых повторно на очередной срок, возрастает в каждом очередном созыве, хотя количество депутатских мандатов имеет тенденцию к сокращению.

¹⁸ <https://naviny.by/article/20180227/1519711993-partii-v-mestnyh-sovetah-v-predelah-statisticheskoy-pogreshnosti>

¹⁹ Местное самоуправление в Беларуси (материалы исследований ПОО «Фонд им. Льва Сапегі» в рамках программ Евросоюза и Совета Европы) / М.В. Кобаса и др. — Минск, 2017. — С. 47.

²⁰ Василевич Г.А. Особенности местного самоуправления в Республике Беларусь и некоторые направления его развития // Проблемы управления. — 2018. — № 4. — С. 12.

По данным ЦИК, на выборах 2018 года было зарегистрировано 16 229 кандидатов, которых выдвигали граждане путем сбора подписей, 6546 кандидатов, выдвинутых трудовыми коллективами, и 871 — политическими партиями (в случае отсутствия партийных структур в регионе активисты выдвигались путем сбора подписей).

Среди кандидатов в депутаты было 1168 граждан до 30 лет (5,2%), 10 946 женщин (49,14%)²¹.

В ходе выборов избраны 18 110 депутатов местных Советов депутатов всех уровней. При этом среди избранных депутатов 48,2% женщин. Соответственно, избраны депутатами 79,7% от общего числа зарегистрированных женщин-кандидатов и 82,8% зарегистрированных кандидатов-мужчин. Фактически, избиратели предпочитали видеть в составе депутатов именно мужчин.

Доля избранных депутатов в возрасте до 30 лет — лишь 4%.

Доля женщин, избранных депутатами местных Советов, достаточно высокая (см. рисунок 4.1).

Статистика свидетельствует, что женское представительство в Советах базового уровня в среднем на 20 процентных пунктов ниже, чем в Советах первичного уровня. В свою очередь, в Советах областного уровня женское представительство было еще на 10 процентных пунктов ниже, чем на базовом уровне.

Если на первичном уровне примерно каждый второй депутат — женщина, то на базовом уровне этот показатель снижается уже до каждого третьего депутата, а на областном уровне — до каждого пятого депутата местного Совета. Такая ситуация не противоречит статистической информации о структуре занятых по полу, которая явно указывает на наличие т.н. «стеклянного потолка» для женщин (по данным за 2017 год, 56,5% занятых женщин и лишь 31,7% занятых

²¹ <http://pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2018/february/27829/>

Рисунок 4.1.
Доля женщин, избранных депутатами местных Советов

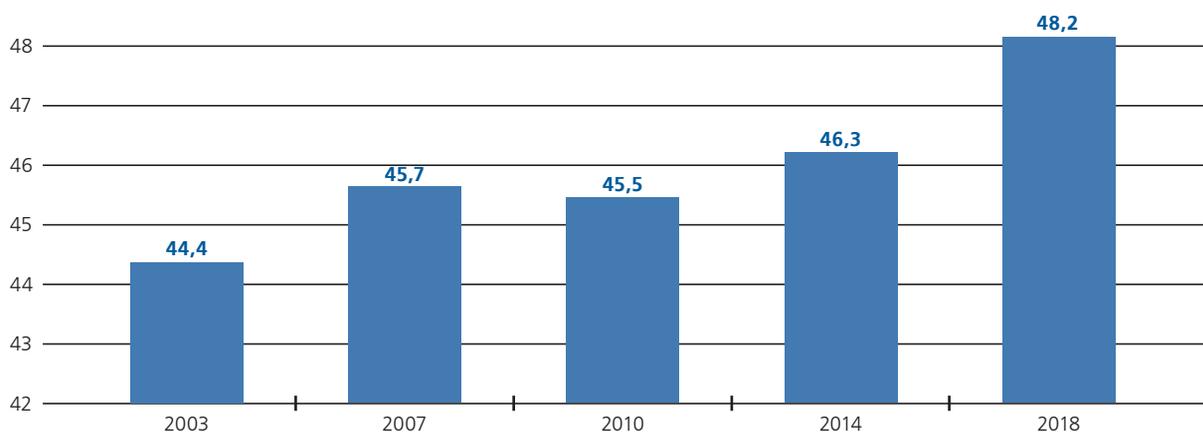


Таблица 4.2.
Доля женщин — депутатов местных Советов по уровням Советов, %

Уровень Совета	2003	2010	2014
Областной	24,9	18,6	21,1
Базовый	29,2	29,1	32,1
Первичный	48,7	50,8	51,3

Таблица 4.3.
Структура председателей местных Советов депутатов областного и базового уровня по полу (на 12.04.2019 г.), %

Область	Доля председателей Советов — женщин	Доля председателей Советов — мужчин
Брестская	15	85
Витебская	41,7	58,3
Гомельская	43,5	56,5
Гродненская	21,1	78,9
Минская	41,7	58,3
Могилевская	33,3	66,7

мужчин относятся к категории служащих, однако при этом в составе руководителей 12,2% мужчин и лишь 9,7% женщин). В состав кандидатов в депутаты часто входят профессионалы, занимающие руководящие должности в организациях разных видов деятельности, которым доверяют избиратели.

Гендерный перекокс еще больше актуализируется через избрание председателя Совета. Например, по состоянию на 08.04.2019 г. в Брестской области среди руководителей Советов базового уровня 3 женщины-председателя и 14 председателей-мужчин (информация получена на официальных сайтах).

Мельникова Е.В.²² называет в качестве возможной причины имеющихся дисбалансов наследие коллективистского прошлого, что проявляется в малом партийном членстве у большинства политических партий в Беларуси. В государствах постсоветского пространства длительное время не существовало коллективной идентичности женщин, позволяющей выработать коллективное «мы» и сформулировать с этой позиции свои групповые интересы.

На протяжении 1990-х женщины продолжали безусловно проигрывать мужчинам как по представленности в органах законодательной власти, так и в целом

22 Мельникова Е.В. Политические права женщин и их реализация в Беларуси // Проблемы конституционализма: Сб. науч. тр. Выпуск 2. Гендерные вопросы в сфере права. — Минск, 1998. — С. 61.

по «видимости» на сцене общественной жизни. Но в этот же период возникло несколько десятков женских организаций²³. Это позволило сохранить женское лидерство как феномен политики. Активизации женщин в электоральной политике способствовал и так называемый «административный ресурс».

Кроме того, в рамках традиционной патриархальной структуры другие члены политической партии — мужчины, так же как и официальные государственные структуры, рассматривают женщин скорее как исполнителей более низкого уровня иерархии²⁴. Сами женщины, воспитанные в рамках патриархального общества, зачастую не видят в женщинах-политиках представительниц своих интересов.

Соответственно, целый ряд гендерно обусловленных проблем даже не будет осознан и не будет сформулирован в политической плоскости. На уровне принятия решений в органах представительной и исполнительной власти проблемы неравенства по признаку пола фактически игнорируются.

политической и общественной активности женщин (диспропорции в распределении времени на «труд домохозяйки» и сверхзанятость женщин в домашнем хозяйстве).

Ситуация с участием белорусских женщин в политической и общественной жизни формально, конституционно соответствует международным нормам. Недостаточное политическое представительство женщин актуально для многих стран мира, в том числе высокоразвитых. Один из возможных вариантов решения — введение квот на представительство женщин, что, однако, является дискуссионным подходом, поскольку может на практике породить новые проблемы.

Развитие общественно-политической активности женщин может происходить через работу в местных и региональных организациях.

Важным звеном местного самоуправления являются органы территориального общественного самоуправления (ОТОС). На середину 2018 г. их насчитывалось

Пример.

Квота женщин в земельном парламенте Федеральной земли Бранденбург, Германия

В парламенте Бранденбурга нынешнего созыва работают 36% депутатов-женщин из 88, что даже меньше, чем в предыдущем созыве. В Берлинском парламенте доля женщин — 33%. В Бундестаге ФРГ доля женщин сократилась до менее чем 31%, и это самый низкий показатель за последние 20 лет.

В январе 2019 года Ландтаг Бранденбурга принял закон о регулировании процесса выдвижения партийных кандидатов по спискам с целью введения т.н. «женской квоты». С 2020 года в избирательные

списки каждой партии на выборах в земельный парламент должны поочередно быть включены мужчины и женщины. Подобное регулирование не будет касаться уровня округов и коммун.

