

29-та СЕСІА
Страсбург, 20-22 жовтня 2015 року

CG/2015(29)9FINAL
22 жовтня 2015 року

Боротьба із щораз більшою бідністю серед жінок: відповідальність місцевих та регіональних органів влади

Комітет з поточних справ
Доповідач¹: Жан-Льюїс ТЕСТУД, Франція (М, ЕРР/ССЕ)

Резолюція 391(2015).....	2
Рекомендація 381 (2015).....	4
Пояснювальна записка	5

Короткий виклад

Ця доповідь надає аналізу та політичним стратегіям, які перебувають у процесі впровадження в Раді Європи та скеровані на подолання бідності серед жінок, місцевого та регіонального масштабів. Її мета полягає у визначенні таких механізмів місцевої та регіональної політики, які відіграють важливу роль у «фемінізації» бідності та оцінюють дії, необхідні для подолання бідності на місцевому й регіональному рівнях, зокрема шляхом каталогізації передового досвіду. У доповіді також наведено приклади стратегічних заходів щодо впровадження рівності в політиці соціальної єдності місцевих та регіональних органів влади.

У документі заохочують місцеві та регіональні органи влади до прийняття політичних стратегій та вживання заходів, які не дозволятимуть жертвам політики суворої економії зазнавати «хронічної» бідності з усіма супутніми проблемами, які лягатимуть на плечі таких осіб і їхніх дітей, а також до сприяння побутовій економіці. Доповідь закликає національні уряди прийняти модель багаторівневої системи управління у своєму підході до боротьби з бідністю, підтримувати місцеві та регіональні заходи у цій сфері й систематично розглядати будь-які наслідки для прав людини, а особливо для соціальних та економічних прав, що впливають на жінок під час формування макроекономічної політики.

1 М: Палата місцевих влад / Р: Палата регіонів
ЕРР/ССЕ: Група Європейської народної партії в Конгресі
СОЗ: Група соціалістів
НЛДГ: Незалежна та ліберальна демократична група
ЄКР: Група європейських консерваторів та реформістів
НЗ: Члени, що не належать до жодної політичної групи Конгресу

Боротьба із щораз більшою бідністю серед жінок: відповідальність місцевих та регіональних органів влади

РЕЗОЛЮЦІЯ 391 (2015)²

1. Рада Європи активно підтримує ідею права на захист від бідності, зокрема через її переглянуту Європейську соціальну хартію на підставі усвідомлення того, що бідність – це не проблема людей, що страждають від неї, а проблема суспільства в цілому. Однак правдою є й те, що бідність по-різному впливає на різні групи населення. Дослідження бідності за останні кілька десятиліть показало, що надзвичайно важливим є цілісний підхід, який бере до уваги всі залучені аспекти. Така практика має вирішальне значення для розробки рішень, пристосованих до конкретних потреб більш вразливих груп населення, таких як жінки та діти.

2. У 2007 році Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЄ) попередила свої держави-члени про фемінізацію бідності та запропонувала практичні контрзаходи, які перешкоджатимуть її появі. ПАРЄ також представила заходи щодо боротьби з бідністю та закликала розглянути «першопричини бідності серед жінок» у Резолюції 1800 та Рекомендації 1963 у 2011 році.

3. У своїй праці «Захист прав людини в умовах економічної кризи» (2014 рік) Комісар з прав людини рекомендував державам-членам здійснити оцінки впливу соціально-політичних стратегій та бюджетів на права людини й рівність, сприяти рівності та докласти зусиль задля досягнення мінімальних норм соціального захисту для всіх.

4. Сьогодні саме жінки, що є соціально та економічно вразливіші за чоловіків, перші страждають від наслідків кризи. Вони більше страждають від збідніння, яке ускладнює доступ до їжі, житла, освіти та медичних послуг, призводячи до депривації, а це, своєю чергою, становить перешкоду для повного здійснення прав людини – громадянських, соціальних, культурних чи політичних. Жінки значно більше залежать від роботи органів державної влади як на національному, так і на регіональному або місцевому рівні. Цей факт є достатньою підставою для вивчення потенціалу місцевих та регіональних органів влади у боротьбі з бідністю серед жінок.

5. Конгрес, який дотримується політики гендерного мейнстрімінгу Ради Європи та усвідомлює відповідальність місцевих і регіональних органів влади за захист прав людини та протидію несприятливим наслідкам економічної кризи, підкреслює необхідність визначення механізмів місцевої і регіональної політики, що сприяють «фемінізації» бідності. Така «критично-оглядова» робота є першим кроком до оцінки дій, необхідних для подолання бідності на місцевому та регіональному рівнях, а також для вивчення наявних засобів захисту прав жінок під час кризи, зокрема шляхом каталогізації передової практики.

6. Зважаючи на згадане вище та з огляду на потребу покращення економічного становища жінок, Конгрес місцевих та регіональних органів влади закликає місцеві й регіональні органи влади держав-членів Ради Європи:

a. з'ясувати поточну ситуацію, встановивши засоби статистичного аналізу для визначення бідності за рівнем доходу жінок, та виявити проблеми, що виникають унаслідок відсутності доступу в таких сферах як рівень освіти, мовні бар'єри або обмеження на основі віри (скажімо, заборона консультиватися з лікарем протилежної статі);

b. прийняти підхід багаторівневого управління, що має на меті координувати розробку та впровадження заходів на різних територіальних рівнях, уникаючи дублювання;

c. прийняти політичні стратегії та вжити заходи, які не дозволятимуть «новим бідним» – жертвам політики суворої економії – зазнавати «хронічної» бідності з усіма супутніми проблемами, які лягатимуть на плечі таких осіб і їхніх дітей;

d. заохочувати та підтримувати самоорганізацію жінок із метою покращити забезпечення соціальних послуг та створити робочі місця й гарантувати доходи;

² Обговорено та прийнято Конгресом 21 жовтня 2015 року на 2 засіданні (див. документ CG/2015(29)9FINAL, пояснювальна записка), доповідач: Жан-Льюїс ТЕСТУД, Франція (М, ЕРР/СЄ).

e. пропонувати жінкам, які зазнають бідності, безкоштовні послуги у сфері репродуктивного здоров'я, такі як охорона здоров'я матері та дитини, планування сім'ї, запобігання ризикованим абортам та лікування інфекцій та захворювань, у тому числі ВІЛ / СНІД);

f. сприяти стабільним економікам, у яких на першому місці інтереси людей та природи («побутова економіка»), підтверджуючи одночасно цінність жіночої праці та розглядаючи жінок радше як ключ до вирішення багатьох наших соціальних проблем, а не як жертв;

g. підкреслити користь обміну передовим досвідом для того, щоб мати можливість робити відповідні політичні рішення, а також наголосити на вазі поєднання розвитку стабільної економіки з добробутом громадян, ширшого використання міжнародних мереж для обміну інформацією між місцевими й регіональними адміністративними органами;

h. розглянути питання про сприяння урбаністичній агрокультурі в контексті розвитку соціальної та солідарної економіки, покращити харчову безпеку, отримуючи одночасно доходи та збільшуючи можливості працевлаштування жінок;

i. розглянути в довготерміновій перспективі можливість «автоматичного» застосування соціальних та економічних прав, щоб уникнути їх невиконання, особливо для жінок, чий доступ до таких прав може бути обмежений.

Боротьба із щораз більшою бідністю серед жінок: відповідальність місцевих та регіональних органів влади

РЕКОМЕНДАЦІЯ 381 (2015)³

1. Рада Європи активно підтримує ідею права на захист від бідності, зокрема через її переглянуту Європейську соціальну хартію на підставі усвідомлення того, що бідність – це не проблема людей, що страждають від неї, а проблема суспільства в цілому. Однак правдою є й те, що бідність по-різному впливає на різні групи населення. Дослідження бідності за останні кілька десятиліть показало, що надзвичайно важливим є цілісний підхід, який бере до уваги всі залучені аспекти. Вирішальне значення для розробки рішень, пристосованих до конкретних потреб більш вразливих груп населення, таких як жінки та діти, має врахування багатокomпонентних аспектів бідності.

2. У 2007 році Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЄ) попередила свої держави-члени про фемінізацію бідності та запропонувала практичні контрзаходи, які перешкоджатимуть її появі. ПАРЄ також представила заходи щодо боротьби з бідністю та закликала розглянути «першопричини бідності серед жінок» у Резолюції 1800 та Рекомендації 1963 у 2011 році.

3. У своїй праці «Захист прав людини в умовах економічної кризи» (2014 рік) Комісар з прав людини рекомендував державам-членам здійснити оцінки впливу соціально-політичних стратегій та бюджетів на права людини й рівність, сприяти рівності та докласти зусиль задля досягнення мінімальних норм соціального захисту для всіх.

4. Сьогодні саме жінки, що є соціально та економічно вразливіші за чоловіків, перші страждають від наслідків кризи. Вони більше страждають від збідніння, яке ускладнює доступ до їжі, житла, освіти та медичних послуг, призводячи до депривації, а це, своєю чергою, становить перешкоду для повного здійснення прав людини – громадянських, соціальних, культурних чи політичних. Жінки значно більше залежать від роботи органів державної влади як на національному, так і на регіональному або місцевому рівні. Цей факт є достатньою підставою для вивчення потенціалу місцевих та регіональних органів влади у боротьбі з бідністю серед жінок.

