



- 
- Visegrad Fund
- 
- 

# **ГЕНДЕРНЫЙ МЕЙНСТРИМИНГ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ**

## ВСТРЕЧИ В ПРАГЕ (ЧЕХИЯ)





КУЛЬТУРНО-ГУМАНИТАРНЫЙ ФОНД «СУХУМИ»

# ГЕНДЕРНЫЙ МЕЙНСТРИМИНГ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

**Проект  
«Изучение опыта Вышеграда 4 для  
адвокатирования равного, инклюзивного и  
демократического управления на местном уровне»**

**КУТАИСИ  
2018**

**Директор проекта – АЛЛА ГАМАХАРИЯ**

**Редактор – ЛАЛИ ШЕНГЕЛИЯ**

**Перевод – СОСО ЦИРГВАВА**

**Дизаин – ЛИЯ КОСТАВА**

**Адрес: Кутаиси, Мгалоблишвили №6**

**Телефон: 27 29 02**

**Ел-почта: [womansukhumi@gmail.com](mailto:womansukhumi@gmail.com)**

**Веб-страница: [www.fsokhumi.ge](http://www.fsokhumi.ge)**

## **СОДЕРЖАНИЕ**

<b>ВСТУПЛЕНИЕ</b>	<b>6</b>
<b>ГЕНДЕРНОЕ РАВЕНСТВО И ГЕНДЕРНЫЙ МЕЙНСТРИМИНГ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ НА ПРИМЕРЕ ВЕНГРИИ</b>	<b>7</b>
<b>ГЕНДЕРНЫЙ МЕЙНСТРИМИНГ ПРИ ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ В ПОЛЬШЕ</b>	<b>40</b>
<b>ГЕНДЕРНЫЙ МЕЙНСТРИМИНГ И УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВА В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ - СЛОВАКИЯ</b>	<b>53</b>
<b>ОТЧЕТ О ГЕНДЕРНОМ МЕЙНСТРИМИНГЕ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ В ЧЕШСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ</b>	<b>69</b>
<b>ОПЫТ АБХАЗИИ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ПРОДВИЖЕНИЯ ГЕНДЕРНОГО ПОДХОДА</b>	<b>91</b>
<b>ПУТЬ, ПРОЙДЕННЫЙ ГРУЗИЕЙ, К СОЗДАНИЮ ПЛОДОТВОРНОЙ ПОЧВЫ ДЛЯ ГЕНДЕРНОГО МЕЙНСТРИМИНГА И ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ</b>	<b>111</b>
<b>ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ - МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ - ГЕНДЕРНАЯ ПОЛИТИКА, ГРУЗИЯ</b>	<b>131</b>
<b>ГЕНДЕРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ - РЕАЛЬНОСТЬ И ВЫЗОВЫ В ГРУЗИИ</b>	<b>144</b>
<b>ГЕНДЕРНОЕ РАВЕНСТВО В ГРУЗИИ: ОБЯЗАТЕЛЬСТВА СТРАНЫ И ПРОГРЕСС В РАМКАХ СОГЛАШЕНИЯ АССОЦИИРОВАНИЯ ГРУЗИИ–ЕВРОСОЮЗА</b>	<b>161</b>

## ВСТУПЛЕНИЕ

Грузия давно объявила бесповоротный курс интеграции в Евроструктуры, и этот вопрос остается первичной задачей в повестке дня правительства. Для страны стало значительным явлением подписание Соглашения об ассоциации в 2014 году, после чего были внедрены целый ряд реформ по пути интеграции в Евросоюз.

В перечни реформ, которые приближают страну к поставленной цели, важное место занимает реформа местного самоуправления, где одним из основных факторов является реализация гендерной политики в разных сферах – социальной, экономической, политической; культуре и образовании.

В рамках взятых обязательств по Соглашению об ассоциации между Грузией и Евросоюзом, Грузия должна обеспечить равное представительство женщин и мужчин в политической и общественной жизни, в том числе в парламенте, правительстве и местной власти, что является основной предпосылкой устойчивого развития, основанного на равноправии.

Можно сказать, что в Грузии перемены в направлении гендерного равенства, в том числе и на местном уровне, протекают недостаточными темпами, но интенсивно. Есть понимание, что Грузия, являясь подписчиком основных документов как по правам человека, так и по защите прав женщин, должна способствовать гендерному равенству в законодательстве страны, стратегиях и программах.

Цель данной публикации - оценка гендерной политики на местном уровне, выявление существующих вызовов, также изучение опыта Вышеградских стран в направлении внедрения гендерной повестки дня.

Публикация является сборником работ экспертов разных стран, и ставит задачу, с учетом опыта Грузии и Вышеградских стран разработать практические рекомендации для местных самоуправлений Грузии по способствованию гендерного мейнстриминга для последующего адвокатирования гендерной политики на местном уровне.

Исследования были проведены в рамках проекта «Изучение опыта Вышеграда 4 для адвокатирования равного, инклюзивного и демократического управления на местном уровне» по заказу женской неправительственной организации Фонд «Сухуми».

Рекомендации, представленные по итогам исследования, содержат вопросы, которые могут способствовать децентрализации, усилению местных гендерных институциональных механизмов, гендерному бюджетированию и в целом - внедрению гендерного мейнстриминга в Грузии.

**Ключевые слова:** Повестка дня Ассоциирования Грузии с ЕС, гендерное бюджетирование, местное самоуправление, гендерная стратегия, политика равенства, исследования потребностей, гендерный мейнстриминг, децентрализация и гендер.

## ГЕНДЕРНОЕ РАВЕНСТВО И ГЕНДЕРНЫЙ МЕЙНСТРИМИНГ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ НА ПРИМЕРЕ ВЕНГРИИ

### Резюме

Способствование гендерного равенства и защиту прав женщин требуют разные международные нормы. Согласно Соглашения с Евросоюзом, в работе Евросоюза равенству женщин и мужчин должно уделяться центральное место. Внедрению гендерного равенства и защите прав женщин уделяется особое место как на местном, так на национальном и международном уровнях. Эти вопросы тесно переплетены на всех трех уровнях. Процессы, протекающие на национальном уровне, обусловлены, или оказывают значительные воздействия на мероприятия, осуществленные на местном уровне и, заодно, часто созданы под воздействием международных механизмов.

В Венгрии нет конкретного закона о гендерном равенстве. Вместе с этим присоединение к Евросоюзу вызвало распространение законов Евросоюза на национальном уровне, в том числе в направлении антидискриминации и равного отношения. В результате был принят Закон о поддержке равного обращения и равных возможностей. Согласно закону, совместно с другими обязательствами, центральная и местная власть должны соблюдать принцип равных прав во всех отношениях, процедурах и мероприятиях.

Так как в данном законе дискриминация по признаку пола является одним из разных других форм дискриминации, и в ней не даны конкретные положения против гендерной дискриминации, существуют критические мнения, что только этот закон не сможет полностью решить проблемы, связанные с данным вопросом.

Конституция Венгрии и закон о местном самоуправлении определяет рамки и регуляции действия местной власти. В данных рамках не высвечивается принцип гендерного равенства и гендерного мейнстриминга, и не определены гендерно-ориентированные мероприятия и задачи.

Ныне действующая гендерная стратегия, которая называется «Национальная стратегия по поддержке гендерного равенства – руководство и задачи 2010-2021», определяет 6 приоритетных задач, на основании Дорожной карты Евросоюза по равенству женщин и мужчин (2006-2010). В стратегии в отношении местного самоуправления нет конкретного и всеобъемлющего анализа и не поставлены конкретные задачи. Хотя из 6 приоритетных направлений в одном, который касается комплексных гендерных подходов (гендерного мейнстриминга), даны стратегические задачи и инструкции для местной власти. Одна из положений имеет общий характер и поддерживает внедрение гендерного мейнстриминга на местном уровне, остальные две касаются гендерного бюджетирования.

Первый план действия для реализации данной стратегии был разработан к 2010-2011 годам; в следующем план действия не был разработан. Одно из мероприятий нацелен конкретно на местное самоуправление и предусматривает тренинги для местных государственных служащих по вопросам гендерного равенства. К сожалению, о выполнении гендерной стратегии и плана действия публичная информация недоступна.

В Венгрии гендерный мейнстриминг и гендерное равенство, как горизонтальный принцип, принес процесс присоединения к Евросоюзу и его членство. Этот принцип отразился в программных документах, определяющих политику страны. Но вместе с этим, как показал опыт, их соответствующая реализация не произошла ни в документах, ни в практической деятельности. Помимо этого, причиной тревоги стало то, что принцип гендерного мейнстриминга и гендерного равенства не лежало в основе планирования, распределения и использования ресурсов структурных фондов Евросоюза.

Закон о равном обращении содержит значительные положения в связи с разработкой политики на местном/региональном уровнях: Местная власть должна утвердить пятилетний план равных возможностей. План должен содержать анализ ситуации об образовании, расселении, трудоустройстве, социально незащищенных групп, в том числе женщин, защите их здоровья, на основе чего готовится план действия, который содержит нужные мероприятия. План разрабатывается муниципальными госслужащими. Менторы равного обращения обеспечивают тренинги для государственных служащих и помощь в разработке и обсуждении планов. Закон содержит также инициативы по утверждению пятилетнего плана равных возможностей. Местная власть может получить грант от государственных средств или других международных фондов только в том случае, если у него имеется местная программа по равным возможностям.

Что касается институциональных механизмов гендерного равенства, здесь можно выделить несколько акторов. Хотя некоторые из них не ограничиваются только женскими вопросам и охватывают более широкие сферы. На сегодня на государственном уровне ответственную единицу в этом направлении и основную государственную структуру гендерного равенства представляет секция женской политики отдела семьи и женщин Министерства по человеческим ресурсам. Однако, следует отметить, что за все время своего существования на деятельность данного органа имеет влияние дефицит человеческих и финансовых ресурсов и ее маргинализованное положение в правительственной структуре.

На уровне парламента соответствующей структурой является подкомитет достоинства женщин комитета культуры. В повестке дня подкомитета нашли отражение вопросы о роли местного самоуправления, хотя ограниченными масштабами. Значительное внимание было уделено дискуссиям о заведениях для детей, развитии разных сервисов и вопросу онлайн насилия. На основе закона о равном обращении было создано управление по равному обращению и на него были возложены следующие функции: рассмотреть и подготовить замечания по законопроектам и отчетам, представить законодательные инициативы; повысить общественное сознание; сотрудничать с организациями гражданского общества и государственными структурами; представить отчет комиссии Евросоюза для гармонизации с ее директивами. Помимо этого, управление проводит следствие о возможных нарушениях обязательств по равному обращению и принимает соответствующие решения.

В деле защиты основных прав женщин особое внимание уделяется комиссару по фундаментальным правам. На него возложено решение разных задач. Он должен проанализировать ситуацию по фундаментальным правам; представить соображе-

ния по концепциям и законопроектам. Он может возбудить дело в Конституционном суде по пересмотру законов и принять участие в проведении мониторинга и написании отчетов на основе международных соглашений. Помимо повышения сознания и сотрудничества с разными сторонами, комиссар реагирует на индивидуальные случаи. К комиссару может обратиться любой гражданин, который считает, что правительство, в том числе местная власть, каким-либо действием или бездействием посягает или создает почву для нарушения его фундаментальных прав.

При обсуждении на региональном или местном уровнях следует отметить сеть семьи равных возможностей и домов волонтеров. Сеть работает на национальном уровне и имеет офисы во всех областях Венгрии и в Будапеште. Они представляют социальную политику государства на местном уровне. Из шести целевых групп один представляют женщины, которые испытали дискриминацию, или находятся под ее угрозой. Сеть занимается повышением сознания в обществе и профессиональных кругах, повышает возможности, участвует в разработке политики и установлении контактов. Сеть не имеет институциональную связь с Лобби женщин Венгрии и его организациями. Еще одна значительная сеть - сеть докладчиков о равных возможностях, которая была основана управлением равного обращения. Она работает во всех областях Венгрии в направлении доступности правовой помощи.

Не существует всеобъемлющей оценки того, как помогают названные сети утверждению гендерного равенства и защите прав женщин.

Согласно универсальному периодическому обзору совета по правам человека ООН, в сторону взаимоотношения государства и неправительственного сектора действует рабочая группа по правам человека, в состав которого входят как представители министерств, так же консультативный форум с гражданским обществом – круглый стол по правам человека. В рамках данной схемы было основано множество рабочих групп с участием государства и НПО, среди них тематическая группа по правам женщин. К сожалению, со стороны данной группы не были разработаны законодательные предложения и соответственно, не были достигнуты ощутимые результаты. До сих пор в порядке дня группы не рассмотрен вопрос содействия гендерного равенства непосредственно на местном уровне.

Что касается политического контекста вопроса, в направлении гендерного равенства государство осуществляет консервативный подход т. н. «семейного мейнстриминга», вместо гендерного мейнстриминга, цель которого достижение желаемого демографического роста. Помимо этого, отношение между государством и НПО резко ухудшилось после 2013 года, когда группа неправительственных организаций, работающих по вопросам демократии и прав женщин стала мишенью административных процессов и кампании для дискредитации. Позже, в 2017 г. был принят закон «Об обеспечении прозрачности организаций, финансируемых из вне», который обязывает ряд организаций, получающих финансирование из-за рубежа, зарегистрироваться в суде и в процессах коммуникации и публикациях в своих названиях отметить, что они являются получателями внешнего финансирования. В рамках процедур реагирования Еврокомиссии на нарушения на сей день суд правосудия Европы рассматривает, нарушает ли данный закон законы Евросоюза. Организации, защищающие права женщин, прямо или косвенно пострадали и в будущем пострадают от этого законодательства. Такой подход и деяния значительно ослабили работу неправительственных организаций по правам женщин.