Это первый случай принятия подобного закона в ФРГ. Схожий закон планируется принять также в Берлине.

Тем не менее, в настоящее время обсуждается конституционность подобного закона.

Источник: Betschka, J. Das bedeutet die Frauenquote im Landtag. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.morgenpost.de/berlin/article216338975/Fragen-und-Antworten-zur-Frauenquote-im-Landtag.html>.

Кроме того, укоренившиеся стереотипы²⁵ («политика — не женское дело») и социально-культурные рамки образа жизни в Беларуси также не способствуют

32227 в составе 57192 человек. При этом коллегиальных ОТОС — 8532, единоличных ОТОС (обычно старосты) — 23695²⁶. Охарактеризовать структуру представителей ОТОС по полу по имеющимся данным не представляется возможным.

В соответствии с законодательством, к основным задачам территориального общественного самоуправления в Беларуси, среди прочего, относятся содействие в реализации прав, свобод и законных интересов граждан, а также участие в мероприятиях по социальной поддержке семей и различных категорий граждан, нуждающихся в такой поддержке (детей, жен-

²³ См.: Чикалова И.Р. Гендерная система (пост)советской Беларуси: воспроизводство и трансформация социальных ролей в публичной и приватной сфере // Российские и славянские исследования: науч. сб. Вып. 4 / редкол.: А.П. Сальков, О.А. Яновский (отв. редакторы) [и др.]. — Минск: БГУ, 2009. — С. 61.

²⁴ См.: Чикалова И.Р. Гендерная система (пост)советской Беларуси: воспроизводство и трансформация социальных ролей в публичной и приватной сфере // Российские и славянские исследования: науч. сб. Вып. 4 / редкол.: А.П. Сальков, О.А. Яновский (отв. редакторы) [и др.]. — Минск: БГУ, 2009. — С. 62.

²⁵ См.: Соломатина И. Системный гендерный перекос в Беларуси» или как происходит дискриминация по признаку пола (в отношении женщин). [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://eurocenter.by/studies/sistemnyy-gendernyy-perekos-v-belarusi-ili-kak-proishodit-diskriminaciya-po-priznaku-pola-v>.

²⁶ См. Василевич Г.А. Особенности местного самоуправления в Республике Беларусь и некоторые направления его развития // Проблемы управления. — 2018. - № 4. — С. 12.

Пример

Гендерный анализ расходов на здравоохранение в региональном бюджете

В результате гендерного анализа бюджета Херсонской области, Украина, в части расходов на здравоохранение был обнаружен дисбаланс в финансировании областной программы «Репродуктивное здоровье нации до 2015 года» в пользу женщин и детей, в то время как вопрос сохранения мужского репродуктивного здоровья в программе не рассматривался. Например, услуги по обследованию и лечению бесплодия у женщин предоставляются различными медицинскими учреждениями в полном объеме. Однако бесплат-

ная государственная помощь предоставляется только в случае женского бесплодия. И это при том, что в Украине, по статистике ВОЗ, удельный вес мужского бесплодия почти сравнялся с женским показателем. Эксперты считают, что такая динамика роста мужского бесплодия вызвана исторически сложившимся низким уровнем внимания к вопросу мужского здоровья. Так, при отлично налаженной системе женских консультаций в стране почти нет специалистов-андрологов.

Источник: Гендерные аспекты бюджетирования на местном уровне. Практическое пособие — Киев, 2012 — С. 10–12. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/09513.pdf>.

щин, молодежи, пожилых людей, инвалидов и других). Представляется, что инициатива органов ТОС по проведению гендерного анализа соответствующих решений местных органов власти, по оценке гендерных эффектов принятых и реализуемых программ социально-экономического развития позволила бы показать значимость, практическую возможность и потенциальные эффекты применения гендерного анализа на практике, а также сформулировать возможные пути повышения эффективности использования финансовых ресурсов территорий. Однако это требует развития соответствующих знаний и навыков у активистов ОТОС.

Озвучивалось предложение об участии представителей ОТОС в обсуждении кандидатуры при избрании Председателей местных Советов²⁷. Оно спорно, поскольку ОТОС не являются юридическими лицами, не получают государственного финансирования.

В настоящее время в Беларуси существует большое число общественных советов, созданных при различных органах власти. Хотя они не являются звеном системы местного самоуправления, но в рамках настоящего исследования должны быть упомянуты как диалоговая площадка, в том числе для активизации дискуссий по вопросам интеграции гендерного подхода.

Специальные нормативные акты предусматривают возможность создания конкретных общественных советов по определенной тематике. Состав общественных советов утверждается, как правило, органами или должностными лицами органов, принявшими решение о создании соответствующих

советов. Как правило, соотношение в составе советов представителей государственных и общественных структур (за исключением советов, состоящих исключительно из представителей общественных структур) не урегулировано²⁸. Василевич Г.А. высказывает предложение об обсуждении и решении наиболее важных вопросов (таких как утверждение программ, местного бюджета, отчета о его исполнении) с участием не только депутатов местных Советов, но и членов ОТОС (с правом совещательного голоса), а также членов общественных консультативных советов, создаваемых из представителей организаций, расположенных на территории административно-территориальных единиц²⁹.

Один из способов озвучивания проблем и участия граждан в принятии решений — работа в общественных объединениях и волонтерство. При наличии в Беларуси порядка трех тысяч зарегистрированных общественных организаций по имеющимся статистическим данным невозможно описать, каков половозрастной состав их членов и активистов, каковы их социальные характеристики.

По материалам исследования белорусской интернет-аудитории «Осведомленность и включенность в деятельность общественных организаций и неформальных инициатив», проведенного в декабре 2016 года Офисом европейской экспертизы и коммуникации и Baltic Internet Policy Initiative (BIPI), в котором приняли участие 2011 респондентов, 1052 человека (59%) знают об общественных организациях и неформальных инициативах в Беларуси. При этом мужчины и женщины примерно одинаково осведом-

²⁷ См. Василевич Г.А. Особенности местного самоуправления в Республике Беларусь и некоторые направления его развития // Проблемы управления. — 2018. - № 4. — С. 14

²⁸ См.: Голованов В.Г., Слижевский О.Л. Общественные объединения Беларуси: результаты работы и достижения. — Мозырь: Белый Ветер, 2010. — С. 140–141.

²⁹ См.: Василевич Г.А. Особенности местного самоуправления в Республике Беларусь и некоторые направления его развития // Проблемы управления. — 2018. — № 4. — С. 14.

Пример.

Реформирование структуры услуг внешкольного образования на основе гендерного анализа

Гендерный бюджетный анализ внешкольного образования г. Житомира, Украина, позволил выявить реальное количество детей, охваченных услугами в этой сфере. Оно составляет 86,6%, что почти на 50% больше, чем считалось ранее. В то же время анализ выявил тенденцию существенного уменьшения количества девушек в возрасте 14–18 лет, занимающихся в учреждениях внешкольного образования, а также позволил предположить, что указанную категорию не устраивает имеющийся

спектр услуг. Поэтому изучение запросов школьников разного возраста с учетом гендерного аспекта стало первым шагом к трансформации услуг учреждений внешкольного образования в соответствии с потребностями детей и молодежи и учета гендерных аспектов при планировании новой городской целевой социальной программы развития внешкольного образования.

Источник: Гендерные аспекты бюджетирования на местном уровне. Практическое пособие. — Киев, 2012. — С. 13, С. 26–29. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/09513.pdf>.

лены и участвуют в деятельности организаций и инициатив, но типы их участия различаются. Так, женщины чаще участвуют в работе организаций в качестве волонтеров и жертвуют деньги, а мужчины — подписывают онлайн-петиции и руководят проектами. Также люди одинаково активно участвуют в деятельности организаций в Минске и Минской области и в других областях Беларуси. По данным исследования, самыми известными типами организаций опрошенные назвали профсоюзные, молодежные и спортивные. Наименее известны организации, занимающиеся вопросами регионально-го и местного развития, а также науки.

На перспективу для Беларуси актуальна задача укрепления финансово-экономической основы органов местного самоуправления и внедрения методов, способствующих более эффективному планированию использования финансовых ресурсов (гендерный подход, бюджетирование, ориентиро-

ванное на результат, бюджет гражданского участия и др.).

