

[s:\equality\eg-s-ms\fegsms2.98]

EG-S-MS (98) 2
Russian version

**КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД
К ПРОБЛЕМЕ РАВЕНСТВА МЕЖДУ ЖЕНЩИНАМИ И
МУЖЧИНАМИ**

**Концептуальные рамки, методология
и ознакомление с "позитивным опытом"**

**Заключительный доклад о деятельности
Группы специалистов по вопросу о комплексном подходе к проблеме
равенства между женщинами и мужчинами
(EG-S-MS)**

Страсбург, май 1998 г.

Для получения дополнительных экземпляров этого документа просьба обращаться:

Отдел по вопросам равенства между женщинами и мужчинами

Управление по правам человека, Совет Европы, Франция

F - 67075 STRASBOURG CEDEX

Телефон: (33) 3 88 41 23 39

Факс: (33) 3 88 41 27 93

СОДЕРЖАНИЕ

Вступление	...	5
Часть I: Как определить суть комплексного подхода к проблеме равенства между женщинами и мужчинами?	...	8
1. Что означает понятие равенства между женщинами и мужчинами?	...	8
2. Существует ли еще в Европе проблемы, связанные с равенством полов?	...	13
3. Что означает комплексный подход к проблеме равенства полов и каковы его истоки?	...	18
4. Каким образом комплексный подход отвечает специфическим особенностям проблемы равенства полов?	...	23
5. С какими сложностями можно столкнуться при применении комплексного подхода?	...	26
6. Почему комплексный подход к проблеме равенства полов столь важен?	...	29
Часть II: Методология комплексного подхода к проблеме равенства полов	...	33
1. Какие условия требуются и благоприятствуют применению комплексного подхода к проблеме равенства полов?	...	33
2. Когда, в отношении чего и при каких обстоятельствах следует применять комплексный подход?	...	38
3. Какими мы располагаем методами и инструментами?	...	42
4. Кто является потенциальными действующими лицами в рамках применения комплексного подхода, и какую роль они могут играть?	...	53
Часть III: Комплексный подход к проблеме равенства полов на практике	...	59
1. Необходимость разработки политической программы в отношении комплексного подхода к проблеме равенства полов	...	59

2.	Примеры позитивного опыта применения комплексного подхода к проблеме равенства полов	... 66
2.1	Позитивный опыт в области планирования применения комплексного подхода	... 69
2.2	Позитивный опыт в области использования методов и особых инициатив в рамках применения комплексного подхода	... 92
Приложения		
Приложение А:	Члены Группы специалистов	... 114
Приложение Б:	Мандат Группы	... 116
Приложение В:	Комплексный подход к проблеме равенства между женщинами и мужчинами в Совете Европы	... 118
Библиография		
		... 126

Вступление

Настоящий доклад подготовлен по итогам пяти рабочих заседаний Группы специалистов по вопросу о комплексном подходе к проблеме равенства между женщинами и мужчинами (EG-S-MS), образованной в 1995 г. по инициативе Совета Европы. Группа состояла из восьми экспертов, среди которых двое - члены Руководящего комитета по вопросам равенства между женщинами и мужчинами (РКВР) (аббревиатура на фр. языке - CDEG (прим.пер.)) и шестеро - специалисты в области равенства полов (см. Приложение А). Группа была уполномочена (см. Приложение Б) провести исследования принятых и осуществленных на практике мер по интеграции измерения равенства полов в общие политические программы, в планирование таких программ, а также в политику в отдельных областях и деятельность на этом направлении на всех уровнях общества как в государствах-членах Совета Европы, так и в региональных и международных организациях. На основании этих исследований Комитет должен был разработать концептуальные рамки и методологию, призванные определить инструменты, стратегии и участников/участниц процесса, которые позволят эффективно и зримо интегрировать проблематику равенства полов и дать оценку положению дел в этой сфере. Поскольку в контексте мандата Группы предполагалось также направить рекомендации государствам-членам Совета Европы, а также его различным органам, в докладе были собраны и упомянуты примеры так называемого "позитивного опыта". Также особое внимание было уделено текущей деятельности Совета Европы на этом направлении, в частности, на межправительственном уровне (см. Приложение В).

Группа пользовалась в основном двумя источниками информации. Прежде всего, она основывалась на уже имеющихся документах, касающихся политики и стратегии, а также на рабочих документах. С другой стороны, она консультировалась с исследовательскими центрами по проблемам женщин и другими организациями или учреждениями, обладающими специальной информацией по проблеме равенства женщин и мужчин. В настоящем докладе содержится отчет об этих источниках и об обсуждениях, проведенных Группой.

Доклад призван способствовать тому, чтобы различные ответственные деятели государств-членов и органы Совета Европы инициировали конкретные шаги для применения комплексного подхода к проблеме равенства полов, и имеет целью облегчить реализацию их инициатив. Рекомендации, представленные в настоящем

докладе, носят общий характер и применимы на всех уровнях (национальном, региональном и местном), в том числе могут использоваться и Советом Европы.

Группа отдает себе отчет в том, что окончательную картину по этой проблеме еще предстоит определить. Комплексный подход к проблеме равенства полов является стратегической концептуальной линией, находящейся в самом процессе своего развития. Вот почему параллельно с сегодняшними наработками в дальнейшем могут быть приняты во внимание многочисленные новые факторы и моменты. Этот доклад опирается на доступные на сегодняшний день данные и имеет своей задачей поделиться и передать другим содержащиеся в нем знания. Мы отмечаем тенденцию, в соответствии с которой международные организации, государства-члены и отдельные ответственные деятели, от которых зависит принятие решений, обмениваются все более обширной информацией, касающейся этой сферы. Мы надеемся, что представленные в настоящем докладе размышления позволят в какой-то степени помочь и стимулировать самые разные структуры в их усилиях, направленных на принятие и реализацию на практике комплексного подхода.

Первая часть доклада определяет концептуальные рамки рассмотрения проблемы. В этой части преследуются следующие цели: рассмотреть разработанные стратегии в области комплексного подхода к проблеме равенства полов с точки зрения их конкретных результатов, описать первоисточники комплексного подхода и его взаимоотношения с другими специфическими политическими программами, касающимися проблемы равенства полов, и обсудить проблемы, которые могут возникнуть в ходе реализации новых стратегий в рамках комплексного подхода, объясняя при этом, почему основополагающим фактором является истинная стратегия.

Вторая часть рассказывает о требуемых и/или благоприятствующих условиях для применения комплексного подхода к проблеме равенства полов. Кроме этого, в этой части перечисляются уже опробованные инструменты в рамках этой деятельности и участники/участницы, задействованные в процессе.

Третья часть призвана послужить основой для конкретных инициатив. В ней содержатся различные моменты, которые необходимо учитывать при выработке политики в рамках комплексного подхода и дается целый ряд указаний для наблюдения за ее реализацией. Наконец, эта часть на многочисленных примерах иллюстрирует осуществляемые инициативы.

Группа надеется, что Совет Европы окажет активную поддержку распространению доклада и реализации содержащихся в нем идей как в государствах-членах Совета

Европы, так и в самой организации. Мы хотели бы, чтобы доклад был передан правительствам и органам власти государств-членов, различным органам Совета Европы и его Секретариату.

ЧАСТЬ I: Как определить суть комплексного подхода к проблеме равенства между женщинами и мужчинами?

Первая часть доклада устанавливает его концептуальные рамки. В этой части ставятся следующие задачи: изучить существующие стратегии комплексного подхода к проблеме равенства между женщинами и мужчинами с точки зрения конкретных результатов их применения; описать истоки комплексного подхода и его взаимосвязь с другими специфическими политическими программами в сфере равенства полов; обсудить проблемы, которые могут возникнуть при осуществлении новых стратегий в контексте комплексного подхода, объясняя при этом, почему основополагающим остается истинная стратегическая линия.

1. Что означает понятие равенства между женщинами и мужчинами?

Под равенством между женщинами и мужчинами понимают равное положение, независимость, ответственность и участие обоих полов во всех сферах общественной и частной жизни. Понятие равенства между полами, исключая те объективные различия, которые связаны с принадлежностью к разным полам, прямо противоположно понятию неравенства между полами, то есть разнице в условиях жизни женщин и мужчин. Понятие равенства подразумевает принцип всеобъемлющего участия женщин и мужчин в жизни общества.

Издавна - и это зачастую имеет место и сейчас - равенство полов определялось в Европе как обеспечение девочек и мальчиков, женщин и мужчин равными правами *де-юре*, предоставление им равных возможностей, условий и равного отношения к ним во всех сферах жизни и общества. В наше время признается, однако, что равенство в правах (*де-юре*) не обязательно ведет к фактическому равенству в правах (*де-факто*). Самое главное - это понять, что условия жизни женщин и мужчин значительно отличаются друг от друга, в определенной степени в силу репродуктивной функции женщин. Вопрос не в наличии этих отличий, а в том, что они не должны негативно отражаться на условиях жизни женщин и мужчин, вести к дискриминации, а, напротив, соответствующим образом учитываться, что должно выражаться в равном распределении экономических, социальных и политических возможностей. Равенство полов не означает их уподобление друг другу или идентичность, равно как и то, что это

равенство не должно устанавливать в качестве нормы присущие мужчинам те или иные условия и образ жизни.

Для определения смысла равенства между женщинами и мужчинами необходимо поближе рассмотреть понятия, имеющие отношение к этому вопросу. Первостепенное значение имеют два аспекта: социальная структура рода (мужского или женского) и отношения между полами.

Разделение на мужской и женский род (gender) проистекает со времени возникновения социальной идентичности мужчины и женщины, иными словами, социального отображения биологического пола, обусловленного распределением характерных для каждого пола задач, функций и ролей в обществе, в общественной и частной жизни. Это определение принадлежности к женскому и мужскому полу, носящее прежде всего культурный характер, варьируется в зависимости от времени и места. Структура и воспроизведение определенного таким образом рода имеет индивидуальное и социальное измерение, причем оба этих фактора имеют одинаковую важность. В своей жизнедеятельности люди в индивидуальном порядке формируют роли и нормы, придаваемые одному и другому полу, и воспроизводят их, соотносясь с различными ожиданиями в этом отношении. Как бы то ни было, сейчас все чаще признают, что понятие рода должно также рассматриваться как в политическом, так и в институциональном плане¹. Политика и общественно-политические структуры играют первостепенную роль в моделировании условий жизни и, в этой связи, зачастую институционализируют сохранение в силе и воспроизведение статуса того или иного пола, установленного в условиях данного общества. Долгая история дискриминаций и ограничений, связанных с каждой из ролей, играемых двумя полами, незримо и невольно воздействует на наши каждодневные поступки и решения.

Принадлежность к мужскому или женскому роду проистекает не только из социальной идентичности женщин и мужчин, но также и из тех отношений, которые их объединяют. Понятие принадлежности к тому или иному полу включает в себя иерархический элемент, в соответствии с которым мужчины считаются существами высшими по отношению к женщинам, и, соответственно, задачи, функции и ценности, принадлежащие мужчинам, выше по своему значению, чем те, которые относятся к

¹ UNIFEM, 1995:7 Заключительные акты Конференции на тему: "Равенство и демократия: утопия или вызов?", Совет Европы, 1995 г.. Заключительный доклад Группы специалистов по вопросам равенства и демократии, Совет Европы, 1996 г.

женщинам. Все ширится признание того, что стержнем построения общества является мужская составляющая. Это означает, что “норма”, свойственная для мужчин, является нормой для всего общества, которое отражает ее в своих политических решениях и структурах. Последние же весьма часто, но необязательно намеренно, воспроизводят и иллюстрируют явное неравенство между полами².

Принцип равенства полов заставляет принимать, а также давать оценку неотъемлемым различиям между мужчинами и женщинами и тем ролям, которые они играют в обществе. Принцип равенства включает в себя и право на различия, что предполагает необходимость учитывать отличительные черты, характерные для женщин и мужчин, связанные с их принадлежностью к тому или иному социальному классу, их политическими взглядами, религией, этнической группой, расой или сексуальной ориентацией. Принцип равенства заставляет задуматься о том, каким образом можно добиться большего успеха в изменении тех общественных структур, которые вносят свой вклад в поддержание и сохранение несбалансированных властных взаимоотношений между женщинами и мужчинами и для достижения лучшего равновесия между различными ценностями и приоритетами, присущими для каждого из полов. Если мы вернемся к двум вышеупомянутым главным аспектам, необходимо вновь рассмотреть феномен доминирования образа жизни, идеологических основ и интересов, присущих мужчинам, и то, каким образом наши общественно-социальные структуры воспроизводят эти нормы жизни. Проблема здесь в иерархии полов, а не в женщинах как таковых. Нужно, таким образом, убедиться в том, что социальная идентификация понятия полов оставляет место различиям между ними, не опираясь при этом на иерархию, которая ставит мужчин на более высокий уровень по отношению к женщинам³. Это требует создания настоящих отношений партнерства между

² Понятие принадлежности к мужскому или женскому роду, данное Скоттом, устанавливает связь между этим понятием и властью, поскольку “принадлежность к тому или иному роду является первым способом выразить властные взаимоотношения”. По Скотту, принадлежность к роду оказывается включенной в концепцию и структуру самой власти. Действительно, ссылки на это понятие в определенной мере влияют на распределение власти, то есть на дифференцированный контроль над материальными и духовными ресурсами или доступ к ним. (Scott, 1986:1067)

³ UNIFEM, 1995:7. Заключительный доклад Группы специалистов по вопросам равенства и демократии, Совет Европы, 1996 г.

женщинами и мужчинами и такого разделения ответственности, чтобы ликвидировать нарушения равновесия, существующие в этой области в общественной и частной жизни. Речь идет об использовании знаний и талантов каждого гражданина и достижении того, чтобы женщины в той же мере, что и мужчины участвовали в строительстве или реконструкции наших обществ, решении существующих проблем и подготовке будущего. Для того чтобы развиваться, обществу необходимо использовать все свои ресурсы и всех своих членов, что означает полное и всеобъемлющее участие в этих процессах женщин и мужчин.

Равенство между женщинами и мужчинами, как и права человеческой личности, составной частью которых оно является, есть тот принцип, который нужно постоянно защищать, охранять и укреплять. Существование этого равенства, его сохранение и поддержание в действии возможно лишь благодаря постоянному процессу его переосмысления и переоценки. На сегодня, среди прочих наиболее важных целей, которые надо достичь, имеются следующие цели:

- Полное признание и уважение прав женщин, являющихся неотъемлемой частью *прав человеческой личности*. Все это подразумевает охрану и закрепление прав, которыми обладает каждый из полов, и принятие адекватных мер, позволяющих женщинам и мужчинам пользоваться вышеупомянутыми правами. Этот пункт побуждает к совместной борьбе со всяким покушением на свободу и достоинство женщин (насилие против них, торговля женщинами, проституция), продвижению права на свободный выбор в вопросах воспроизведения потомства и образа жизни и учету специфических проблем женщин из числа мигрантов и принадлежащих к меньшинствам.
- Кроме *прав человеческой личности*, наиболее важным элементом равенства между полами является развитие и улучшение *демократической* репрезентативности. Недостаточная репрезентативность, полное неучастие женщин в процессах принятия решений на всех уровнях и во всех областях является главной проблемой, несмотря на существенные изменения, отмечаемые в этой сфере в той или иной стране. Укрепление идеи равного участия женщин и мужчин в политической, общественной и других сферах жизни благоприятно для общего развития общества. Для этого самым важным является то, чтобы и женщины, и мужчины совместно участвовали в принятии всех решений, привнося в эту работу свой личный опыт. Как только женская (или мужская) составляющая в корпусе лиц, принимающих решения, начинает составлять 30% (то есть критическую

массу), представители этой составляющей начинают оказывать влияние на повестку дня, и изменения становятся возможными. Также необходимо, чтобы женщины становились более заметными в жизни общества, принимали равное участие в тех событиях, которые до этого были уделом лишь мужчин, и чтобы история каждого государства признавала это участие.

- Другой целью, органически связанной с проблемой равенства полов, является их *экономическая независимость*, которая требует установления равной оплаты труда, равного доступа к получению кредитов, обеспечения принципа равенства на рынке труда, а также такое перераспределение различных преимуществ и знаний, которое бы учитывало различия в частной жизни, присущие каждому из полов. Соответствующее положение женщин и мужчин в экономике является весьма красноречивым показателем равновесия или дисбаланса властных возможностей представителей каждого пола. В этом контексте наиважнейшим моментом является борьба с пауперизацией женщин. К необходимости экономической независимости добавляется и вторая цель - гармонизация или благополучное совмещение профессиональной деятельности и семейной жизни как для женщин, так и для мужчин.
- *Образование* является совершенно необходимым инструментом в области равенства полов, поскольку именно благодаря образованию общества передают от поколения к поколению понятия ролей и норм, знания и навыки. Жизненно важно, чтобы системы образования и их различные составные части (преподаватели, учебные заведения, программы, научно-исследовательские центры и т.д.) передавали и/или вверяли аналогичные понятия об ответственности и мальчикам, и девочкам и брали на себя корректировку существующих систем иерархии, построенных по половому признаку. Это касается и работников средств массовой информации, поскольку они играют значительную роль в распространении и закреплении в сознании людей установленных норм поведения и знаний.
- Последней значимой целью будет получение с обоих полов общего признания необходимости исправления социальных диспропорций и *разделения ответственности* в этом усилии⁴.

⁴ Декларации и резолюции, принятые в ходе 4-й Европейской конференции министров по вопросам равенства между женщинами и мужчинами, Стамбул, 1997 г.

Необходимо взять обязательства о том, что, стремясь к достижению этих различных целей - равных прав женщин и мужчин, демократической репрезентативности, экономической независимости и адаптации образования в соответствии с разделением ответственности между женщинами и мужчинами - наши общества смогут в то же время обеспечить личное и общественное благополучие представителей обоих полов. Достижение этих целей способно также обеспечить лучшее взаимопонимание и реализацию на практике демократических принципов.

2. Существуют ли еще в Европе проблемы, связанные с равенством полов?

Наиболее ощутимый прогресс в области обеспечения равенства полов был, возможно, достигнут благодаря пристальному вниманию к этим проблемам⁵, нашедшему отражение в твердой воле и потребности укреплять равенство полов. Некоторые страны запустили в действие особые механизмы, были разработаны и осуществлены специфические комплексы мер и уделено серьезное внимание специфическим проблемам женщин, вопросам их равенства с мужчинами и роли, которую в этой сфере играют мужчины⁶.

Успехи, достигнутые женщинами, также представляют собой большой прогресс. Постоянно повышается образовательный уровень женщин в Европе, где они теперь занимают более важное место на рынке труда и все более активно участвуют в общественной и политической жизни, а также в принятии решений. В то же время, во многих европейских странах в течение многих лет реальный прогресс в этой сфере остается недостаточным, если вообще речь не идет об откате назад, несмотря на те меры, которые в теории должны были бы позволить женщинам принимать участие в принятии всех решений⁷. Под серьезное сомнение ставится прогресс, достигнутый на этом направлении в странах Центральной и Восточной Европы. Необходимо, чтобы в этих странах эволюция гражданского общества оставляла женщинам более широкое пространство, которое позволило бы им создавать собственные движения и неправительственные организации, и открывала новые пути к эффективному участию женщин в принятии решений.

⁵ Leijenaar, 1997 г.

⁶ Заключительные акты Международного семинара Совета Европы: “Утверждение равенства: общий вызов для мужчин и женщин”, Совет Европы, 1997 г.

⁷ Документ по вопросу “Женщины и политика”, Совет Европы, 1997 г.

Не следует, однако, переоценивать достигнутые успехи. Несмотря на завоевание многих важных позиций, и даже если согласиться с тем, что женщины в Европе получили *de jure* равные с мужчинами права и равный статус, они еще страдают от дискриминации во многих областях. К тому же, появились новые формы неравенства и возникает необходимость рассмотрения тех различий, которых становится все больше среди самих женщин⁸.

В действительности же, похоже, что движение за равенство полов сталкивается в Европе с многочисленными препонами, и ничто не говорит о том, что эта ситуация скоро изменится. За структурными изменениями в старом свете, свидетелями которых мы были в течении двух десятилетий (это последствия глобализации экономической и финансовой системы, технологических прорывов, возросшей мировой конкуренции и взлет либерализма), последовал целый ряд серьезных социальных проблем, жертвами которых стали миллионы людей, и которые серьезно угрожают европейским моделям "Государства-защитника". Массовая безработица, самые серьезные нарушения равенства, обесценивание человеческого труда, обнищание широких слоев населения, маргинализация людей, войны, вооруженные конфликты, нарушение экологического равновесия - все это значится в числе тех проблем, которые заставляют правительства и органы власти мобилизовать свои усилия. Эти проблемы затрагивают женщин иначе, чем мужчин и могут ограничивать их право свободного выбора, в частности, в вопросах сексуальной жизни, охраны здоровья (в том, что касается их репродуктивных функций) или образа жизни⁹. Эти последствия в свою очередь приводят к тому, что во многих странах равенство полов более не является приоритетом, в условиях, когда своего решения ждут более срочные проблемы.

Европа переживает также различные изменения в политическом и институциональном планах. В Восточной Европе появляется новая концепция функций и роли государства, и эта концепция противоположна идее "государства - защитника", в соответствии с которой правительства играют большую регулирующую роль. Сегодня, заполучив новую доктрину "меньше Государства", правительства меняют профиль.

⁸ Walby, 1997:5

⁹ Walby, 1998 г., Заключительные акты Информационного форума Совета Европы по теме: "Гарантировать в Европе свободный выбор в вопросах продолжения рода, сексуальной жизни и образа жизни: тенденции и изменения", Таллин, 1997 г.

Будучи с большей охотой администраторами, чем участниками процесса, они управляют своими обществами эффективнее, но в более ограниченном объеме, уступая больше места силам свободного рынка и гражданского общества. В рамках этой доктрины возникают споры по вопросам об эффективности, целях и задачах, но принцип “меньше Государства” остается стержневым. Этот тип политики мало способствует укреплению принципа равенства полов в силу того, что в нем игнорируется необходимость совмещения семейной жизни и профессиональной деятельности, а степень прогресса измеряется скорее экономическими, чем общечеловеческими понятиями.

Отличительной чертой многих режимов в странах Центральной и Восточной Европы были их развитые социальные инфраструктуры, позволявшие женщинам сочетать профессиональную и семейную жизнь, гарантировавшие им высокий уровень социальной защиты и доступ к медицинским услугам. Иногда в этих странах женщины пользовались терпимым законодательством в отношении аборт. Эти факторы, берущие основу в идеологии эгалитаризма, имели своей главной целью интеграцию женщины в процесс производства. Равенство в правах не всегда было синонимом свободы выбора и само по себе воспринималось скорее сквозь призму уподобления мужчинам. Вот почему в сегодняшнем подходе этих стран к проблемам равенства полов зачастую сквозят колебания. Кроме того, возникновение структурных, макроэкономических проблем отражается на правительственном уровне в усилиях, сконцентрированных преимущественно на “тяжелых” секторах экономики и на реформах, касающихся этих отраслей. Вопросы же равенства полов занимают совсем немного места в этих усилиях¹⁰.

Вопрос, который здесь возникает, заключается в том, почему равенство между женщинами и мужчинами не стало реальностью. Какими причинами можно объяснить отсутствие в этом деле прогресса и понимания? На заре нового тысячелетия становится господствующей идея, в соответствии с которой равенство будет достигнуто благодаря уничтожению в соответствии с желанием государств, подписавших конвенцию CEDAW, дискриминационных проявлений¹¹. Подавляющее большинство государств-членов Совета Европы ратифицировали эту конвенцию. При этом, многие государства

¹⁰ Funk & Mueller, 1993 г., Knezevic et al 1997

¹¹ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1979 г.

приняли законодательства, основывающиеся на принципе равенства, призванные уничтожить любой вид дискриминации и установить равный подход к обоим полам. Следует признать, что такие типы законодательства создают необходимую основу для закрепления и распространения принципа равенства между полами, и что в последние годы эти законодательные системы были еще более укреплены. Основная проблема в том, что определения, используемые в этой области, носят очень ограниченный характер, они подразумевают равенство полов *де-юре* и не всегда являются эффективным средством против различных видов дискриминации.

Другая проблема связана с тем, что женщины много работали над этими вопросами, не учитывая общую картину функционирования общества. Экспертные группы зачастую работают изолированно, хотя они остаются отличными исследовательскими лабораториями, позволяющими собирать ценную информацию. Если бы мы обратились к тому, каким образом общество воспроизводит фактическое неравенство, мы бы обнаружили, что специализированные механизмы по вопросам равенства действуют в рамках структур, не всегда предоставляющих этим механизмам средства в достаточном количестве¹². Между тем вопросы равенства полов должны обсуждаться именно там, где они возникают. В некоторых странах специализированные группы, даже если они относятся к тому или иному важному министерству, зачастую имеют лишь небольшую сферу деятельности и ограниченные полномочия. Их воздействие на сферы, в которых принимаются решения, реально влияющие на жизнь граждан, остается лимитированными, и предпринимаемые ими меры в рамках борьбы за равенство возможностей с трудом исправляют нарушения равновесия, допущенные в других секторах¹³.

Третье обстоятельство - это то, что во многих странах участие женщин в принятии решений является недостаточным. Лучшая сбалансированность в этой сфере между двумя полами могла бы придать вопросам равенства полов первостепенное место в планах-программах политических действий.

Последняя проблема частично связана с применяемыми до сегодняшнего дня методами продвижения идеи равенства между полами. Большинство из принимаемых мер касаются в основном специфических потребностей женщин. Они адресованы непосредственно женщинам, не учитывая при этом мужской фактор, даже в тех случаях,

¹² Aseskog, 1997: 2, Schalkwijk e.a. 1996: 2

¹³ McCrudden, 1996 г.

когда эти меры имеют целью исправление имеющихся нарушений равновесия в положении женщин и мужчин. Вот почему эти меры затрагивали ограниченную и, в основном, женскую часть населения. Сейчас становится очевидным, что любое изменение ситуации будет ничтожным, пока мы будем заниматься лишь одним аспектом проблемы¹⁴. Эгалитарная политика должна была бы обеспечить и гарантировать то, чтобы задача установления равенства между женщинами и мужчинами была интегрирована во все сферы, где принимаются решения, и чтобы все общество занималось проблемами равенства полов и их урегулированием.

Так как проявления неравенства между женщинами и мужчинами продолжают иметь место во всех областях нашей жизни, представляется ясным, что требуются новые подходы, новые стратегии и новые методы работы, если мы хотим, чтобы принцип равенства полов стал реальностью. Этот принцип должен рассматриваться в более широкой, структурной перспективе и охватывать самый широкий круг участников/участниц. Комплексный подход к проблеме равенства полов представляется как одна из возможных стратегий.

Комплексный подход, похоже, отвечает условиям, наличие которых необходимо для осуществления любых изменений, любой эволюции. Происходящие в экономической, политической и институциональной сферах перемены стимулируют и сопутствуют феномену политического и административного обновления, ведущего к выработке новых стратегий и применению на практике принятых на вооружение методов. Комплексный подход является составной частью последних. С точки зрения “традиционного” видения проблемы равенства полов, эти перемены в большей степени приспособляются к препятствиям, чем преодолевают их. Они требуют появления более широкой концепции равенства полов, предполагающей задействовать с пользой все возможные навыки и таланты как женщин, так и мужчин, из которых состоит общество и которые строят его будущее.

3. Что означает комплексный подход к проблеме равенства полов и каковы его истоки?