5. Конгрес, який дотримується політики гендерного мейнстрімінгу Ради Європи та усвідомлює відповідальність місцевих і регіональних органів влади за захист прав людини та протидію несприятливим наслідкам економічної кризи, підкреслює необхідність визначення механізмів місцевої і регіональної політики, що сприяють «фемінізації» бідності, та оцінювання дій, необхідних для подолання бідності на місцевому й регіональному рівнях, а також вивчення наявних засобів захисту прав жінок під час кризи, зокрема шляхом каталогізації передової практики.

6. Зважаючи на згадане вище та з огляду на потребу покращення економічного становища жінок, Конгрес місцевих та регіональних органів влади закликає держави-члени Ради Європи:

a. систематично враховувати будь-які наслідки для прав людини та особливо для соціальних та економічних прав, що впливають на жінок, під час формування макроекономічної політики разом із принципами гендерного мейнстрімінгу, прийнятими Радою Європи;

b. брати до уваги будь-які наслідки соціальної допомоги на місцевому рівні під час прийняття рішень щодо соціальних витрат;

c. розглянути можливість створення засобів статистичного аналізу для визначення бідності за рівнем доходу жінок та встановлення мінімальних норм соціального захисту або універсальних (вільних від внесків) схем мінімального доходу, які можуть покращити економічне становище жінок;

d. переглянути своє законодавство, щоб індивідуалізувати соціальні та економічні права для розширення можливостей жінок як таких приватних осіб, які часто несуть відповідальність за дітей, позаяк виступають самотніми матерями;

e. підтримувати місцеві та регіональні заходи в цій сфері та прийняти підхід багаторівневого управління під час розробки й реалізації заходів, а також задля мобілізації ресурсів, необхідних для впровадження відповідних програм на місцевому та регіональному рівнях.

³ Обговорено та прийнято Конгресом 21 жовтня 2015 року на 2 засіданні (див. документ CG/2015(29)9FINAL, пояснювальна записка), доповідач: Жан-Льюїс ТЕСТУД, Франція (М, ЕРР/СЄ).

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА⁴

Зміст

Зміст

ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦІЇ.....	2
ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	4
Пояснювальна записка.....	5
1.1. Мета доповіді.....	6
1.2. Уточнення значень.....	6
1.3. Статистика бідності.....	7
II. ГЕНДЕРНИЙ АСПЕКТ БІДНОСТІ ТА СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА.....	7
2.1 Зміни в соціальній політиці: зсув парадигми.....	8
III. ІНСТРУМЕНТИ ТА МЕХАНІЗМИ МІСЦЕВОГО ВРЯДУВАННЯ.....	9
3.1. Передані повноваження.....	9
3.2. Соціальні дії місцевих та регіональних органів влади.....	10
3.3. Соціальні інновації.....	10
IV. РІЗНІ ВИМІРИ БІДНОСТІ СЕРЕД ЖІНОК.....	11
4.1. Бідність та жіночі права людини.....	11
4.2. Бідність та право на гендерну рівність.....	12
4.3. Наслідки економічної кризи.....	13
4.4. Соціальний захист та жінки, що живуть у бідності.....	14
4.5. Жінки і сталий розвиток.....	15
V. ВИСНОВКИ.....	16

I. ВСТУП

1. Ця доповідь надає аналізу та політичним стратегіям, які перебувають на стадії впровадження в Раді Європи та скеровані на подолання фемінізації бідності, місцевого та регіонального масштабів. Економічна криза та заходи суворої економії, які часто заміняли політику соціального захисту з 2010 року, призвели до зростання бідності в Європі. Серед причин зростання показників, пов'язаних із бідністю, – політика суворої економії, яка призвела до скорочення бюджетів соціальних витрат та до реструктуризації економіки.

2. Хоча Рада Європи застерегла своїх членів про фемінізацію бідності ще у 2007 році⁵ та запропонувала практичні контрзаходи, сьогодні жінки знову першими страждають від наслідків кризи. Хоча спершу здавалось, що жертвами були чоловіки, звільнені в промисловому секторі, на сьогоднішній день бачимо, що постраждали передовсім жінки – найбільш соціально та економічно вразлива група.

3. Жінки більше страждають від збідніння, і ця бідність часто перевищує ту, якої зазнають чоловіки. Така ситуація ускладнює доступ до їжі, житла, освіти та медичних послуг. А це, своєю чергою, призводить до депривації, що становить перешкоду для повного здійснення прав людини – громадянських, соціальних, культурних чи політичних. Жінки значно більше залежать від роботи органів державної влади як на національному, так і на регіональному або місцевому рівні. Цей факт є достатньою підставою для вивчення потенціалу місцевих та регіональних органів влади у боротьбі з бідністю серед жінок.

4. Чи свідчить він про те, що існує «фемінізація бідності»? Все залежить від того, яке теоретичне визначення та який підхід обрано для бідності. Не викликає сумнівів й те, що бідність по-різному проявляється дотично до чоловіків та жінок. В умовах довготривалої економічної кризи Рада Європи підтверджує відповідність європейської моделі прав людини та закликає до всезагального доступу до захисту від бідності.

⁴ В основі цієї пояснювальної записки лежить внесок Франсін МЕСТРУМ, членкині міжнародної ради Світового соціального форуму (World Social Forum) та президента організації «Глобальна соціальна справедливість» (Global Social Justice), документ є доступний у Секретаріаті та може бути наданий на вимогу.

⁵ Рекомендація 1800 (2007) Парламентської асамблеї Ради Європи.

5. Ця доповідь є відповіддю на рекомендації Комісара з прав людини в його праці «Захист прав людини в умовах економічної кризи» (2014 рік): здійснити оцінки впливу соціально-політичних стратегій та бюджетів на права людини й рівність, сприяти рівності та докласти зусиль задля досягнення мінімальних норм соціального захисту для всіх. Рада Європи активно підтримує ідею права на захист від бідності, зокрема через свою переглянута Європейську соціальну хартію. Із 2010 року таке право так само пропагували Рада Європи та Європейський Союз у рамках їхнього спільного проекту «Права людей, що живуть у бідності». У 2011 році Парламентська асамблея Ради Європи також представила заходи щодо боротьби з бідністю та закликала розглянути «першопричини бідності серед жінок» (Резолюція 1800 та Рекомендація 1963 (2011)).

1.1. Мета доповіді

6. Метою цієї доповіді є визначення механізмів місцевої і регіональної політики, що сприяють «фемінізації» бідності. У доповіді здійснено оцінку дій, необхідних для подолання бідності на місцевому та регіональному рівнях, а також вивчено наявні засоби захисту прав жінок під час кризи, зокрема шляхом каталогізації передової практики. У ній також запропоновано стратегічні заходи щодо впровадження рівності в політиці соціальної єдності місцевих та регіональних органів влади.

7. У доповіді передусім зосереджуватиметься увага на визначенні та уточненні значень, а тоді розглядатиметься ситуація, яка стосується статистики. Розділ 2 містить огляд гендерних аспектів бідності та обговорення питань соціальної політики. Розділ 3 розглядає інструменти та потенціал органів місцевого самоврядування для подолання бідності, зокрема бідності серед жінок. У розділі 4 більш детально вивчають різні аспекти цієї бідності, охоплюючи права людини та права, закріплені в переглянутій Європейській соціальній хартії Ради Європи, питання рівності, особливо на ринку праці, наслідки кризи та роль соціального забезпечення, сталого розвитку та міграції. У п'ятому та останньому розділі наведено низку рекомендацій щодо захисту жінок від бідності.

1.2. Уточнення значень

8. Значення слова «бідність» здається абсолютно очевидним для більшості людей. Однак за детальнішого вивчення постають важливі відмінності, які часто перешкоджають обрати правильний підхід для подолання такого явища. Для розмежування різних форм та ступенів бідності, таких як крайня, абсолютна та порівняна бідність, бідність за рівнем доходів та багатомірною бідністю, необхідно мати визначення.

9. Важливість питання про терміни та визначення для бідності полягає саме в тому, що майже всі визначення є нормативними і містять відповідь на проблему вже в самому формулюванні. Бідність за рівнем доходів зникне з підвищенням надходжень доходів для людей, що живуть у бідності, тоді як багатомірну бідність можна викоринити лише за допомогою низки заходів у різних сферах (охорона здоров'я, освіта, забезпечення житлом тощо), що не обов'язково братиме до уваги низький дохід.

10. Порівняна бідність, визначена щодо загального добробуту та благополуччя суспільства, у якому вона виникає, на відміну від абсолютної бідності, що враховує лише величину прожиткового мінімуму, свідчить про те, що одним із її аспектів є нерівність. Таким чином, можна виділити основну відмінність. Нерівність, яка зросла майже в кожній країні за останні десятиліття^{6 7}, є відносним поняттям, що не означає існування бідності, якщо ті, хто перебувають унизу ієрархічної драбини, все ще мають дохід, який дозволяє їм провадити достойне життя. Навіть більше – її не завжди вважають проблемою⁸, навіть якщо вона може бути причиною бідності⁹.