В настоящее время в Беларуси не анализируется распределение финансовых ресурсов с позиций обеспечения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин, пока не внедрено гендерно ориентированное бюджетирование. В то же время в Стратегии реформирования системы управления государственными финансами Республики Беларусь заложено перспективное внедрение гендерного бюджетирования.

Прозрачность бюджетного процесса — залог результативности гендерных бюджетов. В бюджетный процесс должны быть вовлечены в равной степени женщины и мужчины; как эксперты по финансам и бюджету, так и профессионалы по гендерному равноправию.

5

ПЕРСПЕКТИВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГЕНДЕРНОГО АНАЛИЗА В МЕСТНОМ УПРАВЛЕНИИ И САМОУПРАВЛЕНИИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Выделим возможные перспективные направления использования гендерного анализа в сфере местного управления и самоуправления в Республике Беларусь, в том числе — на основе примеров лучшей зарубежной практики, с учетом характерных особенностей Республики Беларусь.

В мировой практике для оценки гендерного равенства и международных сопоставлений используется ряд показателей. Так, Индекс гендерного развития (англ. Gender Development Index, GDI), рассчитываемый для Докладов ООН о человеческом развитии, определяет соотношение Индекса человеческого развития (ИЧР) женщин и мужчин. В свою очередь, ИЧР — один из самых известных интегральных показателей уровня жизни, включающий характеристики ожидаемой продолжительности жизни, уровня грамотности (среднее количество лет, потраченных на обучение) и валового национального дохода на душу населения. GDI для Беларуси в 2018 году составил 1,020, и это означает, что с позиций методологии расчета указанного индекса женщины находятся в несколько более благоприятном положении по сравнению с мужчинами. Другой показатель гендерного неравенства, предполагающий учет большего числа показателей, — индекс гендерного разрыва (англ. Gender Gap Index), публикуемый Всемирным экономическим форумом в Докладе о глобальном гендерном разрыве³⁰. При расчете индекса гендерного разрыва рассматриваются четыре общие области неравенства между мужчинами и женщинами: участие в экономике и его возможности (разрыв в уровнях заработной платы, участие в трудовых ресурсах и высококвалифицированной занятости), уровень образования (доступ к образованию на разных уровнях, а также грамотность женщин и мужчин), здоровье и выживание (соотношение полов при рождении и разрыв между ожидаемой продолжительностью здоровой жизни женщин и мужчин), расширение политических прав и возможностей (этот субиндекс измеряет гендерный разрыв на высшем уровне принятия политических решений как со-

отношение женщин и мужчин на министерских должностях, в парламентах, а также соотношение женщин и мужчин по количеству лет пребывания на руководящих государственных должностях (премьер-министр или президент) за последние 50 лет). В соответствии с отчетом по Global Gender Gap за 2018 год, гендерный разрыв в Беларуси закрыт на 74,7%, это значение выше среднемирового (составляющего 68%).

Кроме названных, для оценки гендерного неравенства используется целый ряд других индексов. Очевидный недостаток — отсутствие каких-либо показателей, отражающих различия между участием женщин и мужчин на местном уровне управления, — как самостоятельных, так и в составе интегральных индексов. Подчеркнем также, что интегральные показатели удобны в использовании, позволяют проводить международные сопоставления, однако для глубокой всесторонней оценки гендерного (не)равенства и разработки соответствующих мер государственной политики необходимо использовать систему частных индикаторов.

Перечислим некоторые наиболее значимые для Республики Беларусь документы в сфере обеспечения гендерного равенства:

- Конвенция по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW), 1979, Генеральная Ассамблея ООН (т.н. «Международный билль о правах женщин»);
- Пекинская декларация и Платформа действий, принята четвертой Всемирной конференцией по положению женщин, Пекин, 1995 г. (фактически – стратегическая программа расширения прав и возможностей женщин);
- Цели развития тысячелетия ООН (2030 Agenda for Sustainable Development, цель 5 «Гендерное равенство»);
- Национальный план действий по обеспечению гендерного равенства в Республике Беларусь на 2017–2020 годы и др.

³⁰ The Global Gender Gap Report 2018. World Economic Forum. [Electronic resource] Режим доступа: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf.

В соответствии с принятыми международными документами Республика Беларусь определяет гендерное

равенство как один из своих приоритетов и формирует национальную гендерную политику. Так, Национальный план действий по обеспечению гендерного равенства в Республике Беларусь на 2017–2020 годы (утвержден Постановлением Совета Министров Республики Беларусь №149 от 17 февраля 2017 г.) фиксирует основную цель: развитие механизмов внедрения гендерного подхода в процесс разработки и реализации мер государственной политики в различных сферах жизнедеятельности общества. Задачи Национального плана определены, в частности, в таких сферах, как развитие институционального механизма по обеспечению гендерного равенства, гендерное образование и просвещение.

В целом законодательство Республики Беларусь построено на принципах равноправия мужчин и женщин и не содержит норм, прямо либо косвенно дискриминирующих граждан по признаку пола. При этом в Беларуси отсутствуют специальные практические механизмы по обеспечению гендерной недискриминации. Многие законодательные акты Беларуси отличаются прогрессивными подходами к тематике гендерного равноправия, однако они не содержат механизмов реальной защиты этих прав в случае их нарушения.

Следует также отметить, что в текстах белорусского законодательства гендерная асимметрия зафиксирована в использовании грамматических форм мужского рода, тогда как феминитивы практически отсутствуют. Таким образом происходит «вытеснение женского на периферию языкового функционирования, а, следовательно, и сознания»³¹, что потенциально может способствовать восприятию женской личности обществом как второстепенной, не имеющей самостоятельного значения.

В Беларуси вопросами положения женщин и гендерного равенства занимаются: Национальный совет по гендерной политике при Совете Министров, Постоянная комиссия Совета Республики Национального собрания по демографической безопасности и социальному развитию, Постоянная комиссия Палаты Представителей Национального собрания по охране здоровья, физической культуре, делам семьи и молодежи, Управление социально-культурной сферы аппарата Совета Министров, Министерство труда и социальной защиты (отдел народонаселения, гендерной и семейной политики), местные органы по труду, занятости и социальной защите на региональном уровне и другие субъекты.

В то же время в государственных органах и организациях национальной экономики нет специально подготовленных профессионалов, которые занимались бы вопросами гендерного равенства и гендерной интеграции.

31 Цит. по: Чикалова И.Р. Гендерная система (пост)советской Беларуси: воспроизводство и трансформация социальных ролей в публичной и приватной сфере // Российские и славянские исследования: науч. сб. Вып. 4 / редкол.: А.П. Сальков, О.А. Яновский (отв. редакторы) [и др.]. — Минск: БГУ, 2009. — С. 64.

У многих государственных служащих отсутствует понимание значения «гендерного подхода» и необходимости его применения. Гендерная чувствительность государственных служащих призвана обеспечивать предоставление услуг, удовлетворяющих конкретные потребности и интересы женщин и мужчин в обществе, способствовать повышению осведомленности о правах женщин. Поэтому критерий проведения гендерно ориентированных мероприятий является важной составляющей оценки качества управления, в том числе на местном уровне.

В Беларуси практически не сформирован пул специалистов по гендерной интеграции / гендерной экспертизе. Это обусловлено отсутствием в Беларуси системного гендерного образования, подготовки специалистов по применению гендерного подхода в белорусских учреждениях высшего образования. В учебных планах практически отсутствуют гендерно ориентированные курсы, соответственно фактически закрепляется гендерная нечувствительность белорусского общества. Следует отметить, что сохранению гендерной дискриминации в Беларуси способствует и наличие т.н. «скрытого учебного плана», включающего: организацию самого учреждения, в том числе гендерные отношения на работе и гендерную стратификацию учительской профессии; содержание предметов; стиль преподавания (недостаточно партнерский, некоммуникативный). Вербальные и невербальные коммуникационные практики в образовании широко отражают этот «скрытый учебный план», фактически воспитывая гендерные стереотипы. Однако исследования относительно стереотипов в белорусской системе образования (изображение в учебниках мальчиков и девочек, их соотношение, репрезентация социальных ролей) проводились в очень ограниченном формате, были представлены на Втором и Третьем Конгрессах исследователей Беларуси.