Новая концепция комплексного подхода появилась в различных международных документах после 3-ей Конференции ООН по вопросам женщин (Найроби, 1985 г.). Он является плодом дискуссий в Комиссии ООН по вопросам положения женщин,

¹⁴ Begret, 1996 г

касающихся роли женщин в развивающихся странах. Речь шла о том, чтобы учитывать ценности, присущие женщинам, в работе по развитию. Это положение фактически является следствием необходимости: обязательства правительств реализовать идеи *Перспективных стратегий деятельности по повышению роли женщин*, принятых в Найроби, требовали в качестве предварительного условия, чтобы организации в системе ООН рассмотрели эти стратегии применительно к своей деятельности. Так, в 1986 г. была принята *Резолюция о будущей работе Комиссии ООН по вопросам положения женщин*, согласно которой было решено полностью включить перспективные стратегии в программы социально-экономического развития. Опираясь на решение от 1986 г., на следующий год Комиссия настоятельно обратилась ко всем организациям в системе ООН, в том числе региональным комиссиям и специализированным агентствам, с настоятельной просьбой выработать и осуществить, если они этого еще не сделали, общую стратегию в отношении проблемы равенства полов, инкорпорировать ее в их долговременные программы и доложить об этом в своих основных отчетно-плановых документах.

В ходе 4-ой Всемирной конференции ООН по вопросам женщин (Пекин, 1995 г.) концепция комплексного подхода была недвусмысленно поддержана и одобрена в Программе действий, принятой по завершению работы Конференции. Программа действий призывает содействовать применению принципа комплексного подхода к проблеме равенства полов и многократно указывает, что «правительства и другие участники государственно-общественной жизни должны благоприятствовать активной и зримой политике, имеющей целью интегрировать действия, направленные на укрепление равенства между полами, во все политические стратегии и программы, анализируя, в случае необходимости, до принятия любого решения их возможные последствия соответственно для женщин и для мужчин»¹⁵. И если Программа действий не дает никаких директивных указаний относительно разработки или осуществления такой стратегии, то многие государства выработали национальные программы, отражающие принцип комплексного подхода (см. Часть III).

В последние годы эта концепция получила особое развитие в рамках различных европейских межправительственных организаций. Она фигурирует в третьей среднесрочной программе совместных действий по вопросу равных возможностей

¹⁵ См. параграфы 79, 105, 123, 141, 164, 189, 202, 229, 238, 252, 273

женщин и мужчин (на 1991-1995 гг.) и стала стержнем осуществляемой в настоящее время четвертой программы действий. Комиссия также предоставила информацию и по этой теме¹⁶.

Совет министров стран Северной Европы в марте 1995 г. принял в рамках своей *Программы сотрудничества стран Северной Европы в вопросах равенства между полами* (на период 1995-2000 гг.) решение предпринять активные шаги с тем, чтобы инкорпорировать аспекты, связанные с равенством между женщинами и мужчинами во все сферы и на все уровни политической деятельности. За этой фундаментальной программой последует вторая серия мер, направленная на создание в общих чертах моделей интеграции проблематики равенства полов. В 1997 г. сроком на три года был запущен пилотный проект, имеющий целью разработать и испытать соответствующие методы и инструменты в рамках комплексного подхода к проблеме равенства полов.

Также в 1995 г. в рамках подготовки к Пекинской конференции Совет Европы принял решение образовать Группу специалистов по вопросу о комплексном подходе к проблеме равенства между женщинами и мужчинами, которая разработала концептуальные основы этого доклада и методологию в рамках комплексного подхода.

Имеется множество подходов и позиций по этой теме¹⁷, каждая из которых подчеркивает разные аспекты проблемы. С другой стороны, не существует единого консенсусного определения комплексного подхода (большинство специалистов говорит о комплексной проблематике равенства полов), единого взгляда на его практическую реализацию и результаты. Тем не менее, в этой связи предлагаются следующие комментарии:

- Все понятия и определения принимают во внимание общий принцип равенства полов. Когда об этом равенстве не говорится со всей определенностью, то о нем содержатся косвенные упоминания. Также все определения настаивают на том, что в общую систему организации общества (“mainstream”) должны были бы быть включены критерии равенства между женщинами и мужчинами или вопросы о

¹⁶ Комиссия считает, что комплексный подход имеет целью в интересах равенства полов “со всей определенностью мобилизовать весь комплекс действий и общих политических концепций, решительно и четко вводя в их содержание тезисы о том внимании, которое будет уделяться возможным последствиям упомянутых действий для положения соответственно женщин и мужчин (*перспектива равенства между женщинами и мужчинами*)”. СОМ(96) 97 от 21.02.96

¹⁷ См. библиографию, где перечислены работы, относящиеся к теме.

перспективах женщин.

- Очень многие определения комплексного подхода довольствуются лишь описанием одной стратегии, что приводит к снижению эффекта других аспектов подхода. В этих определениях особенно подробно рассматриваются проблемы полномасштабного участия женщин в процессе принятия решений или различные методы и инструменты, такие, как предварительное рассмотрение планов действий в контексте укрепления равенства полов. В этом случае смешиваются понятия определения и цели.
- Некоторые определения рассматривают главным образом воздействие комплексного подхода на функционирование общества и его структуры. Эти определения настаивают на необходимости модификации культуры организаций и работы различных институтов, требуя нового образа мышления, новых подходов и действий. Такие определения часто даются неправительственными организациями, работающими в сфере развития.
- Многие определения построены на идее замены ряда участников процесса, что подразумевает вовлечение в процесс интеграции проблематики равенства полов самых обычных участников общественно-политической жизни.
- Наконец, читатели удивятся, если узнают, что зачастую самому термину "комплексного подхода" в этих определениях не дается никакого четкого обозначения.

Группа отдает себе отчет в том, что термин "*mainstreaming*" (комплексный подход к проблеме равенства полов) трудно переводим на многие языки. Иногда этот термин переводился выражением типа "подход к проблеме равенства между женщинами и мужчинами".

Очевидно, однако, что комплексный подход гораздо шире: в действительности речь идет о попытке интегрировать вопросы равенства между полами в общий контекст общественной жизни, состоящий из различных направлений, организаций и идей, участвующих в принятии решений, например, в сфере образования или транспорта. В этом смысле комплексный подход требует, чтобы вопросы равенства между полами рассматривались в рамках тех подходов и шагов, которые касаются вопросов образования или транспорта. В каждой стране концепция должна быть тщательно истолкована и объяснена. Группа остановилась на выражении "комплексный подход к

проблеме равенства между женщинами и мужчинами”, которое делает акцент на социокультурных различиях между полами.

Группа специалистов стремилась дать полное и детализированное определение понятию комплексного подхода, которое бы учитывало различные аспекты, затрагивавшиеся в других определениях.

Определение, предложенное Группой, в первую очередь обращается к фактору, который должен присутствовать в общем контексте общественной жизни и осуществляемой в ее рамках деятельности, то есть к проблематике равенства между женщинами и мужчинами в целях достижения равенства между полами.

Во-вторых, определение, данное Группой, должно охватывать функциональные и структурные последствия применения комплексного подхода к проблеме равенства полов. Среди последних - *реорганизация, улучшение, развитие и оценка политики*.

Комплексный подход является сколь политическим, столь и техническим процессом¹⁸.

Он требует новых подходов и включения политического воображения, культурной эволюции организаций и институтов, которые будут совместно способствовать совершенствованию социальных структур. Комплексный подход требует принятия во внимание политики в области равенства между женщинами и мужчинами и политической деятельности ответственных лиц осуществляемой в повседневной жизни.

В третьих, наше определение комплексного подхода не будет ни частичным, ни ограниченным лишь его некоторыми аспектами и методиками. Организация (реорганизация), улучшение и совершенствование политики предполагает применение различных методик и инструментов. Последние включают в себя всеобъемлющее участие женщин во всех сферах жизни, а также анализ всех программ и видов политики общего или секторного характера, направленных на обеспечение равенства между женщинами и мужчинами. Наше определение комплексного подхода объединяет весь комплекс соответствующих методов и технологий. Наконец, оно включает в себя перечисление различных участников процесса в зависимости от конкретного контекста.

¹⁸ IDS, 1997

Группа специалистов пришла к согласию относительно следующего определения:

Комплексный подход заключается в организации (реорганизации), улучшении, совершенствовании и оценке процессов принятия решений, с целью инкорпорировать проблематику равенства между женщинами и мужчинами во все области и на все уровни с помощью участников, главным образом вовлеченных в осуществление политики

Определение комплексного подхода подчеркивает цель, процесс, объект и активных субъектов политики "mainstreaming". Объектами "mainstreaming" являются все виды политики на всех стадиях, тогда как активными субъектами "mainstreaming" являются те лица, которые в основном вовлечены в эту сферу. Комплексный подход к проблеме равенства полов может иметь в виду и то, что процесс принятия решения должен быть реорганизован таким образом, чтобы лица, главным образом вовлеченные в осуществление политики, знали, каким образом интегрировать в политику измерение равенства полов, и чтобы это знание стало бы нормальной квалификацией ответственных лиц, принимающих решения.

Это определение подчеркивает также то, каким образом комплексный подход берет в расчет недостаточность специфических политических программ в области обеспечения равенства между полами. Комплексный подход требует, чтобы равенство полов достигалось в контексте осуществляемой политики. Он предполагает более широкое и более полное определение этого равенства, по достоинству оценивающее многообразие и существование различий. Поскольку наше определение признает необходимость организации (реорганизации), улучшения, совершенствования и оценки процессов принятия решений, комплексный подход ставит вопрос о пересмотре мужской "поляризации" общества и о структурном характере неравенства между полами. Это определение поднимает также и проблему того, что равенство полов должно выходить за пределы компетенции одних лишь специализированных групп и требует более широкого участия в формировании более сбалансированного общества. Речь, таким образом, идет о всеобъемлющей формулировке, направленной на ускорение и усиление эгалитарных процессов в обществе.

4. Каким образом комплексный подход отвечает специфическим особенностям проблемы равенства полов?

Комплексный подход не может заменить существующие механизмы и политические программы в области обеспечения равенства между женщинами и мужчинами. Концепция “*mainstreaming*” выступает в основном как новая стратегия достижения равенства между полами и ее сторонники подчеркивают, что она ни в коем случае не должна заменять “традиционную” политику, осуществляемую в этих целях. В действительности речь идет о дополнении к такой политике. В любом случае, цель остается одна и оба подхода - традиционный и комплексный - должны применяться параллельно, по крайней мере до того момента, когда в обществе начнет вырисовываться благоприятный консенсус в отношении равенства полов. Вопрос скорее в том, каким образом комплексный подход сочетается со специфическими политическими программами в области равенства полов и почему последние остаются совершенно необходимыми. Основное различие между комплексным подходом и существующей политикой в этой области касается действующих в них лиц и затрагиваемых сфер. Отправной точкой для “традиционной” политики является в основном специфическая проблема, вызванная фактическим неравенством между женщинами и мужчинами, для решения которой предпринимаются те или иные меры. Что касается концепции “*mainstreaming*”, то для нее отправной точкой является все общество в целом. Политическое действие в этом случае организуется таким образом, чтобы участники процесса учитывали различия между полами и чтобы их равенство стало реальностью. Комплексный подход является фундаментальной стратегией - ее практическое осуществление может потребовать некоторое время и она обладает большим потенциалом для изменений. “Традиционные” типы политики в области равенства полов способны дать более быстрые результаты, но они ограничены в основном отдельными специфическими областями.

- Компетентные в области равенства полов структуры в ряде администраций собрали определенный объем данных и знаний относительно условий жизни женщин. Эти структуры позволили поставить на повестку дня основные вопросы, связанные с рассматриваемой проблематикой, и предприняли серии мер для их решения. Мы располагаем здесь *набором знаний по вопросам равенства полов, которые служат базой для запуска комплексного подхода: он создает на этой*

основе элементарную культуру проблемы¹⁹. Весьма маловероятно, что комплексный подход будет иметь хорошие результаты в рамках общества, не имеющего никакого традиционного подхода к проблеме, и не располагающего никакими исполнителями или инструментами для его осуществления. Комплексный подход требует разноплановых знаний о нарушениях равновесия в положении мужчин и женщин, которые послужат основой для общественного обсуждения этих нарушений и принятия политических решений. Все политические аспекты существования общества могут отныне рассматриваться сквозь призму проблемы равенства между женщинами и мужчинами. Кроме этого, комплексный подход объединит вокруг себя более значительное число "обычных" участников процесса, большинство из которых не будут иметь в этой сфере каких-либо специальных знаний. Они должны будут собирать достаточное количество информации для разрешения поставленных со знанием дела проблем.²⁰

- *Специальные механизмы по вопросам равенства между полами*, их участники и ответственные за них лица выполняют функцию первостепенной важности. Они располагают необходимыми данными и знаниями и окажут *весьма необходимую поддержку* в осуществлении комплексного подхода. Этот аспект особенно важен в странах, где исследования по проблемам женщин продвинулись вперед еще не слишком далеко. Комплексный подход является новой стратегией, требующей углубленных размышлений. Если даже в некоторых странах структуры, специализирующиеся на проблематике равенства полов не станут теми структурами, которые будут непосредственно осуществлять новый подход, они тем не менее располагают полезными знаниями, которые смогут передать участникам/участницам процесса осуществления на практике комплексного подхода, лицам, принимающим решения, и обществу в целом.
- *Институциональные механизмы, задействованные для поощрения равенства между женщинами и мужчинами*, рассматривают *специфические и конкретные вопросы*. Эти механизмы занимаются проблемами нарушениями равновесия, связанными с отношениями между полами, и предпринимают усилия по их исправлению. Они могут вычленять различные наиболее важные вопросы и

¹⁹ Термин "культура" здесь следует рассматривать в биологическом смысле. Речь идет о некой культурной среде, в которой живые организмы – это, в действительности, идеи.

²⁰ Aseskog, 1997

ставить их перед всем обществом, заставляя таким образом ответственных деятелей принимать во внимание специфические проблемы, которые ранее игнорировались другими политическими инстанциями. Что касается комплексного подхода, то он находит свое место во всех политических и социальных областях жизни. Если программа призвана ощутимо изменить жизнь общества, в ней должны быть рассмотрены и *интегрированы* специфика, интересы и ценности обоих полов. Из этого вытекает то, что "*mainstreaming*" касается как женщин, так и мужчин. Его целью является то, чтобы в каждой конкретной области политический выбор был насколько возможно свободен от сексизма. Именно этим он отличается от различных специфических видов политики в области равенства полов, которые основываются на ранее существовавших и зафиксированных проявлениях неравенства. Комплексный подход учитывает, главным образом, специфические потребности мужчин и женщин и пытается найти решение неурегулированных проблем в других областях. То же происходит, например, в экологии, когда зачастую принимаются меры лишь в отдельных секторах, тогда как состояние окружающей среды является проблемой, неразрывно связанной с многими сферами (сельским хозяйством, экономикой, инфраструктурой, международной торговлей, сотрудничеством и развитием и т.д.). Эгалитарная политика должна продолжать свою миссию, она обозначает фундаментальную роль государств в области обеспечения равенства полов.

- Комплексный подход пользуется знаниями, полученными благодаря предшествующему опыту, политике и программам действий. Сегодня все более открыто признается, что проведение различных видов специальной политики по защите равенства между женщинами и мужчинами недостаточно для создания общества, действительно уважающего принцип равенства полов. Комплексный подход к этой проблеме представляет собой, таким образом, следующий этап на этом пути. Между тем, он не может быть осуществлен без "традиционной" политики, которая является первичной основой комплексного подхода. Наконец, комплексный подход не имеет целью дать ответ на ту или иную узкопрофильную и специфическую проблему. *Комплексный подход и традиционные виды политики в области защиты равенства между женщинами и мужчинами*

являются не только взаимодополняющими стратегиями. Будучи неразрывными, они составляют "двойную" стратегию²¹.

5. С какими сложностями можно столкнуться при применении комплексного подхода?

В связи с тем, что опыт практического применения комплексного подхода пока незначителен, эта глава представляет собой скорее набор размышлений. Известно, однако, что перемены не всегда проходят гладко. Ряд проблем связан с плохим пониманием стратегии комплексного подхода к проблеме равенства полов, используемых в его рамках действий, методик и инструментов, а также с отсутствием политической воли.

- Первая из трудностей связана с *неправильной концепцией комплексного подхода* и его взаимоотношений с действующими видами политики в области защиты равенства между полами. В случае, когда комплексный подход плохо объяснен, он может быть ошибочно принят за новую стратегию, призванную заменить действующие программы. Комплексный подход может даже послужить для некоторых государств предлогом для закрытия всех или части таких программ. Между тем отмечается реальная взаимозависимость между комплексным подходом и продолжением политических программ в области обеспечения равенства прав между полами (см. Часть I п.4). Комплексный подход к проблеме равенства полов требует продолжения упомянутых действующих программ, даже если только для того, чтобы вопросы, относящиеся к проблеме равенства полов не были бы обойдены вниманием или игнорированы, а также чтобы предпринятые меры не замыкались в рамках одного сектора.
- Вторая трудность связана с *необходимостью определить более широкое понятие равенства полов*. Принцип равенства полов зачастую неправильно понимается. Как мы уже об этом упоминали в Части I п. 2, одно из самых главных препятствий проистекает из узкой и ограниченной концепции равенства полов. Равенство полов противостоит не только дискриминации, оно затрагивает более широкий комплекс феноменов. Речь идет не только лишь о равенстве *де-юре*, в соответствии с которым любая мысль в духе сексизма

²¹ DFEE, 1996

исчезла бы из законодательных актов. Равенство как таковое должно получить развитие благодаря комплексному подходу и другим инструментам, в частности, в конкретных и позитивных актах, программах действий. Цель заключается в том, чтобы возвести равенство полов в необходимость, добиться равенства полов *де-факто*, признающего права женщин и мужчин на различия и разнообразие, не забывая, что и те и другие являются свободными индивидуумами. Если комплексный подход принимает во внимание различия полов, он не ограничивается исключительно женскими вопросами. Комплексный подход к равенству требует, чтобы в расчет брались также и отношения между женщинами и мужчинами, не сводя понятие к интересам двух полов по отдельности. В странах, где традиционный подход остается преобладающим, понятия, относящиеся к равенству полов, должны быть пересмотрены с тем, чтобы там утвердился упомянутый дифференцированный подход к проблеме.

- Другая проблема кроется в существующих в настоящее время ориентирах. Имеются серьезные различия между комплексным подходом и специальными политическими программами в области обеспечения равенства между женщинами и мужчинами с точки зрения их исполнителей. Раньше проблемами равенства полов занимались специалисты, тогда как сегодня эти вопросы должны учитываться ответственными лицами во всех политических сферах. Комплексный подход должен превратиться в некий общий подход, до сих пор строившийся по узкотематическому принципу. Это требует более тесного сотрудничества с департаментами и секторами, зачастую обладающими эксклюзивными знаниями по рассматриваемой теме. Комплексный подход требует реорганизации процесса принятия решений и сотрудничества с такими новыми политическими действующими лицами, как неправительственные организации. Другими словами, комплексный подход *требует изменений на уровне процедур*. Речь здесь идет о новом формулировании политических ориентиров, культурных переменах в рамках организаций или введении новых векторов в сфере информации, консалтинга по рассматриваемой проблематике и сотрудничества.
- Параллельно с упомянутой проблемой существует проблема методов и методик, которые, возможно, не смогут адаптироваться к стратегии комплексного подхода. *Отсутствие подходящих инструментов и технологий*

может иметь как следствие неэффективную практическую реализацию комплексного подхода, то есть фактически помешать его применению. Комплексный подход к проблеме равенства между женщинами и мужчинами может потребовать разработки нового инструментария или адаптации уже имеющегося. Речь, в частности, идет о переоценке статистических данных и восприятию пола как дополнительной переменной величины (см. Часть II п.3).

- Другая проблема связана с *недостаточным количеством знаний в области равенства полов*, что может привести к стратегически неправильному осуществлению комплексного подхода. Применение комплексного подхода требует, чтобы рассматриваемые вопросы равенства полов не были отданы в ведение руководителей лишь одного специального департамента, но относились ко всем подразделениям соответствующего министерства. В этом случае участники процесса - это уже не специалисты по проблемам равенства полов, и поэтому может возникнуть риск, что они не будут в состоянии определить интересы каждого из полов или осуществить правильную политику в этой области. Вполне возможно и то, что они не овладеют в достаточной степени концепцией комплексного подхода, как мы об этом говорили выше. Вследствие этого статус-кво был бы сохранен. Проблема в том, что знания, необходимые для выработки и осуществления стратегии комплексного подхода, недостаточно распространены, в частности, среди групп лиц, принимающих решения, где женщины в меньшинстве. Таким образом, без информации или соответствующего обучения не обойтись.
- Наконец, существует опасность, что *о комплексном подходе будут говорить, но не будут в реальности использовать эту концепцию*. Возможно, правительства в будущем примут решения о включении концепции равенства во все свои программы, но при этом будут довольствоваться незначительной поддержкой этого нового подхода, а то и полностью его игнорировать. Комплексный подход к проблеме равенства, будучи, между тем, модной идеей, не является самоцелью. Его цель - установить равенство полов. Вот почему комплексный подход требует со стороны ответственных политических деятелей принятия твердых обязательств относительно не только исправления существующих нарушений равновесия в положении женщин и мужчин, но и анализа и понимания их причин. Кроме всего прочего эта цель предполагает и стремление получить необходимые человеческие и финансовые ресурсы. Если

комплексный подход занимает свое место в большинстве человеческих обществ, под него необходимо выделять определенную часть их бюджета. В противном же случае, будет трудно добиться удовлетворительных результатов и, что еще хуже, сама идея комплексного подхода потеряет к себе доверие.

Могут возникнуть и другие проблемы и трудности. Вспомним, однако, что многие новые стратегии тяжело пробивают себе дорогу, не всегда дают немедленные результаты, и им часто бывают необходимы время и доверие. Тем не менее, очень многих трудностей или проблем можно избежать, если обращать достаточное внимание на вышеупомянутые ситуации и условия, наличие которых необходимо для применения комплексного подхода (см. Часть II п.1), и если руководствоваться успешными примерами (см. Часть III п.2).

6. Почему комплексный подход к проблеме равенства полов столь важен?

Из вышесказанного следует, что более невозможно игнорировать комплексный подход к проблеме равенства полов, являющийся важной стратегией в этой сфере. Более того, ряд специфических факторов придают комплексному подходу дополнительную ценность:

- *Этот подход помещает людей в самую сердцевину процесса формирования политики.*

Осуществление на практике комплексного подхода к проблеме равенства полов может способствовать подчеркиванию необходимости основывать и оценивать любую политику, исходя из ее влияния на реальное положение индивидуумов и социальных групп, с учетом их потребностей и способностей, идет ли речь о женщинах или о мужчинах. Этот подход имеет своей задачей сделать на практике более совершенной и выработку, и определение политики (глобальной, секторальной, национальной, региональной или местной), нацеленной на благосостояние тех людей, на которых она обращена. Комплексный подход может также открыть новые пути и возможности, заменив традиционные экономические и идеологические показатели (такие, как ВВП и некоторые другие показатели, считающиеся нейтральными и выраженные в средних величинах) другими, отражающими степень благополучия и комфорта граждан. Комплексный подход к

проблеме равенства полов способен мало по малу побудить политиков и общественное мнение уделять больше внимания общим последствиям различных видов политики на жизнь народов. Комплексный подход представляет собой также средство, позволяющее включить в план-программу политических действий различные аспекты жизни женщин и мужчин, ранее упускавшиеся из виду. С этой же точки зрения он является существенным прорывом на пути к более человеческой и менее экономической оценке развития и системы управления демократическими обществами. Учитывая с большим вниманием перспективу равенства между женщинами и мужчинами и вопросы равенства полов, политика будет более проработанной с точки зрения реальных потребностей женщин и мужчин в интересах обеспечения более высокого качества их жизни. В этом смысле комплексный подход к проблеме равенства полов является выигрышной стратегией.

- *Этот подход ведет к улучшению управленческой работы правительства*

Комплексный подход к проблеме равенства полов должен позволить получать более совершенную информацию, необходимую для формирования политики. Как следствие, это могло бы привести к улучшению управленческой работы правительства. Комплексный подход поставит под сомнение утверждение, в соответствие с которым в политике не делается различий между женщинами и мужчинами - а этого как раз никогда в политике и не происходит - и раскроет некоторые скрытые постулаты, касающиеся некоторых реалий и ценностей. Он откроет путь к большей прозрачности и открытости в процессах выработки политики.

- *Этот подход касается как женщин, так и мужчин и в полной мере задействует все человеческие ресурсы*

До сих пор идея равенства полов отстаивалась в основном женщинами. Что касается комплексного подхода, то он опирается на более широкий круг людей, женщин и мужчин. Он должен служить для того, чтобы показывать зависимость современных обществ от всех имеющихся у них человеческих ресурсов, и от опыта, которым обладают представители обоих полов. Комплексный подход признает, что женщины и мужчины разделяют ответственность в деле исправления социальных диспропорций. Наконец, вовлекая в политические процессы большее количество

участников (см. Часть II п.4), комплексный подход к проблеме равенства полов сможет помочь сократить дефицит демократии, имеющийся во многих странах.

- *Этот подход делает заметными в общем ходе развития общества вопросы, касающиеся равенства между женщинами и мужчинами*

Комплексный подход к проблеме равенства полов вскроет последствия политических инициатив как для женщин, так и для мужчин, а также для относительного равновесия между двумя полами в соответствующих областях жизни. Вследствие этого проявятся и будут интегрированы в общую систему жизнедеятельности общества вопросы, касающиеся проблемы равенства между женщинами и мужчинами и занимавшие до сих пор маргинальное положение. Будучи в большей степени значимым фактором, чем дополнительными “издержками” или “роскошью”²², равенство полов будет рассматриваться как фундаментальная проблема, касающаяся всех нас, процветания всего общества в целом. Концепция комплексного подхода к проблеме равенства полов отстаивает идею, в соответствии с которой существующие нарушения равенства между женщинами и мужчинами не могут эффективно преодолеваться без усилий со стороны политических систем и самого общества. Его практическое осуществление изменит весь комплекс взглядов, зачастую негативных, по отношению к равенству полов, и инициирует новые, нацеленные на ясные перспективы дебаты по этим вопросам.

- *Этот подход учитывает различия в интересах и манере поведения, присущих женщинам и мужчинам*

Общепризнанно, что женщины и мужчины не являются гомогенными группами.²³ По этой причине политика и ее соответствующие инструменты должны быть адаптированы к этим различиям. Комплексный подход должен быть в состоянии лучше учитывать особенности положения различных групп женщин, которые неверно оценивались традиционными стратегиями. Проблема здесь не столько в

²² Rubery, 1996

²³ Женщины и мужчины различаются по таким параметрам, как: принадлежность к социальному классу, раса, национальность, религиозные убеждения, политические взгляды, возраст и сексуальная ориентация.

самом существовании ряда различий, а в том, что они выстроены в иерархическом порядке, и что отношение к гражданам строится с точки зрения моделей или норм, присущих прежде всего мужской составляющей общества. Именно в этом смысле комплексный подход к проблеме равенства полов выходит за рамки одной лишь идеи равенства полов. Этот подход по природе своей открыт к более широкому многообразию вне всяких иерархических построений, будь то на основе половой, расовой, классовой принадлежности, или их комбинации. Другими словами, комплексный подход принимает в расчет то, что человеческие существа являются не абстрактными понятиями, а обладают собственной идентичностью. И эта сторона комплексного подхода делает его априори полезным для всего общества.