11. Щоб уникнути будь-якої плутанини або непорозуміння, у цій доповіді використовуватиметься підхід Європейського Союзу (ЄС), який зосереджується на порівняній бідності. Для ЄС людина бідна, якщо він або вона мають дохід, нижчий ніж 60% від середнього доходу суспільства. Боротьба з бідністю, безсумнівно, означатиме вирішення різних аспектів, типових для окремих людей та сімей, що живуть у бідності.

12. Проте аби зрозуміти та ефективно боротися з бідністю, тут важливо наголосити на відмінності між бідністю за рівнем доходів та багатомірною бідністю, і розглянути, як вони поєднуються з соціальним відторгненням.

13. Бідність за рівнем доходів враховує лише сімейний або індивідуальний дохід, який не відповідає певному пороговому значенню, і значною мірою стосується нездатності реалізувати основні потреби. Багатомірною бідністю, або депривацією, передбачає низку «вимірів», характерних для окремих осіб та сімей, що живуть у бідності: відсутність доступу до медичних послуг, відсутність освіти, відсутність

6 ОЕСР, *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Париж, ОЕСР, 2011.

7 Inequality Watch: www.inequalitywatch.eu (станом на березень 2015 року).

8 Economist, «Does Inequality Matter?», *The Economist*, 16-22 червня 2001, стор. 11-22.

9 Salama, P. & Valier, J., *Pauvretés et inégalités dans le tiers monde*, Paris, La Découverte, 1994, p. 13.

гідного житла та брак участі на ринку праці. Багатомірний підхід охоплює поняття рівня життя, що дуже корисно для розробки політичних стратегій, необхідних для боротьби із соціальним відторгненням.

14. Поняття соціальної відторгнення дозволяє нам розглядати стан бідності за допомогою вивчення процесів, що ведуть радше до відчуження, аніж до вивчення такого поняття як статичної умови. Для деяких авторів¹⁰¹¹ бідність є лише конкретною формою соціального відторгнення, і вони розглядають її як систему взаємопов'язаних видів відторгнення, що охоплюють різні сфери індивідуального та колективного існування.

15. Однак хоча й концепція відторгнення має певну моральну цінність і може використовуватися для вивчення динаміки, пов'язаної з потраплянням у бідність та виходом із неї, вона також може стати всеохопним терміном для обговорення питання бідності за рівнем доходів, безробіття та незахищеності в галузі продовольства, охорони здоров'я або освіти. Іншими словами, це поняття передає загальне руйнування умов життя¹².

1.3. Статистика бідності

16. Ми не володіємо порівняльною статистикою для всієї географічної території, охопленої державами-членами Ради Європи, проте в нас є статистика для 28 країн-членів ЄС. Ми також володіємо даними для кожної країни світу завдяки базі даних Світового банку, але ці цифри базуються на пороговому значенні бідності у розмірі 1,25 долара США на день, що не зовсім актуально для заможних країн Західної Європи. Також у нас є доповіді, подані практично всіма країнами до Організації Об'єднаних Націй (ООН) з нагоди 20-ї річниці Пекінської всесвітньої конференції зі становища жінок 1995 року (Пекін + 20). Перший пункт Платформи дій, прийнятій на цій конференції, стосується жінок та бідності. Доповіді часто містять короткі відомості про динаміку бідності у відповідних країнах, але вони не зазначають застосованої методології чи порогових показників бідності. Відповідно немає сенсу порівнювати ці дані.

II. ГЕНДЕРНИЙ АСПЕКТ БІДНОСТІ ТА СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА

17. В академічних колах ведуться суперечки щодо визначення та самого існування «фемінізації» бідності.

18. У своїй резолюції 2007 року щодо фемінізації бідності Парламентська асамблея Ради Європи зазначила, що «термін «фемінізація бідності» означає, що бідність поширена серед жінок значно частіше, ніж серед чоловіків, їхня бідність більш виражена, ніж у чоловіків, та що бідність серед жінок щоразу зростає»¹³.

19. Ці три чинники важко перевірити, адже бідність за рівнем доходів визначають для домогосподарств, а в нас дуже мало наявної інформації про розподіл доходів у сім'ях. Звичайно, періодично публікують дані про бідність серед жінок, але їх потрібно сприймати з великою обережністю. Скажімо, коли внаслідок визначення їхнього доходу впливає, що 70% жінок є «бідними», залишається без уваги той факт, що велика кількість жінок не має доходу, оскільки вони не є активними на ринку праці, якщо вони живуть у сім'ях, де інший член – їхній чоловік або партнер – може заробити комфортний дохід. Їхню незалежність можна піддати сумніву, але означення таких осіб як «бідних» або уявлення про рівний розподіл доходів у сім'ях не допомагатиме краще збагнути таке явище.

20. Де у нас насправді є статистичні дані, то це у сфері дискримінації щодо жінок, як у галузі охорони здоров'я, освіти, політики, зайнятості, оплати праці, так і в можливості користування майном. Саме «багатомірною» бідність може допомогти нам краще зрозуміти це явище, хоча такий вид дискримінації не обов'язково призводить до бідності. Хоча в початкових школах усе ще менше дівчат, ніж хлопців, це не означає, що дівчата будуть жити в бідності, коли виростуть, а хлопці ні. Так само у сфері культури та традиції попри те, що дівчата часто змушені вступати в ранній шлюб, що є перешкодою для їхньої освіти, незалежності та емансипації, такий факт нічого не говорить нам про те, чи будуть ці жінки бідними.

21. Здається, усі одногласно сходять на тому, що голови жіночих домогосподарств серйозно ризикують зубожіти. Дійсно, для таких жінок ризик набагато вищий, ніж для жінок у нуклеарній сім'ї. Однак варто також наголосити на тому, що більшість самотніх жінок із дітьми не живуть у бідності

10 Atkinson, T., «La pauvreté et l'exclusion sociale en Europe» in Atkinson, T. et al., *Pauvreté et exclusion*, Paris, La Documentation française, 1998.

11 Vranken, J. et al., *Armoede en sociale uitsluiting*, Leuven, Acco, 1998, p. 33.

12 Brisset, C. (ed.), *Pauvretés*, Paris, Hachette, 1996, p. 46.

13 Рада Європи, Парламентська асамблея, Резолюція 1558 (2007), *Фемінізація бідності*.

(66% у ЄС-27)¹⁴. Окрім того, багато жінок у Європі та інших країнах віддають перевагу самотньому життю з дітьми або без них та з меншим доходом, аніж життю у складі подружжя, де домашня робота, домінування та періодичне насильство є нормою¹⁵. Фактично, нам бракує статистичних даних, щоб мати змогу узагальнити інформацію про бідність серед жінок за рівнем доходу.

22. Тому ми повинні дослідити різні аспекти, щодо яких маємо дані і над якими необхідно працювати, аби зменшити ризик бідності серед жінок. Немає жодних розбіжностей у міркуваннях щодо ґендерного аспекту бідності: чоловіки та жінки по-різному зазнають бідності, у неї немає однакових причин і умови для виходу з неї також різні. Такі тези можна проілюструвати трьома прикладами.

23. По-перше, причина бідності містить ґендерний аспект. Очевидно, що для чоловіків ключову роль відіграє втрата працевлаштування та / або виплат. Такі втрати також впливають на жінок, але відіграють роль інші фактори, які не мають нічого спільного з ринком праці. Дуже часто безпосередньою причиною бідності є розлучення, особливо якщо до розставання жінка обмежувалася хатніми справами і мала незначний досвід роботи на ринку праці або не мала такого досвіду зовсім. Ще однією більш розповсюдженою причиною бідності серед жінок є неналежна пенсія через неповну або перервану зайнятість.

24. По-друге, співвідношення між доходом та бідністю також є різним для чоловіків і жінок. Незважаючи на те, що багато жінок має достатньо доходу, щоб уникнути бідності, вони не впевнені в тому, що зможуть ним скористатися передусім через культурні, традиційні та сімейні устої, які зобов'язують жінок віддавати свої доходи голові сім'ї, який згодом вирішує, як їх використовувати. Крім того, дуже часто жінки в першу чергу використовують свої доходи на свої сім'ї: харчування для чоловіків і дітей, освіту для дітей тощо. Нерідко буває й так, що жінки недоїдають у сім'ях, які не повинні зазнавати бідності.

25. Зрештою для того, щоб вийти зі стану бідності ринок праці не завжди є ідеальним рішенням. Жіночі професії занадто часто погано оплачуються, а умови праці незадовільні. Нам потрібно лише поміркувати про вільні зони, де фірми часто звільняються від наявних трудових норм, а жінкам доводиться поєднувати довгий робочий день із виснажливими домашніми справами. В іншому разі жінки матимуть доступ лише до неповної зайнятості і не зароблятимуть достатньо, щоб уникнути бідності. У цих двох випадках головна проблема полягає не стільки у відсутності доступу до ринку праці, скільки в існуванні дискримінації на такому ринку. Отже, саме ґендерна нерівність є джерелом бідності.