В 1990-х гг. в Беларуси были созданы Белорусский научно-исследовательский центр гендерных проблем на базе Минского института управления, Центр гендерных исследований на базе института для женщин «Энвила», а также Центр гендерных исследований ЕГУ, на базе которого была открыта магистратура по гендерным исследованиям (за весь период существования выпустила порядка 60 человек)³². Первые два центра к моменту подготовки настоящего исследования прекратили свое существование, выпускницы магистратуры по гендерным исследованиям вносят вклад в пополнение базы данных по гендерной проблематике. Как отмечает Бурова С.Н., «существующая практика развития гендерной тематики внутри академического сообщества является заслугой индивидуальной инициативы небольшого количества людей, которые нередко являются активиста-

32 См. подробнее: Белорусские гендерные центры 90-х — 2000-х годов // Женский активизм в Беларуси: невидимый и неприкасаемый [Текст] / [Виктория Шмидт, Ирина Соломатина]. — Каунас: Taurapolis, 2015. — С. 81–94.

Пример.

Развитие потенциала и компетенций местных органов власти по интеграции гендерного подхода

В 2008–2011 гг. при поддержке SIDA был реализован проект GEMLOG — практически ориентированная учебная программа, направленная на создание в муниципалитетах Южной Африки потенциала для внедрения политики учета гендерной проблематики на практике. Программа включала такие компоненты:

- развитие потенциала местных органов власти и South African Local Government Association (SALGA) в планировании и реализации гендерной политики;

- усиление практики управления обучением гендерным вопросам SALGA.

При этом в проекте, в частности, были предусмотрены учебные модули по личностному развитию, лидерству, учету гендерной проблематики и местному управлению; разработка и мониторинг проектов муниципальных преобразований в контексте Плана комплексного развития (IDP); мероприятия по наращиванию потенциала в управлении обучением в местных органах власти ЮАР.

Источник: <http://sklinternational.se/projects/project/gemlog-gender-mainstreaming-and-local-governance>.

ми гражданского общества»³³.

Очевиден существенный разрыв между накопленными в мире разработками по гендерному анализу и знаниями управленцев, участвующих в принятии решений на различных уровнях в Беларуси.

Гендерная тематика сопровождается множеством заблуждений, распространены манипуляции, дискредитирующие идею гендерного равенства как обеспечения не только равных прав, но и равных возможностей и одинакового доступа и женщин, и мужчин к ресурсам³⁴. Отмечается крайне низкий уровень понимания гендерных проблем в белорусском обществе, стереотипизация гендерных ролей³⁵. Даже сама постановка вопроса о гендерном равенстве и гендерных стереотипах вызывает непонимание у многих жителей Беларуси. Зачастую гендерные проблемы воспринимаются как чисто женские. Однако мировая практика подтверждает, что результативность программ гендерной интеграции, реализуемых при участии исключительно женщин, априори будет низкой³⁶.

Гендерные стереотипы как сформировавшиеся в определенной культуре распространенные обобщенные представления или убеждения об особенностях мужчин и женщин, о том, как действительно ведут себя представители разных гендеров, крайне ограничивают людей в сложившихся социально-нормативных рамках и диктуют определенные правила поведения, препятствуют их самореализации, что далее приводит к гендерной дискриминации — действиям, которые закрывают представителям той или иной гендерной группы доступ к определенным ресурсам или источникам дохода³⁷. Для Беларуси совершенно справедливо утверждение, что «гендерное неравенство настолько вросло в менталитет людей, что часто не идентифицируется вообще, а воспринимается как естественный порядок вещей»³⁸. Гендерные стереотипы зачастую оправдывают гендерную дискриминацию.

Гендерные предрассудки глубоко укоренились не только в повседневной жизни, но и в организационной культуре, системе управления и бюрократических структурах³⁹. Организации должны не только рассматривать свою миссию и деятельность с точки зрения гендерных проблем, но и трансформировать кадровую политику, пути и процедуры принятия решений. Практическим инструментом такой интеграции гендерного подхода в практику работы организаций служит гендерный аудит⁴⁰.

Необходимо развивать дискуссии о гендерном равенстве не только в отдельных организациях, но и на местном, региональном и националь-

33 Бурова С. Н. Гендерные исследования в Беларуси: история, социальный контекст, персоны // Журн. Белорус. гос. ун-та. Социология. — 2018. — №1. — С. 167.

34 См.: Соломатина И. «Системный гендерный перекос в Беларуси» или как происходит дискриминация по признаку пола (в отношении женщин). [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://eurocenter.by/studies/sistemnyy-gendernyy-perekos-v-belarusi-ili-kak-proishodit-diskriminaciya-po-priznaku-pola-v>

35 См., например: Бурова С.Н. Гендерные исследования в Беларуси: история, социальный контекст, персоны // Журн. Белорус. гос. ун-та. Социология. — 2018. — №1. — С. 162; Atamanov, Aziz; Sattar, Sarosh. Belarus — Country gender profile (English), Washington DC; World Bank Group, 2014. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://documents.worldbank.org/curated/en/518041468201598756/Belarus-Country-gender-profile>

36 См., например: Gender Equality in Practice. A Manual for SIDA, SIDA, 2009. p. 19. [Электронный ресурс] Режим доступа: https://www.sida.se/contentassets/0c376ea02bfa471aa57caefbc5d2d12f/gender-equality-in-practice_298.pdf.

37 Женщины Беларуси в зеркале эпохи / Бурова С.Н. и др. — Минск, 1997. — С. 163.

38 См. там же, с. 164.

39 См.: Грэйг А., Киммель М., Ланг Дж. Мужчины, типы маскулинности и развитие личности: Расширяя возможности гендерного равенства. — М., 2006. — С. 22.

40 Гендерному аудиту в публикации посвящен отдельный подраздел.

Пример.

Роль международных организаций в развитии дискуссий о гендерном равенстве

С целью учета гендерной проблематики в процессе децентрализации в Гондурасе Гондурасский институт по делам женщин (Honduras Institute for Women's Affairs, INAM, ИНАМ) инициировал учет гендерной проблематики в Министерстве управления и юстиции и местных органах власти. ИНАМ начал с гендерного анализа, показывающего низкое участие женщин на местном уровне и полное отсутствие гендерной перспективы в планах местного развития, где были определены потребности женщин и мужчин, проживающих в муниципалитетах.

В начале процесса ИНАМ встретил большое сопротивление, и только после того, как министр по делам женщин вступил в диалог с министром юстиции и управления, появилась возможность и политическая воля начать сотрудничество с Министерством управления и юстиции. ИНАМ проанализировал основные законодательные акты, политику, планы и программы и разработал предложение по гендерной подготовке для сотрудников, ответственных за текущий процесс децентрализации.

Параллельно с деятельностью по учету гендерной проблематики в Министерстве юстиции и управления ИНАМ через Муниципальное управление по делам женщин (Oficina Municipal de la Mujer, OMM) оказывал поддержку инициативам, которые создали и укрепили механизмы для усиления на местном уровне голоса женщин, требующего справедливого и равноправного развития. ИНАМ организовал учебную

программу по децентрализации и гендерным вопросам для местных женщин-лидеров, связанных с женским муниципальным управлением, которая позволила женщинам заключить стратегические альянсы с местными властями и средствами массовой информации. Благодаря своим коллективным действиям, используя ОММ в качестве платформы, женщины в муниципалитетах добились включения гендерной перспективы в проекты планов местного развития.

Это доказывает, что три подхода к учету гендерной проблематики (интеграция идеи гендерного равенства в меры политики в целом; ориентация на конкретные группы или проблемы с помощью специальных мероприятий; диалог с партнерами по гендерно-чувствительным вопросам) взаимосвязаны и усиливают друг друга. На фоне глубоко укоренившегося сопротивления гендерному равенству диалог, проведенный министром по делам женщин, был необходим для создания возможностей учета гендерной проблематики. Интеграция гендерной проблематики в работу Министерства юстиции позволила информировать должностных лиц о необходимости учитывать гендерную проблематику в деятельности даже при условии сложностей в достижении конкретных результатов. Кроме того, в начальный период работы новой администрации в Гондурасе целевое вмешательство в интересах женских групп на местном уровне было эффективным средством достижения устойчивости, а также обеспечения реальных изменений в повседневной жизни женщин.

Источник: Gender Equality in Practice. A Manual for SIDA, SIDA, 2009, p. 23–24.
[Электронный ресурс] Режим доступа: https://www.sida.se/contentassets/0c376ea02b-fa471aa57caefbc5d2d12f/gender-equality-in-practice_298.pdf.

Пример.