Часть II: Методология комплексного подхода к проблеме равенства полов

Вторая часть доклада рассказывает о необходимых или благоприятных условиях для осуществления комплексного подхода. В ней также содержится обзор имеющихся в наличии средств и возможностей для работы на этом направлении и ее непосредственных участников. Читатель/читательница увидит, что Части II и III содержат множество ссылок. Это является отражением усилий авторов через актуальные примеры практического применения комплексного подхода к проблеме равенства полов придать конкретную форму различным аспектам, рассматриваемым в контексте Части II.

1. Какие условия требуются и благоприятствуют применению комплексного подхода к проблеме равенства полов?

В предыдущих главах мы затронули некоторые трудности, которые могут возникнуть при осуществлении концепции комплексного подхода. Многих из этих трудностей можно избежать благодаря внимательному изучению условий, требуемых или благоприятствующих этому новому подходу. Эти условия будут различаться в зависимости от каждой отдельной страны, поэтому должный анализ отправных параметров благоприятно скажется на успехе осуществления комплексного подхода.

Каковы же эти условия?

- *Проявление политической воли*

Государство должно само сделать равенство полов одним из своих приоритетов. Большинство стран-членов Совета Европы ратифицировали Конвенцию CEDAW. Если речь идет о какой-либо форме официальных обязательств, то этого недостаточно. Комплексный подход к проблеме равенства должен стать полноценной политической задачей. В этом смысле первостепенную роль могут играть неправительственные организации. Правительства должны будут кроме всего прочего сделать "заявления о намерениях", в которых бы ясно говорилось об их стремлении включить проблематику равенства между женщинами и мужчинами во весь комплекс их политических проектов и программ, и определялась в качестве цели способность реально содействовать

установлению и укреплению равенства полов²⁴. Правительства должны будут также определить в этой сфере ясные критерии, способные помогать и вести вперед участников процесса. При отсутствии политической воли, способной успешно выработать консенсус в отношении равенства полов и его культуры, комплексный подход будет обречен на провал.

Под политической волей следует понимать и стремление изучать и переосмысливать проблематику взаимоотношений между полами, а также те структуры и политические программы, которые воспроизводят и сами порождают какие-либо формы неравенства. Кроме прочего, в рамках комплексного подхода будет проявляться интерес в отношении равенства полов в области оплаты труда, покупательной способности, наличия или адаптации структур, благоприятствующих разделению семейных и хозяйственных задач и ответственности. Для того, чтобы существовала настоящая культура равенства полов, женщины и мужчины должны будут в большей степени чем раньше выполнять ряд неоплачиваемых работ и обязанностей по домашнему хозяйству. Поэтому нужно четко выявить позитивные аспекты партнерских отношений между женщинами и мужчинами, разделения ролей (см. Часть III п.2 о Заявлении Комиссии европейских сообществ). Очевидно, что заявление о политической воле в этой сфере будет благоприятствовать общественному осознанию проблемы равенства полов. Правительства могут внести свой вклад, проводя различные исследования общественного мнения, распространяя данные, относящихся к проблеме равенства полов, особо опираясь на образовательные системы.

- *Специфические политические программы в области равенства полов*

Важность таких программ уже затрагивалась в Части I п.4. Страны, в которых не имеется на вооружении ни одной из таких мер, должны будут их принять и ввести в действие параллельно с комплексным подходом. С исторической точки зрения, политика по обеспечению равенства полов включает в себя, в частности, семь следующих аспектов:

- 1) Антидискриминационные законы и политика равных возможностей. Последняя служит предохранительной мерой против практики дискриминации по

²⁴ Подобные заявления, ясные и недвусмысленные, уже были сделаны, например шведским и португальским правительствами и Европейской комиссией (см. примеры, упомянутые в Части III).

половому признаку, в частности, на рынке труда. Необходимую основу для развития равенства представляет собой правовой аспект.

2) Существование таких механизмов, как: посредничество, арбитраж, комитеты, комиссии или совет против дискриминации по половому признаку.

3) Специальные группы (администрации), располагающие достаточными человеческими и финансовыми ресурсами и инструментами для оказания соответствующего влияния на всех политических уровнях.

4) Специальные политические программы по обеспечению равенства между женщинами и мужчинами, программы действий, призванные защитить интересы женщин или мужчин.

5) Создание департаментов, занятых вопросами равенства полов, или специальных групп в каждом министерстве.

6) Исследовательская работа и проведение подготовки по проблематике равенства полов.

7) Помощь в осознании проблемы.

- *Статистические данные*

Использование данных, касающихся современного положения женщин и мужчин и их взаимоотношений, совершенно необходимо при любом применении на практике комплексного подхода. Проблема здесь двойственная: дело не только в том, что в статистических данных не всегда различаются разные пола, но и в том, что полученные данные являются иногда сексистскими, то есть ориентированными на один из полов. Таким образом, правильными статистическими данными будут те, которые в надлежащей мере отражают положение обоих полов и учитывают различные базовые величины.

- *Детальные знания об отношениях между полами.*

Не являясь самоцелью, но будучи стратегией, направленной на достижение равенства между женщинами и мужчинами, комплексный подход к проблеме равенства требует от лиц, принимающих решения, наличия хороших знаний об отношениях между полами. Специализированные группы не обязательно единственные, кто может овладеть такими знаниями, поэтому в этой области должны быть предприняты достаточно серьезные исследования. Они, в частности, могут включать анализ зафиксированных нарушений равновесия в положении между двумя полами во всех областях жизни. В ходе этих

исследований можно будет постараться предугадать, каким образом предусматриваемые инициативы будут оказывать воздействие на женщин и мужчин. Эти исследования совершенно необходимы. Существующие в той или иной стране различия в отношении подходов к проводимым исследованиям, и/или взаимное воздействие ведущихся исследований и разработка специальной политики, лишь подчеркивают важность работы экспертов (мужчин и женщин). Чем эффективней статистические данные, касающиеся проблематики равенства полов, будут распространяться и направляться в управленческие структуры, тем больше у комплексного подхода шансов на успех.

- *Знание административных структур.*

Комплексный подход требует пересмотра, выработки и оценки осуществляемой политики в области равенства полов. Он нуждается в получении достаточной информации о реальном функционировании административной системы, изучении того, в какой степени администрации владеют вопросом о социокультурных различиях между двумя полами, а также в знании процессов реализации политики: кто обычно принимает участие в решениях, какие применяются процедуры, на кого возлагается ответственность.

- *Людские и финансовые ресурсы*

Как и любая генеральная политика, комплексный подход невозможен без вложения финансовых средств. Он требует перераспределения имеющихся фондов. В противном случае государства будут напрасно стараться продемонстрировать политическую волю, создавать основу политики в области равенства между женщинами и мужчинами, основываясь в этой работе на исследования, проведенные по проблематике равных возможностей. При любых обстоятельствах им потребуются адаптировать свои программы и специальные методы, установить новые системы сотрудничества и подготовить персонал и руководящие кадры в области комплексного подхода к проблеме равенства полов. Последние обстоятельства предполагают внесение финансового вклада. Все это должно быть установлено в долгосрочной перспективе. Мы уже затрагивали выгоды и позитивные результаты комплексного подхода, которые

можно выразить или пересказать одним словом - высокое качество²⁵. Любое краткосрочное прогнозирование может нанести ущерб комплексному подходу.

- *Участие женщин в политической и общественной жизни, а также в процессах принятия решений*

Совершенно очевидно, что политическая воля, необходимая для осуществления комплексного подхода, невозможна без реального участия женщин в политической и общественной жизни общества и в процессах принятия решений. Поэтому очень важно, чтобы как можно больше женщин нашли свое место в соответствующих органах и структурах, чтобы их голоса были услышаны при принятии каждого решения с тем, чтобы при этом должным образом учитывались бы значимые для них ценности, интересы и образ жизни. Конечно, далеко не все женщины поддерживают принцип равенства полов, однако установленным фактом является то, что именно женщины чаще всего требуют обеспечения этого равенства. Более того, опыт показывает, что в странах, где значительное число женщин принимают участие в принятии решений, изменения в этой области происходят быстрее и являются более значительными (см. в Части III п.2 нашу ссылку на Заявление Комиссии европейских сообществ о комплексном подходе).

Что делать, если не собраны воедино все условия, требуемые или благоприятствующие применению комплексного подхода? Наиболее важным из этих условий является наличие политической воли. Без этого не будут выделены фонды, необходимые для научно-исследовательской работы, выработки и осуществления адаптированных программ. Главным вопросом является привлечение внимания к этой проблеме руководящих деятелей. Как мы уже говорили, политическая воля уже есть - об этом свидетельствует Пекинская программа действий, подписанная множеством стран. Из нее вытекает, что концепция комплексного подхода уже может реализовываться, даже если одной политической воли для этого будет недостаточно. Между тем распространение концепции комплексного подхода приведет к лучшему осознанию фактов неравенства в положении женщин и мужчин, более широкому представлению о специфических проблемах, что, в свою очередь, будет служить базой для выработки новых инициатив.

²⁵ Verloo, 1997

2. Когда, в отношении чего и при каких обстоятельствах следует применять комплексный подход?

С каких этапов предпочтительнее начинать процесс практического осуществления политики в области равенства полов?

Комплексный подход не выступает в качестве точечной стратегии. Он представляет собой, скорее, константу, которая должна сопутствовать всему комплексу политической работы. Все этапы на этом пути имеют значение. Комплексный подход должен включать строго все этапы, начиная с первичных или подготовительных фаз и не ограничиваясь ими. Однако нижеследующие этапы являются основными²⁶.

- *Подготовительная стадия и выработка программ*

Именно на первичной стадии определяются и анализируются проблемы и сложности, ставятся цели, вырабатываются политические ориентиры и указываются отдельные лица или группы людей, имеющие к этому отношение. Комплексный подход имеет здесь первоочередное значение, поскольку относящиеся к делу субъекты комплексного подхода, которые до этого игнорировались или избегались, могут быть рассмотрены сквозь призму проблематики равенства между женщинами и мужчинами. Рано начавшееся практическое осуществление комплексного подхода позволит также распространить его и на многие другие области. Действительно, чем раньше этот процесс будет начат, тем больше вероятность, что принцип равенства полов прочно утвердится и будет на деле приниматься во внимание в политической работе вместо того, чтобы ограничиться лишь некоторыми изменениями формы в ходе последующих этапов.

- *Стадия принятия решений*

Именно на этой стадии принимаются решения, и должны разрешаться имеющиеся трудности с учетом той подготовительной работы, которая была проведена на предыдущем этапе, и политических решений в отношении обозначенных проблем и целей. На этой же стадии выделенные вопросы вносятся в план-программу политических действий, принимаются решения о выделении для этого фондов и

²⁶ См. также: *Положение женщин в Канаде*, 1996 г.

определяются их размеры. Комплексный подход позволит определить степень важности различных вопросов, которые до сих пор “касались лишь только женщин”, и в какой пропорции эти вопросы будут представлены в плане-программе. Изучение потенциальных проблем в контексте проблематики равенства между женщинами и мужчинами позволит установить новые приоритеты и приступить к более адаптированному к обстоятельствам распределению фондов.

- *Стадия применения или внедрения.*

После того, как выявлены и проанализированы проблемы, определены основные цели, направления политической деятельности и выделены фонды, следующая стадия - это практическое применение подхода. Она требует осуществления конкретных мероприятий. Принятие комплексного подхода и его первые фазы не дают гарантий, что проблематика равенства между женщинами и мужчинами будет должным образом приниматься во внимание на стадии его применения, ведь анализ и конкретные действия - это совершенно разные вещи²⁷. Остается большой зазор между умозрительными рассуждениями по проблеме равенства полов и практической реализацией отвечающей этим рассуждениям политики. Поэтому на стадии применения подхода необходимо постоянно обращаться к отправным его положениям, заботливо поддерживать участников идущего процесса.

- *Стадия оценки*

Все чаще случается так, что проводимая в жизнь политика переживает определенные видоизменения, которые позволяют определить в какой степени были достигнуты поставленные цели, или иными словами - какова реальная польза от программ. На этой стадии комплексный подход предполагает оценку воздействия рассматриваемой политики на взаимоотношения внутри каждого пола. Эта работа имеет весьма большое значение, поскольку, в свою очередь, может послужить для подготовки и выработки других программ.

Понятно, что каждая из упомянутых стадий сама могла бы быть разделена на фазы с тем, чтобы более точно детализировать политическую работу. Исходя из этого, рассмотренная здесь схема не так безусловно точна на практике, и представленный

²⁷ Комиссия по вопросам положения женщин, 1994 г.

хронологический порядок может быть различным. Однако, за исключением стадии оценки, описанные этапы должны быть неотъемлемой частью любой политической работы и комплексный подход должен найти в них свое место.

Было бы, без сомнения, особенно сложно реализовать этот подход одновременно на каждой стадии. Вопрос, который здесь возникает, заключается в том, какие стадии будут наиболее подходящими для этого? В этом смысле лучшей отправной точкой является момент принятия решения, поскольку он служит для определения повестки дня, то есть внесения проблем в план-программу политических действий. Фаза оценки - по своему определению фаза критического подхода - может также рассматриваться как точка отсчета, поскольку она будет служить основой для выработки новых программ. Тем не менее, она далека от того, чтобы быть самой успешной. Наконец, подготовительная фаза или фаза выработки политики является наиболее деликатной в том смысле, что она требует детального знания вопросов равенства полов. В то же время, эта фаза остается определяющим этапом.

Какие сферы жизни являются наиболее подходящими для применения комплексного подхода к проблеме равенства полов?

Большинство, так как все они прямо или косвенно оказывают влияние на жизнь женщин и мужчин. Некоторые сферы, которые на первый взгляд кажутся второстепенными, например, иностранные дела, поддержание мира, разрешение вооруженных конфликтов или международная торговля, могут содержать элементы неравенства (в скрытой форме) между женщинами и мужчинами. Применить комплексный подход одновременно во всех областях было бы чрезвычайно трудной задачей, способной привести к слишком большому распылению человеческих и финансовых ресурсов. Вопрос, таким образом, заключается в том, чтобы выяснить с чего и когда начинать.

Первый вариант может заключаться в том, чтобы начать с наиболее чувствительных секторов. Программа действий, принятая в ходе 4-ой Конференции ООН по вопросам женщин, состоявшейся в Пекине в 1995 г., отмечает множество критических сфер жизни, которые нуждаются (по-прежнему) в действиях в сфере обеспечения равенства полов: это бедность, образование и профессиональная подготовка, здравоохранение, насилие, вооруженные конфликты, экономика, власть и процесс принятия решений, институциональные механизмы, права человеческой личности, средства массовой информации, окружающая среда, положение несовершеннолетних девушек. Все эти сферы или проблемы имеют отношение к рассматриваемой теме. Различные

межправительственные программы ряда европейских организаций - Совета Европы, Комиссии европейских сообществ, Совета министров стран Северной Европы - представляют ясную картину проблем и приоритетов, связанных с проблемой равенства полов. Будет вполне допустимо руководствоваться и/или сотрудничать с этими программами. Кроме того, с точки зрения своей кредитоспособности перед ответственными деятелями и гражданами комплексный подход лишь выиграет, если будет применяться в тех секторах, которые признаны проблемными.

Может быть также полезным применять комплексный подход в сферах, рассматриваемых в целом, как не имеющие отношения к проблеме полов, но которые оказывают влияние на повседневную жизнь граждан. Так, с этой точки зрения не часто признается важность транспорта, социальных программ и программ городского развития, или политики в области исследовательской работы, которая является источником знаний. Учет этих секторов способен пробуждать понимание проблем, разъяснять гражданам и руководящим кадрам необходимость и пользу комплексного подхода, даже если определенное равенство полов уже достигнуто.

Возможно, было бы легче начинать с тех областей, которые признаны как основные с точки зрения защиты равенства полов, в частности, с устройства политических и административных институтов, рынка труда, образования, социальной политики или политики в области семьи. В сферах сотрудничества и развития специфические проблемы женщин издавна принимались во внимание, и совсем недавно в рамках этих сфер жизнедеятельности общества был принят принцип комплексного подхода (см. Часть III п.2 о сотрудничестве в развитии в Дании и Швеции). С учетом своих функций в области информации, распространения знаний и просветительской работы, важнейшей сферой является образование. Назовем также и устройство политических и административных институтов, в рамках которых комплексный подход позволит лучше изучать изменения в избирательных системах и их последствия и реорганизовать кадровую политику в области высших административных структур.

На каких уровнях применение комплексного подхода к проблеме равенства полов является наиболее важным?

На всех, учитывая, что комплексный подход затрагивает все сферы и структуры общества. В целом признано, что определяющим является национальный уровень. Относительная важность других уровней зависит от организационной структуры каждой отдельной страны. В централизованном государстве на первом месте будет

находиться национальный уровень, тогда как в федеративном большее внимание будет уделяться региональному уровню. Но и местный уровень имеет также судьбоносное значение для осуществления комплексного подхода. Однако, как правило, решения спускаются “сверху”, то есть принимаются правительством, хотя именно на местном уровне они напрямую затрагивают граждан, и там их воздействие проявляется наиболее четко (см. Часть III п.2 о шведском примере применения комплексного подхода в муниципалитетах). Необходимо приложить большие усилия для того, чтобы обеспечить адаптацию этой стратегии на местном и региональном уровнях, и чтобы соответствующие власти воспользовались адекватными в этой ситуации советами и ресурсами.

Стратегии комплексного подхода могут при этом принимать разные формы, которые будут оказывать влияние на тот или иной политический уровень. Ценным может оказаться содействие со стороны неправительственных организаций. Они нередко действуют на местном или региональном уровнях.

Теперь нам ясно, что существуют разные способы использования комплексного подхода, и перед принятием решения о месте, уровне, условиях и ответственных за применение комплексного подхода необходимо предварительно изучить ситуацию в каждой конкретной стране. Было бы также мудрым перед широкомасштабным осуществлением этого подхода начать с фазы ограниченного эксперимента на отдельном участке. Таким образом, стратегия будет испытана и, возможно, дополнена до более широкого своего применения. Но применив однажды комплексный подход на широкомасштабном уровне, следует помнить о том, что комплексный подход немыслим без многообразия форм. Поэтому желательно, чтобы он применялся на всех уровнях процесса принятия решений, во всех соответствующих секторах, в сотрудничестве с максимальным количеством участников процесса и с использованием всех подходящих инструментов.

3. Какими мы располагаем методами и инструментами?

Перед тем как описывать различные имеющиеся в распоряжении методы и инструменты, будет без сомнения полезным дать определение используемым терминам и их взаимосвязи. Мы уже упоминали, что цель остается прежней - достижение равенства полов, - и для выполнения этой цели необходимы два типа стратегии: специальные или “традиционные” виды политики, предназначенной для решения этих вопросов, и комплексный подход. В этом докладе мы понимаем под инструментами и

методиками средства и наборы методов, позволяющие осуществить комплексный подход на практике, или организовать (реорганизовать), усовершенствовать, выработать и оценить идущие политические процессы с тем, чтобы интегрировать в них проблематику равенства между женщинами и мужчинами. Многие инструменты и методики могут служить обеим стратегиям. Задействованные участники процесса и политические программы, связанные с проблемой, будут относиться к одной из стратегий. Комплексный подход к вопросу равенства полов подчеркивает важность реорганизации процесса принятия решений, при которой бы учитывались его обычные участники и каждодневная практика.

Наиболее характерная особенность политики, применяемой в области равенства между женщинами и мужчинами, заключается в том, что в большинстве случаев сами проблемы не признаются. Вот почему возникает насущная необходимость использовать *аналитические* технологии и инструменты. Если руководящие работники, принимающие решения, и обладают достаточной экспертной базой по обсуждаемым ими обычно вопросам, то им не хватает ее для проблем, связанных с равенством между женщинами и мужчинами. Это приводит к тому, что они не умеют работать с ними. Однако они были бы в состоянии решать различные проблемы при наличии соответствующих знаний. Это делает необходимым использование *обучающих* технологий и методов. В заключение следует отметить, что различные инструменты и технологии должны помогать ответственным руководителям вскрывать проблемы, которые до этого игнорировались, и позволить им учитывать эти проблемы в своей работе. Назовем, наконец, технологии и инструменты, позволяющие проводить *консультирование* с различными партнерами в рамках определенного политического сектора и обеспечивать их *участие* в процессе.

В действительности, методы и технологии, используемые в комплексном подходе не содержат ничего особенно нового, и они не создавались специально для этой цели. Стратегии комплексного подхода могут воспользоваться теми инструментами и методами, которые до этого уже применялись в политике, но при условии, что они будут соответствующим образом адаптированы или модифицированы. Задачи по реализации этих изменений будут возложены на специалистов, обладающих углубленным знанием проблематики равенства полов, а также знаниями в области принятия решений. Использование инструментов и методов, адаптированных под комплексный подход, предполагает определенную подготовку. Более того, для более свободного их применения эту подготовку должны провести специалисты в этой сфере.

Последний аспект имеет первостепенное значение и требует к себе пристального внимания²⁸.

Методы и инструменты анализа

Существует большое количество разнообразных технологий и методов, которые могут быть разделены на две категории: те, которые предоставляют информацию, необходимую для выработки ориентиров и программ, и те, которые используются в работе по принятию самого решения. Последние, в частности, инструменты и методики оценки и наблюдения за выполнением программ, будут в основном использоваться политическими деятелями, принимающими решение. Важность аналитических инструментов и методик объясняется их прагматическим, утилитарным характером. Они не работают, если не подкреплены хорошим знанием вопросов, касающихся проблемы равенства между женщинами и мужчинами, и предполагают соответствующую подготовку. Руководители не могут сами заниматься применением таких технологий, связанных с информацией, как сбор статистических данных, различные исследования, прогнозы или анализ соотношения между стоимостью и выгодой. Эти технологии нуждаются в институционализации и могут быть объектом контрактов на стороне. Несколько примеров:

- *Статистические данные*

Наличие верных и точных знаний об условиях жизни женщин и мужчин предполагает регулярное получение статистических данных, принимая во внимание пол объектов статистики, а также, в зависимости от контекста, другие параметры, такие как возраст и образовательный уровень. Определение, сбор, использование и распространение этого типа данных совершенно необходимы. С другой стороны, обычно используемые статистические методы и имеющиеся данные должны быть пересмотрены с точки зрения того, какая часть из этих данных подбирается с учетом половой принадлежности? Какие критерии используются для сбора данных, какие ценности и какие принципы служат предпосылкой для этих критериев?

²⁸ В отношении вопроса об экспертах смотри материалы "WISE-guide". В последнем абзаце подчеркивается необходимость способствовать работе по изучению и исследованиям вопросов, связанных с положением женщин и равенством между полами.

Особое внимание должно быть уделено данным, касающимся динамики и эволюции отношений между двумя полами: отмечаются ли в этих отношениях изменения, в каких областях и какими темпами они происходят? Статистические данные лежат в основе любого анализа отношений между полами. Они позволяют также вырабатывать прогнозы и правильно оценивать разрабатываемые политические программы в этой сфере.

- *Исследования и прогнозы*

Проведение исследования нынешних отношений между полами позволит точно описать основные проблемы в этих отношениях и наметить на основе полученных сведений их возможную эволюцию.

- *Анализ соотношения между стоимостью и выгодой*

Правительственные политические программы способны, как это уже бывало в прошлом, негативно сказываться на людях и на всем обществе в целом в случае, когда в них не учитывалась проблематика равенства между женщинами и мужчинами, и запускаемые программы основывались на ложных постулатах. Положение женщин и мужчин порой настолько отличается друг от друга, что воздействие на них той или иной политики может значительно различаться. Такой феномен иногда вызывает большое удивление у ответственных лиц, принимающих решение и обладающих расплывчатыми и неполными знаниями о реальном положении и условиях жизни женщин и мужчин. Анализ соотношения между стоимостью и выгодой сообразно с половой принадлежностью высветит воздействие различных видов политики на условия жизни представителей обоих полов. Необходимо, чтобы правительственные политические программы чаще подвергались оценке по многим параметрам. Сложность процесса принятия решений требует сегодня тщательного наблюдения за всеми инициативами, за всеми коррективами, производимыми для адекватного ответа на стремительное развитие технологий, рыночные процессы и международное сотрудничество. Принимая во внимание сильно отличающиеся друг от друга условия жизни женщин и мужчин, учет проблематики равенства между полами при оценке политических программ приведет к совершенствованию процесса принятия решений.

- *Исследовательская работа*

Исследовательская работа и научные изыскания являются основополагающими методами комплексного подхода. Именно они позволяют выявлять вопросы и проблемы, присущие конкретному политическому сектору. Благодаря этим методам мы получаем отдельные статистические данные по обоим полам, имеем возможность обрисовывать состояние отношений между женщинами и мужчинами и делать прогнозы. Упомянутые до этого технологии и инструменты на самом деле находятся в тесной зависимости от исследовательской работы, которая, между тем, отвечает и некоторым другим интересам. Так, например, фундаментальные исследования в области проблематики равенства между полами, проводимые главным образом в университетах и научно-исследовательских институтах, помогают идентифицировать сектора, новые перспективы и углублять наше знание механизмов, порождающих или воспроизводящих неравенство между полами.

- *Верификационные перечни, руководящие направления и рамочные ориентиры*

Будучи предназначенными для лиц, принимающих решения, эти методы служат для осуществления комплексного подхода. Верификационные перечни объясняют природу концепции комплексного подхода, обозначают его цели и описывают стоящие перед ним задачи. И если они предоставляют ценную помощь, то при этом, однако, отличаются своим относительно статичным характером. Руководящие направления и рамочные ориентиры являются методиками общего плана. Менее точные и менее детализированные, чем верификационные перечни, они между тем, оставляют некоторую свободу маневра. Рамочные ориентиры предназначены для правительств и межминистерских комитетов, а руководящие направления в основном предназначены служащим администраций. Этот тип инструмента особенно полезен для ответственных лиц, уже располагающих подтвержденными статистикой знаниями в области проблемы равенства между полами.

- *Методы оценки воздействия того или иного фактора на пол*

Оценка воздействия того или иного фактора на пол (gender impact assessment) первоначально применялся в сфере защиты окружающей среды. Этот метод представляет собой типичный пример инструмента, недавно адаптированного к потребностям комплексного подхода к проблеме равенства полов. Он позволяет

рассматривать любой политический проект сквозь призму его воздействия на женщин и мужчин с тем, чтобы исправлять возможные нарушения равновесия еще до принятия решения. Анализ с точки зрения равенства женщин и мужчин позволяет лучше понимать, насколько хорошо учтены и находят ответы на свои вопросы в конкретных проектах соответствующие потребности женщин и мужчин. Анализ позволяет лицам, принимающим решения, выработать свои политические программы сообразно социально-экономическим реалиям, присущим женщинам и мужчинам, и учитывать эти реалии в соответствующих проектах. Оценка воздействия того или иного фактора на пол применима в законотворческой деятельности, политических программах и планах действий, бюджетах, конкретных действиях, проектах законов, докладах и исследованиях. Использование методов оценки воздействия различных факторов на пол не ограничивается программами, которые только разрабатываются, но находит свое место в существующих политических программах. Эти методы могут использоваться как администрациями, так и иными участниками жизни общества, хотя в обоих случаях должно быть накоплено достаточное количество знаний по проблемам равенства между полами. Преимущество этого типа методики заключается в том, что она позволяет очень точно оценить результаты любой политики (см. Часть III п.2 об оценке воздействия различных факторов на пол в Нидерландах и Фландрии (Бельгия)).

- *Наблюдение за осуществлением программ*

Эта технология заключается в постоянном изучении, отслеживании и оценке любой политики. Наблюдение может принимать форму регулярных заседаний, докладов, специализированных исследований и изысканий. Сотрудники органов власти могут периодически подготавливать доклады, при условии, что при этом будут использоваться процедуры, методы и аналитические показатели, отработанные этими специалистами по вопросам равенства полов. Хотя подготовка таких докладов не является самоцелью, полученные результаты должны будут учитываться в политической работе. Другие формы наблюдения, такие как оценочные исследования, требуют участия в них экспертов - мужчин и женщин (см. Часть III п.2 о политических программах в рамках комплексного подхода Европейской комиссии).