26. Крім того, жіноча хатня робота, обсяг якої на 50% більший, ніж тієї, яку виконують чоловіки¹⁶, є неоплачуваною працею, яка навіть не дає їм права на економічні та / або соціальні виплати, незважаючи на життєво важливий характер цієї репродуктивної роботи для економічного зростання та суспільного відтворення. Отже, бідність серед жінок є проблемою, яка виходить за межі їхніх специфічних матеріальних недоліків та пов'язана із загальним соціальним статусом таких осіб у наших суспільствах.

2.1 Зміни в соціальній політиці: зсув парадигми

27. У 1990 році Світовий банк поставив бідність на порядок денний у політиці. У 1995 році викорінення бідності було оголошено пріоритетним завданням співробітництва з ціллю розвитку, а політичні стратегії Світового банку та Міжнародного валютного фонду (МВФ) було відповідно адаптовано в 1999 році. У 2000 році ліквідацію бідності визначили як першочергову ціль розвитку тисячоліття ООН.

28. У ЄС Комісія була змушена відкласти свої програми боротьби з бідністю в 90-х роках після суперечки щодо їхньої правової бази¹⁷. Відповідно в угодах ЄС, які стосуються лише «соціального відторгнення», до того ж ідеться суто про програмні документи, такі як Лісабонська стратегія 2000 року¹⁸ та програма «Європа 2020» 2010 року, відсутні положення про «бідність»¹⁹.

14 Van Lancker, W., «Effects of poverty on the living and working conditions of women and their children» in European Parliament, *Main Causes of Female Poverty*, Workshop for the FEMM Committee, 2015, p. 13. (Ван Ланкер, В., «Вплив бідності на умови життя та праці жінок та їхніх дітей», Основні причини бідності серед жінок, Семінар для Комітету Європейського парламенту із прав жінок та ґендерної рівності, 2015 рік, стор.13).

15 Chant, S., *Gender, Generation and Poverty*. (Чант С., *Ґендер, покоління та бідність*). *Exploring the «Feminisation of Poverty» in Africa, Asia and Latin America*, Cheltenham, Edward Elgar, 2007, p. 113 (Дослідження «фемінізації бідності» в Африці, Азії та Латинській Америці, Челтнем, Едвард Елгар, 2007 рік, стор.113).

16 UNDP, *Human Development Report 1995*, New York/Oxford, Oxford University Press, 1995 (ПРООН, Доповідь про індекс людського розвитку 1995 року, Нью-Йорк/Оксфорд, Оксфорд Юніверсіті Пресс, 1995).

17 Pochet, P., «The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe: A Historical Perspective» in Zeitlin, J. et al., *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels, P.I.E. Peter Lang, 2005.

18 Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000, *Presidency Conclusions* (Європейська Рада в Лісабоні, 23 та 24 березня 2000 року, Висновки голови).

19 Brussels European Council, 17 June 2010, *Presidency Conclusions* (Європейська Рада у Брюсселі, 17 червня 2010 року, Висновки голови).

29. Якщо ми дослідимо те, про що говорили інституції, ми зможемо побачити поступовий, але впевнений перехід від соціального захисту до скорочення бідності. Хоча Світовий банк досить однозначно поставився до такого політичного підходу²⁰, європейські інституції були набагато стриманішими. Це передусім пов'язано з їхніми повноваженнями: єдиний спосіб, у який вони можуть впливати на соціальну політику, полягає в політиці й законодавстві на внутрішньому ринку в межах економічного врядування та конкретних для певної країни рекомендацій, наданих Комісією²¹. Сьогодні соціальну політику завжди визначають у рамках політики суворої економії, як на національному, так і на рівні ЄС. Такі обставини призвели до скорочення допомоги щодо безробіття, вищого пенсійного віку та приватизації пенсійних схем і низки державних послуг. Перехід від соціального забезпечення до політики зменшення рівня бідності стає все більш вираженим²²²³ і не обмежується лише державами-членами ЄС.

30. Сьогодні соціальна політика щораз більше зосереджується на соціальних інвестиціях, тобто на розвитку людського капіталу, активному залученні осіб поза ринком праці та на соціальних інноваціях із різними наслідками в контексті соціальних прав.

31. Ці зміни особливо важливі для жінок, які більше залежні, ніж чоловіки, від послуг, які надають державні органи, для того, щоб пристосувати їхню роль на ринку праці до їхньої ролі у сім'ї.

32. Ці різноманітні чинники цілком виправдовують індивідуальний підхід до бідності серед жінок, навіть якщо ідея «фемінізації» бідності викликає скільки питань, стільки й відповідей. Бідність серед жінок означає не теж саме, що бідність серед чоловіків. Процеси, які запускаються в разі потрапляння в ситуацію бідності та виходу з неї, різні для кожної статі і вимагають конкретних заходів.

33. Ця доповідь не має на меті бути вичерпною; вона обмежується висвітленням чинників, що особливо важливі для політики боротьби з бідністю на місцевому та регіональному рівні.

III. ІНСТРУМЕНТИ ТА МЕХАНІЗМИ МІСЦЕВОГО ВРЯДУВАННЯ

3.1. Передані повноваження

34. Не можна надати жодних загальних коментарів щодо повноважень органів місцевого самоврядування для боротьби з бідністю, оскільки вони відрізняються залежно від конституційного ладу відповідної країни.

35. Ці повноваження можуть походити з федеральної системи, у якій федеральні держави наділено певними повноваженнями, винятковими або спільними, у різних сферах. Вони також виникають унаслідок делегування, згідно якого центральний уряд передає певні завдання регіонам та муніципалітетам. Окрім того, місцеві та регіональні органи влади можуть завжди доповнювати роботу центральної влади й брати конкретні ініціативи в обраних сферах, за умови, що такі органи отримають супутнє фінансування цих проектів.

36. Практично всі місцеві та регіональні органи влади мають соціальні обов'язки – у сфері освіти, охорони здоров'я, житлового забезпечення, громадського транспорту чи соціальної допомоги. Здебільшого ці сфери охоплюють права людини, закріплені в конституціях або міжнародних правових документах із прав людини. Конгрес місцевих та регіональних влад вже заявив про свою позицію щодо ролі місцевого самоврядування у здійсненні прав людини²⁴.

37. Що стосується потенціалу місцевих та регіональних органів влади для здійснення ефективних дій у соціальній сфері, ми не повинні забувати про ключову роль міст у глобалізації. Місцеві органи влади щоразу розглядають як випробувальний майданчик для нових посткризових політичних стратегій і сучасних форм партисипативного управління²⁵. Будучи у безпосередньому контакті з повсякденним життям громадян, такі органи також здатні відігравати міжнародну роль та сприяти формам співпраці,

20 World Bank, *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, New York, Oxford University Press, 1997 (Світовий банк, *Доповідь про світовий розвиток 1997 року: Держава у світі, що змінюється*, Нью-Йорк, Оксфорд, Юніверсіті Пресс, 1997).

21 Європейська комісія, *Економічне врядування*, станом на 14 березня 2015 року: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm

22 Vanhercke, B., «Is the „Social dimension of Europe 2020“ an oxymoron?» in Degryse, C. et al., *Social Developments in the European Union 2010*, Brussels, OSE and ETUI.

23 Council of Europe, *Conference on the future of the protection of social rights in Europe*, background paper, Belgian Chairmanship of the Council of Europe, 2015 (Рада Європи, Конференція про майбутнє захисту соціальних прав у Європі, допоміжні матеріали, керівництво Бельгії в Раді Європи, 2015).

http://www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/Background_Paper_DEF_EN.pdf

24 Конгрес місцевих та регіональних влад, «Роль місцевих та регіональних органів влади у здійсненні прав людини», Рекомендація 280 (2010), переглянута, 2011 рік.

25 Sassen, S., *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*, Princeton, Princeton University Press, 2006.

які можуть важче впроваджуватись на національному рівні²⁶. Доцільно згадати, що муніципалітети відіграють провідну роль у сталому розвитку.

38. Звичайно, цей потенціал залежатиме від ресурсів, наявних у місцевих та регіональних органах влади. Тут визначальним чинником буде бюджетна автономія та / або перерозподіл доходів від центрального уряду.

3.2. Соціальні дії місцевих та регіональних органів влади

39. У деяких державах існує прогалина між соціальним забезпеченням, організованим на національному рівні, з одного боку, та соціальною допомогою, організованою на місцевому рівні, з іншого. З огляду на зміну парадигми, згаданої в розділі 2.1 вище, очевидно, що роль місцевих та регіональних органів влади в наданні допомоги людям, що живуть в бідності, стає дедалі важливішою. Завдяки контакту таких органів із повсякденним життям згаданих людей, їхній обізнаності із соціально-економічною ситуацією на місцях та їхній близькості до організацій громадянського суспільства місцеві та регіональні органи влади перебувають в особливо вдалому становищі для того, щоб забезпечити відповідність соціального забезпечення фактичному попиту.

40. Варто наголосити на двох ключових питаннях соціальної політики на місцевому рівні. По-перше, вона не буде успішною, якщо уряд не підійде до проблеми з точки зору багаторівневої системи управління, поділяючи обов'язки щодо прийняття рішень та реалізації. Тому доцільно шукати синергію та уникати не лише дублювання та фрагментації, а й передачі обов'язків без передачі необхідних ресурсів. По-друге, соціальна політика також зазнає невдачі, якщо не вийде за межі короткотермінових проєктів та не застосує структурного підходу, здатного забезпечити довготривалий захист від бідності.