Роль международных организаций в подготовке гендерной статистики

В Литовской Республике в рамках проекта SIDA в двух пилотных муниципалитетах сосредоточились на подготовке рекомендаций по составлению гендерной статистики и повышению компетентности ее пользователей на муниципальном уровне. В данных муниципалитетах инструментом обеспечения сбалансированных гендерных решений местных органов власти выбрали метод гендерного

анализа 3R. Были имплементированы рекомендации по использованию метода в муниципальном планировании, и в каждом муниципалитете был назначен один ответственный за его применение. Кроме того, учебные мероприятия обеспечили повышение осведомленности и знаний о планировании равенства на муниципальном уровне.

Источник: <http://sklinternational.se/projects/project/gender-mainstreaming-and-decentralisation-in-lithuania>.

ном уровнях. Это позволит понять, какими могут быть содержание и результаты политических проектов и мероприятий, покажет возможности координации действий и взаимного дополнения мероприятий (например, социальной политики в масштабах страны и мероприятий в местных сообществах).

Критически важное условие внедрения гендерного подхода — использование гендерно дифференцированной статистики, которая дает необходимую информацию как для лучшего ориентирования в ситуации, так и для устранения гендерной асимметрии и дисбаланса. Однако в ходе настоящего исследования целый ряд исследовательских вопросов

Пример.

Гендерный анализ программы содействия развитию предпринимательства г. Львова, Украина

В г. Львове в 2013 году экспертная группа провела исследование гендерной составляющей и особенностей финансирования Программы содействия развитию предпринимательства на 2011–2013 гг. В ходе анализа Программы выявили такую важнейшую проблему: практически полное отсутствие учета и статистических данных в гендерном и возрастном аспекте, а также неравномерное распределение средств на мужчин и женщин, охваченных мероприятиями Программы. Выяснилось, что ориентировочно средства распределяются следующим образом: на женщин — 40%, на мужчин — 60%. Однако некоторые меры предусматривали финансирование 100% стоимости участия лиц одного пола или соотношение мужчины / женщины на уровне 9:1. Наибольшая доля средств Программы (60%) расходовалась на проведение ежегодной выставки «Львовский товаропроизводитель», среди участников которой традиционно преобладают мужчины (владельцы и руководители бизнесов) — около 80%. Следует обратить внимание на результаты опроса, проведенного фондом «Центр поддержки инициатив». Так, в выставках инновационных проектов участвовали только 2,9% женщин-предпринимательниц, тогда как

мужчин-предпринимателей было 32,7%, то есть в 10 раз больше. Количество женщин-предпринимательниц, заинтересованных в использовании / реализации инновационных проектов, составляет 9,2%, а мужчин — 28%. Однако среди предпринимателей, готовых вкладывать собственные ресурсы в инновационные проекты для развития своего предприятия, больше женщин (10,4%), а мужчин — почти в два раза меньше (6,0%). Исследования и опросы показали, что при разработке программ развития предпринимательства необходимо увеличить финансирование мероприятий, которые способствовали бы привлечению женщин к предпринимательской деятельности. В частности, эксперты предложили:

- ввести в программу индикаторы для оценки учета гендерных аспектов;
- ввести требование ведения гендерной статистики в структурных подразделениях Львовского городского совета;
- расширить спектр услуг для предпринимателей (женщин и мужчин) в соответствии с их потребностями;
- разработать специальные меры по содействию привлечению к предпринимательству женщин и молодежи.

Источник: Гендерно-орієнтоване бюджетування в Україні: теорія і практика: Метод. посіб. — К.: ФОРМ Кліменко, 2016. — С. 56–57.

остался открытым в связи с невозможностью получения соответствующих данных (например, о гендерной структуре ОТОС, о гендерных особенностях состава общественных организаций, о проведении гендерных аудитов в органах управления и др.).

Опыт других стран свидетельствует, что к гендерному анализу приходится обращаться неоднократно. И наиболее эффективно его применение на стадии разработки политики. Такой подход является своеобразной «точкой входа» и должен базироваться на понимании взаимосвязи между политикой и фактическим распределением государственных средств.

Отметим, что в Концепции Национальной стратегии устойчивого развития Республики Беларусь до 2035 года⁴¹ стратегической целью в области обеспечения гендерного равенства определено внедрение ген-

дерного подхода при разработке и реализации государственной политики.

Для достижения цели предусматривается:

- развитие организационно-правовых механизмов обеспечения гендерного равенства (в частности — через введение гендерной экспертизы законодательства и ее использование, в том числе при формировании госбюджета);
- расширение экономических возможностей женщин в соответствии с их образовательным статусом;
- обеспечение гендерного равенства и справедливости в отношении здоровья мужчин и женщин на протяжении всей жизни;
- формирование в обществе гендерно-чувствительной культуры поведения (через внедрение принципов гендерного равенства в образовательных программах, усиление правовых механизмов противодействия гендерным стереотипам, повышение уровня информированности населения о социальных и экономических выгодах гендерного равенства);

⁴¹ Концепция Национальной стратегии устойчивого развития Республики Беларусь до 2035 года // Экономический бюллетень Научно-исследовательского экономического института Министерства экономики Республики Беларусь. — 2019. — №2. — С. 26–27.

- создание эффективной организационно-правовой системы противодействия насилию в семье.

Очевидно, что актуальность выделенных в ходе исследования направлений интеграции гендерного

подхода в практику работы органов местного управления и самоуправления подтверждается также в контексте разрабатываемых концептуальных документов по социально-экономическому развитию страны.

6 ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГЕНДЕРНОГО АУДИТА В ПРАКТИКЕ РАБОТЫ БЕЛОРУССКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Следует подчеркнуть, что субъекты МСУ могут рассматриваться в качестве организаций и работодателей. Для них, как и для организаций всех секторов экономики, актуальна задача обеспечения гендерного равенства в регулярной управленческой деятельности.

Как уже отмечалось ранее в разделе 5, в практике работы различных организаций отправной позицией для анализа и планирования изменений с целью интеграции гендерного подхода в практику работы может служить методология гендерного аудита в соответствии с документом «Руководство по проведению гендерного аудита. Методология гендерного аудита МОТ, основанного на принципе активного участия»⁴².

Гендерный аудит организаций, относящийся к категории качественных (т.н. «социальных») аудитов, базируется на таких основных подходах:

- концепции «Гендер и развитие», рассматривающей женщин как отдельную и однородную группу, а также роли и потребности мужчин и женщин. Поскольку женщины, как правило, находятся в менее выгодном экономическом и социальном положении по сравнению с мужчинами, продвижение гендерного равенства в первую очередь сосредоточено на потребностях, интересах и возможностях женщин. Соответственно, целевой задачей является повышение статуса женщин в обществе, а конечная цель — это достижение полного гендерного равенства. Для решения проблем гендерного неравенства необходимы четко спланированные меры, которые внутри конкретных организаций предполагают существенное внимание к вопросам изменения организационной культуры.
- самооценке сотрудников организации по качественным показателям. Самооценка позволяет проанализировать и обеспечить

понимание глубинных факторов, стоящих за статистическими данными и практическим опытом в организациях, а также сформулировать механизмы продвижения принципов гендерного равенства в конкретной организации либо подразделении. Данные самооценки могут быть дополнены результатами других мероприятий, проведенных в ходе аудита, например результатами анализа документации, собеседований с сотрудниками, мнениями ключевых сотрудников в партнерских организациях и среди других партнеров.

- семинарах (либо учебном цикле) в организации, позволяющих выявить, насколько существенен разрыв между официально принятой политикой комплексного гендерного подхода и ее осуществлением на практике; а также помочь сотрудникам подразделения пройти обучение для сокращения выявленного разрыва.
- концепции самообучающейся организации. Обучение и перемены происходят в организации на уровне отдельных сотрудников, подразделений и организации в целом. Если на уровне отдельных сотрудников и подразделений не налажен процесс обучения, организация не в состоянии реагировать на изменяющиеся условия внешней среды. В успешной самообучающейся организации действуют три «уровня» обучения:
 - первый — используется для решения практической проблемы. При этом анализируется реальная ситуация и вносятся соответствующие изменения;
 - второй — после того, как проблема решена, на этом уровне отдельные сотрудники (или подразделения) могут проанализировать, какие их действия (возможно, непреднамеренные) привели к возникновению данной проблемы;
 - третий уровень самообучения ставит целью проанализировать не высказываемые явно позиции и соображения отдельных сотрудников, подразделений; фокус на полученном опыте и причинах произошедшего⁴³.