Технологии и методы обучения

Учитывая безусловно ограниченный характер имеющихся знаний о преимуществах и выгодах, получаемых благодаря обеспечению равенства полов, технологии и методы

обучения приобретают особую ценность. Они отвечают двум целям: осознанию и передаче знаний. Под осознанием той или иной информации подразумевают необходимость показать, каким образом существующие ценности и нормы воздействуют на наше восприятие действительности, вносят вклад в упрочнение различных стереотипов и сохранение в силе механизмов, порождающих или воспроизводящих неравенство между полами. Эти самые ценности и нормы могут быть поставлены под сомнение путем объяснения того, каким образом они определяют рассматриваемые параметры предварительно перед каждым принятием решения. Кроме того, помощь в осознании может способствовать пробуждению в общественном мнении более живого интереса к вопросам равенства полов. Следует затем обеспечить необходимую подготовку по этой проблеме. Как политическое руководство, так и сами граждане должны научиться распознавать существующие проблемы и выработать политические программы, учитывающие различие между полами. Комплексный подход к проблеме равенства полов невозможен без соответствующего обучения и подготовки тех, кто будет реализовывать его на практике.

Тем не менее, помощь в осознании не должна распространяться лишь на лиц, принимающих решения, или на несколько специальных групп. Разъяснять проблемы равенства полов нужно обществу в целом, и особенно народным массам с тем, чтобы они действительно осознали полезность комплексного подхода и того обстоятельства, что равенство полов лежит в основе более гуманного общества. Важно использовать все полезные методы для ускорения процесса осознания, поощрять дискуссии, мобилизовать, формировать и распространять соответствующую информацию и знания в целях осуществления конкретных шагов на этом направлении. Очевидно, что используемые методы - особенно в рамках подготовки руководящих кадров - должны быть выработаны с учетом полового фактора.

Перечислим следующие инструменты и методики:

- Курсы по разъяснению и подготовке

Для различных участников процессов, связанных с рассматриваемой проблематикой, должны быть организованы курсы по эффективному разъяснению проблемы и соответствующей подготовке. Под такими курсами понимают сеансы общей разъяснительной работы для всех уровней кадров, в том числе высшего руководящего состава, а также особые интерактивные сессии, которые позволят передать слушателям курсов специальные знания. Эти курсы должны затрагивать самые высшие инстанции, в

том числе членов правительств и парламентариев. Первичной целью курсов будет оказание помощи в процессе осознания и придание необходимого импульса для принятия политических обязательств в отношении комплексного подхода к проблеме равенства полов. Должны также быть подготовлены кадры промежуточного звена. Речь идет не только о разъяснении идеи, но и о объяснении различным участникам происходящих процессов, какому бы кадровому уровню они ни принадлежали, как следует применять комплексный подход в рамках их деятельности. Наконец, курсы должны были быть рассчитаны на тех исполнителей, на которых возложены функции по применению на практике комплексного подхода к проблемам равенства в отношении особых аспектов процесса принятия решений, и которые будут испытывать потребность в хорошем знании используемых методов и технологий, таких, как оценка внешнего воздействия на пол. Эти исполнители должны будут четко понимать последствия, вытекающие из принадлежности человека к мужскому или женскому полу, уметь определять проблемы равенства полов и формулировать конкретные ответы на эти проблемы.

- Наблюдение

Курсы по разъяснению или подготовительные курсы, даже специализированные, не будут достаточны ни для утверждения правильного понимания проблем равенства между полами, ни для обеспечения для него практического поля деятельности. Существует настоящая потребность в создании благоприятного фона для усвоения полученных знаний, который мог бы быть создан благодаря регулярным рабочим встречам, заседаниям или совещаниям.

- Быстрая или точечная экспертиза

Под этим термином понимают работу специалистов по вопросам равенства полов, способных содействовать деятельности отделов или департаментов. Это эксперты (мужчины или женщины), которые могут подключиться к работе подразделения с целью помочь персоналу, с которым уже проводилась разъяснительная работа или уже прошедшему специальную подготовку по этой проблематике, применить на практике полученные в ходе обучения знания. Речь идет об интерактивном и интенсивном содействии, направленном на сотрудников, для которых необходимы углубленные знания в области равенства полов. Специалисты вмешиваются здесь для выяснения правильности выбранных направлений. Их функции заключаются не в выполнении

задач, поставленных перед соответствующим подразделением, а в снабжении его необходимыми знаниями и обеспечении того, чтобы к проблемам равенства полов был применен должный подход. Ряд специальных групп располагает такими специалистами, которые могут быть откомандированы из этих групп, если только их отсутствие не отразится негативно на работе их разных организаций. Поставлять экспертов (мужчин и женщин) могут также и исследовательские центры по проблемам женщин (см. Часть III п.2 о шведском опыте).

- Руководства и учебные пособия

Эти источники содержат информацию практического характера и могут помочь отдельным людям в индивидуальном порядке интегрировать в свою профессиональную деятельность работу, направленную на обеспечение равенства полов. В них объясняется почему, где, когда и как включать этот аспект в свою профессиональную деятельность, и содержатся ссылки на полезные источники и примеры. В идеальном варианте обращение к таким материалам должно было бы идти одновременно с курсом подготовки, в ходе которого слушатели пользовались бы учебным пособием (см. Часть III п.2 о руководящем документе по рассматриваемой проблематике, разработанном в Новой Зеландии).

- Брошюры и другие печатные материалы

Публикации брошюр и других печатных материалов, способных содействовать комплексному подходу и предназначенных для широкого распространения во властных структурах и среди населения в целом, могут помочь расширению знаний о ряде понятий всеобщего характера. Тем не менее, не следует рассматривать их лишь как информационное средство, позволяющее привлечь внимание и интерес общественности. Такие брошюры могут приводить красноречивые примеры программ или политики, которые, проявив недостаточную заботу в отношении укрепления принципа равенства полов, привели к пагубным результатам для граждан или для всего общества. В эти материалы следует также включать анализ соотношения “цена-выгода” и примеры успешного применения комплексного подхода.

- Школьные материалы

Все чаще проявляется интерес к вопросу о необходимости лучшего изучения детьми и подростками вопросов функционирования общества в целом, полярного положения

женщин и мужчин и вопросов равенства между полами, занимающего свое место в системе прав человеческой личности. Отсюда потребность в соответствующей поддержке такому обучению в школах. Такую поддержку может оказывать телевидение и видеопрограммы.

Комплексный подход к проблеме равенства нуждается в хорошо подогнанных под него и практичных методах обучения для его последующего использования на практике. Это концепция, требующая широкого осознания и подготовки всех задействованных в процессе рядовых членов общества. Совершенно необходимо, чтобы они обладали должными знаниями в этой области.

Консультативные технологии и методы, предусматривающие участие в процессе

Одним из главных недостатков специальных политических программ в области равенства между женщинами и мужчинами является то, что они вовлекают в работу лишь ограниченное число специалистов по рассматриваемой теме. Эти специалисты в целом редко имеют возможность взаимодействовать с кругом лиц, принимающих решения. Комплексный подход требует участия в нем большого количества действующих лиц, в том числе представителей гражданского общества, что вызывает необходимость использования консультационных методов и технологий, предусматривающих непосредственное участие в процессах. Также необходимо дать право высказываться тем женщинам и мужчинам, на которых так или иначе скажутся политические программы. Демократический процесс является одной из главных целей комплексного подхода к проблеме равенства полов. Поощрение равного участия женщин и мужчин в политической и общественной жизни во всех ее областях ведет к расцвету общества. Необходимо, чтобы женщины также как и мужчины принимали участие во всех принимаемых в обществе решениях, используя при этом свой собственный опыт. Речь здесь не идет о совершенно новой идее, поскольку в различных секторах, таких как защита окружающей среды, благоустройство территории или сотрудничество в развитии, издавна практикуются консультации с общественностью и обеспечение участия в идущих процессах лиц, которые затрагиваются осуществляемыми в этих рамках мероприятиями. Упомянутые инструменты и методы способствуют осуществлению избранных политических программ в интересах повышения их эффективности и функциональности.

- *Рабочие комитеты, комитеты управления и аналитические группы*

Комплексный подход требует значительного обмена информацией, передачи опыта и знаний, а также сотрудничества между различными участниками процесса и координации их действий. Поэтому следует создать системы межведомственных информационных обменов, которые будут включать в себя группы экспертов, специализирующиеся на вопросах равенства полов и, в случае необходимости, специалистов со стороны. Совершенно необходимо, чтобы рабочие комитеты и группы экспертов располагали необходимыми для их деятельности средствами (см. Часть III п.2 о политике Европейской комиссии в рамках комплексного подхода к проблеме равенства полов).

- *Каталоги, базы данных и иерархические организграммы*

Для того, чтобы быть в состоянии консультировать отдельных лиц, группы людей или организации, которых затрагивает та или иная планирующаяся политическая программа, нужно, чтобы была доступна информация об этих структурах. Аналогичным образом, когда проекты участия граждан в этих программах уже выработаны, лица, принимающие решения, должны располагать информацией о существующих организациях. Для установления соответствующих контактов могут быть весьма полезны информационные каталоги, базы данных и иерархические организграммы. Такие данные по разным причинам зачастую имеются в учреждениях. Поэтому может быть весьма полезным установление с ними контактов с тем, чтобы иметь возможность обратиться к этим учреждениям с просьбой предоставить имеющиеся каталоги, базы данных и иерархические организграммы перед тем, как вновь составлять свои сводные данные.

- *Участие обоих полов в процессах принятия решений*

Комплексный подход требует полноценного участия как женщин, так и мужчин в деятельности в рамках любой из сфер общественной жизни и, разумеется, в процессах принятия решений. Участие в них женщин может быть обеспечено благодаря составлению списков квалифицированных специалистов-женщин, введению квот, позитивным шагам в этом направлении и другим мерам, непосредственно относящимся к вовлечению женщин в активную деятельность и содействию их прогрессу. Между

тем, гарантировать равное участие в принятии решений обоих полов возможно при условии учета имеющейся практики в области использования человеческих ресурсов.

- *Конференции и семинары*

Конференции, семинары и пресс-конференции находятся в числе средств, позволяющих информировать общественность в целом и непосредственных участников рассматриваемых процессов в частности.

- *Слушания*

Слушания представляют собой не только преимущество получения относящейся к делу информации, но они также позволяют простым гражданам непосредственно участвовать в процессе принятия решений, которые касаются их лично.

Упомянутый в данной главе список инструментов и методов не является исчерпывающим. Здесь перечислены только возможности, которые дают те или иные из них. Выбор подходящих методов и инструментов варьирует в зависимости от сферы применения. Этот выбор зависит от задействованных структур и их уровня, а также от ситуации в каждой конкретной стране в плане равенства полов. Представляет, однако, интерес использование набора разных методов, так как их применение поодиночке недостаточно. Составление рамочных ориентиров является типичным примером метода, который недостаточен, если применяется лишь он один. Но такие методы, между тем, создают необходимую базу для развития и использования других методов и инструментов. Другой аргумент за использование широкого спектра методов и инструментов заключается в том, что их эффективность не может быть заранее измерена. Каковы бы ни были применяемые методы и технологии, они должны быть включены во всеобщую программу или проект действий (см. Часть III п.1).

4. Кто является потенциальными действующими лицами в рамках применения комплексного подхода, и какую роль они могут играть?

Как мы это уже отмечали, комплексный подход к проблеме равенства полов охватывает всех лиц, задействованных в процессе выработки концепции, осуществления и оценки результатов той или иной политики. Ряд аспектов процесса связан с деятельностью особых действующих лиц. Так, например, исследовательская работа не может проводиться без участия специалистов и работников высших учебных заведений, что

касается принятия решений, то эта задача ложится на политиков. В рассматриваемом вопросе свою роль играют самые разные участники: дополнительно к политикам и работникам администраций в список этих участников нужно включать экспертов (мужчин и женщин) со стороны, неправительственные организации, лоббирующие группы и средства массовой информации. Особые роли различных участников процесса можно разделить на четыре категории: инициирование проектов, выполнение, обеспечение поддержки и защита интересов обоих полов.

- *Роль политиков*

Политики играют первостепенную роль в комплексном подходе, поскольку их официальными функциями является определение политических приоритетов и инициирование программ. Они должны удостовериться в том, что в ходе этих их действий должным образом учитываются интересы населения в целом, программы отвечают его потребностям, и проводимая политика идет на пользу всех граждан - женщин и мужчин. В целом, признается, что равенство полов составляет одну из главных основ демократии, и что его поощрение во всех сферах жизни благоприятствует повышению качества жизни. В этом контексте, задача по утверждению равенства полов как одной из первейших целей общества, объединение средств и условий, необходимых для осуществления комплексного подхода возлагается прежде всего на политиков. Их роль, таким образом, имеет первостепенное значение: политическая воля и реальный настрой политиков представляют собой обязательное предварительное условие для осуществления комплексного подхода к проблеме равенства полов (см. Часть II п.1). Однако, этот подход требует вовлеченности множества участников, и политики не всегда обладают необходимыми экспертными возможностями, хотя общая ответственность за осуществление подхода ложится на них.

- *Роль администраций*

Роль администраций заключается не только в осуществлении выбранного политического курса, но и все в большей и большей степени в обнаружении и определении политических проблем, в подготовке и осуществлении программ действий. Администрации играют первостепенную роль в комплексном подходе к проблеме равенства полов с учетом того, что этот подход подразумевает интеграцию в деятельность всех политических инстанций мер, направленных на поддержку принципа равенства полов. Фактически именно администрации применяют комплексный подход

на практике. Неся ответственность за его применение, администрации должны тесно сотрудничать с политиками, нуждающимися в их содействии для обеспечения того, чтобы стратегия комплексного подхода к проблеме равенства полов была рассчитана на долгосрочную перспективу. Таким образом, весьма важно, чтобы администрации были хорошо подготовлены к этой работе, и чтобы соответствующие демарши в контексте поддержки принципа равенства полов предпринимались в самых высоких сферах власти (см. Часть III п.2, программа Европейской комиссии).

- *Роль национальных механизмов, созданных для поощрения и укрепления равенства между женщинами и мужчинами*

Хотя упомянутые национальные механизмы являются составной частью государственной администрации, их назначение, тем не менее, отлично от функций администрации. Роль этих механизмов должна быть переопределена в целях адаптации к комплексному подходу. В нынешней ситуации они имеют своей задачей обнаружение новых проблем в этой сфере, формирование новых стратегий и сбор информации. Эти механизмы являются тем местом, где проводятся аналитические разработки и идет процесс политического мышления. Они играют решающую роль в деле осознания проблем и провозглашают политическую необходимость равенства полов, оказывают ценную помощь главным участникам процесса в тех областях, где комплексный подход встретил препятствия на своем пути. Они передают полезную информацию и знания, участвуют в подготовке кадров и в последующем наблюдении за их работой, адаптируют существующие политические методы к нуждам комплексного подхода.

Преимущество этих механизмов в том, что они являются частью самой системы. Они в состоянии оценить имеющиеся в области равенства полов знания, разбираются в работе администраций и располагают коммуникационными возможностями (которые могут быть институционализированы). Национальные механизмы могут играть первостепенную роль в период перехода к практическому применению комплексного подхода к проблеме равенства полов, поскольку они способны перевести специализированные знания на общедоступный язык, приемлемый и полезный для администраций²⁹. Тем не менее, нужно помнить, что их работа заключается не в том,

²⁹ UNRISD, 1995 г.

чтобы самим осуществлять концепцию комплексного подхода на практике в различных областях жизни общества.

- *Роль научно-исследовательских работников и экспертов (мужчин и женщин)*

Научно-исследовательские работники и эксперты (мужчины и женщины) играют все возрастающую роль в области определения и анализа политических проблем. Они также способны вносить предложения по решению различных проблем, помогая таким образом разрабатывать проекты. Исследовательская работа представляет собой объемный источник информации и идей, способных стимулировать разработку программ. Речь идет о фактах и цифрах, исследованиях и прогнозах, которые являются главнейшими инструментами в процессе принятия решений. Научная оценка выявленной проблемы или ситуации служит основой для политического или социального анализа, проводимого руководящими деятелями, принимающими решения, лоббистскими группами и средствами массовой информации. Научно-исследовательские сотрудники и сотрудницы могут, например, помочь в идентификации сфер, наиболее подходящих для применения комплексного подхода. Научно-исследовательские работники и эксперты способны также оказать немаловажное техническое содействие в этой области. Они могут адаптировать и разрабатывать методы и технологии, относящиеся к изучаемой теме, и снабжать информацией (см. примеры оценки воздействия на пол в Части III п.2).

Все возрастающая роль научно-исследовательских сотрудников и сотрудниц в процессах принятия решений объясняется все большим усложнением этих решений. Политики и администраторы не могут быть специалистами по всему комплексу вопросов. Между тем тот факт, что они прибегают к работе и знаниям научно-исследовательских работников, не чужд концепции “меньше Государства”. Нет необходимости еще раз показывать полезность специализированных исследований в области равенства полов, и мы не будем давать слишком много рекомендаций относительно продолжения этих исследований.

- *Роль неправительственных организаций и лоббистских групп*

Женские ассоциации, профсоюзы, иммигрантские организации, церкви и неправительственные организации занимают место в сердцевине общества и потому способны вскрывать и выяснять суть различных проблем. Их деятельность на местах и высокий уровень специализации позволяет им обладать глубокими знаниями в ряде

областей. Поэтому они могут передавать ценные знания политическим деятелям, принимающим решения, и воздействовать на выработку планов-программ политической деятельности. Между тем, их участие в процессах принятия решений желательно и по другим причинам. Демократическая система функционирования общества требует участия самого широкого круга его членов. Именно неправительственные организации и лоббистские группы позволяют большому количеству людей вносить свой вклад в политическую работу, и, таким образом, укрепляют демократию. Осуществляя кроме этого наблюдательные функции, эти организации могут также привлекать внимание к проблемам равенства полов, где бы и когда бы они не возникали, и обеспечивать ситуацию, когда комплексный подход к проблеме равенства полов оставался бы важнейшей политической целью.

- *Вклад средств массовой информации*

Наконец, важно отметить, что средства массовой информации могут оказывать влияние на формирование планов-программ политической деятельности. Они информируют общественность, отражают общественное мнение или те моменты, которые представляют для различных составляющих общества. В свою очередь, влияние СМИ на общественность и на лиц, принимающих решения, является на самом деле немаловажным средством пробуждения сознания людей. Роль СМИ в становлении и прочном утверждении ряда ценностей и норм также весьма существенна. Отсюда то стратегическое место, которое средства массовой информации занимают в деле наблюдения за вопросами равенства полов и отношениями между ними, а также в распространении концепции комплексного подхода к проблеме равенства полов.

- *Роль наднациональных институтов*

Международные и наднациональные институты, такие как Совет Европы и институты Европейских сообществ, играют все возрастающую роль в плане поддержки, стимулирования и выдвижения новых идей. Их наднациональный характер превращает их в жизненно важные форумы обмена и распространения информации среди международных организаций, государств-членов и отдельных граждан. Эти институты предоставляют также широкое поле для размышлений, что позволяет им брать на себя инициативу в деле разработки новых стратегий, политических программ, методов и технологий. Польза от них весьма заметна, поскольку они содействуют установлению связей между европейскими участниками рассматриваемых в докладе процессов,

убежденных в необходимости комплексного подхода к проблеме равенства полов, и оказывают поддержку в этой сфере появляющимся новым действующим лицам (см. Часть III п.2 о политике Европейской комиссии в отношении комплексного подхода к проблеме равенства полов и Приложение В о позиции Совета Европы по комплексному подходу к проблеме равенства полов).

* * *

Целью этой главы был обзор потенциальных участников процессов, связанных с комплексным подходом к проблеме равенства между полами, поскольку важно было запомнить, что комплексный подход касается не только политиков и администраций. Напротив, комплексный подход должен пользоваться поддержкой и применяться широким кругом участников общественно-политической жизни, несущих ответственность за выполнение своих соответствующих ролей. Наилучшие результаты будут достигнуты при задействовании всех имеющихся в наличии человеческих ресурсов, среди которых женщины - некоторые очевидные вещи стоят того, чтобы их еще раз повторить - должны быть в первых рядах. Если же они не будут полностью интегрированы в процесс принятия решений, существует риск того, что комплексный подход останется лишь пустым звуком.

Как и в случае с инструментами и методами, деятельность различных участников рассматриваемых процессов будет только тогда иметь смысл, если их роль будет четко обозначена в рамках всеобщей и детализированной программы применения комплексного подхода к проблеме равенства полов. Но если основная ответственность ложится на политиков, то свою долю ответственности взять на себя должны и другие действующие лица. Необходима выработка общей политики, политики, которая бы четко обозначила задачи и обязанности всех ее участников, а также используемые ими инструменты и средства.

Часть III: Комплексный подход к проблеме равенства полов на практике

Цель этого доклада была объяснена во вступлении к нему. Его задачей является побуждение различных политических составляющих государств-членов Совета Европы и различных структур Совета Европы осуществлять конкретные действия в рамках комплексного подхода к проблеме равенства полов и облегчать их работу в этом направлении. В частях I и II содержится краткое изложение сведений, касающихся концепции комплексного подхода, представляются концептуальные рамки и обрисовывается актуализированная картина методов и средств, позволяющих интегрировать в политические программы параметры, относящиеся к проблематике равенства женщин и мужчин. Последняя часть этого доклада рассматривает непосредственно процесс практической реализации комплексного подхода. Необходимые действия следует предпринять на правительственном уровне, не ограничиваясь при этом им одним. Эта третья часть детализирует первоначальные меры, которые нужно осуществить, а также те элементы, о которых необходимо помнить на стадии выработки политики. Она дает также различные указания в отношении наблюдения за осуществлением комплексного подхода. Наконец, и это главное, часть III содержит множество примеров позитивного опыта применения комплексного подхода.

1. Необходимость разработки политической программы в отношении комплексного подхода к проблеме равенства полов

Первое, что нужно сделать, это, конечно, набросать проект в общих чертах. Первоначальный этап заключается в обозначении главного застрельщика проекта, которому будет доверено реализовать его на практике. Затем необходимо дать оценку изначальной ситуации - существуют ли предварительные условия, и каковы особенности действующего механизма принятия решений - и продумать программу, в которой бы учитывалась эта ситуация. Третьей фазой должно стать отслеживание результатов проекта.

Основными этапами подготовки проекта являются:

- определение лица или группы лиц, ответственных за его выполнение;

- анализ ситуации: какие имеются предварительные условия?
- формулирование целей: какие ожидаются результаты?
- выбор области и уровня применения проекта;
- определение методов и инструментов; при этом может возникнуть необходимость выработки новых методов и инструментов или соответствующей подготовки участников процесса;
- определение ответственного за применение комплексного подхода к проблеме равенства полов;
- выбор метода наблюдения за выполнением и результатами проекта.

Весь комплекс предварительных и благоприятствующих условий для задействования комплексного подхода затрагивается в предыдущей части доклада, также как и различные стадии политического процесса, который нужно осуществить, сферы жизни и уровни общества, на которых следует применять комплексный подход, и методы, технологии и исполнители. Основная суть комплексного подхода заключается в комбинировании необходимых предварительных и благоприятствующих условий с конкретной ситуацией, а также приоритетами рассматриваемой области. Резюмируя, можно сказать, что содержащаяся в части II детализированная информация должна быть перенесена в комплексный подход и адаптирована к потребностям и возможностям данной ситуации.

Читатель найдет в этой части доклада список элементов, которые следует принимать во внимание во время выработки проекта. Этот длинный список не должен рассматриваться как схема мер, обязательная к исполнению. Речь, скорее, идет о путеводной нити, чем об исчерпывающей схеме деятельности.

Когда условия, требуемые для осуществления комплексного подхода к проблеме равенства полов, считаются собранными воедино?

Первый этап выработки проекта требует, чтобы в общих чертах было обозначено, в какой степени условия, требуемые и благоприятствующие для применения комплексного процесса, собраны воедино, поскольку они будут составлять базовые рамки комплексного подхода. Нижеследующие вопросы позволят правильной определить наличие позитивных моментов и специфических проблем.

Необходимо принять во внимание следующие аспекты:

Имеется ли политическая воля?

- В какой мере равенство полов воспринимается как цель и приоритет? Отвечают ли существующие в настоящее время политические позиции и подходы необходимости гарантировать равенство полов во всех сферах жизни общества? Есть ли стремление интегрировать проблематику равенства между женщинами и мужчинами в общую систему политических направлений и программ? Действительно ли эти политические линии и программы имеют своей целью устанавливать и способствовать утверждению равенства полов? Формулируются ли в них ясные и недвусмысленные критерии?
- Осознаёт ли общественность проблемы и вопросы, связанные с проблематикой равенства полов? В какой степени?
- Является ли политическая воля - если она есть - явной и зримой? На каком уровне она принимает более концентрированную форму - на уровне государства, политических партий, парламента? Была ли принята декларация принципов, или имеется ли какой либо документ, касающийся равенства полов или комплексного подхода к проблемам равенства полов?
- В какой степени были реализованы на практике взятые обязательства? Поддерживает ли администрация принцип равенства полов?
- Какие другие обязательства или заявления могут или должны быть приняты?

Какой помощи можно ожидать от национальных механизмов, учрежденных для содействия развитию равенства между женщинами и мужчинами?

- Какая задача поставлена перед национальными механизмами как административными структурами, какими они располагают человеческими и финансовыми ресурсами, какие методы и инструменты используют?
- Какое действует законодательство, регламентирующее вопросы, связанные с равенством возможностей, и выступающее против дискриминации? Полно ли оно?
- В какой степени структуры, специализирующиеся на вопросах равенства полов, способны сделать более совершенными свои экспертные возможности в области равенства между женщинами и мужчинами?
- Имеется ли специальная политика в области равенства полов?
- Дается ли специально оценка положения в области равенства полов в секторах администраций, наиболее в этом нуждающихся?

Какие статистические данные имеются в распоряжении?

- Каков их охват? Достаточно ли они полны для того, чтобы служить основой для комплексного подхода к проблеме равенства полов?
- Регулярно ли собираются отдельные статистические данные по половому признаку? Учитываются ли при этом другие переменные показатели?

Имеются ли на вооружении детализированные знания в области отношений между двумя полами?

- Доступно ли углубленное знание проблематики отношений между женщинами и мужчинами? Если да, то где его можно получить?
- Можно ли в университетах получить различные знания в области равенства между женщинами и мужчинами, например, исследования о женщинах и равенстве полов? Могут ли предоставить такие сведения другие институты (исследовательские центры или центры документации)?

Как функционируют администрации?

- Как в них происходят процессы принятия решений?
- Кто обычно принимает участие в этих процессах? Какие действия предпринимались для того, чтобы подтолкнуть этих лиц к принятию комплексного подхода? Кто несет ответственность в этой сфере?
- Какие посты в администрации, имеющие отношение к комплексному подходу к проблеме равенства между полами, являются ключевыми?
- Какую подготовку прошли лица, занимающие эти посты? Были ли включены в программы их обучения и подготовки исследования о женщинах и равенстве полов?

Какие людские и финансовые ресурсы имеются в распоряжении?

- Какие финансовые и людские ресурсы необходимы для осуществления комплексного подхода к проблеме равенства полов? Какой бюджет можно выделить для осуществления специальных программ в сфере комплексного подхода?
- Какие решения должны быть приняты для выделения финансовых средств и людских ресурсов для осуществления комплексного подхода?