Что касается участия женщин в общественной и политической жизни, показатели Венгрии в этом плане довольно низкие. Нынешнее правительство состоит только из

мужчин, в парламенте женщины представляют лишь 10.1%. Несмотря на это, не происходит задействование какого-либо механизма, например, квотирования. В этом плане ситуация заметно лучше на местах, но и здесь многое следует сделать. Количество женщин-мэров в стране 20% и после демократических перемен их число постоянно растет. Хотя и здесь нет равного представительства: в больших и богатых ресурсами муниципалитетах редко встречаются женщины-мэры. В местных советах количество женщин 30%, хотя в региональном совете они составляют только 11%. Вместе с этим, за последние десятилетия не наблюдается никакого улучшения, из-за чего у Венгрии среди Вышеградских стран самый худший показатель.

Подход и отношение руководителей, в том числе мэров местных правительств, играет значительную роль в формировании политики и организационной культуры.

Исследование, проведенное среди мэров Венгрии, показало, что среди них все еще привалирует традиционный подход к гендерным ролям. Вместе с этим, пользуется значительной поддержкой вопрос равного представительства в выборных органах и органах, принимающих решения. Приобрело значительную нагрузку обозначение важной роли женщинам в процессе принятия решения на местном или центральном уровнях и в правлениях больших компаний; В этом плане была заметна большая поддержка от женщин. Женщины считали, что актуально внести систему квотирования для политических партий и кандидатов, тогда, когда мужчины нейтральны в отношении данного вопроса.

Данное исследование проявило, что большинство местных структур власти не имеет механизм, чем они смогут избежать или реагировать на факты насилия и притеснения. В большинстве мест функционируют докладчики по вопросам равного обращения, но, помимо гендерных вопросов, им приходится работать над другими вопросами равного обращения. Большинство местных самоуправлений заявили, что будут учитывать аспекты равного обращения в рабочих нормах, но только некоторые отметили, что имеют гибкую рабочую обстановку. Знаменательно и досадно, что большинство из них не учитывает гендерные вопросы в бюджетных процессах и в разработке местных планов.

В Венгрии в местных правительствах почти везде действует местный пятилетний план равных возможностей. Значительно и полезно, что он доступен обществу в онлайн-режиме. Помимо этого, специальная компьютерная программа и внедренная электронная система помогает местным правительствам, подготовить местный пятилетний план равных возможностей и усилить сотрудничество с менторами равного обращения.

Оценка от Министерства по человеческим ресурсам показало, что существует необходимость методологических инструкций для разработки местного пятилетнего плана. Есть погрешности в правовом аспекте, что проявляется в том, что отсутствуют правовые нормы, которые могут определить нужные меры для реализации плана и будут действовать при его провале. Соответственно, невозможно обеспечение мониторинга осуществления плана и отчетообязанность. Согласно оценке, рекомендуется наличие индикаторов, ответственных акторов и сроков для действия. Оценка показывает, что местные заинтересованные стороны имеют разное отношение к местному пятилетнему плану равных возможностей, исходя из их человеческих ресурсов и отношении к принципам равного обращения. Деятельность менторов очень облегчило работу местных правительств. Вместе с этим, они отмечали необходимость надзора и обмена опытом. Знаменательно, что данный процесс способствовал созданию на местном уровне сотен форумов. Самая большая польза, принесенная данными

форумами, это сбор всех заинтересованных сторон и распределение функции. Для тех, кому было поручено разработка пятилетних планов равных возможностей, самым трудным оказались две целевые группы – община Рома и женщины.

Опрос, проведенный для этого отчета среди представителей местной власти, закрепило мнение, что как раз местный пятилетний план равных возможностей представляет рамку для местной власти по работе в направлении гендерного равенства. Что касается проведенной работы, в основном, были затронуты вопросы трудоустройства и семейных отношений, в меньшей степени – продвижение женщин в общественной сфере и борьба с насилием в семье. У местной власти нет определенного официального лица, который ответственен только за вопросы гендерного равенства. Хотя, как было отмечено ранее, у многих местных правительств есть докладчики или сотрудники в вопросах гендерного равенства и во многих местах действует форум равных возможностей. Из числа опрошенных, только при отдельных местных правительствах функционировал форум гендерного равенства, который сотрудничал с местной властью, экспертами и организациями гражданского общества.

Что касается ассоциации местных правительств, самая большая организация для адвокатиования местных правительств, Национальная ассоциация местной власти (TÖOSZ), которая имеет отдел женщин-мэров. Данный отдел является структурой, представляющей интересы на национальном уровне, хотя он не является юридическим лицом. Его функции: способствовать и поддержать внедрение равных прав и возможностей женщин и мужчин, усилить роль женщин в общественной жизни; вести борьбу против дискриминации социально незащищенных групп, рассматривать законопроекты и решения государства; помочь членам ассоциации в установлении международных отношений, поддерживать контакт с национальными и международными организациями; развивать местные самоуправления и государственные администрации в направлении равного обращения и социальной справедливости.

В 2013-2016 годах TÖOSZ осуществил проект для развития возможностей муниципалитетов совместно с агентством развития и сотрудничества Норвегии. Один из значительных компонентов проекта гендерное равенство на местном уровне.

Как выясняется из соответствующих опросов и информационных источников, вопрос гендерного равенства не является приоритетом для местного и регионального правительства и других ассоциации. Также не была проявлена какая-нибудь инициатива в связи с вопросом помимо констатации, что на международном саммите мэров Венгрии была секция, посвященная участию женщин в политике. У этих организации не определен сотрудник, который будет ответственен в вопросах гендерного равенства в организациях.

Будапешт, как столица страны, где живет одна пятая часть населения, пользуется специфическим статусом в местном самоуправлении. Муниципалитет Будапешта ответственен за решение задач, масштаб которого охватывает весь Будапешт или больше одного района, также тех задач, с которыми связана особая роль столицы.

Как показал анализ гендерной политики Будапешта в 2007 году, не существует какой-либо стратегический документ, который будет способствовать укоренению гендерного равенства или гендерного мейнстриминга. Более того, разные стратегические документы (например, урбанического развития, превенции преступности, образования) являются гендерно-неориентированными: в них не имеется гендерный анализ ситуации (нет даже гендерно-сегрегированных данных) и гендерно-сенситивное планирование и обозначение задач.

Значительные перемены произошли в 2010 году, когда была утверждена программа

равных возможностей для муниципалитетов Будапешта. В целевой группе оказались и женщины, но в рамках довольно большой группы: «Женщины, мужчины и семьи». Но в том же случае, определенные директивы и мероприятия нацелены конкретно на женщин. Значительным является то, что в документе подчеркнута необходимость, уделять внимание основательному внедрению гендерного мейнстриминга в столице и его отражение в законопроизводстве и деятельности. Данная программа попала в компендиум Еврокомиссии по лучшей практике по недискриминационному и равному обращению.

В данный момент документом, определяющим политику в этом направлении, представляется «Местная программа равных возможностей Будапешта (2017-2022)». Как в ней отмечено, программа построена на соответствующих директивах Евросоюза и национальное законодательство. В нем должно отразиться выполнение горизонтального принципа обеспечения равных возможностей, также критерии и положения, предложенные Евросоюзом в руководящих инструкциях по равным возможностям. Женщины одни из десяти целевых групп программы и, что самое важное, они в ней выделены, как отдельная целевая группа. В ней расписаны положения, направленные на решение проблем в разных сферах, в том числе – обеспечение того, чтобы представительство женщин в принятии решений, в процессах урбанического планирования, развития и оперирования соответствовали их проценту в населении. Еще более важно, чтобы план действия в скором будущем учитывал создание и обеспечение деятельности рабочей группы по гендерному равенству. Координацию разработки местного плана столицы и оперирование обеспечивает Budapest Esély Nonprofit Ltd. Для реализации программы они организовали широкие общественные консультации, в том числе отдельные консультации были проведены для организации гражданского общества.

Что касается гражданского включения в вопросах гендерного равенства и прав женщин, анализ рассмотренных примеров указывает на несколько факторов, которые определяют успех или неудачу проведенной работы от неправительственных организаций и гражданского общества по направлению лоббирования и адвокатирувания. Очень важно среди акторов гражданского общества основать реальные партнерские отношения и создать коалиции с их участием. Что касается отношений с кругами, определяющими политику, в этом плане для достижения успеха определенное значение приобретает основание формальных механизмов и правил для отношения с ними. В плане широкого контекста важна сенситизация заинтересованных сторон и широкого общества к вопросам гендерного равенства, что в заинтересованных сторонах усиливает желание активного действия, а от широкого общества повышает их поддержку, чем обеспечивает актуальность данной тематики в долгосрочной перспективе.

## Вступление

Многие международные нормы и документы касаются необходимости поддержки гендерного равенства и прав женщин, и порождают обязательства их выполнения. Как отмечено в договоре Евросоюза, равенство женщин и мужчин занимает центральное место в деятельности Евросоюза.<sup>1</sup> Согласно второй статьи договора, гендерное равенство относится к ценностям Евросоюза. Третьей статьёй определено, что Ев-

<sup>1</sup> См.М полная версия договора Евросоюза, 2-ая и 3-ая главы: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST66552008REV8/en/pdf> (веб-страница использована 11.02.2018)

росоюз должен поддержать укоренение равенства женщин и мужчин. Помимо этого, 8-ая статья о функционировании Евросоюза регулирует правовую основу гендерного мейнстриминга<sup>1</sup>. В ней конкретно говорится, что «во всех своих мероприятиях ЕС ставит целью искоренить неравенство и внедрить равенство среди мужчин и женщин».

Правовая и политическая рамка ЕС для достижения равноправия между женщинами и мужчинами направлена на решение вопросов в конкретных секторах и тематических сферах. В этом плане особое значение имеют соответствующие директивы Евросоюза. В данном направлении базисным рамочным документом представляется «Стратегическая включенность за гендерное равенство 2016-2019». Документ определяет следующие 5 ключевых направлений деятельности: равная экономическая самостоятельность женщин и мужчин; равная оплата за равный труд; равенство в процесс принятия решения; честь, достоинство и искоренение гендерного насилия; поддержка гендерного равенства за рамки Евросоюза.

На местном и международном уровне вопросы гендерного равенства превратили первоочередным вопросом организации «Объединенных городов и самоуправлений (UCLG)», который представляет глобальную сеть городов UCLG и имеет постоянно действующий комитет гендерного равенства. В 2013 г. Глобальная конференция женщин, выбранных на местном уровне, начала распространять глобальную повестку дня Парижа для местных и региональных правительств по равенству женщин и мужчин в местной жизни<sup>2</sup>.

Европейскую секцию UCLG представляет совет муниципалитетов и регионов Европы (CEMR). Для того, чтобы способствовать внедрению гендерного равенства, CEMR в 2006 году начал осуществлять «Европейскую хартию о равенстве мужчин и женщин в местной жизни»<sup>3</sup>. Хартия подписана 1600 местной властью 32 стран. Для поддержки подписчиков 2012 году CEMR начал наблюдательскую деятельность по европейской хартии равенства.

Внедрению принципов гендерного равенства и защите прав женщин уделяется особое внимание как на местном, так и на национальном и международном уровнях. На всех трех уровнях эти вопросы тесно взаимосвязаны: процессы, происходящие на национальном уровне, определяют или оказывают ощутимое воздействие на мероприятия, осуществлённые на местном уровне и вместе с этим, часто основаны под воздействием международных механизмов.

Цель данного отчета - обобщить законодательную, политическую институциональную рамку Венгрии как на региональном, так и на местном уровне. В отчете даны как существующие, вселяющие надежду подходы, так-же уроки, полученные из практики. Отчет основан на кабинетное исследование/обзор литературы и качественные методы исследования. Исходя из целей исследования, была установлена связь с заинтересованными сторонами - соответствующими министерствами и ведомствами. Также была

---

<sup>1</sup> Гендерный мейнстриминг представляет стратегический инструмент, последняя цель которого - достижение гендерного равенства. Он имеет 2 измерения: первое - гендерные подходы должны стать частью политики в разном направлении, что в следствии даст гендерно-ориентированную политику, который обеспечит равное реагирование на потребности женщин и мужчин (гендерная ориентированность); второе измерение касается участия женщин и мужчин в формировании политики в ранге бенефициаров, рабочей силы и принимающих решение (гендерное представительство). Во всех фазах реализации политики все акторы должны учесть обе измерения. Более подробно см: <http://eige.europa.eu/gendermainstreaming> (посещение веб-страницы 11.02.2018)

<sup>2</sup> См.: [https://www.uclg.org/sites/default/files/ENG\\_Amended%20Paris%20Declaration@31.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/ENG_Amended%20Paris%20Declaration@31.pdf) (посещение веб-страницы 11.02.2018)

<sup>3</sup> [http://www.ccre.org/docs/charte\\_egalite\\_en.pdf](http://www.ccre.org/docs/charte_egalite_en.pdf) посещение веб-страницы 11.02.2018

установлена связь с организациями местного самоуправления. Помимо этого, вопросы были разосланы местным правительствам с минимум 20 000 жителем. Исходя из ограниченного характера исследования, нами не был произведен всеобъемлющий анализ осуществления местной /региональной политики и существующей практики, хотя в этом плане нами были использованы уже существующие оценки и исследования.

## **Законодательные, политические и институциональные рамки в Венгрии в сфере гендерного равенства и защиты прав женщин на национальном и местном уровнях**

### **Законодательные рамки**

В основном законе Венгрии (та же Конституция) обоснована нормативная база антидискриминации и гендерного равенства. Согласно главе XV, Венгрия должна обеспечить защиту фундаментальных прав для всех, без всякого рода дискриминации, в том числе и по половому признаку. В основном законе также отмечено, что «женщины и мужчины пользуются равными правами» и что «Венгрия разными способами должна способствовать достижению равенства в возможностях и социальном включении».