3.3. Соціальні інновації

41. Порівняно нове поняття «соціальні інновації» надає соціальній дії на місцевому рівні значний потенціал, що пов'язано як із перевагами, так і з недоліками. Цю концепцію було впроваджено громадськими силами, що діють на місцевому рівні, для зміцнення соціальної єдності та відновлення солідарності в межах суспільства. Мета полягає в заохоченні громадян брати справу у свої руки та організовувати послуги, яких вони потребують.

42. Ідея була продовжена ЄС у програмі «Європа 2020»²⁷. Для ЄС соціальні інновації визначають як «соціальні як у своїх цілях, так і за своїми засобами [...] нові ідеї (продукти, послуги та моделі), які одночасно відповідають соціальним потребам (ефективніше за альтернативні рішення) і створюють нові соціальні відносини або співробітництво». Ці інновації не лише дають користь суспільству, а й підвищують здатність суспільства діяти. Європейська комісія розрізняє три категорії інновацій: інновації від самих членів суспільства на місцевому рівні; більш широкий рівень, що розмиває соціальні та економічні кордони; і «системні інновації, які принципово змінюють позиції та цінності»²⁸.

43. Концепція соціальних інновацій відкриває нові шляхи співпраці між місцевими органами влади та громадянським суспільством. У багатьох містах вона зазнала великого успіху, особливо в Бельгії та Нідерландах, і ранній аналіз підтвердив її значний потенціал, а також можливі ризики. До таких ризиків належать, зокрема, два. По-перше, якщо громадяни дійсно можуть взяти справи у свої руки та організувати необхідні їм послуги, соціальні інновації не можуть бути альтернативою державним органам, що зазнали невдачі, коли йдеться про соціальні послуги. Робота, яку виконуватиме громадськість, буде добровільною, і очевидним є те, що хоча вона і полягатиме в догляді, знову саме жінки займатимуться нею. По-друге, існує ризик постання ієрархічних та / або виняткових громад, які не поважають основоположних прав людини. Крім того, оцінювання, здійснене Нідерландами, показує, що найкращі ініціативи приймають у співпраці з місцевими радами. Необхідно уникати передання в руки громади справи догляду або покладення відповідальності знову на сім'ї.

44. Існують значні переваги для кооперативного підходу та незліченні способи надання місцевими радами допомоги для громад, у тому числі для жінок, що живуть у бідності: невеликі гранти, професійні ноу-хау, місця для зустрічей, допомога в бухгалтерському обліку, допомога під час створення кооперативів, пояснення норм техніки безпеки та забезпечення обладнанням.

45. Що стосується самих ініціатив, то єдиними обмеженнями є увага та творчість залучених громад: дитячі садочки, мовні заняття, навчання, спільне користування автомобілями, житло, групові

²⁶ World Economic Forum, *Everybody's Business: Strengthening International Cooperation in a More Interdependent World, Report of the Global Redesign Initiative*, Geneva, WEF, 2010 (Всесвітній економічний форум, «Стосується кожного: зміцнення міжнародного співробітництва в більш взаємозалежному світі», доповідь Ініціативи «Глобальні зміни», Женева, ВЕФ, 2010 рік).

²⁷ Brussels European Council, 17 June 2010, *Presidency Conclusions* (Європейська Рада в Брюсселі, 17 червня 2010 року, Висновки голови).

²⁸ European Commission, *Strengthening social innovation in Europe*, Brussels, 2012 (Європейська комісія, «Посилення соціальних інновацій у Європі», Брюссель, 2012).

закупівлі, шкільне харчування тощо. Всі ці ініціативи здатні забезпечувати прибуток і робочі місця, особливо для жінок.

IV. РІЗНІ ВИМІРИ БІДНОСТІ СЕРЕД ЖІНОК

4.1. Бідність та жіночі права людини

46. Бідність є причиною та водночас наслідком порушення прав людини²⁹. Якщо ми хочемо ліквідувати бідність, нам потрібно брати до уваги права людини.

47. Багато правових документів може служити довідниками, починаючи із Загальної декларації прав людини 1948 року, яка передбачає, що «кожна людина, як член суспільства, має право на соціальне забезпечення» (стаття 22), та Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права 1966 року, який містить вичерпний перелік прав, яких треба дотримуватись, які належить захищати та впроваджувати окремим країнам, а також через міжнародне співробітництво.

48. Найбільш відповідним документом є Конвенція 1979 року про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, яка в статті 3 передбачає, що «держави-учасниці вживають у всіх галузях, і зокрема в політичній, соціальній, економічній і культурній галузях, усіх відповідних заходів, включаючи законодавчі, для забезпечення всебічного розвитку і прогресу жінок, із тим щоб гарантувати їм здійснення і користування правами людини та основними свободами на основі рівності з чоловіками». Стаття 11 визначає право на соціальне забезпечення, пенсію та соціальні послуги.

49. Серед правових документів Ради Європи переглянута Європейська соціальна хартія 1996 року підтверджує право на соціальне забезпечення та соціальну допомогу (статті 12 і 13), а також на захист від бідності та соціальної відчуженості (стаття 30).

50. Окрім цих правових документів, які були ратифіковані практично всіма державами-членами Ради Європи, у Декларації та Платформі дій, прийнятих консенсусом на Всесвітній конференції ООН зі становища жінок у Пекіні 1995 року, держави-члени підтвердили свою прихильність до «рівних прав та притаманної людської гідності жінок і чоловіків» і до «забезпечення повного здійснення прав жінок» (пункти 8 і 9). У пункті 14 повторюється, що «права жінок є правами людини». Платформа дій зосереджується на бідності у своїй першій стратегічній цілі³⁰. Організація Об'єднаних Націй відзначає 20-у річницю цієї конференції в 2015 році.

51. У 2012 році Рада ООН з прав людини підтвердила верховенство прав людини над заходами суворої економії. Схожим чином Європейський комітет соціальних прав (ECSR) підтвердив, що Греція повинна дотримуватись Європейської соціальної хартії. Конституційні суди Латвії, Литви та Португалії також змусили свої уряди підтримувати конституційні стандарти у сфері соціальних й економічних прав^{31 32}.

52. Варто наголосити на цих принципах, оскільки сучасна політика суворої економії дуже часто призводить до розладу в системі соціальних послуг, значної гнучкості трудового законодавства («нульові контракти» в Сполученому Королівстві), вимикання електроенергії (наприклад у Греції), порушення права на житло (в Іспанії) тощо. Ці заходи неминуче впливають на найслабших та найвразливіших членів суспільства, а жінки у цьому списку стоять на першому місці.

53. У Бельгії в указі від 12 травня 2004 року про соціальну політику на місцевому рівні йдеться про те, що мета законодавства про соціальну допомогу полягає в більш ефективному забезпеченні всіх основоположних прав громадян, встановлених Конституцією. З цією метою місцеві установи (державні центри соціального забезпечення) за необхідності отримують додаткові ресурси від міських або муніципальних рад. Проте уряд Фландрії нещодавно вирішив зробити ці установи частиною місцевого самоврядування, що може поставити під загрозу такий захист прав через зміну політичної більшості.

29 Sepulveda, M. and Nyst, C., *The Human Rights Approach to Social Protection*, Ministry of Foreign Affairs, Finland, Erweko Oy, 2012, p.17 (Сепулведа М. та Нист К., «Правозахисний підхід до соціального забезпечення», Міністерство зовнішніх справ, Фінляндія, Ервеко Оу, 2012, стор.17).

30 Організація Об'єднаних Націй, *Доповідь Четвертої всесвітньої конференції зі становища жінок*, Пекін, 1995 рік, A / CONF.171 / 13.

31 Council of Europe, Commissioner for Human Rights, *Safeguarding human rights in times of economic crisis*, Strasbourg, 2014 (Рада Європи, Комісар з прав людини, «Захист прав людини в умовах економічної кризи», Страсбург, 2014 рік).

32 Council of Europe, *Conference on the future of the protection of social rights in Europe*, background paper, Belgian Chairmanship of the Council of Europe, 2015 (Рада Європи, Конференція про майбутнє захисту соціальних прав в Європі, допоміжні матеріали, керівництво Бельгії у Раді Європи, 2015):

http://www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/Background_Paper_DEF_EN.pdf

4.2. Бідність та право на гендерну рівність

54. Гендерна рівність є основною вимогою щодо прав людини та фундаментальним елементом демократії. З цієї причини міжнародні організації та значна більшість їхніх держав-членів прагнуть досягти гендерної рівності за допомогою безлічі конкретних заходів.

55. Принцип, до якого давно спонукали, у тому числі й Конгрес місцевих та регіональних влад, – це гендерний мейнстрімінг, який визначають як «(ре)організацію, вдосконалення, розробку та оцінку політичних процесів, із метою включення аспекту гендерної рівності до всіх стратегій на всіх рівнях та стадіях за участю суб'єктів, які зазвичай беруть участь у прийнятті політичних рішень»³³.