Какую помощь можно ожидать от представителей и представительниц политической и общественной жизни?

- Как представлены оба пола в различных сферах политической и общественной жизни, особенно в структурах, где принимаются решения?

Важно с точностью установить наличие или отсутствие всех этих элементов. Тем не менее, отсутствие некоторых из них не является достаточным основанием для отказа от комплексного подхода. Некоторых из вышеупомянутых требуемых или благоприятствующих комплексному подходу условий может еще не быть, но в ближайшем времени они могут появиться. В этом случае возникает вопрос - какие финансовые и временные обстоятельства, а также людские ресурсы, позволят обеспечить эти условия. Возможно, что некоторые из этих условий в ближайшем будущем не смогут быть обеспечены. В этих обстоятельствах следует обратиться к различным альтернативным возможностям. Однако, чем более точно будет осуществлена оценка первоначальных условий, тем лучше будут определены возможные участники и инициативы, которые могут быть быстро приняты, тем более облегчится задача осуществления в реальной перспективе комплексного подхода к проблеме равенства полов.

Как адаптировать комплексный подход к данному конкретному сектору?

Вторая фаза подготовки проекта комплексного подхода к проблемам равенства полов заключается в адаптации различных элементов концепции к специфике данного контекста.

Этот второй список действий выступает в качестве отправной точки. Он ни в коем случае не является исчерпывающим, между тем, проект комплексного подхода требует также принятия детализированного бюджета и точного графика платежей. Основная цель этого списка заключается в поддержке различных инициатив в контексте комплексного подхода к проблеме равенства полов. Этот список представляет собой не особый рецепт действий, а, скажем, кулинарную книгу. При этом целью является составление сбалансированного меню. Успех политической программы "*mainstreaming*" зависит прежде всего от учета имеющихся возможностей и специфики данного контекста. Здесь необходимо помнить, что основное - это выявить в каких сферах предоставляются наибольшие возможности для любых инициатив, ведущих к изменениям и прогрессу.

Следует учитывать следующие аспекты:

Определение тех действующих лиц, которые могут играть важную роль в осуществлении комплексного подхода к проблеме равенства между полами.

Сделать выбор в данном случае помогут ответы на следующие вопросы:

- Какую роль в инициировании, практическом осуществлении и дальнейшем развитии комплексного подхода могут играть различные его участники: политики, работники администраций, национальные механизмы, имеющие отношение к проблематике настоящего доклада, научно-исследовательские работники и эксперты (мужчины и женщины), неправительственные организации, лоббистские группы, СМИ?
- Каковы могли бы быть их конкретные функции в этом деле? Какие объемы работы предусматриваются стоящими перед ними задачами?
- В каких средствах они нуждаются в своей деятельности? Какие средства могут быть выделены на эти цели?
- Какая ответственность будет на них соответственно возложена?

Какие сферы жизни наиболее адаптированы к применению комплексного подхода к проблеме равенства полов, на каком уровне и стадии?

Сделать выбор в данном случае помогут ответы на следующие вопросы:

- Какие сферы наиболее закрыты для равенства полов?
- Какие сферы общепризнанны как важные с точки зрения равенства полов и в рамках которых имеется опыт принятия конкретных мер в этой области?
- В каких сферах учитываются наиболее срочные вопросы политических планов-программ?
- Какие сферы наиболее явно благоприятствуют пробуждению сознания людей?
- Какие сектора наиболее подходят для осуществления комплексного подхода в долгосрочной перспективе?
- Какие политические уровни наиболее адаптированы к применению комплексного подхода к проблеме равенства полов с точки зрения:
 - вопросов, которыми они занимаются специально;
 - наличия специалистов и других потенциальных участников процесса;
 - наличия соответствующих методов и инструментов?

Определение методов и средств, которые будут использоваться

Следует учесть фактор наличия следующих методов и средств:

- аналитические инструменты и методы: статистические данные, исследования и прогнозы, анализ соотношения стоимость - выгода, руководящие направления и рамочные основы, методы оценки воздействия различных факторов на представителей полов, общая оценка и наблюдение за результатами;
 - инструменты и технологии обучения, пробуждения сознания и специальной подготовки, практическое наблюдение, "мобильная или точечная экспертиза", учебные пособия и материалы;
 - инструменты и технологии консультаций и участия: равное участие обоих полов в процессах принятия решений, рабочие группы, группы управления и анализа, телефонные списки и органограммы иерархических структур, конференции, семинары, аудит.
- Какие технологии и методы наиболее адаптированы:
- к политическим сферам в соответствии с их спецификой и особыми потребностями, в частности, в плане консультаций и проблемы участия?
 - к уровням, затронутым рассматриваемой проблемой?
 - к задействованным в данных процессах участникам и их трудностям, возникающим при выявлении и анализе проблем неравенства полов, с учетом возможного недостатка опыта или навыков в использовании различных методов и инструментов?
- Какой опыт и какие средства доступны или необходимы для разработки новых или для адаптации старых технологий и методов?

В идеальном варианте, комплексный подход к проблеме равенства полов должен рассматриваться как руководящий принцип, подходящий для всех уровней и всех стадий деятельности политического механизма. На практике же его одновременное и повсеместное применение может оказаться непростым делом. В этом случае может возникнуть риск бесполезного распыления ресурсов и рассредоточения внимания. Между тем, комплексный подход нуждается в определении отправной точки и поэтому эту задачу следует выполнить со всей тщательностью, дабы обеспечить комплексному подходу все шансы на успех.

Как оценить результаты применения комплексного подхода к проблеме равенства полов.

После того, как программа разработана и запущена, важно вести наблюдение и контроль за качеством принятых инициатив. В последние годы достигнуто согласие относительно того, что политические инициативы должны сопровождаться контролем и оценкой их последствий с тем, чтобы выяснить степень их эффективности и соответствия потребностям. Наблюдение за этим является инструментом, который следует использовать. Будучи большим, чем простая оценка результатов, этот метод заключается в регулярном и продолжительном изучении, контроле и наблюдении за результатами программ. Наблюдения за результатами применения комплексного подхода к проблеме равенства полов должно быть предусмотрено еще до начала его запуска. Таким образом, следует определить технологии, методы и критерии наблюдения еще во время разработки программы.

Ниже читатель найдет краткий список наиболее важных задач в рассматриваемом контексте:

- установить лицо, ответственное за наблюдение;
- установить, за какими аспектами нужно вести наблюдение: деятельность участников процесса, развитие взаимоотношений между двумя полами, эффективность и различные результаты применения комплексного подхода;
- выбрать методы и технологии, соответствующие задаче наблюдения, уточнить используемые при этом показатели;
- организовать меры по наблюдению.

Главная цель наблюдения - поступательное улучшение качества комплексного подхода - будет достигнута лишь тогда, когда результаты различных оценок и других методов наблюдения будут использованы в рамках последующих программ. Поскольку комплексный подход к проблеме равенства является новой и новаторской стратегией, наблюдение за осуществляемыми проектами необходимо для его дальнейшего развития, и улучшение качества этой стратегии может идти лишь на пользу концепции в целом и ее применению в будущем.

2. Примеры позитивного опыта применения комплексного подхода к проблеме равенства полов

Эта последняя глава рассказывает о примерах позитивного опыта применения комплексного подхода к проблеме равенства полов в соответствии с тем, как об этом говорилось на протяжении всего доклада. Эти примеры покрывают широкий круг сфер, программ, регламентирующих документов, конкретных шагов, технологий, или методов. Эта глава имеет целью проиллюстрировать методы и способы осуществления комплексного подхода в рамках различных видов политики с тем, чтобы облегчить разработку плана по использованию комплексного подхода.

Среди упомянутых в докладе примеров, большинство были представлены как примеры комплексного подхода к проблеме равенства полов. Другие же подходы были разработаны еще до появления стратегии комплексного подхода, и хотя они и не соотносятся с ним напрямую, во многом, однако, совпадают с этой стратегией. Мы не представляем здесь полный каталог всех примеров применения комплексного подхода. Возможно в эту главу были бы включены и другие примеры, если бы у нас была соответствующая информация. Из полученной Группой информации был произведен строгий отбор, в результате которого остались лишь наиболее яркие примеры. Мы выражаем нашу признательность всем тем (мужчинам и женщинам), кто ответил на наши информационные запросы, так как все полученные нами сведения были очень полезны для Группы в рамках проводимых ею дискуссий и при составлении данного доклада. Мы сожалеем, что пока не удалось найти примеров, относящихся к странам Восточной и Центральной Европы, но надеемся, что этот доклад позволит всем европейским странам объединить все необходимые элементы для последующего развития стратегии комплексного подхода к проблеме равенства полов.

При отборе примеров применения комплексного подхода для Части III использовались четыре критерия. Эти критерии вытекают из ранее упомянутого определения комплексного подхода к проблеме равенства полов, в котором этот подход определяется следующим образом: *“Комплексный подход заключается в организации (реорганизации), улучшении, совершенствовании и оценке процессов принятия решений, с целью инкорпорировать проблематику равенства между женщинами и мужчинами во все области и на все уровни с помощью участников, главным образом вовлеченных в осуществление политики”*. Комплексный подход требует реорганизации специфической политики в этой области, поскольку этот подход теперь акцентируется не на политике в области равенства между женщинами и мужчинами, а на обычной политике и на деятельности, осуществляемой обычными *“действующими лицами”*.

В соответствии с первым критерием, используемые в этой главе примеры должны быть результатом *политической инициативы, принятой на самом высоком уровне*. Политический аспект и высокий уровень ответственности позволяют реализовать на практике реорганизацию процесса осуществления политики, необходимой для проведения в жизнь комплексного подхода к проблеме равенства полов. Два следующих критерия связаны с целью комплексного подхода и его участниками. Примеры должны показывать, что целью комплексного подхода является интеграция проблематики равенства между женщинами и мужчинами в *каждодневную политику* с привлечением ее *обычных участников*, то есть тех из них, кто обычно принимает участие в ее осуществлении. Последний критерий преследует целью исключить из практики риторическую политику: как об этом говорилось выше, в эту главу включены только современные примеры осуществления комплексного подхода, которые должны быть *конкретными и точными*. Без сомнения важно, чтобы были сделаны общие политические заявления в целях подтверждения того, что комплексный подход будет применен во всех политических программах и всеми участниками политического процесса. Однако примеры, содержащиеся в этом докладе, должны быть более конкретными. Это требует выбора сферы, уровня и политических инструментов. Должны также оцениваться возможные результаты проекта применения комплексного подхода.

По мере возможности, описание упомянутых примеров должно включать следующие элементы:

- инициатор (мужчина или женщина) проекта/плана/мероприятия;
- дата начала проекта;
- цель;
- краткое описание сути проекта;
- затронутая (-ые) область (-ти);
- использованные технологии и методы;
- задействованные группы лиц и отдельные участники; на ком лежит ответственность по наблюдению за результатами;
- положение дел с практической реализацией (только что начавшийся проект; осуществляемый в настоящее время), оценка завершённого проекта;
- причины, по которым конкретный пример расценивается как позитивный;
- дополнительная информация (адреса и/или ссылки).

2.1 Позитивный опыт в области планирования применения комплексного подхода

Политика Европейской комиссии в области комплексного подхода к проблеме равенства полов	...стр. 70
Наднациональный проект политики комплексного подхода к проблеме равенства между женщинами и мужчинами в рамках Совета министров стран Северной Европы	...стр. 72
Опыт использования комплексного подхода в Швеции на национальном, региональном и местном уровнях	...стр. 75
Финский план применения комплексного подхода	...стр. 81
Опыт Норвегии в применении комплексного подхода к проблеме равенства полов во всех сферах жизни общества	...стр. 85
Политическая инициатива на высоком уровне: первый шаг к комплексному подходу в Португалии	...стр. 91

Политика Европейской комиссии в области комплексного подхода к проблеме равенства полов.

Мы отмечаем политическую волю, ясно продемонстрированную Европейской комиссией, принявшей Заявление от 21.12.1996 г. о комплексном подходе к проблеме равенства между женщинами и мужчинами в общем контексте политики и деятельности в рамках Европейского союза. В этом тексте уточняется, что речь идет о том, чтобы со всей определенностью мобилизовать в интересах равенства полов весь комплекс действий и общих политических линий, активно и зримо интегрируя в рамки их концепций озабоченность их возможным воздействием на положение соответственно мужчин и женщин (проблематика равенства между женщинами и мужчинами). Ранее комплексный подход уже упоминался в 3-ей среднесрочной Программе действий за равные возможности женщин и мужчин в рамках Европейского союза (1991- 1995 гг.) в контексте учета этого фактора в различных ветвях администрации. Этот вопрос был на первом плане в 4-ой Программе действий, действующей в настоящее время (1996-2000 гг.). Кроме этого, была создана специальная структура для осуществления на практике комплексного подхода к проблеме равенства полов. Группа уполномоченных по вопросам равных возможностей под руководством председателя Ж.Сантера расценивается как один из самых важных инструментов для осуществления комплексного подхода. Его главная черта в том, что среди его членов есть представители (-тельницы) самых высокопоставленных кругов. Более того, посредством ежегодного подведения итогов по достигнутым результатам введен в действие процесс постоянной оценки результатов применения комплексного подхода. В каждом Управлении был назначен чиновник, отвечающий за рассмотрение любой программы или документа данного Управления сквозь призму проблемы равенства полов, при содействии смешанной группы представителей различных служб. Эта группа была создана в 1995 г. с целью содействия Группе уполномоченных по вопросам равных возможностей, обеспечения подготовки работ и для того, чтобы служить проводником комплексного подхода в службах Европейской комиссии. Группа значительно усилила в службах Европейской комиссии осознание важности различных политических программ Европейского союза, направленных на укрепление принципа равных возможностей, и способствовала достижению согласия относительно действий, направленных на то, чтобы дать продолжение Заявлению Европейской комиссии о применении на практике принципа равных возможностей. Группа играет роль форума

для обмена информацией и позитивным опытом в этой области, а также для дискуссий о надлежащей политике в отношении равенства полов в рамках Европейского союза.

Некоторые сферы пользуются особым вниманием, например: занятость, структурные фонды, разъяснительные программы. Чиновники, занимающие ключевые должности, должны проходить подготовку с учетом комплексного подхода. Запущены в действие такие специальные инструменты, как SMART (см. стр. 95). Финансирование комплексного подхода к проблеме равенства полов обеспечено в основном путем перераспределения финансовых средств.

Европейская комиссия обладает в этой области хорошими стартовыми возможностями. Она имеет давние традиции в области политики равенства полов и с особой озабоченностью относится к проблеме обеспечения баланса в участии обоих полов в процессах принятия решений. Еврокомиссия имеет опыт использования экспертов (мужчин и женщин) со стороны - из университетской и другой среды. Здесь можно упомянуть Комиссию по правам женщин Европейского парламента, Европейское женское лобби и специалистов по исследованиям проблем женщин.

Этот пример показывает, как политическая воля запустила процесс и привела к созданию организационной структуры и выработке методов для обеспечения интеграции политики и программ наблюдения, касающихся равенства полов.

Дополнительную информацию можно получить:

Anne Havnor
Commission Européene
Rue de la Loi 200, B-1049 BRUXELLES

Наднациональный проект политики комплексного подхода к проблеме равенства между женщинами и мужчинами в рамках Совета министров стран Северной Европы

Совет министров стран Северной Европы запустил проект, имеющий целью ввести в действие методы и инструменты интеграции проблематики равенства между женщинами и мужчинами в политику в области трудоустройства и по делам молодежи в северных странах Европы. Этот проект, осуществление которого началось в марте 1997 г., должен завершиться в декабре 1999 г. Главной его задачей является выработка и проведение проверки различных методов, а также попытка найти наилучшую модель для интеграции озабоченности проблемой равенства полов в обычную деятельность правительства. Структура проекта подобна “зонтику” и покрывает ряд сфер деятельности. Наиболее важные виды деятельности нашли отражение в проектах применения комплексного подхода на местном, региональном или национальном уровне в каждой отдельной стране. На уровне всех северных стран Европы такие общие виды деятельности, как семинары, рабочие группы, поездки с исследовательскими целями и программы обмена опытом организованы с тем, чтобы поддержать развитие национальных проектов. Был назначен ответственный за проект, в чьи обязанности входило обеспечение координации северного проекта, и создана группа поддержки, составленная из представителей (-тельниц) всех северных стран Европы. Эта группа наблюдает и поддерживает развитие проекта. Для всех национальных проектов также назначены руководители проектов.

Были запущены следующие национальные проекты:

I. Коммуна Рингстед в Дании запустила проект, имеющий целью интеграцию проблематики равенства между женщинами и мужчинами в кадровую политику, а также в процесс принятия решений и в работу администрации коммуны. В этих целях будут разработаны директивы в отношении политики в области трудоустройства. Этот проект получит поддержку датского Совета за равенство.

II. Финляндия на правительственном уровне начала осуществление проекта, предназначенного для осуществления комплексной стратегии для действий, способствующих укреплению равенства полов. Каждое министерство выработает в рамках этого проекта и проведет испытание методов и инструментов интеграции проблематики равенства между женщинами и мужчинами в своей собственной деятельности. Рабочая группа наблюдает и поддерживает развитие методов и инструментов, используемых в рамках комплексного подхода.

III. В Исландии были осуществлены два проекта - один в Рейкьявике и другой в Акурейри. Комиссии муниципалитетов по досугу проведут в рамках этих проектов эксперименты с методами и инструментами, позволяющими учитывать проблематику равенства полов в процессе принятия политических и административных решений. Среди этих методов можно, например, перечислить сбор статистических данных отдельно по представителям обоих полов, проведение учебных стажировок по вопросам, касающимся различий между полами, директивы и методы определения воздействия на положение соответственно мужчин и женщин. Комиссии по досугу сотрудничают со спортивными организациями на национальном и местном уровнях и с культурными комиссиями/ассоциациями с тем, чтобы справедливое перераспределение ресурсов (времени, площадей, финансовых средств и т.д.) между мальчиками и девочками, между женщинами и мужчинами было более наглядным.

IV. В Норвегии осуществляются два проекта, один из которых на национальном уровне, а другой - в Роголэнде - на региональном уровне. Министерство по делам семьи и детства интегрирует проблематику равенства между женщинами и мужчинами в свою обычную деятельность в сфере молодежной политики. Бюро по трудоустройству графства Роголэнд анализирует сквозь призму равенства полов курс подготовки управленцев и использует полученные результаты как основу для развития в программах подготовки ответственных чиновников проблематики равенства между полами.

V. Швеция запустила два проекта на региональном уровне в графстве Вастерботтен. Самые высокопоставленные чиновники региональных властных структур будут заседать в Руководящем комитете по проектам. В Бюро по трудоустройству Вастерботтена будет протестирован аналитический метод 3R с тем, чтобы интегрировать озабоченность проблемой равенства полов в повседневную работу Бюро. В Скеллефтеа, коммуне графства Вастерботтен, административная структура, ответственная за досуг, введет в действие новые методы работы, призванные интегрировать заботу о положении обоих полов в обычный административный процесс.

VI. На Фарерских островах в учреждении по подготовке учителей осуществляется проект, имеющий целью интеграцию проблематики равенства между женщинами и мужчинами в процесс подготовки преподавателей для детей дошкольного возраста.

VII. Аландские острова на центральном и местном уровнях намерены испытать на практике комплексный подход, воспринимаемый там как стратегия развития равенства полов в рамках молодежной политики.

Будет проведена оценка всех проектов, и ее результаты будут представлены в заключительном докладе Совету министров стран Северной Европы в конце 1999 г.

Дополнительную информацию можно получить:

Birgitta Aseskog, Principal Administrative Officer
Ministry of Labour, Equality Affairs Division
Drottninggatan 21, S-10333 STOCKHOLM
Tel: (46) 8 405 1261; Fax: (46) 8 247 152
Internet: birgitta.aseskog@labour.ministry.se

Опыт использования комплексного подхода в Швеции на национальном, региональном и местном уровнях

В 1994 г. правительство Швеции решило возложить ответственность за осуществление политики в области равенства полов на вице-премьер-министра. В ежегодном заявлении о своей генеральной политической линии правительство также уточнило, что перспектива равенства полов должна учитываться при подготовке любых решений кабинета министров. На всех министров будет возложена задача по анализу воздействия деятельности их ведомств на положение в области равенства полов и самой деятельности по укреплению и развитию равенства полов в зонах ответственности их министерств. В этом документе подчеркивается тот факт, что действия, идущие во благо равенства полов, должны быть неотъемлемой частью процесса принятия политического решения и должны быть введены во все процессы, происходящие в рамках правительственной деятельности во всех областях жизни общества.

В тот же год правительство приняло постановление об учреждении специального мандата, в соответствии с которым все правительственные комиссии по рассмотрению различных вопросов должны анализировать и обсуждать свои предложения с учетом проблемы равенства полов. При этом следует давать детализированную оценку воздействия рассматриваемых предложений - прямого или косвенного - на положение дел на рынке труда, в экономике, системе социальной защиты, образовании и т.д. Если комиссия или специальный уполномоченный считают, что это невозможно или излишне, следует уточнить причину. В этом же контексте должны быть проанализированы организационные и бюджетные вопросы. Всем членам специальных комиссий и их секретарям предлагается пройти подготовительные стажировки. С 1994 г. правительство Швеции приняло инструкцию, адресованную Шведской статистической службе, и требующую от нее предоставлять все статистические данные отдельно по обоим полам. Два года спустя правительство поручило Национальной администрации по занятости предоставлять статистические данные отдельно по обоим полам в области занятости.

Организация практического осуществления комплексного подхода

Ответственность за принятие на вооружение методов и процедур, призванных обеспечить учет возможного воздействия на равенство полов в работе администраций, в процессе планирования и принятия бюджета, может быть возложена, например, на Госсекретаря при каждом министерстве. Госсекретарь по вопросам трудового

законодательства и по вопросам равенства полов отвечает за координацию и наблюдение. Он организует регулярные заседания с Госсекретарями, представляющими другие министерства, по проблеме развития комплексного подхода и по вопросам, относящимся к проблематике полов. Он предлагает также министерствам программы подготовки и обучения персонала по этой тематике.

Подразделение министерства, занимающееся вопросами равенства полов, несет общую ответственность за разработку методов и механизмов использования комплексного подхода. Это подразделение рассматривает также все предложения относительно проектов законов и других решений правительства, предлагаемые различными министерствами до их обсуждения и принятия решения кабинетом министров. Цель - обеспечить в ходе этого процесса учет проблематики равенства между женщинами и мужчинами. Другая важная задача заключается в наблюдении за назначениями, предлагаемыми правительственным комитетам и комиссиям и одобрение представляемых кандидатур до того, как эти предложения направляются для окончательного решения в кабинет министров. Цель, поставленная правительством, заключается в том, чтобы к 1998 г. достичь равного представительства мужчин и женщин в рамках официальных комиссий и правительственных комитетов.

На региональном уровне административные бюро графств, являющиеся правительственными инстанциями, отвечают за интеграцию проблематики равенства между женщинами и мужчинами во все сферы деятельности государственных властей. Административные бюро графств наняли специалистов по этим вопросам, чтобы запустить, поддерживать и отслеживать процесс интеграции самого понятия равенства полов в повседневную работу во всех сферах жизни. Каждым бюро был подготовлен и представлен в правительство среднесрочный стратегический план работы по поощрению и укреплению равенства полов на период 1997-2000 гг.

В 1995 г. правительство Швеции выделило кредиты Шведской ассоциации местных властей с тем, чтобы добиться прогресса в интеграции проблематики равенства полов в деятельность властей на местном уровне. Под аббревиатурой JAMKOM была запущена двухгодичная программа, имеющая целью изучение того, каким образом комитет или комиссия могут на систематической основе работать в интересах продвижения идеи равенства полов в рамках своей собственной сферы деятельности. Для практического осуществления комплексного подхода программа JAMKOM провела эксперименты с методом, называемым 3R, основной целью которого является систематизация анализа

проблемы равенства полов. Заключительный доклад по программе был представлен правительству в феврале 1998 г.

Используемые методы: учебные семинары, использование специалистов по вопросам равенства между мужчинами и женщинами

Первые семинары по разъяснению различных вопросов в рамках рассматриваемой проблемы и для соответствующей подготовки кадров были организованы в 1994 г. и предназначались для представителей высших эшелонов власти. Эти семинары проводятся и сегодня. Подразделение, занимающееся вопросами равенства полов, подготовило трехчасовую учебную стажировку/семинар по вопросам равенства полов, рассчитанную на министров, госсекретарей, политических советников, специальных уполномоченных и высокопоставленных чиновников. Главной целью этих семинаров было ознакомление со статистическими данными и фактами, характеризующими положение женщин и мужчин в шведском обществе. На семинарах обсуждались и другие важные проблемы: пути достижения целей национальной политики в области равенства полов, методы и механизмы, которые могут быть использованы в рамках стратегии комплексного подхода. Чтобы обеспечить потребности правительственных служб и государственной администрации в специальной подготовке, подразделение, занимающееся вопросами равенства полов, пользуется услугами десяти специальных преподавателей, а также специалиста по вопросам равенства полов и представителя Шведской статистической службы. Правительство также наняло “мобильного эксперта в области равенства полов”, который посещает различные министерства для оказания помощи в выработке соответствующих методов и процедур для интеграции проблематики равенства между мужчинами и женщинами в различные процессы, происходящие в обществе.

После проведения упомянутых семинаров, в министерствах проходят регулярные заседания с участием Госсекретаря, ответственного за политику в области равенства полов и руководителя подразделения, занимающегося вопросами равенства между женщинами и мужчинами. На этих заседаниях обсуждаются такие аспекты, как необходимость активных мер в целях продвижения принципа равенства полов, анализ его воздействия на положение соответственно обоих полов, отражение проблематики равенства полов в бюджете и представленность женщин в государственных комиссиях и комитетах.

Подразделение, которому поручено заниматься вопросами равенства полов, выработало аналитический метод оценки различных последствий реализованных правительственных проектов для положения женщин и мужчин. Ряд министерств в порядке эксперимента воспользуются этим методом. Государственные власти и местные органы самоуправления используют аналогичные методы. Имеющийся опыт применения этих методов оценки еще недостаточен как на правительственном уровне, так и на уровне местных администраций.

Министерство, ответственное за трудовое законодательство и вопросы равенства полов, в январе 1998 г. сформировало рабочую группу по вопросу о комплексном подходе к проблеме равенства полов под председательством Госсекретаря по вопросам равенства полов, в составе которой есть представители и представительницы национального, регионального и местного уровней. Эта группа имеет своей целью выработку программы специальной подготовки по проблематике равенства между женщинами и мужчинами и разработку инструментов оценки внешнего воздействия на оба пола и методов наблюдения и оценки осуществляемой политики. Министр выделил группе кредиты с тем, чтобы дать ей возможность проводить семинары, слушания и осуществлять исследовательские проекты и эксперименты.

Наблюдение и действие

Подразделение, занимающееся вопросами равенства полов, кроме всего прочего тщательно изучает бюджетные документы, имеющие судьбоносное значение для прогресса в деле укрепления равенства между женщинами и мужчинами. Эта проблематика должна также учитываться в диалоге, который ведут правительство и государственно-общественные структуры по вопросам бюджета. С тем, чтобы отслеживать успехи правительства в деле применения комплексного подхода в период с 1994 по 1996 гг., все министерства должны были проанализировать действия, предпринятые ими для развития комплексного подхода в своих собственных службах и предоставить соответствующий доклад в Министерство, занимающееся вопросами трудового законодательства и вопросами равенства полов. В парламент же был представлен обобщенный доклад по этой проблематике. В 1997 г. министерствам было предложено дать оценку результатам использования специального мандата (1994 г.), по завершении срока действия которого все правительственные экспертные комиссии должны были проанализировать и обсудить свои предложения, затрагивающие проблему обеспечения сбалансированного положения обоих полов. Анализ докладов

показывает, что 33% из 193 комиссий обсудили результаты своей деятельности в этой сфере, хотя очень немногие из них представили обобщенный анализ положения мужчин и женщин.