⁴² Руководство по проведению гендерного аудита. Методология гендерного аудита МОТ, основанного на принципе активного участия. — Женева, Международное бюро труда, 2007. [Электронный ресурс] Режим доступа: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-moscow/documents/publication/wcms_312703.pdf.

⁴³ Там же, с. 26–27.

Пример

Гендерный аудит с участием общественности (PGA) в Азербайджане (агентство ООН)

В 2017 году в Азербайджане был проведен PGA для оценки учета гендерной проблематики в политике и программах, для информирования о разработке стратегии учета гендерной проблематики в Рамочной программе партнерства ООН — Азербайджан (2016–2020 гг.).

В рамках PGA акцент был сделан на следующих вопросах: лидерство, кадровый потенциал, учет гендерных факторов в программах и политике, инструменты и ресурсы, бюджет, мониторинг и оценка, культура организации, в частности сексуальные домогательства. Аудит включал такие основные элементы:

- кабинетная проверка всех соответствующих документов;
- онлайн-опрос среди всех сотрудников, включая руководителей агентств;
- полуструктурированные интервью с сотрудниками на всех уровнях;
- полуструктурированные интервью с координаторами из партнерских организаций;
- обсуждения в фокус-группах с координаторами по гендерным вопросам, сотрудниками по связям с общественностью, водителями и уборщицами;
- коллективные семинары для профессионального и проектного персонала, а также персонала общего обслуживания.

Источник: Resource guide for gender theme groups, p. 15. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://undg.org/wp-content/uploads/2016/12/Resource-Guide-Gender-Theme-Groups-web.pdf>.

Методология MOT в первую очередь акцентирует внимание не на контрольной, а на развивающей функции гендерного аудита.

не всегда учтены потребности мужчин и женщин. В большинстве организаций проявляется гендерная дискриминация при назначении руководителей. Ин-

Пример.

Гендерный аудит университетов

Например, в Украине методология MOT была адаптирована для аудита высших учебных заведений. В 2015 году был проведен гендерный аудит 15 крупных университетов в 10 регионах Украины. Это позволило обратить внимание на вопросы дости-

жения гендерного равенства в университетах и способствовать повышению мотивации администрации ВУЗов к реализации политики равных прав и возможностей женщин и мужчин.

Источник: Світайло Н. Гендерний аудит діяльності вищих навчальних закладів [Текст]: практичний посіб. / Н. Світайло, Ю. Савельєва, О. Давліканова. — Фридрих Еберт Stiftung; Всеукраїнська мережа на рівні гендерної освіти. 2016. — С. 5–6. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/49772>.

На момент проведения исследования данных о проведении гендерного аудита белорусскими организациями практически не накоплено. Выполнение гендерного аудита скорее не является элементом традиционной управленческой практики, однако может стимулироваться в ходе выполнения международных проектов. Например, в рамках проекта «Совершенствование системы управления земельными ресурсами и городским развитием в Республике Беларусь с использованием современных методов и технологий» организации-участники впервые в своей практике затронули некоторые тематические области гендерного аудита. В ходе обобщения результатов самообследования было выявлено, что в организациях фактически не уделяется внимания проблематике гендера, в организации рабочих мест

формационные сообщения, транслируемые всеми организациями, принявшими участие в исследовании, являются «гендерно слепыми». Во всех организациях-участницах не имеется примеров, когда оказываемые услуги, процедуры специфичны с учетом гендерного фактора.

Гендерный аудит является ключевым инструментом и процессом, основанным на методологии участия, для содействия организационному обучению (на уровне отдельного работника, уровне структурного подразделения и организации в целом) тому, как практически и эффективно учитывать гендерную проблематику для продвижения гендерного равенства.

7

ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ГЕНДЕРНОГО АНАЛИЗА В СФЕРЕ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ

Прогресс в сфере достижения гендерного равенства вносит существенный вклад в обеспечение устойчивого экономического роста в долгосрочной перспективе, а любые меры политики не являются гендерно нейтральными.

Гендерный анализ является неотъемлемым инструментом формирования мер политики, непосредственно направленных на достижение гендерного равенства в различных сферах и секторах, и должен применяться на всех стадиях управленческого процесса (при предварительном анализе, определении целевых групп, выборе наилучшей стратегии воздействия, обосновании финансирования и распределения ресурсов, мониторинге и оценке воздействия). Применение гендерного анализа позволяет получить порой неожиданные результаты, которые доказывают наличие гендерного неравенства в финансировании, распределении иных ресурсов, воздействии мер политики, где такое неравенство на первый взгляд представлялось невозможным либо преодоленным.

Ключевые факторы успешного гендерного анализа — глубокое знание национального и локального контекста, наличие гендерно чувствительных индикаторов и использование гендерно чувствительных подходов в принятии решений.

Существует целый ряд методов и подходов гендерного анализа, каждый из которых отражает набор предположений о том, что означает «гендер» и какое он имеет отношение к целям социально-экономического развития. Ни один из них не обеспечивает идеального варианта исследования, но, тем не менее, их применение позволяет получить данные о коренных причинах неравенства, имеющихся гендерных проблемах, а также сформулировать меры политики, наиболее соответствующие целям устойчивого развития.

Гендерный анализ в системе управления в Республике Беларусь практически не используется. Однако следует подчеркнуть, что в Стратегии реформирования системы управления государственными финансами Республики Беларусь заложено перспективное внедрение гендерного бюджетирования; в разработанной Концепции Национальной стратегии устой-

чивого развития Республики Беларусь до 2035 года стратегической целью в области обеспечения гендерного равенства определено внедрение гендерного подхода при разработке и реализации государственной политики (в частности через введение гендерной экспертизы законодательства, формирование в обществе гендерно чувствительной культуры поведения). Стимулирующую роль в интеграции гендерных подходов в деятельность органов управления могут играть международные организации, а также деятельность государственных органов и общественных организаций в рамках реализации международных проектов.

В составе госслужащих местных органов власти и управления большинство стабильно составляют женщины (так, на 1 декабря 2017 г. — 72,5%). Участие мужчин в местных структурах управления, особенно на первичном уровне, низкое (доля мужчин в составе госслужащих местных органов власти и управления возрастает с 23,9% на первичном уровне до 27,7% на базовом и 33,6% на областном).

При этом в разрезе должностей, занимаемых женщинами-госслужащими в местных Советах депутатов, исполнительных и распорядительных органах Республики Беларусь, наблюдается гендерный перекоп по уровням управления внутри конкретных органов власти и управления, рассматриваемых как организационные структуры, — мужчины, тем не менее, доминируют в них на высших уровнях принятия решений (как на областном и базовом, так и на первичном уровне). В системе местного управления в Беларуси наблюдается проблема «стеклянного потолка», характерная для структуры занятых в экономике Беларуси в целом. Среди председателей исполкомов областного и базового уровня в Республике Беларусь во всех областях, кроме Гомельской, 100% составляют мужчины.

Имеются широкие возможности использования гендерного анализа в обосновании принимаемых органами местной власти решений для повышения эффективности использования финансовых ресурсов, для улучшения качества исполнения возложенных на исполкомы функций.

В составе депутатов местных Советов доля депутатов, избираемых повторно на очередной срок, возрастает в каждом очередном созыве, хотя количество депутатских мандатов сокращается. Доля женщин, избранных депутатами местных Советов, достаточно высокая (в 2018 г. — 48,2%), однако анализ соотношения зарегистрированных кандидатов в депутаты и избранных депутатов местных Советов показывает, что депутатами были избраны 79,7% от общего числа зарегистрированных кандидатов-женщин и 82,8% зарегистрированных кандидатов-мужчин. Представительство женщин в Советах базового уровня в среднем на 20 процентных пунктов ниже, чем в Советах первичного уровня, а в советах областного уровня — еще на 11 процентных пунктов ниже, чем на базовом уровне.

В работе советов гендерный перекос еще больше актуализируется вследствие избрания председателя Совета (доля мужчин, избранных председателями местных Советов депутатов областного и базового уровня, колеблется от 56,5% в Гомельской области до 85% в Брестской области).