56. Цей принцип також був закріплений ООН в Платформі дій, прийнятій на конференції у Пекіні в 1995 році. Безсумнівно, гендерний мейнстрімінг є найкращим способом пропагування гендерної рівності. Проте також зрозуміло, що для жінок, які живуть у бідності, деякі сфери політики є актуальнішими за інші. Незважаючи на те, що правовий статус жінок протягом останніх десятиліть значно покращився, на жаль, дискримінація досі існує і значною мірою пояснює, чому жінки настільки вразливі до бідності.

57. Серед сфер, які в першу чергу спадають на думку, – рівень жіночої участі в робочій силі, виплати та пенсії. Для покращення доступу до (і позиції в контексті) соціальних прав також бажано, щоб вони більше займалися політикою на місцевому, національному та глобальному рівнях. Розширення повноважень жінок, особливо в економічній та фінансовій сферах, безпосередньо залежить від цього.

58. Що стосується рівня участі жінок у робочій силі, то в Північній Європі (Північні та Прибалтійські країни) гендерний розрив складає лише 6%, на противагу 31% на Мальті та 43% в Туреччині³⁴. Занадто часто жінки працюють неповний робочий день, на неофіційній та нестабільній роботі, що пояснює їхні низькі доходи; такий статус є наслідком нижчого рівня освіти, адже їм доводилося піклуватися про своїх маленьких дітей. Не менш важливим є той факт, що в наших суспільствах досі існують традиційні та культурні стереотипи.

59. У більшості держав-членів ЄЕК (ООН) гендерний розрив становить понад 15%. Хоча заробітна платня незмінно нижча в секторах, де переважають жінки, варто зазначити, що навіть за роботу, пов'язану з обслугою, жінками платять менше, ніж чоловікам (чоловіки-швейцари, наприклад, отримують кращу платню за покоївок та прибиральниць)³⁵. В інших країнах гендерний розрив може зменшуватися не тому, що покращується становище жінок, а тому що погіршується становище чоловіків.

60. Ще одна помітна прогалина існує на ринку праці між матерями та жінками без дітей, що перебувають на утриманні. Цей розрив обмежений там, де є лише одна дитина, але у випадку з двома чи трьома дітьми його не можна розглядати інакше як тягар материнства³⁶.

61. Насамкінець, саме через неповну або перервану кар'єру разом із низькою заробітною платнею, пенсій у багатьох випадках недостатньо, щоб врятувати жінок від бідності, а гендерний розрив у країнах ЄС становить 39%³⁷.

62. Ці порушення рівності та соціальних й економічних прав показують, що жінки насправді є набагато вразливішими за чоловіків, і тому, ймовірно, зубожіють. Чоловіки є такими ж вразливими, якщо працюють неповний робочий день або мають нестабільну роботу. Проте дискримінація щодо жінок та їхня нижча заробітна платня змушують їх особливо зазнавати бідності.

63. Недостатня рівність між жінками в умовах бідності та чоловіками в умовах бідності пов'язана з ще однією нерівністю. Вражає те, як багато сказано про бідність серед жінок, що (бідні) жінки сприятимуть соціальній єдності, допомагаючи організувати соціальні послуги, працювати у сфері запобігання злочинності серед дітей, зловживанню наркотиками та вуличному насильству тощо³⁸. У сучасній

33 Congress of Local and Regional Authorities, *Gender mainstreaming at local and regional level: a strategy to promote equality between women and men in cities and regions*, report by Ms B.M. Lövgren, 2004 (Конгрес місцевих та регіональних влад, «Гендерний мейнстрімінг на місцевому та регіональному рівнях: стратегія з метою сприяння рівності між жінками та чоловіками у містах та регіонах», доповідь пані Б.М. Левгрєн, 2004).

34 United Nations Economic and Social Council, Economic Commission for Europe, *Gender-sensitive economic and social policies to support the empowerment of women and girls in the ECE region*, Doc. ECE/AC.28/2014/5, 22 August 2014 (Економічна і соціальна рада Організації Об'єднаних Націй, Європейська економічна комісія, «Гендерно-чутлива економічна та соціальна політика, спрямована на підтримку розширення можливостей жінок та дівчат в регіоні ЄЕК», Док. ECE / AC.28 / 2014/5, 22 серпня 2014 року).

35 Там само.

36 Grimshaw, D. and Rubery, J., *The Motherhood Pay Gap*, Geneva, ILO, 2015.

37 United Nations Economic and Social Council, Economic Commission for Europe, *Gender-sensitive economic and social policies to support the empowerment of women and girls in the ECE region*, Doc. ECE/AC.28/2014/5, 22 August 2014 (Економічна і соціальна рада Організації Об'єднаних Націй, Європейська економічна комісія, «Гендерно-чутлива економічна та соціальна політика, спрямована на підтримку розширення можливостей жінок та дівчат в регіоні ЄЕК», Док. ECE/AC.28/2014/5, 22 серпня 2014 року).

38 Mestrum, F., «Femmes pauvres et biens publics», *Chronique Féministe*, № 71/72, лютий/травень 2000 року.

Європі існує тенденція очікувати від жінок як «репродуктивної» роботи вдома, так і послуг, які надавала раніше (соціальна) держава. Можна сказати, що в стратегіях, спрямованих на боротьбу з бідністю жінок, жінки виступають як частина засобів, так і кінцева мета.

64. Місцеві та регіональні органи влади повинні відігравати важливу роль, оскільки існує ціла низка способів просування та вимірювання гендерної рівності: (тимчасова) політика позитивної дискримінації, атестація підприємств із політикою рівності, пункти договорів про державні закупівлі для заохочення таких підприємств, заохочувальні стимули для кар'єри жінок у галузі науки та технологій, доплати за відпустки для батька після народження дитини, автоматичне застосування соціальних прав, щоб уникнути їхнього невиконання тощо.

65. У 2006 році Рада європейських муніципалітетів і регіонів (РЄМР), європейське об'єднання національних асоціацій із 41 країни, прийняла «Європейську хартію рівності жінок і чоловіків у житті місцевих громад», яку зараз ратифікує понад тисяча муніципалітетів. На веб-сайті організації наведено безліч прикладів передової практики.

4.3. Наслідки економічної кризи

66. Економічна криза суттєво вплинула на бюджети держав-членів і особливо на соціальні витрати. Спершу соціальні видатки зростали у відповідь на кризу, а потім знизилися з 2009/2010 років. Незважаючи на те, що соціальні виплати, як видається, зросли у відсотках від ВВП (валовий внутрішній продукт), у багатьох випадках таке зростання насправді пояснюється падінням ВВП за той самий період³⁹.

67. Бідність суттєво зросла, особливо в країнах ЄС. За оцінками, 24,5% населення ЄС перебуває під загрозою бідності. Бідність за рівнем доходів впливає на 17% населення, а 9,6% зазнають тяжкої матеріальної депривації⁴⁰. Заходи суворої економії не повинні порушувати соціальних та економічних прав громадян, а регресивні заходи заборонено.

68. Жінки особливо сильно постраждали від кризи внаслідок безробіття та умов на ринку праці, з одного боку, а з іншого – через розлад соціальних послуг, від яких вони набагато більш залежні, ніж чоловіки.

69. Набагато більше жінок, ніж чоловіків, працює в «нетипових» секторах (неповний робочий день, тимчасова робота, працевлаштування без укладання договору та ін.), які є найменш оплачувані. Якщо ці жінки є головами домогосподарств із дітьми на утриманні, їм не уникнути бідності. Навіть повна зайнятість із мінімальною заробітною платнею є недостатньою для одиноких матерів: із усіх країн ЄС лише в Чеській Республіці, Ірландії, Нідерландах, Польщі та Сполученому Королівстві вони можуть уникнути бідності⁴¹.

70. Що стосується соціальних послуг, то вони далекі від належних і часто надто дорогі. У багатьох країнах діти безробітних матерів не мають доступу до дитсадків (такі матері, як наслідок, не можуть відвідувати співбесіди, скажімо). У Росії дитячі садки не доступні для дітей, віком до трьох років: матері отримують виплати лише півтора року, залишаючись без засобів для догляду за дітьми упродовж подальших півтора року.

71. У більшості країнах, які дотримуються політики суворої економії, сфери освіти, охорони здоров'я, громадського транспорту та житлових послуг зазнали суттєвого скорочення. Занадто часто жінки не мають ресурсів для користування такими послугами на приватному ринку⁴². В Іспанії близько мільйона людей втратили доступ до медичних послуг. Тому пріоритетно та надзвичайно важливо – пропонувати жінкам, які зазнають бідності, безкоштовні послуги у сфері репродуктивного здоров'я (такі як охорона здоров'я матері та дитини, планування сім'ї, запобігання ризикованим абортам та лікування інфекцій і захворювань, у тому числі ВІЛ / СНІД).

72. Часто єдине, що залишається, – це дотримуватися принципу «зроби сам», тобто жінка змушена самостійно забезпечувати себе, наскільки це можливо, послугами, яких їй бракує. Яким би страшним не здавалося таке рішення на перший погляд, воно все ж таки перспективне для майбутнього та для соціальної політики на місцевому рівні, оскільки якщо жінки самоорганізуються, у муніципалітетів є численні варіанти надання допомоги: гранти на приміщення, навчання, професійна допомога тощо. Звичайно, ніщо не заважає місцевим та регіональним органам влади організувати послуги, які

39 OECD, *Social Spending after the Crisis*, 2012 (OECD, «Соціальні витрати після кризи», 2012).

40 Eurostat, *People at risk of poverty or social exclusion*, March 2014 (Євростат, «Люди під ризиком бідності або соціального відторгнення», березень 2014 р.).