Подведение итогов

Переход от традиционной политики укрепления принципа равенства между полами к комплексному подходу к проблеме равенства между женщинами и мужчинами требует политической воли на самом высоком уровне и долгосрочной стратегической работы. Подтверждение намерения принимать во внимание проблематику равенства между женщинами и мужчинами на стадии выработки любых решений Кабинета министров (повторяется ежегодно с 1994 г.), которое делает премьер-министр в своем ежегодном заявлении об общих направлениях политики государства, создало солидную базу для легитимизации применения методов комплексного подхода к проблеме равенства полов. Речь идет о письменном заявлении, на которое часто ссылаются в ходе диалога по проблемам, обсуждаемым Управлением по вопросам равенства между полами с различными министерствами.

Незнание - как представителями класса политических деятелей, так и чиновниками министерств - вопросов, касающихся неравного положения мужчин и женщин, продолжает представлять собой проблему. Многие не понимают, чего от них ждут, и что конкретно означает принятие заботы об обеспечении равенства между полами в их каждодневную деятельность. Часто встречающееся недоразумение заключается в том, что продвижение идеи равенства полов понимается как действия исключительно в области кадровой политики, например, как избрание в качестве цели прием женщин на работу, подготовку женщин к работе на ответственных постах и т.д. Таким образом, весьма важно организовывать по этой проблематике семинары и вводить в действие методы перманентной подготовки кадров. Не менее важна и выработка методов наблюдения и оценки. До сих пор Швеция не имела большого опыта в использовании аналитических методов для оценки соответствия действий правительства проектам в рамках комплексного подхода и результатов их воздействия на эти проекты. В ближайшие годы в центре внимания будут именно эти инструменты и методы. Осуществление глобальной комплексной стратегии, продвижение позиций женщин в обществе является долгосрочной задачей.

Дополнительную информацию можно получить:

Mona DANIELSON
Ministry of Labour, Equality Affairs Division
S-103 33 STOCKHOLM
Tel: 46 8405 1299; Fax: 46 824 7152
E-mail: mona.danielson@labour.ministre.se

Финский план применения комплексного подхода

Финский план применения комплексного подхода вступает в действие 1998 г. и должен продолжаться до 2001 г. Его целью является отработка методов интеграции и продвижения принципа равенства полов в процессы выработки мер, предпринимаемых государственной администрацией, принятия ею решений, их осуществления, наблюдения и оценки результатов. Предлагается изучить последствия всех этих мер, влияющие на положение обоих полов. В ходе реализации проекта будут разработаны методы и средства, учитывающие наличие диспропорций в положении в обществе женщин и мужчин. Речь идет о таких аспектах, как развитие ноу-хау в деле организации труда и кадровой политики, методах специального обучения комплексному подходу, методах оценки, связанных с подготовкой бюджета, и методах по составлению проектов законодательных актов. Проект должен положить начало более эгалитарной административной практике и укрепить чувство приверженности комплексному подходу к проблеме равенства полов.

Проект основывается на следующем определении практического применения комплексного подхода (Aseskog, 1997 г.):

- ясно обозначены различия в положении женщин и мужчин;
- вопросы, связанные с положением конкретного индивидуума, рассматриваются сквозь призму проблемы равенства полов;
- оценка воздействия тех или иных изменений с точки зрения конкретного положения женщин и мужчин.

Различные министерства взялись способствовать развитию принципа равенства возможностей, выбирая в этих целях соответствующие проекты в своих специфических областях деятельности. Министерство по социальным делам и здравоохранению, в рамках которого действует Бюро по вопросам равенства, включило в число своих основных проектов выработку методологии комплексного подхода. Этот проект будет одновременно выступать в качестве вклада Финляндии в проект Совета министров стран Северной Европы по применению комплексного подхода к проблеме равенства полов, в котором принимают участие все страны Северной Европы. Цель этого исследовательского и практического проекта заключается в развитии - в сотрудничестве с различными министерствами - методологического досье и подхода, способного усилить процесс интеграции принципа равных возможностей в административную практику и подготовку персонала. Результатом этого проекта должна стать разработка

таких методов, которые помогут правительствам более эффективно удовлетворять потребности граждан.

Таким образом, ожидаемые результаты должны включать, с одной стороны, специфические методы или инструменты, призванные помочь развитию организационной работы и знаний персонала и, с другой стороны, новую административную практику, нацеленную на обеспечение сбалансированного положения обоих полов, а также настрой на поощрение комплексного подхода.

Недавние исследования показали, что методы комплексного подхода заключаются в использовании таких технологий, которые могли бы использоваться одновременно и вне, и внутри "системы", за исключением небольшого набора перекрестных методов, применимых во всех ситуациях (см. Horelli, Booth, Gilroy, 1997). Методы также варьируются по своему назначению в зависимости от того, на каком уровне они применяются: индивидуальном, межличностном, символическом или структурном (Acker, 1995). Главный метод, который будет осуществлен в ходе данных исследований - это специально проведенный в этих целях анализ проблемы равенства между полами применительно к различным областям (Horelli, Roininen, 1997).

Практические наработки, появившиеся в следствие озабоченности проблемами равенства полов, представляют собой сложный и многогранный феномен, изучение которого требует разработки проекта по исследованию новаторской концепции и множества исследовательских технологий.

В каждом из подпроектов следует выделить следующие общие вопросы в рамках исследовательской работы:

1. Как можно определить смысл и содержание комплексного подхода и сделать его методом, эффективно функционирующим в различных областях?
2. Какие методики и технологии следует применять с тем, чтобы укрепить принцип равенства в различных областях, таких как законотворчество, подготовка кадров и т.д.?
3. Какие модели комплексного подхода можно разработать в различных областях, и какое воздействие на них могут оказывать этнические и социокультурные факторы?
4. Какова добавленная стоимость и результаты применения комплексного подхода в контексте современной административной культуры.
5. Каковы характерные черты методологии комплексного подхода, принятой в странах Северной Европы?

Методология и проведение исследований

Природа этого исследовательского и практического проекта имеет обучающий и интерактивный характер. Первая фаза исследований (1998-1999 гг.) заключается в следующем: участники этого процесса, министерства и различные учреждения, выбирают объекты применения комплексного подхода. В результате наблюдения и проведения диалектической и квалифицированной оценки результатов применения комплексного подхода в сотрудничестве с участниками этого процесса, постепенно будет набираться методологическое досье комплексного подхода и картина его эволюции. С учетом того, что не все подпроекты еще приняты к исполнению, сейчас невозможно окончательно определить методы работы. В первую серию подпроектов входят:

Проект Министерства труда, так называемого "министерства следующего тысячелетия" (MULLE), касается актуализации устоявшихся рабочих норм и организации самого министерства (сроки проекта - 01.08.1997 г.-31.12.1998 г.). Методы, используемые в рамках проекта, будут включать в себя исследования, дискуссионные заседания-встречи и ситуационные игры.

Проект Министерства иностранных дел предпринимает попытку интегрировать вопросы, связанные с проблемой полов, в процесс подготовки председателей (мужчин и женщин) рабочих групп в период председательства Финляндии в Европейском союзе с осени 1998 г. Среди методов в рамках этого проекта можно перечислить исследования, подготовку кадров в духе неприятия сексизма и организацию заседаний-встреч для обсуждения (срок - 1998-2000 гг.).

Министерство сельского хозяйства и лесов предполагает интегрировать вопросы равенства полов в целостную структуру министерства посредством проведения новых переговоров с Европейским союзом по вопросу о сельскохозяйственной собственности семейных пар (срок - 1998-2000 гг.).

Департамент охраны труда Министерства по социальным делам и здравоохранению выбрал проект, направленный на укрепление принципа равных возможностей путем повышения уровня профессиональных знаний своих служащих (срок - 1998-2000 гг.). Методы в рамках этого проекта включают формирование и отбор групп по подготовке и обучению, исследования, наблюдение за практической деятельностью персонала и т.д.

Министерство защиты окружающей среды интегрирует анализ вопросов равенства между полами в процесс оценки внешних воздействий на состояние окружающей среды (срок - 1998-2000 гг.).

Вторая фаза (1999-2000 гг.) заключается в анализе результатов предыдущей фазы, а также в выборе новых целей. Будут сделаны соответствующие предложения с тем, чтобы расширить сферу применения комплексного подхода в рамках министерств. Цель заключается в том, чтобы перейти к проектам, которые могут оказывать некоторое воздействие на структурном уровне. Третья фаза (2000-2001 гг.) позволит точно выявить и распространить информацию о результатах, а также приступить к оценке всего процесса и его последствий.

Организация исследовательской работы

Исследования проводились Лиизой Хорелли (Liisa Horelli), которой ассистировала Жанна Ройнинен (Janne Roininen) - обе из института ITSU Oy. Каждый из подпроектов имеет собственную структуру. Руководящий комитет проекта состоит из представителей(-ниц) министерств или учреждений, внедряющих подпроект в рамках комплексного подхода, а также из незначительного числа экспертов (мужчин и женщин) и представителей(-ниц) женских организаций и Ассоциации коммун.

Неправительственные организации, особенно ассоциации по изучению проблем женщин и мужчин, представляют собой важные источники информации. Комитет по наблюдению Программы за равенство полов правительства Финляндии также является важным источником информации. Третьим значимым партнером является группа проекта стран Северной Европы по применению комплексного подхода.

Дополнительную информацию можно получить:

Leila RASANEN
Ministry of Health and Social Affairs
PB 267, 00171 HELSINKI
Tel: (358) 9 160 3837; Fax: (358) 9 160 4582
E-mail:leila.rasanen@stm.vn.mailnet.fi

Опыт Норвегии в применении комплексного подхода к проблеме равенства полов во всех сферах жизни общества

Политическая инициатива

Принцип комплексного подхода к проблеме равенства между женщинами и мужчинами вписан в Закон о равенстве полов, принятый в Норвегии в 1978 г. Этот закон внес большой вклад в работу по интеграции принципа равенства полов, которая была проведена в норвежских министерствах после принятия упомянутого закона. Закон предполагает, что государственные власти должны поощрять проникновение принципа равенства полов во все сферы жизни общества. В начале 80-х гг. Министерство по делам детей и семьи начало осуществление масштабной операции на систематической основе, заключающейся во внедрении комплексного подхода к проблеме равенства полов в каждодневную работу всех министерств. Этот принцип внедрения комплексного подхода на всех уровнях государственной администрации, забота об обеспечении равенства полов были изложены в докладе о политике в области равенства полов, представленном в Сторинге в 1985 г., при этом все политические партии пришли к согласию относительно этой главной цели. В этих условиях в период с 1986 по 1994 гг. были запущены две программы действий по обеспечению равенства женщин и мужчин.

После завершения этих программ в 1996 г. правительство поручило госсекретарю каждого министерства обеспечить внедрение комплексного подхода к проблеме равенства полов. В 1997 г. был учрежден комитет госсекретарей с тем, чтобы способствовать и наблюдать за реализацией этой операции. В администрации премьер-министра был создан новый пост для обеспечения руководства этим комитетом. Между тем, в Совете министров основная часть ответственности в этой области по-прежнему возложена на министра по вопросам равенства между полами.

За общую политику в вопросах равенства полов несет ответственность Служба по вопросам равенства полов Министерства по делам детства и семьи. Этой же службе поручено внедрение комплексного подхода во все министерства и во все сферы жизни. Эта Служба разработала серию программ (в период с 1986 по 1994 гг.) и поощряла стратегию, призванную разъяснять другим министерствам необходимость принимать во внимание вопросы равенства между женщинами и мужчинами в своей работе и разрабатывать собственный комплексный подход в отношении этой проблемы. Служба должна была осуществлять в этой области определенные действия, разрабатывать

стратегии, обеспечивать подготовку кадров, распространять информацию, вести наблюдение за результатами и, наконец, подготовить заключительный доклад.

Цель программ

В ходе первой фазы программы применения комплексного подхода акцент был сделан на конкретных действиях с определенными обязательствами и предложениями. Речь шла о том, чтобы в министерствах осознали тот факт, что мероприятия, направленные на обеспечение равного положения обоих полов, представляют интерес для большинства сфер жизни. Каждому министерству было поручено интегрировать комплексный подход к этому вопросу в свою сферу деятельности. Внимание было акцентировано на необходимости интегрировать меры, направленные на обеспечение равновесия в положении полов, в процесс определения министерствами целей и действий. Осуществление таких мер должно было бы представлять собой автономный процесс, благодаря их интеграции в каждодневную деятельность лиц, несущих ответственность за все государство, о чем бы ни шла речь - о планировании, о бюджетной процедуре, о работе комиссий или о представлении проектов законов в парламенте

Сферы, в которых действуют государственные власти

Во всех сферах, в которых действуют государственные власти, был задействован комплексный подход к проблеме равенства полов, и все министерства должны были одновременно обратиться к этому вопросу. Некоторые из этих сфер деятельности государственных властей были признаны более значимыми чем другие, однако в отношении всех их должны были быть проведены наблюдения с тем, чтобы выпукло обозначить все вопросы, способные представить интерес с точки зрения равенства полов. То обстоятельство, что та или иная сфера может представляться соответствующей с точки зрения равенства полов или приобретает повышенную политическую приоритетность, не выступали в качестве исчерпывающих критериев. Разъяснительный эффект "новых" сфер был расценен как действительно очень важный. Целью здесь было добиться того, чтобы комплексный подход к проблеме равенства полов учитывался бы во всех сферах и на всех уровнях процесса выработки политики.

Технологии и методы

Деятельность по разъяснению и специальной подготовке представляла собой в рассматриваемом случае столь же важный метод, что и участие в процессах на политическом уровне. Министерство по делам детства и семьи организовало проходящие два раза в год семинары для чиновников, представляющих все министерства. Кроме этого в каждом министерстве на регулярной основе проводились консультативные заседания. Наиболее важная мера заключалась в том, чтобы научить принимать во внимание проблему равенства женщин и мужчин во всех административных процедурах и процессах выработки политики. Этот аспект затрагивает также и определение комплексного подхода, используемое в программе. Он также потребовал от всех министерств показать, каким образом они программируют и организуют свою деятельность. По завершении первой фазы был представлен детализированный доклад, содержащий описание каждым министерством комплексного подхода к проблеме равенства полов, а также пятьсот конкретных предложений.

Для того, чтобы эта работа не превратилась в простой проект смены кадровой политики, все предложения, касающиеся этой политики были отвергнуты. Это решение вызвало некоторые разногласия и дискуссии, поскольку в соответствии с наиболее распространенным мнением, политика равенства полов вписывается в кадровую политику и направлена на увеличение числа женщин, занимающих ответственные посты, и на поощрение принципа равенства в оплате труда.

Было подчеркнуто, что министерства сами обладают способностью осуществить на практике комплексный подход и разрабатывать политические программы в области равенства полов применительно к сферам своей деятельности. Министерствам была высказана просьба проанализировать положение дел в сферах своей деятельности в рамках применения комплексного подхода сквозь призму проблематики равенства полов и предложить соответствующие меры.

Министр, занимающаяся вопросами равенства полов, недавно подготовила список проектов законов и “белых книг”, представленных в Стортинге. В письме, направленном всем членам правительства, министр привлекала внимание к различным аспектам упомянутых документов, касающихся проблемы равенства полов, и обратилась с призывом принимать во внимание и эти аспекты.

Участники процесса.

В контексте этих программ, в рамках центральной администрации была учреждена структура, состоящая из двух ответственных лиц в каждом министерстве. Процесс принятия решений был децентрализован. Каждая служба в государственных учреждениях должна была рассмотреть проблему равенства полов применительно для своей сферы деятельности и активно участвовала в принятии соответствующих решений. На этом же уровне были определены потребности в финансовых и людских ресурсах. С 1996 г. эта структура была усилена благодаря участию в ее работе госсекретарей.

Наблюдение за выполнением программ и их результатами.

Этап наблюдения являлся важным элементом в осуществлении этих программ. Министерствам была адресована просьба запланировать организацию мероприятий по наблюдению за выполнением программ и их результатами и назначить ответственных за их проведение. Последние должны были также определить методы и средства, необходимые им для осуществления этой задачи, и регулярно отслеживать развитие ситуации.

Положение в области равенства между женщинами и мужчинами и полученный в этой области опыт.

Определяющим фактором является политическая воля. В 1997 г. Министерство по делам детства и семьи представило в Стортинге декларацию о политике в области равенства полов: комплексный подход к проблеме равенства полов в политике Норвегии. Такая декларация должна возобновляться раз в четыре года. В декларации 1997 г. правительство заявило о своей решимости предпринимать меры, направленные на обеспечение во всех политических программах принципа равенства между полами, и разъясняло важность такого комплексного подхода независимо от сферы его применения. В этой декларации кроме прочего содержался обзор достигнутого и нынешнее положение дел в области равенства женщин и мужчин в различных сферах жизни общества, а также обзор политики правительства. Декларация, представляющая собой важный элемент процесса, имеющего целью принятие комплексного подхода, подключает все министерства к подготовке этого документа, поскольку они должны дать уточнения относительно положения дел в области обеспечения равенства полов в

их соответствующих сферах деятельности. Речь идет не о том, чтобы описывать методы работы, а о демонстрации реальных результатов в целом ряде сфер жизни. Декларация была обсуждена в парламенте и позволила подтвердить политическую волю в отношении принятия принципа комплексного подхода к проблеме равенства полов.

Результаты этих программ и приобретенный благодаря им опыт продолжают оцениваться. Предварительные отчеты выявили значительные разночтения в различных министерствах в отношении того, каким образом они на практике осуществляли программу действий и применяли комплексный подход к проблеме равенства полов. Выбранные различными министерствами методы, а также форма, в которой они организовали свою работу, различны. Ряд министерств еще не вполне осознают тот интерес, который может представлять интеграция в их работу мер, направленных на обеспечение в их повседневной деятельности баланса в положении обоих полов, и недостаток знаний в этой области продолжает оставаться весьма ощутимым. С другой стороны, другие министерства добились значительного прогресса. Определяющим фактором для достижения удовлетворительных результатов является признание необходимости комплексного подхода как высшими чиновниками администрации, так и рядовыми гражданами. Наблюдение за осуществлением программ и их результатами и факт того, что может быть применена некая приводная сила, также имело определяющее значение. Программы были организованы в форме проектов, и ожидалось, что они будут осуществляться на долговременной основе, что имело место лишь частично. Важно обеспечить постоянное функционирование вышеупомянутой структуры, созданной в рамках министерства, и организовать на постоянной основе курсы по обучению и семинары по вопросам равенства полов. Программы не привели к выработке системных и аналитических методов, позволяющих оценивать важность того или иного аспекта для равенства между полами в рамках сфер их деятельности. Для определения примеров положительного опыта и выработки методов, позволяющих оценить значение различных общих направлений и ориентиров с точки зрения равенства между полами, был создан правительственный комитет. Предусматривается, что к этому инструменту будут прибегать в ходе проведения предварительных процедур перед принятием Советом министров любого решения.

Этот пример показывает, как комплексный подход мог быть осуществлен в целях "покрытия" всех сфер деятельности. Программа позволила определить все организационные структуры, процедуры наблюдения и контроля, принятия решений, а также различные фазы в рамках процесса в целом. Цель заключалась не в изложении

аналитических методов, а в проведении разъяснительной работы в отношении действий, направленных на укрепление принципа равенства между полами на всех уровнях выработки политики.

Дополнительную информацию можно получить у :

Jorun HJERTO
Ministry of Children and Family Affairs
P.O. Box 8036 Dep., N - 0030 OSLO

Политическая инициатива на высоком уровне: первый шаг к комплексному подходу в Португалии.

Осуществление общего Плана действий по укреплению принципа равных возможностей было начато в Португалии в 1997 г. Инициатором Плана был премьер-министр страны. План стал результатом совместной работы всех министерств, проведенной по инициативе главы правительства, который предложил министерствам пересмотреть свою политику под углом проблемы равенства полов. Полномочия по обеспечению выполнения Плана и оценке его результатов были переданы Верховному комиссару по вопросам семьи и поощрения равенства полов. В политическом плане Верховный комиссар находится в подчинении у премьер-министра. Соответствующие министерства будут нести ответственность за выполнение различных мер. Ключевыми элементами плана являются следующие аспекты: комплексный подход в системе образования (интеграция вопросов, касающихся проблематики равенства полов, в школьные программы, а также в программы профессионально-технической подготовки, программы создания новых рабочих мест, подготовка госслужащих в духе равенства женщин и мужчин, профессионалов - школьных преподавателей, системы профессионально-технической подготовки, интегрированные в рынок труда) и пересмотр статистических данных для включения в них данных отдельно по полам. Вопросы равенства полов будут также включены в программы изучения воздействия различных практических мер и программ департаментов министерств на национальном, региональном и местном уровнях с тем, чтобы дать оценку их воздействия на условия жизни женщин и мужчин. План также содержит специфические меры секторного характера.

Комиссия по вопросам равенства полов и правам женщин наряду со своей традиционной ролью несет ответственность за выполнение некоторых целей Плана, в частности, касающихся информации и подготовки кадров в целом, особенно госслужащих, с точки зрения данной проблематики.

Дополнительную информацию можно получить:

Commission for Equality and Women's Rights
Av. da Republica, 32 - 1^o, P-1093 Lisbonne Codex
Tel: (351) 1 79 760 81; Fax: (351) 1 79 691

2.2 Позитивный опыт в области использования методов и особых инициатив в рамках применения комплексного подхода

Инструмент анализа: Оценка внешнего воздействия на пол (Gender impact assessment), Нидерланды	... 93
Инструмент анализа: Оценка возможного воздействия на социальные взаимоотношения полов: SMART	... 95
Инструмент анализа: Оценка внешнего воздействия на пол, Фландрия (Бельгия)	... 97
Инструмент обучения: Использование “мобильных” экспертов (мужчин и женщин), Швеция	... 99
Оценка законодательных предложений с точки зрения проблематики равенства между женщинами и мужчинами, Дания	... 102
Стратегическое совмещение методов и средств: Метод 3R на местном уровне, Швеция	... 105
Стратегическое совмещение методов и средств: Руководящие линии/обзоры агентства СИДА	... 109
Стратегическое совмещение методов и средств: Сотрудничество в развитии в Дании	... 111
Инструмент анализа: Руководящие направления для анализа, учитывающего специфические критерии для женщин и мужчин, Новая Зеландия	... 112

Инструмент анализа: Оценка внешнего воздействия на пол (Gender impact assessment), Нидерланды.

Нидерландский метод оценки внешнего воздействия на пол (ВВП) (Gender impact assessment или GIA) был профинансирован Нидерландским объединением за равенство полов и разработан в 1994 г. группой университетских научно-исследовательских работников. Целью проекта было создание инструмента, с помощью которого можно было бы оценивать воздействие любого политического предприятия на национальном уровне на социальные взаимоотношения полов. ВВП (GIA) представляет собой метод предварительной оценки. Это означает то, что воздействие на упомянутые отношения оцениваются до того, как принимается окончательное решение в отношении данного конкретного политического предложения. Результаты применения ВВП могут быть использованы в ходе процесса принятия политических решений. Если представляется необходимым, политика может быть изменена.

Предусматривается, что метод ВВП может быть использован во всех политических сферах. Для его использования необходимо обладать солидными базовыми знаниями в области проблематики равенства полов. До сих пор этот метод был использован в министерствах образования, юстиции, сельского хозяйства, окружающей среды, рыболовства и внутренних дел. В настоящее время готовятся проекты для других министерств. ВВП использовался также на региональном уровне. В некоторых случаях политические предложения были изменены с тем, чтобы предотвратить их возможные негативные последствия для социальных взаимоотношений полов. Министерство по делам эмансипации заявило, что этот инструмент зарекомендовал себя как полезное средство.

В большинстве случаев метод ВВП были применен университетскими научно-исследовательскими сотрудниками и сотрудницами, иногда в сотрудничестве с госслужащими.

В концепции ВВП определяются два фактора, находящиеся у истоков неравенства между двумя полами. Это разделение труда и организация частной жизни. Эта концепция указывает также на два элемента, лежащих в основе социальных взаимоотношений полов - распределение и доступ к ресурсам и существование норм, связанных с принадлежностью к одному из полов (gender), и их применение в жизни. ВВП предлагает два критерия для решения вопроса: будут ли результаты политики положительными или отрицательными. Первый - это **равенство** в смысле равных прав;

второй - **автономия**, определяющая в какой степени женщины могут самостоятельно принимать решения, касающиеся их собственной жизни.

Метод ВВП начинается с оценки того, может ли политическое предложение иметь какое-либо воздействие на социальные взаимоотношения полов (см. описание метода SMART), и описания нынешней ситуации в данной политической сфере и предполагаемого положения дел там в будущем, исходя из концептуальных основ метода. В заключение ВВП определяет какие структуры и процессы могут оказаться затронутыми политическим предложением, а также в какой мере были соблюдены соответствующие критерии. Затем под этим же углом проводится анализ политического предложения и показывается, где и как оно будет воздействовать на наиболее важные структуры и процессы. Эти два критерия используются для принятия решения о том, будет ли иметь политическое предложение позитивное или негативное влияние на социальные взаимоотношения полов.

После того, как метод ВВП был задействован, были подготовлены и использованы и другие схожие инструменты анализа. Эти инструменты включают, кроме всего прочего, и тест на воздействие на социальные взаимоотношения полов, разработанный и использованный на местном и региональном уровнях. В 1998 г. Нидерландская ассоциация местных властей также приняла решение о разработке метода ВВП для местного уровня. В ближайшие годы можно ожидать и другие примеры адаптации этого метода в различных условиях. Объединение за равенство полов координирует действия по развитию этого метода в будущем, организуя в этих целях семинары, заседания экспертов (мужчин и женщин) и финансируя исследования в этой области.

Дополнительную информацию можно получить:

Bakka des Bouvrie
Directie Coördinatie Emancipatie
Ministry of Social Affairs and Employment,
Den Haag.

Инструмент анализа: Оценка возможного воздействия на социальные взаимоотношения полов: SMART.

По просьбе сотрудников Европейской комиссии первый этап осуществления нидерландского метода ВВП проходил изолированно, и метод выступал в качестве отдельного обособленного инструмента. Аббревиатура SMART означает: “Простой метод оценки возможных последствий политики для социальных взаимоотношений между полами”. Это очень простой инструмент анализа, который может использоваться без проведения экспертизы состояния социальных взаимоотношений между полами. При этом, однако, нужно располагать статистическими данными, касающимися положения женщин и мужчин.

SMART требует ответы на два вопроса:

- направлено ли то или иное политическое предложение на одну конкретную группу людей или на несколько групп?
- существуют ли различия в положении женщин и мужчин в той области жизни общества, на которую направлено политическое предложение? (речь идет о различиях в правах, доступе к ресурсам, положении в обществе, представленности в органах власти, ценностях и нормах).

В том случае, если политическое предложение касается специфических групп населения, оно всегда будет требовать распределения или перераспределения ресурсов и/или применения определенных правил и установок. Поскольку известно, что ресурсы распределяются между женщинами и мужчинами неравным образом, и поскольку правила зачастую связаны с нормами социальных взаимоотношений между полами, любая политика, ориентированная на специальные группы людей, оказывает воздействие на положение женщин и мужчин.