Фактически женщины как социальная группа недостаточно представлены при принятии решений. Положения Конституции о равных правах женщин и мужчин на участие в политической жизни на практике не подкрепляются социальными механизмами, обеспечивающими реальные гарантии такого равноправия. Соответственно, целый ряд гендерно обусловленных проблем даже не осознается и не формулируется в политической плоскости. На уровне принятия решений в органах представительной и исполнительной власти проблемы гендерного неравенства фактически не принимаются во внимание.

Важным звеном местного самоуправления Беларуси являются органы территориального общественного самоуправления (ОТОС). Охарактеризовать структуру представителей ОТОС по полу, возрасту, образовательным характеристикам в масштабах страны не представляется возможным в связи с отсутствием данных на национальном уровне.

Для интеграции гендерного подхода в деятельность органов местного управления и самоуправления в Республике Беларусь можно сформулировать следующие предложения и рекомендации:

- Использование комплексного межсекторного подхода и придание гендерной проблематике приоритетного статуса при разработке программных документов по социально-экономическому развитию. Поскольку гендерные диспропорции часто являются результатом многочисленных и синергетически влияющих ограничений, для достижения желаемого эффекта могут потребоваться скоординированные многосекторальные действия и последовательно выстроенные меры политики. Во многих случаях такие действия могут принимать форму

общей «гендерно эффективной» политики путем интеграции гендерных вопросов в ее разработку и реализацию. Макроэкономические и структурные реформы, являющиеся, в принципе, нейтральными в гендерном отношении, могут оказывать неодинаковое влияние на мужскую и женскую когорты населения. Необходимо прогнозировать гендерные последствия принимаемых решений и мер политики. Можно повысить эффективность многих мер политики и программ, которые не ориентированы в первую очередь на обеспечение гендерного равенства, если при их разработке учесть слабое / недостаточное представительство женщин (либо других дискриминируемых групп) на определенных рынках и в некоторых секторах или профессиях.

- Осуществление комплексной гендерной диагностики, что является предварительным условием для разработки политики и программ. Для разработки эффективной политики требуется глубокое понимание преобладающих причин дискриминации. С помощью специальных исследований следует идентифицировать, что происходит на глубинном уровне, в домашних хозяйствах, в рыночных субъектах, в формальных институтах, как взаимодействуют факторы и как на них влияют социальные нормы. Гендерные диспропорции оказываются особенно устойчивыми тогда, когда своими корнями уходят в устоявшиеся социальные нормы — например, те, которые определяют, кто именно несет ответственность за уход за членами семьи и работу по дому, и что именно «допустимо» женщинам и мужчинам изучать, делать и ожидать от своего будущего. Как правило, эти разрывы воспроизводятся в каждом последующем поколении.
- Расширение возможностей мониторинга и оценки гендерных различий. Для тщательного мониторинга ситуации нужны надежные данные с разбивкой по половому признаку, которых сегодня в Беларуси недостаточно. Необходимы существенные изменения в сборе статистической информации (сбор дезагрегированных по полу данных); проведение гендерных исследований. Особенно важно участие в этом процессе всех заинтересованных сторон, включая работодателей, профсоюзы, организации гражданского общества.
- Воздействие на детерминанты в противовес воздействию на результаты деятельности. При выборе и разработке мер политики необходимо сосредотачивать усилия на рыночных и институциональных препятствиях, порождающих существующие гендерные различия, а не результатах деятельности. Эти препятствия могут быть многочисленными и даже существовать за рамками непосредственно той области, в которой ставится задача получить

- определенный результат. Соответственно, можно определить области, в которых переориентация мер политики принесет максимальный эффект.
- Принятие специальных актов законодательства о недискриминации.
 - Повышение потенциала сотрудников органов власти и управления, чтобы они могли эффективно использовать гендерный подход во всем цикле государственного управления, а также уметь проводить гендерный анализ; развитие общественного диалога по проблемам гендерного равенства и дискриминации.
 - Гендерная сенсбилизация государственных служащих, журналистов, педагогов; развитие гендерной чувствительности в обществе с помощью проведения информационно-просветительских кампаний в СМИ, повышение информированности о выгодах гендерного равенства; популяризация идеи гендерного равенства и его практических преимуществ для экономической системы в целом.
 - Развитие системы гендерного образования, поскольку в настоящее время система образования и наличие т.н. «скрытого» учебного плана⁴⁴ консервируют гендерную асимметрию и дискриминацию; расширение физического доступа и использования инновационных методов обучения, позволяющих людям с инвалидностью участвовать в регулярных образовательных мероприятиях.
 - Стимулирование применения гендерного аудита⁴⁵ в практике работы органов государственного управления, коммерческих и некоммерческих организаций.
- расширение состава сфер деятельности, для которых обязательно проведение общественных обсуждений (в настоящее время это касается сферы охраны окружающей среды и принятия решений по вопросам градостроительства и размещения новых предприятий);
 - оценка перспектив введения квот на участие женщин, других потенциально дискриминируемых групп в общественных обсуждениях проектов, касающихся вопросов местного значения;
 - содействие более справедливому распределению обязанностей в домашних хозяйствах, поддержка экономической активности женщин (в частности, женского предпринимательства), стимулирование использования отпуска по уходу за ребенком обоими родителями (в том числе через систему образования, образовательные программы и мероприятия, социальную рекламу);
 - повышение компьютерной грамотности лиц старших возрастов, сельского населения.

Представляется, что инициатива депутатов местных советов и активистов органов ТОС по проведению гендерного анализа соответствующих решений местных органов власти, по оценке гендерных эффектов принятых и реализуемых программ социально-экономического развития позволила бы показать значимость, практическую возможность и потенциальные эффекты применения гендерного анализа на практике, а также сформулировать и озвучить возможности повышения эффективности использования финансовых ресурсов территорий. Однако это требует развития соответствующих знаний и навыков депутатского корпуса, активных участников ОТОС. Возможный инструмент решения такой задачи — пилотные проекты по гендерному анализу программ развития территорий, местных бюджетов, по гендерному аудиту отдельных органов власти.

Кроме того, можно выделить ряд более частных рекомендаций, практическое использование которых в местном управлении и самоуправлении будет позитивно влиять на укрепление гендерного равенства в Беларуси:

⁴⁴ См. раздел 6.