41 Van Lancker, W., «Effects of poverty on the living and working conditions of women and their children» in European Parliament, *Main Causes of Female Poverty*, Workshop for the FEMM Committee, 2015, p. 26 (Ван Ланкер, В., «Вплив бідності на умови життя та працю жінок та їхніх дітей», Основні причини бідності серед жінок, Семінар для Комітету Європейського парламенту із прав жінок та гендерної рівності, 2015 рік, стор.26).

42 Організація Об'єднаних Націй, «Гендерна рівність та сталий розвиток», Жінки ООН, Нью-Йорк, 2014, стор. 51-52.

національні органи перестали надавати чи оплачувати. Необхідно уникати випадків, коли державні чи приватні фірми звільняють своїх працівниць та знову приймають їх як самозайнятих осіб.

73. Можна знайти вирішення для того, щоб не дозволити жінкам вдаватися до набагато серйозніших рішень, таких як життя на вулиці, навіть із дітьми, заняття проституцією чи еміграція. Місцеві та регіональні органи влади несуть велику відповідальність у цій сфері. Оскільки бідність, спричинена кризою, – це «нова» бідність, завдання органів влади – забезпечити, аби ця бідність не перетворилася на бідність покоління, щоб люди, зазнаючи бідності, не стали безхатченками та не жили на вулицях із дітьми і щоб «культура бідності» не набула розвитку. Запобіжні заходи також допоможуть уникнути великих витрат на подальшу реінтеграцію.

4.4. Соціальний захист та жінки, що живуть у бідності

74. У більшості наших країн соціальне забезпечення – система, яка значною мірою спирається на страхування на випадок нестабільності та невдач в житті (хвороба, травма на робочому місці, безробіття) та старість – призначена для працездатного населення. Хоча спершу жінки, які не працюють, мали «похідні» права, сьогодні більшість прав стають особистими. Однак проблеми залишаються, особливо ті, що стосуються пенсій.

75. Іншою особливістю наших систем соціального захисту є відмінність між такою системою страхування для працездатних людей та системою соціальної допомоги людям за межами ринку праці, які не мають достатніх ресурсів для гідного життя. До них належать, зокрема, діти та люди похилого віку, а також люди з хронічними захворюваннями чи обмеженими можливостями. Системи соціального забезпечення, як правило, є національною відповідальністю, тоді як схеми соціальної допомоги перебувають у розпорядженні місцевих та / або регіональних органів влади.

76. Системи соціального забезпечення зазнавали гендерної критики ще в 1980-х роках⁴³. Ці системи зазвичай брали за орієнтир нуклеарну сім'ю, у якій батько – годувальник, а мати виконує домашню роботу. Панівна економічна система на той час не враховувала – ні концептуально, ні з точки зору розрахунків – репродуктивну роботу, яку виконують жінки в домі.

77. Ситуація в наші дні дуже відрізняється. По-перше, вагома частка жінок присутня на ринку праці та водночас і далі відповідає за репродуктивну роботу. По-друге, саме жінки, що живуть у бідності, – як вдома, так і за кордоном – надають допомогу жінкам середнього і вищого класу в догляді за дітьми та домогосподарствами. Нарешті значно зросла кількість одиноких матерів, що збільшує ризик бідності через численні вимоги до таких жінок та невідповідність їхніх доходів.

78. Справа в тому, що через своє становище на ринку праці або за його межами й численні вимоги до одиноких матерів більшість із них потребує соціальної допомоги. Їхні доходи залежать від соціальних виплат набагато більше, ніж доходи чоловіків⁴⁴. Оскільки системи соціального забезпечення дедалі більше руйнуються, важливо запровадити загальнодоступні схеми мінімального доходу⁴⁵. Одинокі матері підлягають різним методам перевірки матеріального становища, через які система прагне виявити будь-який можливий дохід, вони отримують штрафні санкції, якщо виявиться, що такі особи мають співмешканців (а це призводить до урізання виплат, які належать такій категорії жінок), і таким чином знову опиняються в ситуації позбавлення економічних та фінансових прав. У країнах ЄС соціальної допомоги одиноким матерям не достатньо, щоб вберегти їх від бідності, за винятком Данії та Ірландії⁴⁶.

79. Було впроваджено політику активізації, у тому числі у формі професійного навчання. Це дуже позитивний крок, якщо, звичайно, він передбачає вирішення наявних проблем для жінок, що живуть у бідності: догляд за дітьми, житло, громадський транспорт та становище жінок на ринку праці. Для наглядного прикладу нам потрібно лише уявити жінку, яка не може подати заявки на вакансію, якщо тільки не з'явиться зі своїми трьома дітьми, жінок, які повинні працювати, коли їхні діти приходять зі школи або лягають спати (наприклад офісні прибиральниці або охорона в супермаркеті), а також жінок, які працюють пізно і повинні долати довгі, а іноді й небезпечні відстані, повертаючись додому в передмістя.

43 Williams, F., *Social Policy: A Critical Introduction: Issues of Race, Gender and Class*, Cambridge, Polity Press, 1989.

44 Perrons, D., «The effects of the crisis on female poverty» in European Parliament, *Main Causes of Female Poverty*, Workshop for the FEMM Committee, 2015, p. 53 (Перронс Д. «Вплив кризи на бідність серед жінок», «Основні причини бідності серед жінок», семінар для Комітету з прав жінок і гендерної рівності, 2015, стор.53).

45 European Commission, *Toward adequate and accessible Minimum Income Schemes in Europe*, EMIN, Brussels, 2015 (*Європейська комісія, «На шляху до належних та доступних схем мінімальних доходів у Європі», EMIN (Європейська мережа мінімального доходу), Брюссель, 2015*).

46 Van Lancker, W., «Effects of poverty on the living and working conditions of women and their children» in European Parliament, *Main Causes of Female Poverty*, Workshop for the FEMM Committee, 2015, p. 13 (Ван Ланкер, В., «Вплив бідності на умови життя та працю жінок та їхніх дітей», Основні причини бідності серед жінок, Семінар для Комітету Європейського парламенту із прав жінок та гендерної рівності, 2015 рік).

80. Це ще одна сфера, у якій місцеві та регіональні органи влади можуть відігравати ключову роль, по-перше, узгоджуючи роботу з національними органами влади, щоб запобігти скороченню витрат на соціальне забезпечення, якщо громадяни згодом повинні подати заяву на соціальну допомогу на місцевому рівні (саме так трапилось у Бельгії зі скасуванням деякої допомоги у зв'язку з безробіттям), по-друге, впроваджуючи політику активізації без застосування штрафних санкцій для жінок, що живуть у бідності, по-третє, вивчаючи фактичні транспортні та житлові умови жінок, що перебувають у бідності, на їхніх територіях.

4.5. Жінки і сталий розвиток

81. Зміна клімату є сьогодні прямою загрозою для життя на нашій планеті, і ми знаємо, що його несприятливі наслідки набагато більше відчувають вразливі особи та громади, в тому числі жінки. За даними Організації Об'єднаних Націй, ризик смерті від стихійного лиха набагато вищий для жінок, ніж для чоловіки, а причина такої вразливості жінок знову ж таки в їхньому маргіналізованому соціальному становищі та браку влади⁴⁷.

82. Однак ми зараз усвідомлюємо, що вирішення кліматичних проблем заангажує жінок так само, як і поводження з побутовими відходами, зменшення забруднення домашніх господарств або надання доступу до безпечної їжі. З'являється дедалі більше синергій між гендерною рівністю та економічною стабільністю. Для прикладу, більш ніж ймовірно, що коли б жінкам було надано більше права голосу в державному управлінні, було б більше інвестицій в охорону здоров'я дітей, харчування та відповідні екологічні заходи⁴⁸.

83. Проблема, яку потрібно вирішити, полягає в тому, що репродуктивну роботу жінок у домашньому господарстві сприймають як таку, що перебуває за межами економічної системи. Якби жінки отримували за цю роботу платню або якби її справжню цінність визнавали, вплив жінок на довкілля був би також більш очевидним. Монетизація цієї роботи збільшила б ВВП (до 70%)⁴⁹, до того ж сектори, у яких працюють жінки, належать до тих, які найменше забруднюють навколишнє середовище (догляд). Просування побутової економіки було б у кожному разі хорошим рішенням для жінок, що живуть у бідності, та для суспільства.

84. Харчова безпека є ключовим питанням завдяки своїй важливості для жінок, що живуть у бідності, та ролі, яку можуть відігравати у цій ситуації місцеві органи влади. Ця концепція стосується виробництва харчової продукції, яка на перший план висуває потреби населення та фізичний і економічний доступ до безпечної та хорошої їжі. Іншими словами, це щось на зразок стійкого сільського господарства, яке, безперечно, можна практикувати в містах та / або на їхніх околицях. Це рішення, яке активно пропагують рухи «переходу». Уникаючи стереотипізації жінок та їхньої «репродуктивної роботи», ця урбаністична агрокультура є чудовим способом допомогти в подоланні бідності шляхом створення робочих місць та доходів і пропагуванні сталого розвитку та сільського господарства⁵⁰, особливо коли ані приватний сектор, ані державний сектор не дають жінкам – а вони часто не мають достатньо кваліфікації у технологічному секторі – реальних можливостей працевлаштування.