Различия между женщинами и мужчинами в политической сфере почти всегда связаны с различиями в плане доступа к ресурсам или различиями, связанными с ценностями, характерными для мужчин и женщин. По этой причине различия по половому признаку в сфере политики представляют собой хороший показатель, позволяющий узнать, влияет ли политика на социальные взаимоотношения полов.

Метод SMART не дает ответа на вопрос, что нужно делать, если становится известно, что политическое предложение по-разному воздействует на положение женщин и мужчин. Он лишь требует предоставления статистических данных, показывающих наличие или отсутствие различий в этой области между женщинами и мужчинами, и

последующей разработки плана, который бы объяснил, каким образом устранить различия в положении мужчин и женщин, вытекающие из политического предложения. Метод SMART был принят в контексте программы Европейской комиссии по комплексному подходу. Подготовка персонала, занимающегося анализом социальных взаимоотношений между полами, уже была проведена.

Дополнительную информацию можно получить:

Mieke Verloo
Ass. Prof/ Women's Studies, Faculty of Policy Sciences
University of Nijmegen, P.O. Box 9108
NL-6500 HK NIJMEGEN
Tel: (31) 243 615 634; Fax:(31) 243 612 379
E-mail: m.verloo@mailbox.kun.nl / m.verloo@bw.kun.nl

Инструмент анализа: Оценка внешнего воздействия на пол, Фландрия (Бельгия).

Фламандский вариант метода ВВП (GIA - Gender Impact Assessment) был разработан по образу и подобию своего нидерландского предшественника. Он был подготовлен университетскими научно-исследовательскими работниками в 1997 г. по просьбе фламандских властей. Это несложный метод, помогающий оценивать политические процессы с тем, чтобы знать, имеют ли они одинаковые или разные последствия для женщин и мужчин для их последующей соответствующей адаптации с целью нейтрализации их возможных дискриминационных последствий и поощрения принципа равенства полов во всех областях жизни.

Фламандский ВВП состоит из трех этапов: вычленение в том или ином политическом предложении моментов, касающихся проблематики женщин и мужчин; оценка их масштабов в рамках политического предложения и формулирование, в случае необходимости, альтернативных решений. Резюмируя, можно сказать, что этот инструмент помогает признать существование проблемы, оценить ее масштабность и найти ее решение. На первом этапе выясняется, существует ли несоответствие между целями и содержанием предложения в его реальном контексте. В ходе этого этапа уточняется, в какой степени положение женщин и мужчин затрагивается в политическом предложении, и как оно представлено в нем по сравнению с реальным положением вещей в настоящее время. На втором этапе оцениваются возможные последствия реализации предложения для положения женщин и мужчин. Учитываются два аспекта: как женщины и мужчины затрагиваются в предложении, и какие последствия для их повседневной жизни вытекают из этого предложения. Рассматриваемый инструмент анализа помогает оценить, воспроизводит ли и сохраняет ли политическое предложение дискриминационное отношение к женщинам в его существующем виде или нет, а также имеет ли это предложение дискриминационные последствия для повседневной жизни женщин и мужчин. Заключительный этап осуществления метода должен служить для предотвращения негативных последствий политического предложения, а также для того, чтобы предложение могло способствовать укреплению принципа равенства возможностей. Он дает немало отправных точек для выработки альтернативных предложений. Этот последний этап направлен на активную интеграцию проблематики равенства полов.

Этот инструмент анализа представляет собой типичный метод, целью которого является интеграция проблематики равенства полов в общеполитические проекты. Основным смыслом метода заключается в том, что он требует пересмотра политических

предложений с учетом проблемы равенства полов. Между тем, он был задуман для использования администрациями таким образом, чтобы распространяться на всех мужчин и женщин, ответственных за развитие общества и принятие политических решений. Однако, этот инструмент требует наличия у тех, кто будет его использовать, определенного уровня и набора знаний по вопросам, связанным с проблемой равенства между женщинами и мужчинами, а также правильного использования этих знаний на практике. Успех метода зависит, таким образом, от способности администрации обогащать свои знания в этой области. Несмотря на это, первый этап применения этого инструмента анализа может быть осуществлен без привлечения специалистов-экспертов (мужчин и женщин) в области равенства полов. Это означает, что даже если пользователь и пользовательница этого метода имеют некоторые трудности при осуществлении второго и третьего этапа, он/она способны выяснить, учитывает ли или нет политическое предложение женский и мужской фактор и допущены ли ложные посылки при осуществлении первого этапа. В этом контексте, инструмент анализа может сам по себе стимулировать осознание некоторых вещей лицами (мужчинами и женщинами), принимающими решения. Речь здесь идет о том, что в данном случае они имеют дело с инструментом анализа, который обязывает посмотреть на собственное политическое предложение под другим углом зрения и помогает расширить горизонты своих представлений. В дополнение к разработанному методу был выпущен учебник, объясняющий цели и озабоченности, лежащие в основе такого метода, а также то, каким образом он работает.

Фламандская версия инструмента анализа ВВП могла бы представлять собой интересный пример для стран, которые не имеют или почти не имеют традиции исследования вопросов, связанных с проблематикой равенства полов. Однако, исходя из того, что этот инструмент разработан очень недавно, он не был пока еще широко применен. Соответственно, еще слишком рано, чтобы сказать, как он будет функционировать в повседневных условиях.

Дополнительную информацию можно получить:

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
Department Coördinatie
attn: Martha Franken
Boudewijn laan 30
B-1210 Brussels, Belgique

Инструмент обучения: Использование “мобильных” экспертов (мужчин и женщин), Швеция.

Временное открепление специалиста (мужчины или женщины) от структуры, имеющей то или иное отношение к политике в области равенства полов, могло бы послужить хорошим примером той роли, которую могут сыграть традиционные структуры, занимающиеся проблемой равенства между женщинами и мужчинами.

Правительство Швеции наняло эксперта по вопросам равенства полов, который участвует в работе нескольких министерств с тем, чтобы помочь им в разработке и использовании методов и автоматических схем, обеспечивающих учет проблематики равенства полов в политических процессах.

В 1995 г. “мобильный” эксперт по вопросам равенства полов работала в составе Управления политики по делам молодежи при Министерстве внутренних дел. Позже, в том же году, она трудилась и в Министерстве труда, а в 1996 г. работала в качестве эксперта в Министерстве юстиции. Когда “мобильный” эксперт начала свою работу в министерствах, она договорилась с руководителями ряда подразделений о получении разрешения принимать участие в рабочих заседаниях и помогать чиновникам интегрировать проблематику равенства полов в их повседневную работу. На практике это означало, что она слушала чиновника, когда он/она описывал(а) свою работу и объясняла, когда и каким образом следовало бы принимать во внимание фактор равенства полов. Опыт показал, что большинство чиновников обладали значительными знаниями в области равенства полов, а также в отношении идей по наиболее важным с точки зрения равенства полов проблемам и тех автоматических схем, которые им следовало бы изменить в своей каждодневной работе с тем, чтобы учитывать принцип равенства полов. Благодаря небольшой помощи эксперта, большинство чиновников смогли понять, какая информация была им нужна для того, чтобы должным образом учитывать проблематику равенства полов. Опыт также показал, что самая важная помощь заключается в том, чтобы заставить чиновников самих поразмышлять о том, что означает перспектива равенства полов и когда этот фактор следует применять в работе. Важно также легитимизировать комплексный подход к проблеме равенства полов и показать, что учет проблематики равенства полов расширяет круг знаний для любого типа работы.

Министерство здравоохранения и социальных дел с 1997 г. использует “мобильного” эксперта, работающего в Министерстве в течение половины рабочего дня.

Первоначальный срок этой практики - два года. Этому эксперту было поручено проводить работу по подготовке персонала и ориентированию его на использование комплексного подхода к проблеме равенства полов в своей каждодневной работе, например, в ходе подготовки для парламента проектов законов и предложений по бюджету, обсуждаемых парламентом с государственными и общественными структурами. По истечению двух лет будет принято решение о продолжении этой практики.

Эксперт, работающая в Министерстве здравоохранения и социальных дел, сотрудничала с Госсекретарем этого министерства, а также с рабочей группой и подготовила Программу равенства полов применительно к социальной безопасности. Первая фаза программы будет завершена 30 июня 1999 г. Цель ее заключается в том, чтобы все подразделения министерства, а также все общественные организации, связанные с этим министерством, готовили бы программы действий в рамках комплексного подхода к проблеме равенства и начали бы их осуществление на практике.

Эксперт по вопросам равенства полов представила программу действий на 1998 г. с тем, чтобы поддержать процесс развития комплексного подхода в рамках министерства и его структурах.

Программа включает следующие действия:

1. *Подготовка кадров*

- а. Вводный курс подготовки для руководства, госслужащих и экспертных комитетов
- б. Дополнительная подготовка госслужащих
- в. Семинары по различным темам.
- г. Определение потребностей в подготовке кадров в долгосрочной перспективе.

2. *Информация*

- а. Издание информационных материалов
- б. Семинары для обмена опытом
- в. Информационные сети

3. *Развитие методов*

- а. Инструменты анализа
- б. Системы оценки

4. *Наблюдение и контроль*

5. *Поддержка государственных властей и структур.*

Дополнительную информацию можно получить:

Mona DANIELSON
Ministry of Labour, Equality Affairs Division
S-103 33 STOCKHOLM
Tel: (46) 8 405 1299; Fax: (46) 8 247 152
E-mail: mona.danielson@labour.ministry.se

Оценка законодательных предложений с точки зрения проблематики равенства между женщинами и мужчинами, Дания

Цели оценки (краткое изложение содержания)

Целью оценки законодательных предложений с точки зрения проблематики равенства между женщинами и мужчинами является анализ возможных последствий того или иного политического предложения для положения дел в области равенства между женщинами и мужчинами. Результат оценки должен стать частью комментариев по предложению в целом.

Вследствие этого, авторы предложения должны ясно осознавать то, каким образом проблематика равенства между женщинами и мужчинами может быть отражена в данной конкретной области, как можно было бы способствовать равенству между полами.

Важность оценки представляется особенно ясной, когда "последствия для равенства полов" содержатся в комментариях по законодательному предложению наравне с "экономическими и административными последствиями".

История вопроса (дата начала осуществления проекта)

Весной 1995 г. по результатам работы, проведенной Комиссией по вопросам равенства Социал-демократической партии, премьер-министр обратился к Министерству труда с указанием включить в качестве эксперимента оценку законодательных предложений с точки зрения проблемы равенства полов в комментарии к трудовому законодательству, имеющему отношение к упомянутой проблеме через политику на рынке труда и систему отпусков.

Цель проекта

Правительство намерено производить оценку всех будущих законодательных инициатив с точки зрения проблемы равенства полов, как только для этого будет накоплен необходимый опыт.

Сферы применения проекта

Министерство труда проинформировало премьер-министра, что, начиная с 1995/1996 парламентского года, будут приняты меры для включения оценки последствий для положения в сфере равенства полов в комментарии к законодательным предложениям, касающимся системы отпусков, трудового права, политики на рынке труда и той части регламентирующих положений, которые затрагивают трудовые отношения.

Уровень осуществления проекта

Поскольку ответственность за то, чтобы законодательные предложения отвечали требованиям парламента, несет министр, проект имеет статус министерского проекта.

Используемые методы и технологии

Оценка последствий законодательного предложения может быть разделена на две важные составляющие:

- 1) Содействует ли данное предложение укреплению принципа равенства женщин и мужчин?
- 2) Ведет ли предложение к каким-либо изменениям в установившемся равновесии в положении женщин и мужчин или оно сохраняет статус-кво?

По первому пункту:

Этот аспект требует формирования позиции в отношении необходимости реальных положительных результатов, которые предложение может иметь для ситуации в области равенства между женщинами и мужчинами. Если это будет сделано, равенство полов станет обособленной целью законодательной работы, находящейся в компетенции Министерства труда.

По второму пункту:

Этот аспект требует оценки предложения для того, чтобы знать, изменит ли оно существующее равновесие между женщинами и мужчинами. При этом следует исходить из того, что равенство полов по крайней мере не должно пострадать от последствий данного предложения.

Кроме того, надо отметить, что оценка предложения с точки зрения проблемы равенства полов должна также учитываться и при реализации различных инициатив по наблюдению за принятием законодательного предложения. В этом контексте может быть полезным, если в комментариях по законодательному предложению принималось бы во внимание каким образом вопрос равенства полов может быть частью процесса применения закона.

Процедура

Редактирование законодательного предложения в недрах Министерства труда зачастую является результатом многих размышлений, например, размышлений рабочей группы или переговоров по поиску политического компромисса.

Для того, чтобы было что оценивать, важно, чтобы данный департамент с самого начала знал о необходимости оценки законодательного предложения с точки зрения проблемы равенства полов в целях использования этого фактора в аналитических размышлениях.

Таким образом, аспект “равенства” должен настолько насколько возможно быть принят во внимание, начиная с выработки самых первых проектов комментариев к законодательному предложению.

Ответственность за оценку предложения возлагается на каждый соответствующий департамент. Это требует, чтобы этим делом занимались те лица, которые обычно формулируют законодательные инициативы.

В Министерстве труда была создана постоянная рабочая группа (*task force*), имеющая целью оказание содействия различным департаментам.

Для того, чтобы обеспечить многосторонний вклад в рассматриваемую проблему, по идеям, предлагаемым в рамках законодательных инициатив, проводились консультации с партнерами со стороны. Хорошо известно, что, например, врач и юрист видят разные стороны проблемы равенства полов, однако во внимание должны быть приняты все возможные мнения по этому вопросу.

Дополнительную информацию можно получить:

Agnete Andersen,
Special Adviser,
Ministry of Labour, Holmens Kanal 20,
DK-1060 Copenhagen K
Tel. (45) 33 92 99 63; Fax: (45) 33 12 13 78

Стратегическое совмещение методов и средств: Метод 3R на местном уровне, Швеция

В рамках подготовленного в рамках Группы программы шведской Ассоциации местных властей (SALA) проекта JAMKOM был разработан и запущен в качестве эксперимента метод, получивший название "метод R", имеющий целью интегрировать вопросы равенства женщин и мужчин в деятельность местных властей.

Весной 1996 г. все местные комитеты и советы Швеции получили предложение принять участие в испытании на практике упомянутого метода. В начале осени того же года среди этих комитетов и советов был проведен отбор по ряду критериев: географическому расположению, важности муниципальных советов, сферам деятельности, имеющемуся опыту в осуществлении изменений и перемен в своих сферах деятельности и, по возможности, имеющемуся опыту в области равенства полов. В результате были отобраны шесть муниципалитетов и комитетов/советов.

В сентябре и октябре 1996 г. на ознакомительном заседании, в котором приняли участие ответственные чиновники, представляющие местные власти, в том числе, муниципальные комиссары, председатели комитетов и советов и ответственные работники администрации, были представлены базовые принципы проекта. Условия участия в проекте были зафиксированы в контракте, в котором обозначались обязательства сторон. Так, было уточнено, что комитеты/советы должны были бы применять методы в рамках JAMKOM в ходе не менее чем пяти заседаний в период осуществления проекта и выделить 40 тыс. шведских крон на дополнительные расходы. Был составлен календарь реализации проекта. Пробные шаги в рамках проекта должны были быть осуществлены обычным персоналом местных органов власти, и комитеты/советы в соответствии с регламентом JAMKOM могли ограничить свою деятельность на этом направлении лишь рядом областей.

В ходе первого заседания в рамках JAMKOM был представлен доклад о шведской политике в области равенства между женщинами и мужчинами, а также по теоретическим аспектам проблемы. Среди всех членов комитетов/советов и всего задействованного в работе персонала были распространены два выпуска материалов JAMKOM. В первом содержались фактологическая и базовая информация, тогда как второй выпуск включал рабочее досье, дающее разъяснения относительно различных фаз проекта, начиная с его подробного описания, обозначения его целей, и вплоть до заключительной оценки проекта. Каждый комитет/совет назначил своего местного

ответственного за проект, который подготовил план проекта на местном уровне и приступил к пробному применению плана R в своем городе. Он проводил эту работу совместно со своими и другими политиками в тесном сотрудничестве с лицами, ответственными за проект SALA. Результаты первых опытов применения метода R всегда обсуждались на заседании комитета/совета. Этот проект под эгидой местных властей завершился в июне 1997 г., а доклады по его результатам были подготовлены осенью 1997 г. В г. Ваксьо и Стокгольме были проведены две конференции, посвященные, главным образом, работе местных властей в этом направлении. Конференции имели своей целью познакомить с работой Группы программы SALA и с самим проектом. В настоящее время целый ряд проектов находится в стадии подготовки. Предусматривается, что они будут представлены в январе 1998 г.

Метод R

Метод R основан на систематизации шведского опыта в области обеспечения равенства женщин и мужчин, а также подпитывался опытом других методов, использовавшихся в исследованиях по данной проблематике. Буква R используется, как начальная буква таких слов, как представленность в различных структурах (Representation), ресурсы (Ressources) и реалии жизни (Realia) (см. ниже). Понятия представительства и ресурсов являются количественными переменными величинами, а реалий жизни - качественной. Идея, лежащая в основе этого метода, заключается в систематическом отслеживании ситуации с представленностью мужчин и женщин в различных институтах и на различных постах в сфере деятельности комитета/совета, а также перераспределение и использование доходов. Этот анализ мог бы подпитывать дискуссии о мотивах, оправдывающих выбор муниципалитетами способов производства материальных ценностей и оказания услуг, или о принципах распределения, а также по вопросу, каким образом деятельность местных властей влияет на положение населения?

Проведенное комитетами/советах испытание этого метода показало, что он действительно эффективен. Проведенные опросы и анализ привели к пересмотру мер, касающихся равенства между женщинами и мужчинами в сфере деятельности комитетов/советов. Одни из них приняли решение включить задачи в контексте равенства полов в программы по основным своим направлениям деятельности, другие - в свои бюджеты, третьи решили собирать на постоянной основе информацию по этой проблематике в форме статистических данных, опросов, наблюдать и оценивать результаты и последствия различных своих мер. Метод R был одобрен и принят, и ряд

муниципалитетов приняли решение применять его и в других комитетах и административных структурах.

Представленность

Первая часть методологии заключается в изучении ситуации с представленностью женщин и мужчин в сферах деятельности комитетов/советов, начиная с состава самих этих комитетов/советов и администрации. С этого начального этапа изучение ситуации с представленностью женщин и мужчин может быть распространено на другие комитеты, рабочие группы, постоянные экспертные группы, группы ad hoc, комитеты ассоциаций и организаций, действующих в зоне ответственности и связанных с комитетом/советом и администрацией.

Для того, чтобы оценить, каким образом женщины и мужчины представлены среди лиц, контактирующих с комитетами/советами по рассматриваемой проблеме, были созданы “списки контактов”, составленные с учетом принадлежности упоминающихся в нем лиц к тому или иному полу. Это было сделано для того, чтобы провести разъяснительную работу среди политиков и лиц, ответственных за соотношение между женщинами и мужчинами среди тех, кто контактирует с ними и от кого они получают информацию. “Списки контактов” вызвали оживленные дискуссии.

Ресурсы

Среди ресурсов, которые были проанализированы в рамках испытаний метода R, значились: деньги, время и пространство. Речь шла, главным образом, о дополнении в виде статистических данных о перераспределении ресурсов к результатам, полученным благодаря методам, описанным в главе

Здесь можно привести пример ряда комитетов/советов, которые установили схематические так называемые “дерева зарплат”, на которых отображено положение всех женщин и мужчин в сетке заработной платы. Один из комитетов изучил расклад по принадлежности к полу среди художников, организующих выставки при местной художественной галерее, и эта информация была дополнена сведениями о суммах, выплачиваемых за это соответственно женщинам и мужчинам-художникам.

Был также рассмотрен вопрос о важности финансирования, выделяемого в различных случаях, в различных секторах и различным организациям.

Все комитеты/советы подробно за протоколировали ряд своих заседаний. Было зафиксировано время выступлений на этих заседаниях женщин и мужчин, кроме этого были проведены и другие подробные аналитические исследования.

Реалии жизни

Речь идет о качественном параметре, касающемся основополагающих норм и ценностей, на которых строится работа местных органов власти, например, комитетов и советов администраций, а также производство, в частности, материальных благ, услуг, моделирование различных ситуаций. В чем их суть? Чьи потребности они удовлетворяют?

Ряд комитетов/советов в рамках изучения понятия "*реалии жизни*" рассмотрели всем своим персоналом ситуацию с утренними рабочими заседаниями или перерывами для отдыха, а также положение в школьных классах. В других комитетах/советах были организованы посещения тех учреждений, которые находятся в сфере их ответственности. Руководство комитетов/советов сформировало многосторонние группы, которые посетили такие заведения, как спортивные центры и собрали информацию, касающуюся освещения, сушки волос и пространства, выделенного под сауну. Они также опросили служащих этих центров (мужчин и женщин) относительно того, какое внимание они уделяют девочкам и мальчикам, женщинам и мужчинам. Комитет, который в рамках своей работы организует заседания с участием администрации, политиков и служащих (мужчин и женщин), принял решение, в соответствии с которым равенство между женщинами и мужчинами должно было бы стать темой ежегодного совещания, призванного обеспечить наблюдение за выполнением принятых в предыдущий год решений и мер в сфере деятельности по обеспечению равенства полов. Политики, вовлеченные в различные исследования по данной теме, выразили удовлетворение тем, что приняли участие в этой работе. Некоторые из них сказали, что теперь они более ясно осознают сферу своей деятельности, а также истинный смысл равенства между женщинами и мужчинами, а также то как именно они могут работать для продвижения этого принципа.

Комитет по проблемам урбанизма, принявший участие в проекте JAMKOM, использовал так называемые "ментальные карточки" с тем, чтобы легче понять те чувства, которые испытывают различные категории населения в отношении такой специфической проблемы, как градостроительство. Это потребовало подключения к работе комитета специальных групп.

Дополнительную информацию можно получить:

Helen LUNDKVIST
Swedish Association of Local Authorities (SALA)
S-11882 STOCKHOLM
Tel: 46 8 772 41 00; Fax: 46 8 772 47 88
Email: helen.lundkvist@svekom.se.

Стратегическое совмещение методов и средств: Руководящие линии/обзоры агентства СИДА (SIDA)

Шведское международное агентство сотрудничества в деле развития (Swedish International Development Cooperation Agency - *Sida*) с 1980 г. работает над комплексным подходом к проблеме равенства между женщинами и мужчинами применительно к области сотрудничества в деле развития. В новой Программе действий по поощрению равенства между женщинами и мужчинами в странах-партнерах (апрель 1997 г.) комплексный подход четко обозначен в качестве главной стратегии, а также ясно определено распределение ролей и ответственности в обеспечении равенства полов.

В эти годы были разработаны разнообразные методы и инструменты, в том числе в 1988 г. была подготовлена программа подготовки по проблематике равенства полов. Позже, в 90-е годы целым рядом департаментов и подразделений SIDA были разработаны учебные пособия по комплексному подходу к проблеме равенства между женщинами и мужчинами в различных областях. До сих пор такие учебные пособия существуют применительно к здравоохранению, образованию, сельскому хозяйству, транспорту, использованию водных ресурсов и конфликтам. Другие учебные пособия, находящиеся в стадии подготовки, касаются энергетики, торговли и технического сотрудничества.

Учебные пособия делятся на три части: первая касается связей, существующих между равенством полов и рассматриваемой сферой, то есть объясняют, почему равенство полов важно для здравоохранения, образования, сельского хозяйства; вторая содержит несколько предложений в отношении политического диалога, в том числе ключевые цитаты из важнейших международных соглашений по проблеме равенства полов; третья часть ставит ключевые вопросы по начальным, наиболее важным моментам для работы в области обеспечения равенства полов в рамках общего цикла программы Ассоциации SIDA - анализ секторов, разработка проектов, оценка, наблюдение и подведение итогов по их результатам.

Эти учебные пособия были разработаны специально для персонала SIDA, но могут быть также полезными и для других участников процессов в сфере сотрудничества в деле развития - партнеров из правительства, неправительственных организаций и консультантов. Первая и вторая части учебных пособий могут быть полезными в других контекстах, кроме сотрудничества в развитии.

Дополнительную информацию можно получить:

Carolyn Hannan ANDERSSON
SIDA, S - 105 25 STOCKHOLM
Tel: (46) 8 698 51 65; Fax: (46) 8 15 30 54
E-mail: carolyn.hannan-andersson@sida.se

Стратегическое совмещение методов и средств: Сотрудничество в развитии в Дании

В Дании сотрудничество в деле развития эволюционирует по схожему принципу, то есть благодаря стратегическому совмещению многих методов и инструментов. Главной целью этого сотрудничества является снижение уровня бедности, учитывая при этом различия между полами, то есть разные роли и потребности, присущие женщинам и мужчинам.

В 1987 г. Министерство иностранных дел начало осуществление специального проекта, получившего название "Danida's WID Policy Towards the Year 2000" (WID означает Women in Development - Роль женщины в развитии). Различные элементы этой политической программы соответствуют рекомендациям состоявшейся в 1995 г. в Пекине 4-ой Конференции по вопросам женщин и, в частности, тому, что действия, направленные на продвижение принципа равенства полов, должны быть интегрированы во все сферы деятельности и планирования.

Эта программа осуществляется в рамках обычных проектов обычных участников политического процесса. В этих целях Министерство иностранных дел запустило широкую программу по подготовке кадров с тем, чтобы увеличить число лиц, задействованных в эту работу как на уровне министерства, так и в посольствах и консульствах.

Другое средство, позволяющее обеспечить интеграцию действий, направленных на продвижение принципа равенства полов в сферу сотрудничества в развитии, заключается в создании групп "*task force*", состоящих из экспертов, способных работать как со специфическим содержанием проекта, так и с теми его аспектами, которые оказывают воздействие на положение в области равенства полов. Создание таких групп "*task force*" привело к формированию своеобразного пространства, в рамках которого они могут на систематической и межпредметной основе работать над проблематикой равенства между полами.

Дополнительную информацию можно получить:

Susanne WENDT
Ministry of Foreign Affairs
COPENHAGEN

**Инструмент анализа: Руководящие направления для анализа, учитывающего
специфические критерии для женщин и мужчин,
Новая Зеландия**

В 1995 г. Министерство по делам женщин опубликовало руководство для анализа, учитывающее специфические критерии, свойственные женщинам и мужчинам. Это руководство определяет рамки для такого анализа. Его целью является помощь тем, кто готовит проекты практического осуществления политических целей правительства, связанных с проблематикой равенства женщин и мужчин, и оказание содействия в интеграции проблематики равенства полов в любой политический проект. Содержащиеся в этом руководстве основные положения касаются не только государственного сектора, но также и частных организаций и предприятий, и направлены они на улучшение методов управления и на четкое определение тех, для кого предназначены производимые в упомянутых секторах продукты и услуги. В соответствии с этим руководством политический процесс разделяется на шесть этапов: определение желаемых результатов, вычленение проблем и тем, разработка путей и методов достижения целей, их анализ и предложение рекомендаций, выполнение решений, наблюдение и контроль за осуществлением политики. Применительно для каждого из этапов руководство определяет, каким образом следует рассматривать данную конкретную политику сквозь призму проблемы равенства женщин и мужчин. Это руководство представляет собой хороший пример учебного пособия, целью которого является помощь лицам, готовящим проекты интеграции проблематики равенства между полами в их повседневную работу. Сложно, однако, контролировать выполнение на практике руководящих линий, содержащихся в упомянутом руководстве, являющихся весьма полезным инструментом разъяснения. Другой их сильной стороной является то, что они охватывают проект от начала и до конца.