⁴⁵ См. раздел 7.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- Беларусские гендерные центры 90-х — 2000-х годов** // Женский активизм в Беларуси: невидимый и неприкасаемый [Текст] / [Виктория Шмидт, Ирина Соломатина]. — Каунас: Taurapolis, 2015. — С. 81–94.
- Бурова С. Н.** Гендерные исследования в Беларуси: история, социальный контекст, персоны // Журн. Белорус. гос. ун-та. Социология. — 2018. — №1. — С. 161–168.
- Василевич Г.А.** Особенности местного самоуправления в Республике Беларусь и некоторые направления его развития // Проблемы управления. — 2018. — №4. — С. 11–15.
- Гендерное равенство: опыт Швеции.** [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://belwomnet.iatp.by/modules.php?name=News&file=print&sid=1187>
- Гендерные аспекты бюджетирования на местном уровне.** Практическое пособие. — Киев, 2012. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/09513.pdf>.
- Гендерные подходы и метод 4R в местном самоуправлении.** [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.undp.org/content/dam/kazakhstan/docs/DemocraticGovernance/Gender%20and%204R%20Rus.pdf>.
- Голованов В.Г., Слижевский О.Л.** Общественные объединения Беларуси: результаты работы и достижения. — Мозырь: Белый Ветер, 2010. — 498 с.
- Гендерно-орієнтоване бюджетування в Україні: теорія і практика:** Метод. посіб. — К.: ФОП Клименко, 2016. — 92 с.
- Грэйг А., Киммель М., Ланг Дж.** Мужчины, типы маскулинности и развитие личности: Расширяя возможности гендерного равенства. — М., 2006.
- Доклад о мировом развитии 2012.** Гендерное равенство и развитие. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4391/WDR%202012%20Overview-Ru.pdf?sequence=15&isAllowed=y>.
- Женщины Беларуси в зеркале эпохи / Бурова С.Н. и др.** — Минск, 1997.
- Женщины и мужчины Республики Беларусь:** Стат. сб. — Минск, 2018. — 167 с.
- Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 4 января 2010 г. №108-З** (в ред. Закона Республики Беларусь от 30 декабря 2018 г. №159-З). [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11000108>.
- Карпуненкова О.** Матриархат и светлое будущее. Что дают экономике женщины-руководители? // РБК. — Июль 2012. — С. 16-18.
- Конституция Республики Беларусь 1994 г.** (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>.
- Концепция Национальной стратегии устойчивого развития Республики Беларусь до 2035 года** // Экономический бюллетень Научно-исследовательского экономического института Министерства экономики Республики Беларусь. — 2019. — №2.
- Мельникова Е.В.** Политические права женщин и их реализация в Беларуси // Проблемы конституционализма: Сб. науч. тр. Выпуск 2. Гендерные вопросы в сфере права. — Минск, 1998. — С. 59–63.
- Местное самоуправление в Беларуси** (материалы исследований ПОО «Фонд им. Льва Сапеги» в рамках программ Евросоюза и Совета Европы) / М.В.Кобаса и др. — Минск, 2017. — 124 с.
- Милюкота Н.В., Тимошенко И.В.** Развитие механизмов обеспечения доступной среды как условие повышения качества жизни людей с инвалидностью // Проблемы управления. — 2018. — №3. — С. 60–64.
- Национальный план действий по обеспечению гендерного равенства в Республике Беларусь на 2017–2020 годы.** Утв. Пост. Совета Министров Республики Беларусь №149 от 17 февраля 2017 г. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.mintrud.gov.by/system/extensions/spaw/uploads/files/Nats-plan.pdf>.
- Нуреев Р.М.** Экономика развития: модели становления рыночной экономики: учебник / Р.М. Нуреев. 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. — 640 с.
- Об утверждении Стратегии реформирования системы управления государственными финансами Республики Беларусь: Постановление Совета Министров Респ. Беларусь №1080 от 23.12.2015 г.** [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.minfin.gov.by/upload/bp/strategy/1080_strategy.pdf.
- Рудый К.В.** Гендерные факторы роста экономики Беларуси // Белорусский экономический журнал. — 2015. — №4. — С. 23–32.
- Руководство по проведению гендерного аудита.** Методология гендерного аудита МОТ, основанного на принципе активного участия. — Женева, Международное бюро труда, 2007. [Электронный ресурс] Режим доступа: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-moscow/documents/publication/wcms_312703.pdf.
- Світайло Н.** Гендерний аудит діяльності вищих навчальних закладів [Текст]: практичний посіб. / Н.Світайло, Ю.Савельєва, О.Давліканова. — Fridrich Ebert Stiftung; Всеукр. мережа осередків гендер. освіти, 2016. — 38 с. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/49772>.
- Соломатина И.** «Системный гендерный перекоп в Беларуси» или как происходит дискриминация по признаку пола (в отношении женщин). [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://eurocenter.by/studies/systemny-gendernyy-perekos-v-belarusi-ili-kak-proishodit-diskriminaciya-po-priznaku-pola-v>.
- Статистический ежегодник Республики Беларусь, 2018:** Стат. сб. — Минск, 2019.
- Центризбирком подвел итоги выборов в местные Советы депутатов Республики Беларусь двадцать восьмого созыва.** [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2018/february/27829/>.
- Чикалова И.Р.** Гендерная система (пост)советской Беларуси: воспроизводство и трансформация социальных ролей в публичной и приватной сфере // Российские и славянские исследования: науч. сб. Вып. 4 / редкол.: А.П.Сальков, О.А.Яновский (отв. редакторы) [и др.]. — Минск: БГУ, 2009. — С. 51–66.
- Atamanov, Aziz; Sattar, Sarosh. 2014.** Belarus — Country gender profile (English). Washington DC; World Bank Group. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://documents.worldbank.org/curated/en/518041468201598756/Belarus-Country-gender-profile>
- Betschka, J.** Das bedeutet die Frauenquote im Landtag. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.morgenpost.de/berlin/article216338975/Fragen-und-Antworten-zur-Frauenquote-im-Landtag.html>.

32. **Fredman, S.** Anti-Discrimination Laws and Work in the Developing World: A Thematic Overview. Background Paper for the World Development Report 2013; World Bank, Washington, DC. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12129>
33. **Gender Analysis — Principles & Elements**, SIDA, 2015. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.sida.se/contentassets/3a820dbd152f4fca98bacde8a8101e15/gender-tool-analysis.pdf>.
34. **Gender Equality and Big Data.** Making gender data visible 2018. UN Women. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://undg.org/wp-content/uploads/2018/02/Gender-equality-and-big-data-en.pdf>.
35. **Gender Equality in Practice.** A Manual for SIDA, SIDA, 2009. [Электронный ресурс] Режим доступа: https://www.sida.se/contentassets/0c376ea02bfa471aa57caefbc5d2d12f/gender-equality-in-practice_298.pdf
36. **Gender equality: a key SDG accelerator.** A case study from the Republic of Moldova 2018. United Nations issue-based coalition on gender equality Europe and Central Asia. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://undg.org/wp-content/uploads/2018/01/Gender-equality-a-key-sdg-accelerator.pdf>.
37. **Gender Mainstreaming — SIDA, 2015.** [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.sida.se/contentassets/3a820dbd152f4fca98bacde8a8101e15/gender-tool-mainstreaming.pdf>
38. **Gender mainstreaming for health managers: a practical approach.** Facilitators' guide. Participant's notes. WHO 2011. [Электронный ресурс] Режим доступа: https://www.who.int/gender-equity-rights/knowledge/health_managers_guide/en/.
39. **March, C., Smyth, I., Mukhopadhy, M.** A Guide to Gender Analysis Frameworks. — Oxfam GB, 2005.
40. **Њоро Н.** New century, old disparities: gender and ethnic earnings gaps in Latin America and the Caribbean / Hugo Њоро, Washington, DC: Inter-American Development Bank and the World Bank, 356 p. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11953>.
41. **Pickbourn, L., Ndikumana, L.** The Impact of the Sectoral Allocation of Foreign aid on Gender Inequality// Journal of International Development, Volume 28, Issue 3, April 2016.
42. **Resource book for mainstreaming gender in UN common programming at the country level.** [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://undg.org/document/resource-book-for-mainstreaming-gender-in-un-common-programming-at-the-country-level/>.
43. **Resource guide for gender theme groups.** [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://undg.org/wp-content/uploads/2016/12/Resource-Guide-Gender-Theme-Groups-web.pdf>.
44. **The Global Gender Gap Report 2018, World Economic Forum.** [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf.

ОБ АВТОРАХ

Мирослав Кобаса — председатель правления Просветительского общественного объединения «Фонд им. Льва Сапеги», юрист, эксперт по вопросам публичного администрирования.

Оксана Ерофеева — кандидат экономических наук, доцент, эксперт по вопросам социальной политики и социальных инноваций, социальной ответственности бизнеса, гендерного равенства.

КОНТАКТЫ

Фонд им. Фридриха Эберта. Представительство в Украине
Марсель Ретиг | Директор Представительства Фонда в Украине и Беларуси
ул. Пушкинская, 34, г. Киев, 01004, Украина
Тел.: +38-044-234-00-38 | Факс: +38-044-451-40-31

Все тексты доступны на веб-сайте:

<http://www.fes.kiev.ua>

Заказы / контакты:

mail@fes.kiev.ua

Использование опубликованной Фондом имени Фридриха Эберта информации в коммерческих целях запрещается без письменного согласия Фонда.

Научное издание

Ерофеева Оксана Николаевна, **Кобаса** Мирослав Владимирович

ГЕНДЕРНЫЙ АНАЛИЗ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ

Ответственный за выпуск *Марсель Ретиг, директор ФФЭ Киев*
Компьютерный дизайн, верстка *ФОП Крутько М. М.*

Подписано в печать 11.09.2019. Формат 60x90 1/8.
Бумага мелованная. Печать офсетная/цифровая.
Усл. печ. л. 5,3. Уч.-изд. л. 1,9.
Тираж 200 экз. Заказ 10966.

Издатель и полиграфическое исполнение:
общество с ограниченной ответственностью «Медисонт».
Свидетельство о государственной регистрации издателя,
изготовителя, распространителя печатных изданий
№ 1/142 от 09.01.2014. № 2/34 от 23.12.2013.
№ 3/1732 от 22.01.2019. ЛП № 02330/20 от 18.12.2013.
Ул. Тимирязева, 9-215, 220004, Минск.
www.medisont.by

УДК 352.07:305
ББК 67.401
Е78

ISBN 978-985-7228-28-7

© Ерофеева О. Н., Кобаса М. В., 2019
© Оформление. ООО «Медисонт», 2019