Помимо этого, государство «должно проводить конкретные мероприятия, чтобы защитить семьи, детей, женщин, пожилых и лиц с ограниченными возможностями».<sup>1</sup>

Венгрия является участником основных международных договоренностей, в том числе Конвенции об искоренении всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW) и его факультативного протокола. Конвенция CEDAW представляет часть законодательства с 1982 года<sup>2</sup>. А факультативный протокол CEDAW с 2001 года<sup>3</sup>.

В Венгрии нет конкретного закона о гендерном равенстве. В 2001 году 2 члена парламента из оппозиционных партий представили в парламент законопроект о равенстве женщин и мужчин, но парламент изъял его из повестки дня, еще до пленарных сессий.

После вступления в Евросоюз, появилось обязательство транспозиции соответствующих законов Евросоюза в Законодательстве страны. В этом плане особое внимание уделяется директивам Евросоюза о равном обращении женщин и мужчин. Можно сказать, что через модификацию разных секторальных законов и принятия всеобъемлющего антидискриминационного закона в транспозиции и гармонизации законов основная часть работы выполнено (более подробно см. ниже).

Несмотря на это, в отдельных случаях все еще необходимо приведение законодательства страны в соответствии с законами Евросоюза. Основные концепции и условия отдельных директив подобающим образом не отражены и в точности не обоснованы в законодательстве Венгрии, что несет определенные ограничения в защите от дискриминации, допущение отдельных исключений дает возможность для разных интерпретаций правовых обязательств и возможность избежать ответственность<sup>4</sup>. Как

1 См. (2) (5) глава XV

2 См. 1982 г. приказ N 10 об искоренении всех форм дискриминации в отношении женщин - ООН, конвенция, принятая в Нью-Йорке, 1979, 18 декабря.

3 См. закон NLX об искоренении всех форм дискриминации в отношении женщин - ООН, издание факультативного протокола, конвенция, принятая в Нью-Йорке.

4 Для деталей, см. Енико Пап, «Гендерное равенство в Грузии», публикация «Гендерная политика и евроинтеграция» опыт Вышеграда для стран Восточного партнерства, Фонд женщин-предпринимательниц, Кутаиси, 2016 г, стр. 272293, см. [http://www.fwe.ge/pdf/gender\\_policies.pdf](http://www.fwe.ge/pdf/gender_policies.pdf) (посещение веб-страницы 11 февраля 2018 г.)

отмечается в одном из исследований – «В законодательстве не произошло такое суровое отражение директив гендерного равенства, как бы это было при наличии закона»<sup>1</sup>.

Ключевым законодательным актом в сфере против дискриминации и равного обращения является закон «о способствовании равного обращения и равных возможностей»<sup>2</sup>. Закон был разработан в рамках присоединения к ЕС, был принят в 2003 году и вступил в силу с 2004 года. Закон запрещает дискриминацию с так называемыми «защищенными показателями» (показатели, которые могут стать причиной дискриминации). Среди названных 20 показателей встречаются пол, семейное положение, материнство (беременность), отцовство<sup>3</sup>.

Закон определяет организации, которые во всех своих отношениях, процедурах и деятельности должны защищать принцип равного обращения. В их числе центральное, местное правительство, их органы, также целый ряд акторов, которые в широком плане осуществляют общественные задачи<sup>4</sup>. Помимо этого, в законе перечислены правовые отношения, при осуществлении которых принцип равного обращения должны соблюдать акторы, перечисленные в законе, например, представители обслуживания, те, которые в открытых местах продают свой товар и также работодатели<sup>5</sup>.

Закон дает определение прямой и косвенной дискриминации<sup>6</sup>, насилия, незаконной сегрегации и расплаты<sup>7</sup> и положения о позитивных действиях<sup>8</sup>. Еще одно положение закона в пользу пострадавшего - разворот, или точнее, перенос бремя доказательства<sup>9</sup>.

Помимо того, закон детально регулирует вопросы равного обращения в следующих пяти секторах/сфере политики: трудоустройство, социальная безопасность и здравоохранение, расселение, образование и тренинги, продажа товара и пользование услугами.

Так как в данном законе дискриминация по признаку пола одна из многих форм дискриминации, и в ней не даются конкретные положения против гендерной дискриминации, существуют критические соображения, что только этот закон полностью не может решить проблемы, связанные с данным вопросом<sup>10</sup>.

Основной закон Венгрии (Конституция) определяет основные рамки и методы действия, сферу компетенции, права и обязательства местной власти<sup>11</sup>. Он не содержит конкретные гендерные положения.

---

1 См. Сьюзан Бури и Ханке Ван Айкен: «Закон о гендерном равенстве в 33 европейских странах - как действуют нормы ЕС в Венгерском законодательстве на 2014 год?» - Беата Накса. Европейская комиссия, Европейская сеть экспертов по гендерным вопросам, 2015 г., см.ссылку: [http://ec.europa.eu/justice/genderequality/files/ge\\_law\\_33\\_european\\_countries\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/genderequality/files/ge_law_33_european_countries_2015_en.pdf). 109 (посещение веб-стр. 2018 г. 11 февраля)

2 См. 2003, закон CLXXXV «О равном обращении и равных возможностей»

3 См. статья 8

4 См. статья 4. В нее входят: государственные услуги, организации по защите общественного здравоохранения, социального обслуживания, ухода за детьми, службы социального обеспечения детей, учреждения государственного и высшего образования и другие бюджетные организации.

5 См. статья 5

6 См. статья 8, 9

7 См. статья 10

8 См. статья 11

9 См. статья 19

10 См: A Magyar Női Érdekvédelem Szövetség bírálata és javaslatai az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvényjavaslatához, 2003. 27 ноября <http://nokjoga.hu/sites/default/files/filefield/2003eselyegyenlőségkritikajanoierdek.pdf> (посещение веб-страницы 11 февраля 2018 г.)

11 См. статья 31-35

Детальные регуляции о местном самоуправлении даны в законе Венгрии о местном самоуправлении<sup>1</sup>. Совместно с другими регуляциями, закон определяет общие правила, его роль и рамки компетенции, организационное устройство местной власти и сферы деятельности.<sup>2</sup> В законе говорится:

«Местное самоуправление выражает и осуществляет волю общества в местных сферах, что решается обеспечением демократических возможностей и широкой гласности».<sup>3</sup>

Закон также фиксирует, что «местное самоуправление должно поддерживать самоорганизованные единения, сотрудничать с ними и обеспечить широкое участие граждан в местных общественных делах»<sup>4</sup>

В Венгрии действует 2 уровня самоуправления: местное самоуправление/власть (в том числе община, город, район столицы) и краевые муниципалитеты на региональном уровне. У Будапешта, как столицы страны, с двумя миллионами жителей, что является пятой частью населения страны, есть особый статус и имеется двухступенчатая система местного самоуправления. Как полностью столица, так и ее 23 района имеют свою местную власть. Самоуправления обеих типов равны с точки зрения основных функций управления, но их роль и рамки компетенции различны. Помимо этого, муниципалитет Будапешта выполняет функцию как местной, так и региональной власти.

Среди положений закона мы не увидим принципы гендерного равенства и гендерного мейнстриминга, и она не подразумевает гендерно-ориентированные меры и задачи. Хотя, здесь же повторим, что на основании закона о равном обращении, как местная власть, так и предоставляющие публичные сервисы имеют обязательство, соблюдать принцип равного обращения.

## **Политические рамки гендерного равенства на местном и национальном уровнях**

### **Национальная политика**

С 1997–го по 2000 год в Венгрии не была разработана национальная стратегия/план действия. В 2010 году, за несколько месяцев до выборов, была принята «Национальная стратегия для защиты гендерного равенства – руководящие задачи, 2010–2021»<sup>5</sup>. Он определяет шесть приоритетных задач, которые основываются на дорожную карту Евросоюза по равенству женщин и мужчин (2006-2010)<sup>6</sup>. Эти приоритетные задачи:

- Обеспечение равной экономической независимости женщин и мужчин, искоренение существующих разниц в трудоустройстве и оплате, рассмотрение вопросов женской бедности и охраны здоровья женщин;

1 См. Закон 2011 г. NCLXXXIX о местном самоуправлении Венгрии

2 Кроме того, законом регулируется ассоциация местных органов власти, распределение власти и регионализация, основы экономики, взаимоотношения между местными органами власти и центральными государственными учреждениями, юридический надзор над местными органами власти и дела, входящие в полномочии местного самоуправления.

3 См. статья 2 (2)

4 См. статья 6 а

5 Стратегия была принята по решению правительства N. 1004/2010 (I. 21.)

6 См. ссылку: <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=uriserv%3Ac10404> (посещение веб-страницы 2018 г.11 февраля)

- Более лучшее совмещение профессиональной, личной и семейной жизни;
- Снижение неравного представительства женщин и мужчин в процесс принятия политических и экономических решений и науке;
- Шаг вперед к эффективной борьбе с насилием и его превенции - искоренение всех форм насилия в отношении женщин, принятие энергичных мер для защиты права физической и умственной неприкосновенности женщин, мужчин, девочек, мальчиков;
- Способствование искоренения гендерных стереотипов;
- Подготовка профессиональных основ для тех неизбежных перемен, что привнесет внедрение гендерного мейнстриминга (тренинги, институциональная система, гендерное бюджетирование, сбор гендерно-сегрегированных данных).

Стратегией определена разработка двухгодичного плана для его выполнения. Первый план действия охватывал 2010-2011 годы<sup>1</sup>.

В 2010 году, после выборов и смены правительства стратегия и план действия все же остались в силе. Хотя после 2012 года официальные лица государства прямо заявляли, что стратегия будет изменена новым документом. CEDAW комитет ООН в 2013 г. с сожалением отмечал про Венгрию, что государство предпочло принятие новой стратегии вместо ускорения выполнения существующего<sup>2</sup>. Хотя старая стратегия все еще в силе; до сегодняшнего дня не был разработан ни новый документ, ни новый план действия.

Национальная стратегия несколько раз упоминает роль и функции местной власти в гендерном равенстве, но в ней не дается многосторонний ситуационный анализ и конкретные задачи. Что касается конкретных стратегических руководящих инструкции и задач по шести приоритетным направлениям, только приоритетное направление гендерного мейнстриминга содержит нацеленные на местное самоуправление положения. Одно из таких положений дано в направлении вмешательства: «Создание необходимой оперативной и институциональной системы для осуществления стратегии». В этом направлении одна из стратегических задач формулирована следующим образом: «На основе запроса местных мэров, эксперты будут оказывать им помощь в планировании на более низком уровне администрации в интегрировании гендерного мейнстриминга». Это будет способствовать началу процессов с низу, с основы, учет региональных и территориальных превосходств, особенно в менее развитых регионах. Из участников в эти процессы, надо уделить особое внимание женщинам-мэрам. Лица, работающие по вопросам равенства, должны рассматриваться как союзники, несмотря на их политические симпатии»<sup>3</sup>.

В пункте вмешательства есть и другие положения в этом направлении, например, «создание таких бюджетных подходов, которые являются сенситивными к гендерным вопросам (гендерное бюджетирование)». В этом направлении стратегическая задача: «Укоренение гендерного бюджетирования в работе над центральными и местными бюджетами»<sup>4</sup>. Еще одна задача более детально определяет гендерное бюджетирование: «Для того, чтобы укоренить гендерные подходы, следует определить рекомендациями или новыми нормативными правилами минимальное количество бюджетных пунктов, такие, как местные налоги, вопросы трудоустройства (например, как уход за

<sup>1</sup> План действия был принят решением правительства N1095/2010 (IV. 21.)

<sup>2</sup> См. Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин: заключительные положения по Венгрии 7-я и 8-я Совместная периодическая отчетность на 54-й сессии Комитета (11 февраля - 3 марта 2013 года) CEDAW / C / HUN / CO / 78 , 2016 26 марта, пункт 19, стр. 3. См. По ссылке: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fHUN%2fCO%2f78&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fHUN%2fCO%2f78&Lang=en) (посещение веб-страницы 11 февраля 2018г)

<sup>3</sup> См. пункт стратегии 6.2.

<sup>4</sup> См. пункт стратегии 6.3.

детьми, забота о пожилых, трудоустройство безработных для удовлетворения местных потребностей)». Стимулирование социальной экономики возможно через муниципальные заказы, а для достижения более масштабного положительного эффекта и решения проблем, связанных с графиком транспорта, следует поощрять региональное сотрудничество. Последняя задача в этом направлении касается роли мэров и рамках их компетенции: «Способствование курсов тренингов для женщин и мужчин мэров, которые готовятся к новым выборам».

Здесь же следует отметить, что гендерный мейнстриминг и гендерное равенство в Венгрии, как горизонтальные принципы, были обусловлены процессом воссоединения с Евросоюзом и его членством; было значимым то, что в программных документах, определяющих политику страны, было начато отражение этого принципа. Вместе с этим, как показал опыт, не произошла их соответствующая реализация ни в документах, ни в практической деятельности<sup>1</sup>. Помимо этого, поводом тревоги стало то, что принципы гендерного мейнстриминга и гендерное равенство не легли в основу планирования, распределения и использования ресурсов структурных фондов Евросоюза<sup>2</sup>.

Первый (и пока последний) план действия Национальной стратегии гендерного равенства содержит несколько положений об осуществляемых мероприятиях и их развития для разных заведений и служб, которые имеют значение на местном и региональном уровнях (например, заведения и службы по уходу за детьми, скрининг-программы здоровья, региональные центры реагирования на кризисы). Помимо этих положений, имеется еще одно мероприятие, согласно которому «Для сотрудничества центральной и местной администрации необходима организация и проведение тренинговых программ в сфере гендерного равенства»<sup>3</sup>. План действия касается также неправительственных организаций и требует, чтобы «внедрению гендерного равенства способствовали активности некоммерческих организаций сельских женщин»<sup>4</sup>.