85. Урбаністичну агрокультуру потрібно розглядати в контексті розвитку соціальної та солідарної економіки. Вона не лише орієнтована на жінок, завдяки своїй філософії та гнучкості урбаністична агрокультура завжди надає більше можливостей для працевлаштування жінок. Різноманітні приклади урбаністичної агрокультури вже існують, хоч вони і не обов'язково орієнтовані на жінок, що зазнають бідності. Їхньою відмінною рисою є безпосередній контроль із боку самих же громадян, що є справжньою відповіддю громадянам, які живуть у бідності. Якщо сьогодні людям, що живуть у бідності, ймовірно, не вистачає ресурсів, щоб придбати безпечну їжу, у них, швидше за все, є засоби, щоб вирощувати її самим. Якщо жінки приймуть рішення зайнятися цим, у них розширяться можливості в економічному плані та це дозволить застосувати знання, знехтувані в іншому випадку. Аналогічно це може допомогти жінці, партнер якої емігрував та яка залишилась сама. Державні органи влади повинні відігравати цілком очевидну роль, надаючи землю, що пустує, розробляючи невеликі гранти на закупівлю насіння та обладнання, організовуючи ринки тощо.

47 Організація Об'єднаних Націй, «Гендерна рівність та сталий розвиток», Жінки ООН, Нью-Йорк, 2014.

48 Там само.

49 UNDP, *Human Development Report 1995*, New York/Oxford, Oxford University Press, 1995 (ПРООН, доповідь про індекс людського розвитку 1995 року, Нью-Йорк/Оксфорд, Оксфорд Юніверситі Пресс, 1995).

50 Boulianne, M., «L'agriculture urbaine au sein des jardins collectifs québécois. Empowerment des femmes ou «domestication de l'espace public», *Erudit*, Випуск 25, № 1, 2001:

<http://www.erudit.org/revue/as/2001/v25/n1/000210ar.pdf>.

4.6. Жінки та міграція

86. Міграційні потоки помітно змінилися за останні кілька десятиліть. Міграція 1960-х та 1970-х років не викликала жодних реальних проблем через швидку та загалом успішну інтеграцію на ринку праці, натомість сучасні мігранти до найбагатших європейських країн часто є біженцями з економічних мотивів та особами, які прагнуть уникнути дискримінації, а часто й насильства у своїх країнах. Це, зокрема, стосується населення ромів.

87. Більш ранні групи мігрантів (за винятком старших членів), як правило, не мають жодних проблем із бідністю. Проте більш пізні групи зіштовхуються з серйозними проблемами. У нас немає жодних точних даних, по-перше, через згадану вище проблему відсутності гендерно-обумовлених даних для жінок, а по-друге, через те, що деякі країни забороняють статистичні дані за національною ознакою або культурою особи чи домогосподарства. Проте ми знаємо, що дедалі більше жінок емігрують, і цей потік із країн Східної та Південної Європи зростає.

88. Тут культурні та релігійні проблеми часто виходять на перший план. Багатьох жінок відсилають додому, також вони часто не володіють мовою, і тому проблем бідності не фіксують. Звідси випливає неминуча проблема виховання дітей та неможливість говорити зі своїми батьками про проблеми, із якими діти зіштовхуються в школі. Також можуть виникати проблеми зі здоров'ям через відсутність доступу внаслідок мовного бар'єру або заборони консультуватися з лікарем протилежної статі. Також часто проблема полягає у відсутності обізнаності щодо доступу до соціальних послуг.

89. Занадто часто соціальні служби роблять помилки через нестачу знань, пояснюючи кожну проблему, із якою вони зіштовхуються, з точки зору культури чи інтеграції. Допомога з бюрократичними процедурами, безумовно, корисна, але після цього варто провести більш глибоке вивчення структурних причин бідності.

90. Сьогодні самоорганізація є рушійною силою, що зростає. Її потрібно заохочувати, і саме тут місцеві та регіональні органи влади мають відігравати ключову роль. Хоча організація жінок з етнічних та культурних меншин необхідна для початку інтеграційного процесу, ці жінки повинні згодом познайомитися з іншими меншинами та жінками-неіммігрантами, які живуть у бідності. Насправді їхні проблеми мають однаковий характер і пов'язані з пізнанням та доступом до соціальних послуг і прав.

91. Місцеві та регіональні органи влади чекає багато завдань і обов'язків: організація мовних занять, забезпечення професійного навчання та освіти з питань прав й обов'язків громадян, курси з харчування тощо. Ця робота є особливо важливою, оскільки проблеми відчуження, часто посилені зростанням ксенофобії в наших містах, спричиняють дедалі більше обмежувальне ставлення до свободи жінок.

92. Одним із напрямків, який варто вивчити, – це об'єднання з рідними містами мігрантів: шляхом кращого ознайомлення з початковою ситуацією та зміцнення економічних і ділових відносин, проекти спільного розвитку можуть запропонувати задовільні рішення для громад, які прагнуть віднайти ідентичність.

V. ВИСНОВКИ

93. Висвітлення «хорошої практики» в той час, коли через політику суворої економії «погана практика» переважає і не може допомогти, а лише породжує більшу бідність, межує з утопізмом. Все вважають за «надмірне» або «нездійсненне». Хоча все це питання вибору політики та поєднання розвитку сталої економіки з добробутом громадян, особливо найбільш вразливих серед них.

94. Сьогодні нагальним завданням для місцевих та регіональних органів влади є не дозволити «новим бідним» – жертвам політики суворої економії – зазнавати «хронічної» бідності з усіма супутніми проблемами, які лягатимуть на плечі таких осіб і їхніх дітей.

95. Результати дослідження бідності протягом останніх десятиліть свідчать про те, що безглуздо щораз більше звертати увагу на найбідніших із бідних верств населення⁵¹. Боротьба з бідністю серед жінок неминуче тягне за собою боротьбу з бідністю серед чоловіків та здійснення соціальної й економічної політики, яка запобігає зубожінню середніх класів. Варто зазначити, що бідність – це не проблема людей, що страждають від неї, а проблема суспільства в цілому. Важливо враховувати гендерні аспекти бідності.

96. Тому надзвичайно важливим є цілісний підхід, який бере до уваги всі залучені аспекти⁵². Проблема бідності жінок набагато глобальніша за гендерне питання, тоді як гендерні питання виходять далеко за

51 UNRISD, *Combating Poverty and Inequality*, Geneva, UNRISD, 2010. (ДІСР ООН, «Боротьба з бідністю та нерівністю», Женева, ДІСР ООН, 2010).

52 Stratigaki, M., «The positive impact of a gender-sensitive approach to the fight against poverty» in European Parliament, *Main Causes of Female Poverty*, Workshop for the FEMM Committee, 2015 (Стратігакі М., «Позитивний вплив гендерно-чутливого підходу до боротьби з бідністю» у Європейському парламенті, Основні причини бідності серед жінок, семінар для Комітету з прав жінок та гендерної рівності, 2015).

межі проблеми бідності. Допомогти жінкам порівняно легше, адже достатньо визнати справжню цінність їхньої роботи і сприймати їх радше як ресурс для вирішення багатьох соціальних проблем, а не як жертв.

97. Національні органи влади держав-членів повинні прийняти підхід багаторівневого управління, який координуватиме заходи й надання послуг на різних територіальних рівнях. Вони повинні розуміти, що за формування макроекономічної політики їм потрібно систематично враховувати будь-які наслідки для прав людини, особливо соціальних та економічних прав. Вони також повинні брати до уваги будь-які наслідки соціальної допомоги на місцевому рівні під час прийняття рішень щодо соціальних витрат. Їм належить розглянути можливість створення засобів статистичного аналізу для визначення бідності за рівнем доходу жінок та встановлення мінімальних норм соціального захисту або універсальних (вільних від внесків) схем мінімального доходу. Індивідуалізація усіх соціальних та економічних прав є ще однією рекомендацією для національних органів влади з метою розширення можливостей жінок.

98. Існують також заходи, які можуть і повинні бути прийняті місцевими та регіональними органами влади з метою поліпшення економічного становища жінок. Місцеві органи влади мають заохочувати та підтримувати самоорганізацію жінок, для того щоб покращити забезпечення соціальних послуг та створити робочі місця й гарантувати доходи. Місцеві органи влади могли б пропонувати безкоштовні послуги у сфері репродуктивного здоров'я жінкам, які зазнають бідності, сприяти побутовій економіці (особиста допомога тощо), тим самим визнаючи цінність жіночої праці, та сприяти урбаністичній агрокультурі для покращення харчової безпеки, водночас створюючи робочі місця та забезпечуючи дохід. Насамкінець, цікавим підходом, який потрібно дослідити, є можливість «автоматичного» застосування соціальних та економічних прав, щоб уникнути їхнього невиконання.