К сожалению, это руководство не было еще пока реализовано на практике из-за недостатка политической и административной поддержки. Тем не менее, в ближайшем будущем Министерство по делам женщин планирует поработать совместно с Комиссией государственных служб, а также с Департаментом финансового контроля в целях расширения возможностей по включению анализа, учитывающего специфические критерии, свойственные женщинам и мужчинам, в официальные документы, закрепляющие сферы ответственности различных участников политического процесса. Речь идет о таких документах, как соглашения о повышении

квалификации высших руководящих кадров, а также так называемые междепартаментские "обращения о содействии", с помощью которых министры "покупают" такие услуги, как высказывание мнений относительно проектов их соответствующего департамента.

Министр по делам женщин (который позже стал премьер-министром) уже готов пойти на развитие новой стратегии в целях содействия прогрессу анализа проблемы интеграции вопроса о равенстве между полами.

Дополнительную информацию можно получить:

Susan EASTING
Ministry of Women's Affairs
PO Box 10 049
Wellington, New Zealand
Fax: 04 472 0961
E-mail: mwa@mwa.govt.nz

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Члены Группы специалистов

Ниже приводится структура и состав Группы специалистов:

Представители Комитета РКВР (CDEG)

Г-жа Агнета АНДЕРСОН, специальный советник Министерства труда, Копенгаген, Дания (Ms Agnete ANDERSEN Special Adviser, Ministry of Labour, Holmens Kanal 20, DK - 1060 COPENHAGEN K, Denmark)

Г-жа Гвадалупа СОТО МОРА (с 1996г.), руководитель отдела международных отношений Института Женщины (Mme Guadalupe SOTO MORA (1996) Chef au Cabinet des Relations Internationales, Institut de la Femme)

Г-жа Джулиа ТЕРСЕРО ВАЛЕНТИН (1997-1998 гг.), руководитель службы в отделе международных отношений Института Женщины, Министерство социальных дел, Мадрид, Испания (Mme Julia TERCERO VALENTIN (1997-98), Chef de Service, Relations europeennes. Institut de la Femme, Ministere des Affaires sociales, Almagro 36, E - 28010 MADRID, Espagne)

Специалисты в области равенства между полами

Г-жа Катрин ДЕГОКЬЕ, в период 1996-1997 гг., сотрудница службы социологии Университета г.Монс-Хайно, с 1998 г. работает в FOREM, центре профессиональной подготовки, г.Монс, Бельгия (Mme Catherine DEGAUQUIER. 1996-97: Assistante, Service de Sociologie, Université de Mons-Hainaut. Depuis 1998: FOREM, Centre de Formation Professionnelle, Rue des Verts Pâturages 10, B - 7000 MONS, Belgique).

Г-жа Миеке ВЕРЛОО (председатель Группы специалистов), профессор, специализация - исследования по проблемам женщин, Факультет политических наук, Университет, Нидерланды (Ms Mieke VERLOO, Ass. Prof. Women's Studies, Faculty of Policy Sciences, University of Nijmegen, P.O. Box 9108, NL -6500 HK NIMEGEN, Pays-Bas).

Г-жа Мальгожата ФУСЗАРА, Институт прикладных общественных наук, Варшавский университет, Польша (Ms Malgorzata FUSZARA, Institute of Applied Social Sciences, University of Warsaw, Zurawia Str. 4, PL-00 503 WARSAW, Pologne).

Г-жа Мария Мануэла ДА СИЛЬВА, экономист, бывший преподаватель Высшего института по экономике и менеджменту, Коларес, Португалия (Ms Maria Manuela DA SILVA, Economist, Ex-Professor at the High Institute of Economics and Management, Casa de Mambre, Junqueiro/Azoia, P - 2710 COLARES, Portugal).

Г-жа Милица АНТИЧ ГАБЕР, Университет Любляны, Факультет философии, отделение социологии, Университет г. Любляна, Словения (Ms Milica ANTIC GABER, University of Ljubljana, Faculty of Philosophy, Sociology Department, Askerceva 2, SLO - 6100 LJUBLJANA, Slovénie).

Г-жа Бригита АСЕСКОГ, Министерство труда, Управление по вопросам равенства полов, Стокгольм, Швеция (Ms Brigitta ÅSESKOG, Principal Administrative Officer, Ministry of Labour, Equality Affairs Division, Drottoingatan 21, S -103 33 STOCKHOLM, Suède).

Представительница Конгресса местных и региональных властей Европы

Г-жа Улла АРНХОЛЬМ, советник Совета округа Фенланд, Швеция (Ms Ulla ARNHOLM, Councillor, Fenland District Council, NSmndhuset, Vastra Tullen, S - 44232 KUNGÅLV (private address: Backgatan 32, 44230 Kungålv), Suède.

Эксперт-консультант

Г-жа Петра МЕЙЕР, научно-исследовательский работник, Свободный университет Брюсселя, Бельгия.

Приложение Б

Мандат Группы

- 1. Название Комитета:** Группа специалистов по вопросу о комплексном подходе к проблеме равенства между женщинами и мужчинами(EG-S-MS)
- 2. Тип Комитета:** Комитет, состав которого ограничен экспертами
- 3. Мандат выдан:** Руководящим комитетом по вопросам равенства между женщинами и мужчинами (PKBP) (CDEG)
- 4. Мандат:**
- i. изучение мер, предпринимаемых и осуществляемых на практике в целях интеграции проблематики равенства полов в генеральные политические линии, в планирование программ в рамках политики в отдельных областях и в деятельность на всех уровнях общества, причем как применительно к государствам-членам Совета Европы, так и в рамках региональных/международных организаций;
 - ii. подготовка на основе вышеупомянутых исследований методик работы, определение рабочих инструментов, стратегий и участников (мужчин и женщин) их реализации в целях эффективной и зримой интеграции проблематики равенства полов, оценки этой интеграции и обеспечения продолжения этого процесса с тем, чтобы передать разработанные рекомендации государствам-членам и различным инстанциям Совета Европы.
- 5. Структура:**
- Группа будет состоять из 8 экспертов: 2 членов Комитета PKBP (представители Дании и Испании) и 6 специалистов в области равенства между женщинами и мужчинами (научно-исследовательские работники (мужчины и женщины), члены национальных администраций и т.д.). Расходы, связанные с их деятельностью, возьмет на себя Совет Европы. Специалисты будут назначены Секретариатом Совета Европы после внесения членами Комитета CDEG соответствующих предложений.
- Конгресс местных и региональных властей стран Европы будет представлен в Группе специалистов без права голоса.

6. Методы работы:

В рамках своего мандата Группа специалистов сможет контактировать и консультироваться с частными лицами и/или организациями, располагающими специальными знаниями по рассматриваемой в данном докладе теме. Группа может также обращаться к консультантам (мужчинам и женщинам) со стороны.

7. Срок действия мандата:

Срок действия настоящего мандата истекает 31 декабря 1997 г.¹

¹ Срок действия мандата был продлен до конца февраля 1998 г.

Приложение В

Комплексный подход к проблеме равенства между женщинами и мужчинами в Совете Европы.

1. Современные условия осуществления комплексного подхода к проблеме равенства полов в Совете Европы.

Читая ежегодные доклады Генерального секретаря Совета Европы по ситуации в области равенства между женщинами и мужчинами, Группа специалистов отметила, что комплексный подход в Совете Европы практически отсутствует или находится на самой начальной стадии развития. Представляется, однако, что в Совете Европы имеет место определенное стремление способствовать укреплению равенства между женщинами и мужчинами в рамках этой организации. Недавно для работы над этой проблематикой было создано два органа, обладающих высоким статусом:

- Группа докладчиков Комитета министров по проблеме равенства между женщинами и мужчинами (1996 г.)
- Комиссия по вопросам равных возможностей женщин и мужчин при Парламентской ассамблее Совета Европы (январь 1998 г.)

Эти структуры представляют собой специальные “механизмы”, поощряющие равенство между полами, поскольку их функции заключаются в устранении нарушений в равновесии между женщинами и мужчинами. Их работа может в то же время служить основой для создания благоприятных условий для комплексного подхода к проблеме равенства полов. Эти механизмы могли бы подтолкнуть Комитет министров и Парламентскую ассамблею Совета Европы к принятию официального недвусмысленного политического обязательства в поддержку комплексного подхода. Они могли бы также оказывать серьезное влияние на другие структуры, находящиеся в ведении Комитета министров. Как показали примеры деятельности правительства Швеции и Европейской комиссии, такое политическое обязательство является важнейшим предварительным условием для утверждения и применения комплексного подхода к проблеме равенства полов. Конечно, необходимы и многие другие условия для поощрения этого процесса, в частности, передача информации и обмен знаниями по вопросам равенства между женщинами и мужчинами (разъяснение/обучение) между структурами, занимающимися этой проблемой. Решающее значение имела бы также

сбалансированная представленность женщин и мужчин на ответственных постах в Совете Европы.

Группа хотела бы отметить, что методики и рекомендации, содержащиеся в ее заключительном докладе о проведенной работе, могут быть использованы для реорганизации деятельности различных органов и структур Совета Европы, а также его кадровой политики. Группа не намерена в этой связи направлять Совету Европы специальные рекомендации кроме тех, которые содержатся в настоящем докладе, и надеется, что доклад может служить полезным инструментом для осуществления на практике в рамках Совета Европы комплексного подхода к проблеме равенства полов. Однако, Группа сочла, что некоторые конкретные и практические руководящие советы в отношении того, как начинать и проводить в жизнь комплексный подход, могли бы быть полезными. В этой связи Группа рассмотрела ситуацию в сфере межправительственного сотрудничества и использовала несколько примеров, описанных в ежегодном докладе Генерального секретаря с тем, чтобы определить, в какой степени они могут быть рассмотрены в качестве попыток прийти к комплексному подходу или в качестве примеров комплексного подхода в действии. Большинство этих примеров требует подключения Руководящего комитета по вопросам равенства между женщинами и мужчинами, который уполномочен, кроме прочего, сотрудничать с другими комитетами.

2. Работа по сотрудничеству Руководящего комитета по вопросам равенства между женщинами и мужчинами

Руководящий комитет по вопросам равенства между женщинами и мужчинами (РКВР) является межправительственным органом, подчиняющимся Комитету министров - органу Совета Европы, принимающему решения, и несет ответственность за определение, выработку и осуществление мер Совета Европы по утверждению равенства между женщинами и мужчинами. В этом своем качестве Комитет подготавливает и осуществляет проекты, направленные на продвижение принципа равенства полов в рамках межправительственной программы действий Совета Европы. Большинство проектов Комитета имеют своей целью восстановить равновесие между полами и затрагивают вопросы, которыми не занимаются другие комитеты Совета Европы. Среди этих вопросов - борьба против насилия в отношении женщин или поощрение участия женщин в политической и общественной жизни. Между тем, Комитет всегда ощущал себя причастным к задаче по интеграции проблематики

равенства полов в рамках всех структур Совета Европы, принимая во внимание многопредметную природу проблемы равенства женщин и мужчин.

Мандат Комитета предусматривает, что одной из его задач является “сотрудничество с другими руководящими комитетами и комитетами ad hoc в практическом осуществлении различных проектов с тем, чтобы, в частности, улучшать и развивать их деятельность в плане внесения вклада в реализацию целей, зафиксированных в параграфе ii., за которые Комитет несет основную ответственность”¹.

Этот параграф предоставляет Комитету ясный мандат на сотрудничество с другими комитетами с тем, чтобы эти комитеты учитывали в своей деятельности проблематику равенства полов. В течение последних лет Комитет интенсифицировал это сотрудничество, создав смешанные группы специалистов или многосекторные группы, организуя смешанные семинары и участвуя в многоцелевых проектах. По мнению Группы, эта работа не может рассматриваться как пример комплексного подхода к проблеме равенства полов. В то же время, эта работа представляет собой некоторым образом введение к комплексному подходу, принимая во внимание то, что она ведет к реорганизации процесса, вводит в действие исполнителей, обычно задействованных в рассматриваемой сфере, и делает проблему равенства между полами более зримой в тех областях жизни, где эта проблема ранее не учитывалась.

Группа рассмотрела несколько примеров сотрудничества между Комитетом РКВР и другими комитетами. Она также изучила другие программы и проекты, описанные в докладе Генерального секретаря Совета Европы о проблеме равенства между женщинами и мужчинами в Совете Европы. Главный вывод Группы заключается в том, что комплексный подход к проблеме равенства полов практически не существует в рамках Совета Европы, и что в этой области необходимо приложить самые серьезные усилия. Между тем, Группа подчеркнула важность работы, проведенной Комитетом РКРП, который в течение этих последних лет приложил большие усилия по

¹ Параграф ii мандата предусматривает, что Комитет имеет своей целью “содействовать евросотрудничеству между государствами-членами Совета Европы, направленному на обеспечение эффективного равенства между женщинами и мужчинами, как основного условия истинной демократии, и стимулировать действия, необходимые для этого как на национальном уровне, так и в Совете Европы, учитывая работу, ведущуюся в других международных структурах, в частности, Комиссии ООН по вопросам положения женщин”.

распространению в Совете Европы знаний по проблематике равенства между полами, создавая таким образом условия для начала применения комплексного подхода.

3. Смешанные группы специалистов / Смешанные семинары

а. Миграция людей и комплексный подход к проблеме равенства между женщинами и мужчинами.

В течение длительного времени иммиграция в Европе была феноменом, имеющим отношение в основном к мужчинам и, вследствие этого, политика в этой области была рассчитана на мужчин. Тем не менее, в последние годы иммиграция в Европу все более и более феминизировалась, к тому же имеет место наплыв мигрантов в Европу из неевропейских стран, появилась новая тенденция в миграции - миграция из стран Центральной и Восточной Европы. Все это подвело Комитет к идее о необходимости предложить Европейскому комитету по вопросам миграции (CDMG) создать смешанную группу специалистов по проблемам миграции, культурному многообразию и равенству между женщинами и мужчинами. Эта группа работала в течение 1994-1995 гг., изучила положение и статус женщин-иммигранток, а также влияние культурного многообразия европейского общества, явившегося результатом недавних миграционных процессов, на положение дел в области равенства полов со стороны. Группа, кроме прочего, установила, что женщины-иммигрантки были практически не замечены в политике в отношении иммигрантов (мужчин и женщин) и в исследованиях по этой проблеме, а также то, что барьеры и препятствия, которые возникают перед женщинами в обществе, зачастую отличаются от препятствий, с которыми сталкиваются мужчины. Более того, многие женщины-иммигрантки должны преодолевать специфические препятствия в личной жизни и в семье, где они порой подвержены патриархальной власти в силу зависимости от мужа или отца. Бывает также, что им отказывают в праве пользоваться фундаментальными правами и свободами во имя их культуры и религии, в то время, как эти же факторы не распространяются на мужчин. В своем заключительном докладе о проведенной работе Группа сформулировала целый ряд предложений относительно того, каким образом политика в области равенства полов и политика интеграции могла бы принять во внимание эти вопросы.

Группа озабочена специфическими проблемами женщин, а не специфическими проблемами мужчин-иммигрантов. По этой причине проект мог бы быть расценен

прежде всего как пример специальной политики в области равенства полов, направленной на устранение дисбаланса в положении женщин и мужчин. Между тем, детализированный анализ показывает, что проект представляет собой нечто гораздо большее. Прежде всего, речь идет о попытке реорганизовать, создав смешанную группу, работу в рамках иммиграционной политики. Участниками ее были эксперты (мужчины и женщины), работающие в сфере иммиграционной политики и над проблематикой равенства полов. Прийдя, таким образом, из двух областей, эти эксперты принесли с собой специфические знания и должны были согласовывать свои точки зрения. Проект также включал элемент обучения, поскольку эксперты в области иммиграционной политики должны были принимать во внимание в своей работе проблематику равенства полов и, таким образом, эта тема становилась заметной в сфере иммиграционной политики. Проект, похоже, поставил под сомнение идею, в соответствии с которой иммиграционная и интеграционная политика могут быть “нейтральными”. Он высветил ранее скрытые представления о реалиях и ценностях, и, как следствие, внес свой вклад в совершенствование информационного обеспечения. Если бы эта информация была использована правительствами и другими заинтересованными органами власти, она привела бы к улучшению и дальнейшему развитию политического процесса.

b. Равенство, расизм и нетерпимость

Другая смешанная Группа специалистов, состоящая на этот раз из членов комитета РКВР и Европейской комиссии против расизма и нетерпимости (ЕКРН) (аббревиатура на англ. яз. - ECRI), была уполномочена выявить специфические формы расовой дискриминации и нетерпимости, с которыми приходится сталкиваться женщинам в силу их пола, и изучить вопрос об универсальности фундаментального права женщин и мужчин на равенство, противостоящей культурному релятивизму в отношении этой проблемы. Группа работала в течение 1996 и 1997 гг. и предложила ряд руководящих направлений для работы двух комитетов. И хотя Группа имела мандат на изучение проблем женщин (особенно принадлежащих к иммигрантским общинам и этническим меньшинствам), ее размышления заставили Группу провести другой вид анализа, касающийся того обстоятельства, что женщины и мужчины не раз сталкивались со специфическими формами дискриминации, основанной на их половой принадлежности, и что расизм часто проявляется по-разному, в зависимости от того, идет ли речь о женщине или о мужчине, и затрагивает их по-разному. На этом

основании смешанная Группа РКВР-ЕКРН отметила, что для Комитета ЕКРН при изучении этих вопросов совершенно необходимо признание фактора принадлежности к полу. Группа также подчеркнула, что комитету РКВР не следует изучать исключительно вопросы, возникающие перед женщинами и девочками в иммигрантских общинах и в этнических меньшинствах, но заниматься также и изучением положения иммигрантов-мужчин и мальчиков.

Пример этой группы схож с Группой по вопросам миграции и содержит все элементы, уже упоминавшиеся выше (реорганизация работы, элемент обучения, участие обычных участников процесса, зримое участие представителей особых полов). Тем не менее, этот проект идет дальше в том смысле, что он со всей ясностью учитывает проблематику равенства полов, выявляя не только проблемы женщин, но также и те специфические проблемы, которые могут возникать перед мужчинами и мальчиками в плане проявлений расизма и нетерпимости. Представляется, что речь идет о новой форме изучения феномена расизма, что ясно означает развитие и, возможно, улучшение политического процесса.

4. Группы специалистов-представителей различных секторов

Группа специалистов-представителей различных секторов по вопросам борьбы с торговлей людьми в целях сексуальной эксплуатации, которая была создана недавно под эгидой Комитета РКВР (первое заседание Группы состоялось в декабре 1997 г.), могла бы также включить в свою работу несколько элементов комплексного подхода к проблеме равенства полов (ее члены пришли из разных комитетов Совета Европы и являются экспертами не только в вопросах равенства полов), несмотря на то, что работа Группы может быть истолкована как “расширительное толкование” политики в области равенства полов. Тем не менее, эта Группа без сомнения сможет интегрировать в свою деятельность проблематику равенства между женщинами и мужчинами и остается лишь надеяться, что так оно и будет.

5. Деятельность / проекты других органов Совета Европы, которые могут представить примеры комплексного подхода к проблеме равенства полов

С 1990 г. Генеральный секретарь Совета Европы выпускает ежегодный доклад по положению дел в Совете Европы в сфере политики равенства полов. Эти доклады описывают, с одной стороны, действия Совета в этом направлении, а с другой, прогресс, достигнутый в плане обеспечения равенства полов в Секретариате

организации. Представляется, что единственным сектором, на практике применяющим комплексный подход к проблеме равенства полов является Группа Помпиду.² В начале деятельности этой структуры в результате исследований, проведенных в крупнейших городах Западной Европы, стало ясно, что среди лиц, применяющих запрещенные законом наркотические вещества, женщины представляют меньшинство. Группа пыталась выяснить, отражает ли этот выявленный факт действительно более редкое применение наркотиков женщинами, или недостаток равных возможностей в плане получения данных для исследования этой проблемы в отношении мужчин и женщин и утонченная дискриминация при оказании услуг по лечению наркомании. Следовательно, было необходимо более внимательно изучить ситуацию с использованием женщинами незаконных наркотических веществ.

С 1984 г. Группа Помпиду активно работает над проблемой “Женщины и наркотики”. Группа наблюдает за развитием ситуации с использованием наркотиков среди женщин и в плане предоставления услуг по лечению женщин-наркоманок, беременных женщин-токсикоманок, наркоманов и их детей. Был изучен вопрос - являются ли происходящие в этой сфере позитивные изменения отражением прогресса в эгалитарной политике в сфере здравоохранения, или это связано с другими причинами. В 1995 г. национальные политики и программы свидетельствовали об еще очень ограниченных усилиях в области предотвращения, лечения наркомании у женщин и их последующей реадaptации. Лечение, предназначенное для беременных женщин и для женщин, имеющих малолетних детей, было совершенно неадекватным. Группа Помпиду включила эти вопросы в свою рабочую программу на 1994-1997 гг. Крупным событием в этой сфере стал состоявшийся в 1995 г. Европейский симпозиум Группы Помпиду, на котором были рассмотрены различные подходы к предотвращению токсикомании у девочек и молодых женщин. Эти различные подходы отражали дискуссии, ведущиеся в государствах-членах по поводу того подхода, который учитывал бы половую принадлежность (“*gender-sensitive*”). Это было расценено как важнейшая задача для развития политики десятилетия в этой сфере.

Несмотря на то, что вышеописанная работа может быть расценена как первое усилие по восстановлению равновесия между женщинами и мужчинами, представляется, что с годами эта сфера деятельности эволюционировала с точки зрения интеграции

² Группа Помпиду является форумом межминистерского сотрудничества в борьбе против использования и оборота наркотических средств.

проблематики равенства между полами во все аспекты ее работы. Она отвечает сейчас большинству характеристик, свойственных для понятия комплексного подхода к проблеме равенства полов: предпринимаются попытки реорганизовать, улучшить и усилить борьбу против использования и оборота наркотиков, при этом задействуются все обычные участники процессов в этой сфере, а не эксперты по вопросам равенства между полами, и в работу интегрируется проблематика равенства между женщинами и мужчинами.

* * *

Проект “Доступ к высшему образованию в Европе”, осуществляемый Комитетом по высшему образованию и научно-исследовательской работе (CC-HER), не может рассматриваться как пример комплексного подхода к проблеме равенства полов, но он упоминается в данном докладе как пример предварительного условия для применения комплексного подхода. В рамках этого проекта собранные данные о женщинах в высшем образовании и изучаемых ими дисциплинах показывают очевидную взаимосвязь между “женским” и “мужским” статусом предметов образования и влияния этого статуса на оплачиваемость профессии. С другой стороны, проект показал положительные примеры как в странах Восточной, так и Западной Европы, касающиеся, например, служб социальной защиты, возможности получать высшее образование или информационные компании в средней школе, побуждающие девочек выбирать “мужские” сферы деятельности.

БИБЛИОГРАФИЯ

Åseskog, Birgitta (1997) Mainstreaming of Gender Equality. Présentation at the Seminar on "Mainstreaming of gender equality - indispensable condition of development and strengthening of democracy", Warsaw (Poland), 30.6.1997.

Berget, Crete (1996) Opening address. European Women's Conference "Strategies for Change", Oslo (Norway), 26.3.1996.

Braithwaite, Mary (1996?) Summary of presentation for the workshop on local initiatives, partnership and equality. Paper.

Breitenbach, Esther & Fiona Mackay (eds.) (1993, 1994, 1995, 1996) Gender Audit. Putting Scottish Women in the Picture. Edinburgh, Engender.

Council of Europe (1995) Conference on "Equality and democracy: Utopia or challenge". Proceedings. Strasbourg (France), 9-11 February 1995.

Council of Europe (1996) Final Report of the Group of Specialists on Equality and Democracy.

Council of Europe (1997) International Seminar "Promoting equality: a common issue for men and women". Proceedings. Strasbourg (France), 17-18 June 1997.

Council of Europe (1997) 4th European Ministerial Conference on equality between women and men. Declaration and resolutions. Istanbul (Turicey), 13-14 November 1997.

Council of Europe (1997) Information Forum on "Guaranteeing freedom of choice in matters of reproduction, sexuality and lifestyles in Europe: trends and developments". Proceedings. Tallinn (Estonia), 27-29 November 1997.

Council of Europe (1997) Women in politics in the Council of Europe member States. Information document (EG (97) 6 rev.)

DFFE (1995) Guidance for Officials on Policy Appraisal for Equal Treatment. London, Department for Education and Employment

DFFE (1996) One Year On: Implementing the Global Platform for Action from the UN Fourth World Conference on Women. Government Progress and Plans. London, Department for Education and Employment.

European Commission (1996) Incorporating Equal Opportunities for Women and Men into all Community Policies and Activities. Communication from the Commission COM (96) 67 final.

IDS (1997) Approaches to institutionalising gender. BRIDGE Development and Gender in Brief Issue 5. <http://www.ids.susx.ac.uk>.

Leijenaar, Monique (1997) *Mainstreaming: The Next Step in Equal Opportunities Policy*. Discussion Paper for the European Meeting of Directors for Equal Opportunities Policy in Amsterdam (The Netherlands), 7.2.1997.

McCrudden, Christopher (1996) *Mainstreaming: The Way Forward?* Paper.

Ministry of Women's Affairs (1996) *The Full Picture: Guidelines for Gender Analysis*. Wellington (New Zealand), Ministry of Women's Affairs.

Ministry of Women's Equality (1997) *Gender Lens: A guide to gender-inclusive policy and program development*. British Columbia (Canada), Ministry of Women's Equality.

Nanette Funk & Magda Mueller (1993) *Gender Politics and Post Communism*. Routledge. London.

Nordic Council of Ministers (1995) *Programme for Nordic Co-operation on Gender Equality 1995-2000*. Copenhagen, Nordic Council of Ministers.

Razavi, Shahra & Carol Miller (1995) *Gender Mainstreaming. A Study of Efforts by the UNDP, the World Bank and the ILO to Institutionalise Gender Issues*. New York. United Nations Research Institute for Social Development.

Rubery, Jill (1996) *Mainstreaming Gender into Employment Policies*. Paper.

Schalkwijk, Johaima, Helen Thomas & Beth Woroniuk (1996) *Mainstreaming: A Strategy for Achieving Equality between Women & Men. A Think Piece*. Stockholm, SIDA.

Status of Women Canada (1996) *Gender-Based Analysis. A Guide for Policy-Making*. Ottawa, Status of Women Canada.

United Nations (1979) *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. United Nations General Assembly.

UN Fourth World Conference on Women (Beijing, 1995) *Global Platform for Action*. New York, United Nations.

UNIFEM (1995) *Report of the Expert Group Meeting on the Development of Guidelines for the Integration of Gender Perspectives into United Nations Human Rights Activities and Programmes*. New York, United Nations Development Fund for Women.

Van Haegendoren, Mieke, Else De Donder, Eike Valgaeren (1997) *Basisstatistieken nodig voor een Gelijke Kansenbeleid*. Diepenbeek, Limburgs Universitair Centrum.

Walby, Sylvia (1997) *Gender Transformations*. Routledge. London.

Woodward, Alison & Petra Meier (1997) *Emancipatie-Effect Rapportage. Onderzoek in opdracht van de Vlaamse Minister belast met het Gelijke Kansenbeleid en Brusselse Aangelegenheden*. Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Woodward, Alison & Petra Meier (1997) Handboek bij de Emancipatie-EffectRapporag. Onderzoek in opdracht van de Vlaarnse Minister belast met het Gelijke Kansenbeleid en Brusselse Aangelegenheden. Brussel, Ministerie van de Vlaarnse Gemeenschap.

Knezevic, Durda et al (1997) Governments Without Women or the Long March. Zagreb. Zenska Infoteka.