К сожалению, публичная информация о выполнении стратегии и плана действия отсутствует.

Что касается политического контекста: сегодняшнее правительство, которое после 2010 года находится во власти на второй срок, сохраняет консервативный подход в вопросах гендерного равенства. Правительство заявило, что осуществляет подход так называемого «семейного мейнстриминга» вместо гендерного мейнстриминга, цель которого достижение желаемого демографического роста. Этот подход утверждают как некоторые мероприятия, так и заявления со стороны государственных чиновников. В результате, группа ООН, которая работает по вопросам дискриминации женщин в законах и практике, в отчете по Венгрии за 2017 год заявила: «Консервативный модель семьи, защита которой гарантирована, как обязательное условие для национального спасения, не должен превращаться в противовес женским политическим, экономическим и социальным правам и их усилению»<sup>5</sup>.

1 См. Тамаш Домбош, Андреа Кришан, Мелинда Сабо и Джуди Вирт (2008): Венгрия, Контекстные исследования, проект QUING, Вена: Институт гуманитарных наук (IWM). См.: [http://www.quing.eu/files/results/cs\\_hungary.pdf](http://www.quing.eu/files/results/cs_hungary.pdf) (посещение веб-страницы - 11.02 2018)

2 См. Енико Пап: Гендерное равенство в Венгрии, *op. cit.*

3 Пункт 27

4 Пункт 6

5 Отчет о миссии группы по вопросам дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике; 25-ая сессия Совета ООН по правам человека, 2017 год 6-23 июня A/HRC/35/29/Add.1. стр. 19. См. ссылку [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/35/29/Add.1](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/35/29/Add.1) (посещение веб-страницы - 11.02 2018))

## **Рамки местной политики – местные программы равных возможностей**

Закон о равном обращении содержит значительные положения, которые способствуют разработке политических документов по защите прав женщин на местном уровне, хотя рассчитано на бенефициаров более широкого спектра. В 2011 году в закон вошла новая часть<sup>1</sup> о программах равных возможностей<sup>2</sup>. Согласно новому закону, местные Самоуправления, будет это община, город или район столицы, через каждые 5 лет должны утверждать местные пятилетние программы равных возможностей<sup>3</sup>.

Местный план равных возможностей должен содержать анализ ситуации в следующих направлениях: образование, расселение, трудоустройство, защита здоровья и защита социально незащищенных групп, в том числе женщин, людей проживающих в крайней бедности, общины рома, лиц с ограниченными возможностями, детей и пожилых. На основе этого анализа следует разработать план действия, который будет содержать нужные мероприятия для решения существующих проблем. При приеме документа надо уделять внимание соображениям самоуправлению меньшинств в муниципалитете. Во время разработки необходимо обеспечить соответствие местных планов равных возможностей с другими планами и концепциями развития.

План нужно подготовить на основе детальных правил, представленных министром, ответственного за социальное включение<sup>4</sup>.

Помимо структуры местного плана равных возможностей, в законе даны определенные руководящие положения касательно его содержания. По требованиям закона во время составления программы равных возможностей особое внимание следует уделять:

а) Мероприятиям, которые способствуют равному обращению, равным возможностям и социальному включению;

б) Проведение мероприятий в сфере образования и тренингов против незаконных запретов на получение образования и обеспечения равного доступа к образованию;

в) Проведение необходимых мероприятий, чтобы обеспечить равный доступ на публичные сервисы и защиту здоровья;

г) Проведение нужных мероприятий, чтобы снизить воздействие тормозящих факторов на рынке труда для уязвимых групп граждан и улучшить возможности их трудоустройства<sup>5</sup>.

В каждые два года следует рассмотреть вопрос выполнения местного плана равных возможностей и возможных изменений, на основе чего, в случае необходимости, следует проводить новый анализ ситуации и соответственно, изменить и план действия<sup>6</sup>.

План разрабатывают муниципальные государственные служащие. Закон учитывает функции менторов равного обращения, что обеспечивает тренинги для госслужащих и помощь в разработке и рассмотрении планов. Менторы должны обладать более высоким уровнем знаний, должны пройти соответствующие тренинги,

1 См. часть IV, глава 31

2 Принятие местной программы расширения возможностей было частью законодательного процесса, хотя предыдущее издание было лишь возможностью, а не обязательством. Кроме того, основные положения не были детализированы и не была выделена такая конкретная группа, как женщины.

3 глава 31 (1)

4 глава 31 (2)

5 статья 31 (3)

6 статья 31 (4)

и обладать профессиональным опытом, что определено отдельным законодательством<sup>1</sup>.

Закон предусматривает поощрительные мероприятия для утверждения местных планов равных возможностей. Местные самоуправления только в том случае могут получить гранты от индивидуальных подсистем государственных средств Евросоюза и других международных фондов, если у них есть местная действующая программа равных возможностей. Выдача гранта будет происходить после рассмотрения каждого случая по отдельности и на основе процедур тендера. Помимо этого, имеющая юридический статус ассоциация местных самоуправлений аналогично может воспользоваться такими грантами, если все члены ассоциации местные самоуправления будут иметь действующие местные планы равных возможностей.<sup>2</sup>

Больше деталей о разработке местного плана равных возможностей даны еще в двух правовых документах, первая из них - постановление правительства №321/2011. (XII. 27) о правилах разработки программ равных возможностей и менторах равных возможностей, содержит положение о структурах, содержании, аспектов подготовки и редактирования, также участвующих сторон местного плана равных возможностей<sup>3</sup>.

Среди аспектов, которые должны быть учтены в разработке местных планов действия в отношении женщин, существуют следующие положения: для снижения уровня неравенства в отношении женщин надо обращать внимание:

а) На гендерную интерпретацию социальных программ и определение гендерных разниц в существующих потребностях;

б) Экономическая зависимость и уязвимость женщин;

в) Насилие в отношении женщин;

г) Доступность и эффективное использование информации о планировании семьи, заботе о материнстве, чтобы избежать нарушение репродуктивных прав;

д) Непропорциональное участие женщин в общественно-политической жизни;

е) Способствование совмещения служебных и семейных обязательств»<sup>4</sup>.

Кроме того, согласно распоряжению, мероприятия не только для женщин, но и для всех целевых групп, расписанные в план действия, направлены на:

«а) Искоренение ограничений в образовании и расселении, внедрение интегрированных и здоровых стандартов жизни;

б) Повышение уровня навыков и образования уязвимых групп;

в) Изменение стереотипных карьерных ориентации в образовании и тренингах;

г) Общий доступ к сервисам защиты здоровья и социального обслуживания;

д) Внедрение принципов равного обращения в процесс принятия решения в местной власти, в заведениях и службах, контролируемых ими;

е) Поддержка участия уязвимых групп в принятии решения по общественным вопросам и планированию, управления, осуществления и оценки;

ё) Повышение сознания уязвимых групп о своих правах и возможностях»<sup>5</sup>.

Важно то, что по требованию закона, план должен быть публичным<sup>6</sup>. Но в то же время не происходит применение гендерных подходов к другим целевым группам и эти подходы даже не упомянуты в документе.

1 Статья 31 (5) и (8)

2 Статья 31 (6) и (7)

3 На венгерском языке приказ см. ссылку [http://njt.hu/cgi\\_bin/njt\\_doc.cgi?docid=140310.325911](http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=140310.325911) (посещение веб-страницы 11 сентября 2018)

4 Статья 4 (3) посещение веб-страницы 11 февраля 2018 г.

5 Статья 5

6 Статья 3

Соответствующим приказом установлено, что за обеспечение тренингов для лиц, участвующих в разработке местного плана равных возможностей, несет ответственность генеральный директор по социальным делам и защиты детей, и он также управляет сетью менторов равных возможностей. Местные правительства при подготовке плана могут воспользоваться бесплатной помощью менторов<sup>1</sup>. Менторы также обеспечивают организацию и проведение тренинг-программ для сотрудников местного самоуправления по разработке местного плана равного участия<sup>2</sup>.

Вторым значительным правовым документом является Приказ № 2/2012 Министерства человеческих ресурсов (VI.5) о деталях разработки Программы равных возможностей на местах<sup>3</sup>. Порядок определяет единые статистические показатели, которые должны использоваться при разработке местного плана, но, к сожалению, нет некоторых важных показателей, разделенных по полам.

Приказ определяет содержание ситуационного анализа. Для женской целевой группы это дается следующим образом:

«5.1. Роль женщин в экономике и равных возможностях для женщин:

- а) Занятость женщин и безработица среди женщин;
- б) Участие женщин в программах трудоустройства и обучения;
- в) Возможности трудоустройства для женщин с низким уровнем образования;
- г) Дискриминация работников (например, различия в оплате труда)

5.2 Услуги, облегчающие обслуживание и семейные обязательства (например, ясли, семейные ясли, ясли на рабочем месте, детские сады-ясли, нехватка пространства, гибкий график работы в государственных учреждениях, поддержка семьи и т. Д.)

5.3 Планирование семьи, уход за матерями и детьми;

5.4 Насилие в отношении женщин, бытовое насилие;

5.5 Кризисные услуги (например, приют, временный дом для семьи);

5.6 Роль женщин в местной общественной жизни;

5.7 Социальные проблемы и инициативы, затрагивающие статус женщин на местном уровне;

5.8. Выводы: определение проблем, определение возможностей развития».<sup>4</sup>

Формат Плана действий и его обязательное содержание также указаны в приказе.<sup>5</sup> Для всех целевых групп, в т. ч. для женщин, план действия должен включать: идентификацию проблемы, название активности, цели и содержание, ответственных лиц, сроки реализации, индикаторы, ресурсы (человеческие, финансовые, технические) и устойчивость результатов. Следует также объяснить, совместимы ли цели плана с другими стратегическими документами.

В дополнение к местному плану равных возможностей, закон о равном обращении предусматривает принятие еще одного документа, который регулирует вопросы равных возможностей в местных органах власти. Согласно закону, бюджетные организации, число сотрудников которых увеличивается на 50 человек, и большинство государственных юридических лиц обязаны утвердить план равных возможностей<sup>6</sup>. План регулирует внутреннюю деятельность учреждения/работодателя.

1 См. главу 2

2 См. главу 8 (1)

3 Приказ на венгерском языке [http://njt.hu/cgi\\_bin/njt\\_doc.cgi?docid=149264.344046](http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=149264.344046) посещение 11 февраля 2018 г.

4 См. дополнение II

5 См. приложение III

6 Статья 63 (4)

## **Институциональный механизм и институциональные рамки для способствования гендерного равенства**

На сегодня функцию национального механизма гендерного равенства выполняет секция политики женщин отдела женской и семейной политики Министерства по человеческим ресурсам (он является ответственной государственной структурой по данным вопросам).

С года основания, с 1995 года, данная единица несколько раз прошла реструктуризацию, несколько раз поменяла название и на нее оказывали влияния изменения в правительстве. Но по сей день более или менее сохранены основные показатели его деятельности: дефицит человеческих и финансовых ресурсов и маргинализованное положение данной единицы в правительственных структурах<sup>1</sup>.

Национальными законодательными нормами и стратегиями не учитывается создание должности контактного лица/институционального механизма на местном/региональном уровнях.

С целью выполнения принципов равного обращения на основе закона о равном обращении была создана служба вопросов по равному обращению. Этот орган начал функционировать в 2005 году, и на него возложены следующие функции: рассмотреть и подготовить замечания о законопроектах и отчетах; внести законодательные инициативы в этой сфере; сотрудничать с организациями гражданского общества, с заинтересованными организациями и государственными структурами; предоставить информации заинтересованным сторонам и предложить им помощь, что проявляется в активной деятельности против нарушения равного обращения; представить отчет комиссии Евросоюза для гармонизации с соответствующими директивами.

Помимо этого, данная служба изучает вопрос возможных нарушений обязательств по равному обращению и принимает соответствующие решения. Если будет выявлено, что имели место нарушения, может провести разные меры: указать нарушителю изменить ситуацию, что вызывает подобные нарушения; запретить нарушителю продолжение в будущем таких действий, которые вызывают нарушения; опубликовать свое решение о нарушении; наложить на нарушителя штраф или применить к нему правовые меры, предусмотренные специальным законом.

Согласно обязательствам по защите интересов общества, данная служба может возбудить дело в суде для защиты интересов лиц или группы, права которых были нарушены. В таком случае право «Actio popularis» есть и у прокуроров, и у организации гражданского общества.

В деле защиты основных прав женщин особая роль предоставляется комиссару по фундаментальным правам, в том числе и в контексте местного правительства. Согласно закону,<sup>2</sup> комиссар в своей деятельности должен уделять особое внимание интересам таких групп, как дети, будущее поколение, национальные меньшинства, уязвимые социальные группы и лица с ограниченными возможностями. Правда, женщины не являются отдельной целевой группой, но деятельность комиссара и сфера компетенции касается и фундаментальных прав женщин.

По закону комиссару поручено решение разных задач: он должен проанализировать ситуацию в связи с фундаментальными правами; представить свои соображения о законопроектах и концепциях; он может возбудить дело в Конституционном суде по

<sup>1</sup> См. представленный CEDAW комитету отчет 2013 г, ссылка: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/HUN/INT\\_CEDAW\\_NGO\\_HUN\\_13260\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/HUN/INT_CEDAW_NGO_HUN_13260_E.pdf) (посещение веб-страницы 11 февраля 2018 г.)

<sup>2</sup> Закон CXI 2011 г. - О комиссаре фундаментальных прав

вопросам пересмотра законов. Комиссар может принять участие в подготовке отчета о соответствующих международных договоренностях и проводить мониторинг и оценку выполнения данной договоренности. Он обязан включиться в активности, направленные на повышение общественного сознания и сотрудничать в этом направлении с соответствующими организациями и заведениями<sup>1</sup>.

Комиссар также реагирует на индивидуальные случаи. К нему может обратиться любой человек, который считает, что какое либо действие или бездействие представителя власти, в том числе местной власти<sup>2</sup> посягает или создает угрозу фундаментальным правам и для его защиты исчерпаны все механизмы административно-правовой защиты, или таких механизмов нет<sup>3</sup>. Также можно изучить организации, представляющие публичные сервисы относительно представленного ими обслуживания. Среди таких организаций находятся организации, выполняющие государственные или местные правительственные функции и органы, участвующие в этом процессе, которые осуществляют работу в направлении государственной службы<sup>4</sup>. Комиссар проводит исследование на основе представленного ему запроса и после изучения вопроса принимает соответствующие меры<sup>5</sup>.

Комиссар может проводить *ex officio* процессуальные мероприятия в случае наличия неизбежных опасностей для фундаментальных прав<sup>6</sup>. Подобные процессуальные мероприятия являются бесплатными<sup>7</sup>.

За большой период своей деятельности аппарат комиссара не обладал сильной и отчетливой повесткой дня в направлении защиты прав женщин и гендерного равенства, хотя за последние несколько лет положение изменилось. Сотрудники аппарата приняли участие в нескольких международных программах и проектах, установили активное отношение с женскими правозащитными организациями. Комиссар присоединился к кампании «белого лент», цель которого искоренение насилия в отношении женщин. На уровне парламента соответствующую службу представляет подкомитет женской чести комитета культуры. Он был основан в 2015 г. В работе подкомитета на отдельных встречах были поставлены вопросы о роли местного самоуправления, но с ограниченными масштабами. Развитие детских заведений и разных сервисов и онлайн-насилие были два вопроса, рассмотрению которых было уделено значительное внимание<sup>8</sup>.

Во время обсуждения местного или регионального уровня следует отметить сеть семьи, равных возможностей и домов волонтеров<sup>9</sup>. Сеть действует в национальном мас-

1 Статья 2(1)(5)

2 Среди другими акторами могут быть: органы публичной администрации, силовые структуры, любой орган в сфере государственного администрирования, органы расследования, нотариальное бюро, служба мандата областного суда, органы, представляющие публичные сервисы

3 Статья 18(1)

4 Статья 18(1)(2)

5 Статья 20(1)

6 Статья 18(4)

7 Статья 19. Закон на английском языке, линк: <http://www.ajbh.hu/en/web/ajbhen/actcxiof2011> (веб-страница посещена 11 февраля 2018 г.)

8 О работе подкомитета см. ссылку: [http://www.parlament.hu/web/kulturalis-bizottsag/albizottsagok?p\\_auth=2wC0AxCr&p\\_p\\_id=pairproxy\\_WAR\\_pairproxyportlet\\_INSTANCE\\_9xd2Wc9jP4z8&p\\_p\\_lifecycle=1&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_count=1&\\_pairproxy\\_WAR\\_pairproxyportlet\\_INSTANCE\\_9xd2Wc9jP4z8\\_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy\\_biz.biz\\_adat\\_uj%3Fp\\_ckl%3D40%26p\\_biz%3DA464%26p\\_tag%3D%26p\\_tagj%3D%26p\\_munkatars%3D%26p\\_honl\\_rend%3D%26p\\_ules%3DI%23biz\\_ules](http://www.parlament.hu/web/kulturalis-bizottsag/albizottsagok?p_auth=2wC0AxCr&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy_biz.biz_adat_uj%3Fp_ckl%3D40%26p_biz%3DA464%26p_tag%3D%26p_tagj%3D%26p_munkatars%3D%26p_honl_rend%3D%26p_ules%3DI%23biz_ules) (посещение веб-страницы 11 февраля 2018 года)

9 Для большей информации см. ссылку: <http://eselyteremtesihazak.gov.hu/english/> (посещение веб-страницы 11 февраля 2018 года)

штабе и состоит из областных центров, которые представляют цели государственной социальной политики на местном уровне. Сеть имеет офисы в 19-ти областях Будапешта. Из 6 целевых групп одну представляют женщины, которые испытали дискриминацию, или находятся под угрозой. Сеть занимается повышением сознания в обществе и политических кругах, способствует усилению возможностей, участвует в процессе разработки политики и установления контактов. На веб-странице сети не названы партнерами ни правозащитные НПО и ни НПО по правам женщин, и они не имеют институциональное отношение с Женским лобби Венгрии и организациями - ее членами.

На региональном уровне службы равного отношения создали сеть докладчиков. Он действует во всех областях Венгрии в направлении доступности правовых сервисов. Нет всеобъемлющей оценки того, как сеть может способствовать внедрению гендерного равенства и защите прав женщин.

**Отношение между государством и НПО** - в 2012 году была создана рабочая группа по правам человека. Она была результатом нового процесса мониторинга ООН универсального периодического обзора прав человека<sup>1</sup>. В рабочую группу входят государственные секретари разных министерств<sup>2</sup>. Она действует как консультативный форум с гражданским обществом – круглый стол по правам человека. В данных рамках была создана несколько рабочих групп с участием представителя государства и неправительственных организаций. Одна из них - рабочая группа по правам женщин. В рабочей группе были приглашены несколько неправительственных организаций по защите прав женщин. Правда, в группе в рабочем процессе происходил обмен информации, что в некоторых случаях заслуживает отметить отдельно, но он не рассматривал законодательные изменения. До этого работа данной структуры не имела реальных, ощутимых результатов. В то же время до сегодняшнего дня данной группой не был рассмотрен вопрос гендерного равенства на местном уровне, как конкретный тематический вопрос.

С 2013 года, когда некоторые представители государства и медиа начали наступать на группу неправительственных организаций, которые работали в области демократии и прав человека, в том числе прав женщин, отношения между государством и неправительственными организациями ухудшились. Эти организации стали целями нападений отдельных административных структур (государственная аудиторская служба, налоговая инспекция), а в коммуникациях часто были слышны обвинения, что они «агенты Сороса», «наёмные политические акторы», или «служители интересам внешних стран». В 2017 году парламентом был принят закон «Об обеспечении прозрачности организации финансируемых из-за рубежа», который обязывает определенное число организаций, получающих внешнее финансирование, зарегистрироваться в суде и, в процессе коммуникации и публикациях указывать, что являются получателями внешнего финансирования. В рамках процедур реагирования на нарушения, которое было возбуждено Евросоюзом, на данный момент правосудие Евросоюза рассматривает, нарушает ли этот закон законы Евросоюза<sup>3</sup>. Организации, защищающие права женщин, этим законодательством пострадали косвенно и велика вероятность того, что пострадают и напрямую.

Подобные меры и действия создали ситуацию, когда есть значительные помехи

1 См. решение правительства №1039/12012. (11.22) о рабочей группе по правам человека

2 Для большей информации см. ссылку: <http://emberijogok.kormany.hu/en> (посещение веб-страницы 11 февраля 2018 года)

3 Соответственные объявления см. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5003\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5003_en.htm) (посещение веб-страницы 11 февраля 2018 года)

для работы организаций по правам женщин, которые предоставляют разные сервисы, работают в профессиональных кругах, в сфере повышения сознания общества и усиления возможностей, занимаются адвокатированием необходимых законодательных и политических изменений.

## **Способствование гендерного равенства и гендерного мейнстриминга – укорененная практика на местном/региональном уровне**

### **Роль женщин в процессе принятия решений на национальном, региональном и местном уровнях**

Показатель Венгрии в плане женского представительства в политике и общественной жизни очень низкий. В нынешнем правительстве нет ни одной женщины министра. В парламенте женщины представляют 10.1% и после демократических перемен крутится вокруг этого показателя. Венгрия этим показателем занимает в рейтинге Межпарламентского союза 157-ое место среди 187 стран<sup>1</sup>. Несмотря на такой результат, в этом направлении не были приняты законодательные меры, а попытки ввести законодательное квотирование, были провалены.

В этом плане ситуация намного лучше на местах, хотя и здесь предстоит сделать многое. Количество женщин мэров в стране 20%<sup>2</sup> и после демократических перемен их количество постоянно растет, но, как показывают исследования, здесь тоже нет равного представительства: чем больше и богаче ресурсами муниципалитет, тем реже встречается женщина-мэр<sup>3</sup>.

Что касается местных советов, здесь количество женщин 30%. Как показывает исследование, помимо размера населенного пункта, есть еще один значительный фактор - путь получения мандата: оказалось, что женщины в индивидуальных избирательных участках больше добиваются успеха, чем в избирательных списках<sup>4</sup>. Что касается представительства на региональном (областном) уровне, в областных советах доля женщин представляет 11%. Примерно подобное положение в политическом участии на национальном уровне, к тому же за последнее десятилетие в этом плане никакого улучшения не наблюдается, в следствие чего у страны среди Вышеградских стран самый плохой результат<sup>5</sup>. Помимо этого, среди руководителей региональных советов нет ни одной женщины<sup>6</sup>.

1 Полный рейтинг см. на странице: <http://archive.ipu.org/wmne/classif.htm> (посещение веб-страницы 11 февраля 2018 г.)

2 См. криптограмму, который был подготовлен в рамках проекта «Изучение причин и результатов гендерного баланса и дисбаланса в проекте центральной Европы» см. линк: <https://create.piktochart.com/output/15664611-womeninv4regionalgovs> (посещение веб-страницы 11 февраля 2018 г.)

3 См: Ponszki Gabriella: “Jó kormányzás és a nemek egyenlősége – Magyarországi helyzetjelentés” (хорошее управление и гендерное равенство – анализ ситуации в Венгрии): A nőtlen évek ára – A nők helyzetének közpolitikai elemzése 1989–2013. (расплата за годы без женщины Ситуационный анализ политики в отношении женщин 1989–2013) Magyar Női Érdekérvényesítő Szövetség (Лобби женщин Венгрии), Будапешт 2014. См. линк: [http://noierdek.hu/2/wpcontent/uploads/2016/09/notlen.evek\\_ara\\_.pdf](http://noierdek.hu/2/wpcontent/uploads/2016/09/notlen.evek_ara_.pdf) (посещение вебстраницы 11 февраля 2018 года)

4 См: MehringTóth Szilvia: “Képviselők és képviselőnők a helyi politikai elitben” (мужчины и женщины депутаты в местной политической элите), In Politikatudományi Szemle 2017/3, 81–100.

5 Подробно см. Маркета Мотлова: Трещины в «стеклянном потолке»: Женщины в местной и региональной политике в странах Вышеграда, см. линк: <http://visegradrevue.eu/cracksintheglassceilingwomeninregionalandlocalv4politics/> (посещение веб-страницы 11 февраля 2018 г.)

6 См. Пиктограмма, op. cit.

В случае Будапешта, из 33 членов генеральной ассамблеи 3 женщины, что означает 10%-ое представительство. Мэр Будапешта – мужчина, а из трех заместителей мэра – одна женщина.

Главный нотариус города – женщина. Из председателей комитетов генеральной ассамблеи – все мужчины. Из 23 мэров районов Будапешта только одна женщина<sup>1</sup>.

Как утверждают эксперты, доминантство политических партий в вопросе политического представительства женщин чувствуется и на местном уровне: позиции политических партий часто является помехой для возрастающей политической активности женщин<sup>2</sup>.

## **Гендерное равенство на местном уровне: подходы заинтересованных сторон, институциональные структуры и возможности**

В становлении политики и организационной культуры особая роль предназначается руководителю того или иного ведомства, а в случае местной власти – позиции и отношения мэра к тому или иному вопросу.

С сентября 2013 г. до августа 2016 г. национальная ассоциация местных властей Венгрии осуществила проект «Повышение возможностей в Муниципалитетах посредством норвежско-венгерского сотрудничества» (MANORKA)<sup>3</sup>. Проект был профинансирован через грантовую схему европейского пространства (ЕЕА) и Норвегии. Один из основных направлений проекта – гендерное равенство на местном уровне (о деталях далее).

Среди активностях проекта был опрос о равных возможностях на местном уровне. Первый опрос был проведен в 2014 году, до местных выборов в Венгрии, а второй – в апреле 2015 года. Первые два опроса были одинаковые по содержанию, помимо одного вопроса, а третий – относительно отличающийся. В первом опросе приняли участие 301 мэра, во втором – 277, в третьем – 234. В общем количестве с учетом пропорции женщины-мэры более активно отозвались к исследованию.

Опрос был концентрирован вокруг четырех основных вопросов: анализ ситуации – подходы мэров; пробелы, существующие в направлении трудоустройства женщин; предложение путей решения проблемы и обзор и оценка инструментов регулирования и развития местных самоуправлений<sup>4</sup>.

1 Для большей информации см.: <http://infoszab.budapest.hu:8080/akl/szsz/Default.aspx?i=12> (посещение веб-страницы 11 февраля 2018 года)

2 См: Várnagy Réka, Pionszki Gabriella: “Üvegplafonok. Pártok lent és fent.” («Стеклянный потолок» In: Politikatudományi Szemle XXI/4. стр. 7–25., стр. 20–21.

3 См: <http://www.manorka.net/en/news/> (посещение веб-страницы 11 февраля 2018 года)

4 См: Előzetes Összegzés A TÖOSZ MANORKA PROJEKT keretében elvégzett esélyegyenlőségi kutatás első két Hullámáról (TÖOSZ в рамках проекта MANORKA резюме первых двух волн исследования по равным возможностям, Роберт Ковач, Анико Сукожди, Будапешт, 2016 г.

Также см. (третья волна исследования): A MANORKA projekt hatásának értékelése – A MANORKA projekt hatása a női esélyegyenlőségre az önkormányzati szektorban. (проект MANORKA оценка проекта MANORKA Эффект равных возможностей в местном управлении. Автор – Роберт Ковач. Подготовлен местным офисом наблюдателей, Будапешт, 2016 г.

Krausz Veronika and Lüttmerdingné Balla Mónika eds: MANORKA „Önkormányzati kapacitásépítés norvég-magyar együttműködéssel” című projekt – A nemek közötti esélyegyenlőségért – A nők és férfiak helyzete a közéletben és a magánéletben Magyarországon és Norvégiában 2013–2016 (MANORKA – проект «Для равных возможностей женщин и мужчин – положение женщин и мужчин в общественной и частной жизни в Венгрии и Норвегии 2013–2016» На венгерском языке, см. ссылку:

<http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/es%C3%A9lyegyenl%C5%91s%C3%A9g.pdf> (посещение сайта 11 февраля 2018 года)

В связи с первым вопросом, который касается отношении мэров, большинство респондентов, почти 90% считает, что в идеальном случае карьера и семья одинаково важны. Аналогично, 4/5 респондентов считают, что для бюджета семьи абсолютно, или в большой степени важны доходы, полученные женщинами. На вопрос, должна ли работать жена или партнер, если мужчина может обеспечить членов семьи, большая часть респондентов мужчин поддержали в таком случае работу жены на неполном окладе, а четверть опрошенных выбрали ответ, что женщина должна остаться дома, или заняться участием в общественных организации. Что касается женщин-респондентов, большинство из них поддержали работу на полной ставке, та же часть, что и в случае мужчин, работу на неполной ставке, а еще меньше - оставаться дома, или участие в общественных организациях<sup>1</sup>. Данные результаты, также, как исследования, проведенные в этом направлении, отчетливо указывают на то, что в Венгрии все еще сильны традиционные взгляды о гендерных ролях.

Третий опрос был проведен в 2016 году и респондентов спрашивали, как они оценивают положение женщин в сравнении с положением мужчин. Большинство считало, что женщины находятся в худшем состоянии, некоторые это положение оценивали намного хуже, и более меньшее количество считало, что женщины в намного худшем положении<sup>2</sup>. Что касается пробелов в вопросе трудоустройства женщин, как для женщин, так и для мужчин респондентов самой большой проблемой было названо отсутствие гибкого рабочего графика.

Что касается предполагаемого решения вопроса, большинство как женщин, так и мужчин поддержали идею «позитивной дискриминации женщин». Мужчины больше поддерживали эту идею. Большая часть респондентов также поддержали принцип равного представительства в избирательных органах. Хотя, когда вопрос коснулся конкретных мер, вопрос квотирования большинство респондентов первого и второго опроса не поддержали. Из трех вариантов предложенного квотирования самую большую поддержку имела квотирование в комитетах, ему последовало квотирование в списках кандидатов, а самую меньшую поддержку получило квотирование в комплектации сотрудников<sup>3</sup>. Во время третьего опроса был вопрос о том, насколько важно, чтобы женщины участвовали в местном или национальном уровне и в больших компаниях в процесс принятия решения. Из трех вопросов респонденты уделили большое внимание участию женщин; женщины респонденты и в этот раз проявляли больше поддержки. На вопрос, нужно ли квотирование для политических партий и кандидатов, женщины обеим квотам уделили большое значение, а мужчины заняли нейтральную позицию<sup>4</sup>.

В первых двух опросах были вопросы о местных механизмах регулирования равных возможностей женщин и мужчин. Оказалось, что для многих респондентов не действуют нормы, которые могут оказать превенцию насилия и притеснения и реагировании на них. Правда, у большинства из них есть докладчик по вопросам равенства, но им помимо гендерных вопросов предстоит работать и над другими вопросами равного обращения.

Большинство респондентов заявили, что во время создания рабочих порядков они учитывали аспекты равного участия, хотя только их малая часть подчеркнула наличие гибкой рабочей среды. Во время разработки бюджета и местного планирования большая часть респондентов не учитывает гендерные вопросы<sup>5</sup>.

1 См: Krausz Veronika and Lüttmerdingné Balla Mónika eds: MANORKA, op. cit. стр. 48-52.

2 Там же, стр. 60-61.

3 Там же, стр. 52-54.

4 Там же, стр. 69-70.

5 Там же, стр. 54.

## **Практическое осуществление местных программ и других стратегий равных возможностей - полученные уроки**

В Венгрии на сегодня 3155 муниципалитетов (деревни, города и т. д.). Согласно официальной веб-странице, существует 3162 утвержденных программ равных возможностей (в их числе 23 района Будапешта)<sup>1</sup>. Это означает, что почти все местные самоуправления имеют действующий местный план.

С точки зрения доступности ресурсов/примеров, также исследования и политики полезно, чтобы все местные планы были размещены в интернет пространстве. Поиск показателей возможно по наименованию муниципалитета, количества жителей и административных единиц. Помимо этого, отдельная компьютерная программа помогает местным структурам власти, подготовить программы и усилить отношения с менторами равного обращения.

Официальный представитель Министерства человеческих ресурсов в виде публикации представил качественный анализ и оценку плана равных возможностей<sup>2</sup>. В ней отмечено, что существует необходимость методологических учебных инструкций для разработки плана. О пробелах законодательных рамках было сказано, что нет положения об осуществляемых мерах и оценки, не обеспечен мониторинг выполнения закона и его учётность. Было рекомендовано обеспечение плана индикаторами, определить ответственные стороны и сроки.

Согласно данной оценке, опыт показывает, что местные заинтересованные стороны имеют различные отношения к местному плану, что связано с человеческими ресурсами и верности принципам равного участия. Также было ясно, что менторы сравнительно облегчили работу сотрудникам местного самоуправления. Были случаи, когда без них было невозможно разработать план. К тому же, менторы отметили, что необходим надзор над выполнением плана, обмен опытом.

В результате данного процесса было создание на местном уровне несколько сотен форумов равных возможностей. Исходя из опыта, самая большая польза таких форумов состоит в том, что стало возможным собрать за одним столом все заинтересованные стороны, взаимобмен задач и распределение функции.

На вопрос, какой из целевых групп был самым проблематичным при создании местных планов равных возможностей, в плане доступности показателей или идентификации необходимых мероприятий, эксперты всегда отмечают общину рома и женщин. Среди проблем однозначно была отмечена нехватка показателей по насилию в семье.

Для достижения целей данного отчета вопросники были разосланы местным самоуправлениям с 20,000 или больше населением. Вопросы касались инициатив местного правительства (исследования, проектов) в сфере гендерного равенства и гендерного мейнстриминга, их политики и планов в этом направлении, также наличии официального лица по вопросам гендерного равенства и форумов/платформ и т.д. Из 84 местных самоуправления, которому были разосланы опросники, дали ответ 35 (42%), информация была получена еще от двух местных самоуправлений, которому не был разослан опросник.

1 См: <https://hep.ttki.hu/Public/PublishedProgramSearch.aspx?searchtext> (посещение веб-страницы 11 февраля 2018 года)

2 См: Sebestyén Zsuzsa: „Inventárium a Helyi Esélyegyenlőségi Programokról” (реестр местных равных возможностей) In: Krausz Veronika and Lüttmerdingné Balla Mónika eds: MANORKA, op. cit., см. 88-96.

У всех местных самоуправлений, которые ответили на вопросы, имелись местные планы действия равных возможностей, большинство которых, были приняты в 2017 году. Из ответов становится очевидным, что в рамках плана были проведены и сейчас проводятся работа и активности по гендерному равенству. Что касается конкретно как проведенных так и запланированных активностей, чаще всего респонденты отмечали вопросы трудоустройства и семейных отношений: трудоустройство женщин, реинтеграция на работе после воспитания ребенка, сочетание работы и семейной жизни, создание дружелюбной среды для семьи. Менее были отмечены включение женщин в общественной жизни и борьба с семейным насилием. Среди опрошенных ни в одном из самоуправлений не назначено официальное лицо, который будет работать только по вопросам гендерного равенства. Хотя многие из респондентов отметили, что в самоуправлении есть докладчик, или сотрудник по вопросам равных возможностей, который ответственен за выполнение плана (также за планы равных возможностей местного правительства).

Аналогично, многие респонденты отметили наличие форумов или советов равных возможностей, которые, как было отмечено ранее, были созданы в следствие местных планов. Только в трех муниципалитетах работают форумы по гендерному равенству, в которых осуществляется сотрудничество и обмен мнениями между местной властью, экспертов и гражданского общества и еще одно местное самоуправление собирается создать подобный форум.

## **Активности органов местного самоуправления в сфере гендерного равенства**

Не существует государственной регуляции, который бы учитывал функционирование в местной/региональной администрации единицы гендерного равенства или ответственного лица.

Надо отметить, что в стране действует Национальная ассоциация представителей местной власти (TÖOSZ), крупнейшая организация адвокатирования местных правительств, который имеет отдел женщин-мэров. Он представляет орган, выражающий интересы на национальном уровне без соответствующих правомочий. Его функциями являются: поддержать и способствовать равные возможности женщин и мужчин; усилить роль женщин в общественной жизни; бороться с дискриминацией в отношении уязвимых групп; подготовить замечания к законопроектам и правовым решениям; помочь субъектам участвующих в международных отношениях на местном и национальном уровнях установить контакт с организациями, работающими в данной сфере; способствовать развитию местного управления и государственного администрирования в соответствии с принципами равных возможностей и социальной справедливости. Отдел состоит из Генеральной Ассамблеи и Совета управления. В состав Генеральной Ассамблеи входят все зарегистрированные члены, и ее заседание проводится минимум раз в году. Членство является добровольным для представителей TÖOSZ. Совет представляет основной орган, принимающий решение в промежуточном периоде между ассамблеями.

Он состоит из девяти членов: президент отделения, семь региональных членов, выбранных Генеральной Ассамблеей и генеральный секретарь TÖOSZ, который является членом *ex officio*.

Во время подготовки отчета оказалось, что после 2010 года в местном самоуправлении на тематику гендерного равенства был осуществлен один проект. Это был названный ранее проект MANORKA.

Одним из главных целей проекта было усиление роли женщин в обществе и улучшение баланса в труде и личной жизни. Цели комплекса осуществляемых мер и задачи рабочей группы состояли в следующем: укоренение равного обращения, не взирая на гендерную принадлежность; изменение подходов общества к действиям, дающим в политической жизни пример создания равных возможностей для женщин и мужчин; усиление сотрудничества между женщинами и мужчинами; способствование включения женщин в политическую жизнь. В комплексе данных мероприятий было осуществлено много активностей.

В рамках проекта была создана группа равных возможностей, которая состояла из выбранных членов (из местной власти). Вместо запланированных 40 членов, в нее вошли 61 человек.

В рамках проекта по тематике гендерного равенства и участия женщин в общественной жизни между мэрами было проведено три опроса национального масштаба. Ранее нами представлены основные результаты данного опроса.

Одним из значительных компонентов проекта было идентифицирование, подбор и рекламирование примеров лучшей практики в направлении гендерного равенства. Была организована пилотная программа для выявления 5 лучшей практики защиты баланса в труде и личной жизни в Норвегии. Было выбрано по пять представителей из венгерской и норвежской стороны, которые в процессе пилотирования работали в парах и на встречах обменивались опытом<sup>1</sup>. Пилотная программа была начата в Венгрии трехдневным воркшопом. Венгерские участники познакомились с примерами лучшей практики Норвегии. Далее, на основе данных примеров, с помощью норвежских коллег, они разработали экспериментальные активности и модельные проекты. С полученным опытом поделились с местными заинтересованными сторонами на воркшопах, проведенных на местах, где презентации были сделаны норвежскими коллегами. Также был организован учебный визит в Норвегию, в которой участвовали руководители местных самоуправлений, представители Министерства человеческих ресурсов и эксперты. На воркшопе стороны сравнили друг с другом гендерную политику двух стран, местные регуляции и активности в этом направлении.

Была издана и переведена на венгерский язык публикация «Путеводитель лучшей практики испанских и норвежских местных самоуправлений в направлении способствования баланса работы и личной жизни».

Обобщение полученного в рамках проекта опыта произошло на окончательной конференции и в отдельной публикации<sup>2</sup>. Один из выводов, сделанных на основании проекта, необходимость взаимосогласованных инициатив, регуляции, совместная деятельность местных и центральных правительств, что может поменять нынешний показатель включения женщин в политическую жизнь, способствовать балансированию работы и личной жизни и улучшению ситуации в плане гендерного равенства. Что касается дальнейшего реагирования проекта MANORKA, как отметил один из инициаторов проекта TÖÖSZ, посредством отдела женщин-мэров возможно рассмотрение

<sup>1</sup> В сотрудничестве принимали участие следующие муниципалитеты: Гидектут (Венгрия) сотрудничал с Фоснэ, Абасар с Гойландетом, Этиек с Вердалом, Сентендре с Сатнге и Бук с Снаинкиером

<sup>2</sup> См. Krausz Veronika and Lüttmerdingné Balla Mónika eds: MANORKA, op. cit.

примеров лучшей практики, инициирование новых проектов, начало пилотных активностей и рекламирование международного и национального опыта<sup>1</sup>.

Аппликант проекта среди достижений отметил основание сети профессионалов, через который члены могут совместно работать над будущими активностями и проектами<sup>2</sup>. Проведенное исследование предоставило весьма интересную информацию о существующей ситуации на местном уровне. Вместе с этим, к сожалению, в проекте в виде партнеров не были включены женские правозащитные организации Венгрии. Соответственно, в публично доступном документе среди выступающих на данном мероприятии названа только одна компания, представляющая женские организации. Проект обладал хорошим потенциалом для того, чтобы во всеобъемлющем контексте обострить внимание на вопросы гендерного равенства, хотя фокусирование произошло только на одну тематику, вопросе совмещения работы и семейной жизни. Помимо этого, в подобранных проектах во время адаптирования норвежских проектов попали два образовательных проекта, которые не были фокусированы на гендерное равенство. Вместе с этим, в деятельности одного из участников проекта возможно увидеть довольно разносторонний подход: город Сентендре разработал план, чтобы развить свой ранний проект под названием «Сентендре – город нацеленный на потребности женщин». Помимо активностей по развитию мест и сервисов, адаптированных для семьи, в ней были даны и такие мероприятия, как возвышение памятников для женщин-художников или скрининг-программы защиты здоровья.

До сих пор не имеется информация, как были осуществлены пилотные активности в направлении адаптации показательных примеров лучшей практики и какие результаты были достигнуты.

К сожалению, в документации проекта нет информации о том, был ли использован в других компонентах проекта (например, усиление возможностей ассоциации местных правительств или борьба с бедностью) гендерный мейнстриминг.

Исходя из целей проекта, для получения информации об их включении и активностей в направлении гендерного равенства, мы обратились к восьми ассоциациям<sup>3</sup>. Четыре предоставили информацию<sup>4</sup>. Из их ответов становится очевидным, что вопросы гендерного равенства не находятся в их приоритетах и повестке дня. Они не руководствуются исследованиями и не принимали участие в осуществленном проекте на данную тематику и в организациях не существует штатной единицы, ответственной за гендерные вопросы. На вопрос о показательных примерах по передовой практике в данной сфере, одна из них указала на соответствующие активности TÖOSZ в этом направлении. Помимо этого, MÖSZ подчеркнул, что в мероприятиях, организованных ими в Международном саммите венгерских мэров, была уделена отдельная секция вопросу участия женщин в политике.

---

1 Для деталей см. Др Зонгр Габор, обобщение проекта MANORKA, см. линк: [http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1lnyok/MANORKA%C3%B6sszegz%C3%A9s\\_english\\_boritoval\\_opti.pdf](http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1lnyok/MANORKA%C3%B6sszegz%C3%A9s_english_boritoval_opti.pdf) (посещение веб-страницы 11 февраля 2018 г)

2 См. Krausz Veronika and Lüttmerdingné Balla Mónika eds: MANORKA, op. cit.

3 Национальная ассоциация местных властей (TÖOSZ), Национальная ассоциация областных местных правительств (MÖOSZ), Ассоциация городов областного значения (MJVSZ), ассоциация местных правительств Будапешта (BÖSZ), Национальная ассоциация общин и маленьких муниципалитетов (KÖSZ), Ассоциация местных правительств Венгрии (MÖSZ), Национальная ассоциация маленьких городов (KÖÖÉSZ), и ассоциация деревень Венгрии (MFSZ)

4 Информация предоставлена: MÖOSZ, MÖSZ, KÖSZ MFSZ.

## Будапешт и гендерное равенство - политические рамки

Будапешт, как столица страны, в которой живет пятая часть населения, в местном самоуправлении пользуется специфическим статусом. Муниципалитет Будапешта ответственен за выполнение задач, масштаб которого охватывает весь Будапешт или больше чем один район, и также задачи, связанные с особой роли столицы<sup>1</sup>.

Как показал анализ гендерной политики Будапешта в 2007 году (после трех лет присоединения к Евросоюзу), не существует какого-либо стратегического документа, который будет способствовать укоренению гендерного равенства или гендерному мейнстримингу<sup>2</sup>. Более того, стратегические документы в разных сферах (например, урбанистического развития, превенции преступления, образования) не являются гендерно-ориентированными: в них не дается гендерный анализ ситуации (не имеется даже гендерно-сегрегированные данные) и гендерно-сенситивное планирование и определение задач.

Значительное изменение произошло в 2010 году, когда для муниципалитета Будапешта была утверждена программа под названием «Будапешт – больше, чем возможность»<sup>3</sup>.

Документ вошел в силу в 2016 году. В целевой группе появились и женщины, но в довольно широкой группе «Женщины, мужчины и семьи». К тому же определенные директивы и мероприятия для развития направлены конкретно на женщин. Например: мониторинг обеспечения конкретных сервисов в соответствии с потребностями женщин и удовлетворение этих потребностей, повышение узнаваемости женщин и их достижений в заведениях и общественных местах. Помимо этого, предусматриваются определенные мероприятия, которые направлены на распределение семейной ответственности, совмещение работы и семьи и создание сервисов и возможностей для семей с детьми.

В документе положительным фактором является подчеркивание того, что столица должна уделить особое внимание тому, чтобы гендерный мейнстриминг основательно был внедрен и просачивался в законопроизводстве и деятельности столицы. Данная программа попала в компендиум Евросоюза по лучшей практике недискриминационного и равного обращения.

На сегодня в данном направлении документом, определяющей политику, представляется «Местная программа равных возможностей города Будапешта (2017-2022)»<sup>4</sup>. В документе сказано, что программа построена на соответствующих директивах Евросоюза и национальном законодательстве. В ней должна отразиться выполнение горизонтального принципа обеспечения равных возможностей в процессе принятия решений, также критерии и положения, данные в предложенных Евросоюзом руководящих инструкций по равным возможностям.

Женщины представляют один из десяти целевых групп программы, и что самое важное, выделены отдельной целевой группой. Дополнительно выделяется отдельная группа тех лиц, кто воспитывает детей. В программе дан ситуационный анализ в отношении женщин, который касается разных секторов. Помимо этого, в случае си-

1 Все 23 района Будапешта имеют собственную политическую рамку в направлении равных возможностей, хотя из-за ограничения публикации будет рассмотрена только политика муниципалитета Будапешта.

2 См. Енико Пап, Фани Борбиро: «Гендерное равенство и учет гендерной проблематики в Будапеште: правовые и политические вопросы в двухмиллионном самоуправлении - ситуационный анализ и рекомендации», Будапешт, 2007 г.

3 Программа была принята Указом Генеральной Ассамблеи №1558/2010. (VIII. 26).

4 См. Программа - на венгерском языке по ссылке: [http://www.pestesely.hu/doc/BELIV\\_strategia\\_es\\_celok\\_vegleges.pdf](http://www.pestesely.hu/doc/BELIV_strategia_es_celok_vegleges.pdf)

туационного анализа и других целевых групп, использованы гендерно-сегрегированные данные. Стратегическая часть документа определяет направления необходимого вмешательства. Он основан на принципе комплексных подходов, только в более широких масштабах, как принцип «комплексного подхода равных возможностей», но гендерный мейнстриминг в ней не упоминается.

В программе определены как общие мероприятия, которые распространяются на все целевые группы, также меры, определенные для конкретных целевых групп. Мероприятия нацелены на группы женщин: проведение кампании, цель которой распределение семейной ответственности; ведение кампании и заинтересованность работодателей, чтобы снизить гендерные разницы в оплате труда и улучшить возможности в трудоустройстве и продвижении женщин; учет привычек и потребностей женщин в дизайне заведении и общественных мест. Обеспечение того, чтобы женское представительство в урбанном планировании, развитии и в оперировании принята решении соответствовало их процентному показателю в обществе. Еще более важно, чтобы документ о выполнении плана действия учитывал в ближайшие годы создание и деятельность рабочей группы гендерного равенства.

Что касается местной программы равных возможностей столицы, в ней особо нужно отметить роль созданного в 1996 году муниципалитетом Будапешта организации Budapest Esély Nonprofit Ltd.

Две основные направления ее работы - способствование трудоустройства и развитие социальной включенности. Организация участвует в создании сети социальной включенности и трудоустройства и функционирования в разработке соответствующих стратегии и плана действия. Она представляет столицу во многих местных и Европейских проектах<sup>1</sup>, публикует материалы о равных возможностях, разрабатывает и проводит тренинги в этом направлении<sup>2</sup>.

Знаменательно, что компания координирует разработку и осуществление местного плана равных возможностей города Будапешта. В 2016 году во время разработки текущих программ они организовали двухэтапные широкие общественные консультации. Помимо онлайн-консультации устроили семь консультативных дней, из которых пять были выделены для общественных организаций. Участие в процессе было предложено женским правозащитным организациям.

## **Включение гражданского общества в гендерном равенстве – анализ случая**

В Будапеште за последние десятилетия с участием гражданского общества были устроены многие акции по правам женщин и вопросов гендерного равенства. В одной из статей, связанных с этой темой, представлено и проанализировано 3 случая<sup>3</sup>. Ниже дан их обзор и, в добавок, еще один случай и выводы, сделанные на его основе.

<sup>1</sup> Ранее - Будапештский центр социальных ресурсов также играл важную роль в вопросах равных возможностей и гендерного равенства. Он участвовал в соответствующей профессиональной активности (консультации, процесс формирования политики), а также управлял и участвовал в различных европейских проектах во многих областях политики.

<sup>2</sup> Для получение большей информации см. ссылку: <http://www.pestesely.hu/?pageid=menueng>

<sup>3</sup> См. Фанни Борбиро: Гражданские инициативы - сомнительные результаты в разработке городской политики. Случаи гражданского участия в политике гендерного равенства в Будапеште.

## **СЛУЧАЙ БАНИ РУДАС**

Турецкие бани в Будапеште, под названием Рудас, были отремонтированы в начале 2000-х годов. После его повторного открытия у них были только мужские дни, с понедельника по субботу. Баня давала женщинам возможность только ночного купания в пятницу и субботу, что было смешанным днем, а в воскресенье на целый день.

Подобная регуляция вызвало общественное возмущение. Граждане разработали онлайн-петицию против этого правила, и подали жалобу в различные органы: управление по вопросам равного обращения, комиссару по основным правам, в Будапештскую банную компанию и мэру Будапешта (последнее имело значение, поскольку Будапештская банная компания принадлежала столице). Они утверждали, что это положение является дискриминационным по отношению к женщинам, и является нарушением Закона о равном обращении. Случай получил высокий резонанс и привлек внимание общественности и средств массовой информации. Мэр Будапешта решил изменить постановление и ввести два дня только для женщин.

В ходе соответствующих дискуссий компании были даны различные задачи, например, провести опрос о женских потребностях для использования бани, продвигая новые возможности для целевой группы, но она этого не выполнила. В конце испытательного периода окончательное соглашение состояло в том, что будет один день только для женщин, и суббота и воскресенье будет смешанным.

## **ПРОЕЗДНЫЕ КАРТЫ ДЛЯ РОДИТЕЛЕЙ С МАЛЕНЬКИМИ ДЕТЬМИ**

Вопрос скидок на проездные карты для родителей с маленькими детьми в 2007 году был поставлен политиком от Христианско-демократической партии, который в Генеральной Ассамблее Будапешта представлял оппозицию. Он для поддержки обратился к одной из неправительственной организации, ранее занимавшейся продвижением мобильности родителей с маленькими детьми. Он несколько раз представил соответствующие предложения Ассамблее Будапешта, но они провалились. В 2007 году он представил новое предложение комитету ассамблеи, который был ответственен за вопросы равных возможностей. Для рассмотрения инициативы была проведена встреча, в которой принимали участие неправительственные организации и частные лица.

Представители правящей партии поддержали данное предложение, но позже отозвали ее. Это предложение было также отклонено в марте 2008 года. После этих провалов, родители начали организовывать демонстрации, и, наконец, добились того, что предложение было принято через неделю. Позже круг бенефициаров был расширен, и пропуск скидки на проездные карты были введены и в других городах. В данном случае неправительственные организации сыграли важную роль, как в плане мобилизации и демонстрации общественного интереса, также тем, что поменяли название карты и вместо «Карточки матери» она была переименована на «Карту для родителей с маленькими детьми».

## **АДАПТИРОВАНИЕ МЕТРО: ДВИЖЕНИЕ «КРИТИЧЕСКИЕ МАМЫ» МЕТРО ДЛЯ ВСЕХ**

Неадаптированность общественных мест для детских колясок был поставлен на демонстрации в 2007 году, который был назван Babakocsisokk (Шок детских колясок). С этого для было основано движение «Критических мам». Его создание было вдохнов-

лено движением велосипедистов «критическая масса», которая ежегодно организует большие демонстрации.

«Критические мамы» ставили цель, обратить внимание общества на неадаптированность общественного транспорта и остановок, для чего они устраивали демонстрации два раза в году. Они также присоединялись к маршу «критической массы». Помимо этого, они представили соответствующую петицию органам, принимающим решение. Их акции оказались полезными для повышения сознания общества, хотя не смогли добиться желаемых изменений.

Несмотря на то, что за последнее десятилетие были достигнуты улучшения в этом направлении, вопрос доступности общественных мест и транспортной системы все еще стоит на повестке дня, что также способствует сотрудничеству разных сторон вокруг проблемы. Например, венгерское Женское лобби вместе с другими организациями присоединилось к кампании «Метро для всех», которая была начата Будапештской ассоциацией лиц с ограниченными возможностями в 2015 году. Она требовала полной доступности линии метро М3 после запланированной реконструкции. Полная доступность все еще не была предоставлена, поэтому Национальная федерация ассоциаций лиц с ограниченными возможностями начала процедуру в Управление по равному обращению декабре 2017 года.

Анализ рассмотренных примеров указывает на несколько факторов, которые обуславливают успех или неудачу проведенной работы гражданского общества или неправительственных организации по лоббированию или адвокатированию. Очень важно установить реальные партнерские отношения между актерами гражданского общества и создать коалиции с их участием. Что касается отношения с кругами, определяющими политику, установление формальных правил и механизмов партнерства помогает определить свою реальную роль актерам гражданского общества. В плане общего контекста, необходима сенситизация как заинтересованных сторон, так и широкой общественности к вопросам гендерного равенства, что в заинтересованных сторонах усиливает желание активного действия, а со стороны общества повышает поддержку, чем обеспечивает актуальность данной тематики в долгосрочной перспективе.

## **Основные рекомендации**

➤ Утвердить и соответствующе осуществить национальную стратегию и/или рабочий план гендерного равенства, в которой будут определены конкретные мероприятия, ответственные лица, сроки, бюджетные ассигнации, также механизмы мониторинга и оценки; в национальной стратегии/плане действия нужно уделить особое внимание вопросу гендерного равенства и способствованию защите прав женщин в местном/региональном контексте.

➤ Принять или должным образом реализовать стратегию/план действия по обеспечению гендерного равенства местного/регионального масштаба, в котором будут определены конкретные меры, ответственные субъекты, сроки, бюджетные ассигнования, а также механизмы мониторинга и оценки осуществления. Он должен быть основан и связан с национальной политикой, и в то же время реагировать на местную/региональную ситуацию, проблемы и потребности; обеспечить соответствующие условия для тех, кто несет ответственность за разработку стратегий/планов действий или участвует в этом процессе.

- В разработке и осуществлении политики и соответствующих мер по поощрению гендерного равенства и прав женщин, применять комплексный подход и уделять должное внимание всем проблемам, секторам и политическим сферам для освобождения от гендерных стереотипов посредством равного доступа к услугам и обеспечением участия женщин в политической и общественной жизни;
- Внедрить в процесс формирования и утверждения местной/региональной политики стимулирование включения экспертов, например, менторов; предоставить свободное пространство для обмена опытом между участниками, включенными в процесс;
- Когда дискриминация в отношении женщин или обеспечение равных возможностей для женщин и мужчин рассматриваются в более широком контексте равного обращения и равных возможностей. Следует уделить должное внимание тому, чтобы женщины, как целевая группа, не были упущены из виду, и принцип равенства полов применить в соответствии с его ролью и значением в качестве основной ценности;
- Обеспечить прочную позицию и важную роль национального механизма гендерного равенства, также других институциональных механизмов в вопросе гендерного равенства; в региональных и местных государственных администрациях создать должности ответственных лиц, и на этой должности принять соответствующе подготовленный персонал;
- Систематически использовать стратегию гендерного мейнстриминга как на национальном, так и на местном уровнях; уделить внимание его обоим значениям, как гендерному содержанию, также гендерному представительству. Внести такие механизмы гендерного мейнстриминга, какими являются гендерный анализ, гендерное бюджетирование и анализ гендерных влияний;
- Для публичных служащих национальных, региональных и местных администраций организовать тренинг-программы по вопросам гендерного равенства, что содержит как все сферы гендерного равенства, также использование стратегии гендерного мейнстриминга;
- Проведение кампании для повышения сознания общества по тематике гендерного равенства и прав женщин на местном/региональном уровнях;
- На национальном, региональном и местном уровнях среди разных заинтересованных сторон создать механизмы, платформы и форумы с целью сотрудничества и обмена опытом с участием публичной администрации, женских правозащитных организаций, индивидуальных экспертов и всячески способствовать их функционированию.
- обеспечить значительную роль и место для НПО по правам женщин, а также для академических экспертов как на всех этапах формирования гендерной политики, также в процессе подготовки соответствующих мер и активностей, осуществления, мониторинга и оценки;
- Обеспечить, чтобы программы и фонды, которые применяют ресурсы финансовых схем ЕС, последовательно осуществляли принципы гендерного равенства и стратегию гендерного мейнстриминга; Выявить конкретные возможности для улучшения положения и прав женщин, чтобы гендерные вопросы были представлены и в других тематических программах. Помимо этого, обеспечить, чтобы гендерный мейнстриминг постоянно сопутствовал процессу планирования, распределения и использования этих финансовых ресурсов.

## Приложение–библиография

### ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Договор Европейского союза

Договор о функционировании Европейского союза

Основной закон Венгрии

Закон №CXI от 2011 года о комиссаре фундаментальных прав

Закон №CLXXXIX 2011 года о местном самоуправлении Венгрии

Закон №CLXXXV 2003 года о равном обращении и поощрении равных возможностей

Закон №LX от 2001 года об обнародовании Факультативного протокола к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, принятого 18 декабря 1979 года в Нью-Йорке

Указ Закона №10 1982 года о обнародовании Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, принятой 18 декабря 1979 года в Нью-Йорке

Постановление Министерства человеческих возможностей №2/2012. (VI. 5.) о подробных правилах составления программы равных возможностей на местах

Постановление правительства №1004/2010 (I. 21.): Национальная стратегия поощрения гендерного равенства - руководящие принципы и цели на 2010-2021 годы

Постановление Правительства №039/2012 (II. 22.) о рабочей группе по правам человека

Постановление правительства №321/2011 (XII. 27.) о правилах подготовки местных программ равных возможностей и наставниках по вопросам равных возможностей

### ДОКУМЕНТАЦИЯ

A Magyar Női Érdekvégyesítő Szövetség bírálata és javaslatai az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvényjavaslatához, 2003. november 27. Мнение и критика Венгерского Женского лобби о проекте закона о равном обращении и поощрении равных возможностей, 27 ноября 2003 года.

<http://nokjoga.hu/sites/default/files/filefield/2003eselyegytykritikajanoierdek.pdf>

A MANORKA projekt hatásának értékelése – A MANORKA projekt hatása a női esélyegyenlőségre az önkormányzati szektorban (оценка проекта MANORKA – эффект проекта MANORKA о равных возможностях в местной структуре власти, автор - Роберт Ковач. Подготовлен местным офисом наблюдателей, 2016 г., см ссылку:

<http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/es%C3%A9lyegyenl%C5%91s%C3%A9g.pdf>

Альтернативный доклад, представленный Комитету КЛДЖ ООН для рассмотрения в связи с рассмотрением объединенного седьмого и восьмого периодических докладов Венгрии, Венгерским Женским лобби и Европейским центром по правам рома в январе 2013 года. Доступно по адресу: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/HUN/INT\\_CEDAW\\_NGO\\_HUN\\_13260\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/HUN/INT_CEDAW_NGO_HUN_13260_E.pdf)

Будапешт - больше, чем возможность. Доступен на венгерском языке по адресу: [http://www.pestesely.hu/doc/BELIV\\_strategia\\_es\\_celok\\_vegleges.pdf](http://www.pestesely.hu/doc/BELIV_strategia_es_celok_vegleges.pdf)

Будапештская программа местных равных возможностей (2017-2022 годы). Доступен на венгерском языке по адресу: [http://www.pestesely.hu/doc/FHEP\\_2017\\_22.pdf](http://www.pestesely.hu/doc/FHEP_2017_22.pdf)

Dombos, Tamás, Krizsán, Andrea, Szabó, Melinda и Wirth, Judit (2008): Контекстное

исследование в Венгрии, проект QUING, Вена: Институт гуманитарных наук (IWM).  
Доступны на: [http://www.quing.eu/files/results/cs\\_hungary.pdf](http://www.quing.eu/files/results/cs_hungary.pdf)

Енико Пап и Фани Борбиро: Учет гендерной проблематики и гендерное равенство в Будапеште: ответные меры в области права и политики в двухмиллионном самоуправлении - анализ ситуации и рекомендации. Budapest, 2007

Енико Пап: «Гендерное равенство в Венгрии». В: Политики гендерного равенства и интеграции в ЕС - Опыт деятельности Visegrad для стран Восточного партнерства. Фонд женщин-предпринимателей, Кутаиси, 2016, стр. 272-293. Доступны на: <http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/es%C3%A9lyegyenl%C5%91s%C3%A9g.pdf>

Фанни Борбиро: Гражданские инициативы - сомнительные результаты в принятии решений в области городской политики. Случаи гражданского участия в политике гендерного равенства в Будапеште

Gábor Zongor dr .: MANORKA

Доступны на: [http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/MANORKA%C3%B6sszegz%C3%A9s\\_english\\_boritoval\\_opti.pdf](http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/MANORKA%C3%B6sszegz%C3%A9s_english_boritoval_opti.pdf)

Илонски Габриэлла: «Хороший менеджмент и гендерное равенство - анализ ситуации в Венгрии». In: A nőtlen évek ára – A nők helyzetének közpolitikai elemzése 1989–2013. (Цена женских лет. Анализ политики по положению женщин 1989-2013 гг.) Magyar Női Érdekvédelem Szövetség (Венгерское женское лобби), Будапешт, 2014. Доступно онлайн в Lobby), Budapest, 2014. Available online in Hungarian at: [http://noierdek.hu/2/wp-content/uploads/2016/09/notlen.evek\\_.ara\\_.pdf](http://noierdek.hu/2/wp-content/uploads/2016/09/notlen.evek_.ara_.pdf)

Krausz Veronika and Lüttmerdingné Balla Mónika eds: (Проект MANORKA «Создание потенциала в муниципалитетах через норвежско-венгерское сотрудничество» - для равных возможностей между женщинами и мужчинами - положение женщин и мужчин в общественной и частной жизни в Венгрии и Норвегии на 2013-2016 годы). Доступно на венгерском языке

<http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/es%C3%A9lyegyenl%C5%91s%C3%A9g.pdf>

Markéta Mottlová: Трещины в стеклянном потолке: женщины в региональной и местной политике V4. Доступно на: <http://visegradrevue.eu/cracks-in-the-glass-ceiling-women-in-regional-and-local-v4-politics/>

Меринг-Тот Силвия: Мужчины и женщины - депутаты в местной политической элите. В Politikatudományi Szemle 2017/3, с. 81-100.

Доклад рабочей группы по вопросу о дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике о ее миссии в Венгрию; Совет по правам человека ООН Тридцать пятая сессия, 6-23 июня 2017 года

A/HRC/35/29/Add.1. p. 19. Available at:

[http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/35/29/Add.1](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/35/29/Add.1)

Sebestyén Zsuzsa: „Inventárium a Helyi Esélyegyenlőségi Programokról” (Inventory on Local Equal Opportunities Programs). In: Krausz Veronika and Lüttmerdingné Balla Mónika eds: MANORKA „Önkormányzati kapacitás-építés norvég-magyar együttműködéssel” című projekt – A nemek közötti (Проект MANORKA «Создание потенциала в муниципалитетах через норвежско-венгерское сотрудничество» - для равных возможностей между женщинами и мужчинами - положение женщин и мужчин в общественной и частной жизни в Венгрии и Норвегии на 2013-2016 годы)

<http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/es%C3%A9lyegyenl%C5%91s%C3%A9g.pdf>

Сюзан Берри и Ханнеке ван Эйкен: Закон о равенстве мужчин и женщин в 33 европейских странах - Как правила ЕС переходят в национальное законодательство в 2014 году? Венгрия - Беата-Накша. Европейская комиссия, Европейская сеть экспертов по правовым вопросам в области гендерного равенства, 2015 год.: [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/ge\\_law\\_33\\_european\\_countries\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/ge_law_33_european_countries_2015_en.pdf) p. 109.

Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин: Заключительные замечания по объединенным седьмым и восьмым периодическим докладам Венгрии, принятые Комитетом на его пятьдесятчетвертой сессии (11 февраля - 1 марта 2013 года). CEDAW /C/ HUN/ CO /7-8, 26 марта 2013 года. Доступно по адресу: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fHUN%2fCO%2f7-8&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fHUN%2fCO%2f7-8&Lang=en)

Várnagy Réka, Ilonszki Gabriella, Стеклоплатформы. Политические партии вверх и вниз, В: Politikatudományi

## **ГЕНДЕРНЫЙ МЕЙНСТРИМИНГ ПРИ ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ В ПОЛЬШЕ**

Один из принципов гендерного равенства, который поддерживает Евросоюз, представляет собой осуществление горизонтальной политики. Это подразумевает то, что связанные с гендерным равенством вопросы будут предусматривать не только на уровне разработки политики, но и на всех уровнях управления – будь то международный, национальный, региональный или местный уровень. Цель данного отчёта – представление в контексте существующих в Польше стратегий и правительственных активностей осуществлённые на местном уровне активности в сфере комплексных гендерных подходов. Отчёт состоит из трёх частей. В первой части я с угла гендерного мейнстриминга делаю обзор существующего в Польше общего фона – как повлияло на вопрос гендерного равенства членство Польши в Евросоюзе. Во второй части я представила общую информацию о гендерном мейнстриминге, его развитии, достижениях и недостатках в Польше. В последней части показано – как происходит внедрение или его отсутствие на местном уровне комплексного гендерного подхода посредством демонстрирования включённых в данный процесс акторов, учреждений и инициатив, цель которых заключается в поддержке этой идеи. Также приведены два образца передовой практики.

### **Подготовка почвы – гендерные преобразования в Польше после 1989 года**

Падение коммунизма дало толчок в польском обществе началу всеобъемлющих перемен, которые коснулись социальной, политической и экономической сфер. Эти изменения содержали и гендерное измерение, поскольку для постсоциалистических преобразований было характерным пренебрежение к женщинами в политической, экономической и социальной жизни. На первых выборах в Сейм Польши женщины составляли 13% представителей, а на вторых выборах (1991-1993) только 10%. В руководство движения «Солидарность» входили только три женщины: руководитель Национального банка Польши, начальник антимонопольной службы и полномочный представитель правительства по вопросам женщин и семьи. Эта должность была упразднена в марте 1992 года как ненужная (SawaCzajka, 1996). Рост безработицы в Польше, несмотря на то, что она коснулась и мужчин и женщин, больше всё таки отразился не последней группе. Тогда, когда женщинами «в большей степени овладевало разочарование и они становились домохозяйками», мужчины вновь вернули себе традиционную роль добытчика и они активнее «принимали пособие по безработице (и, предположительно, искали

работу на неформальном рынке труда) и/или получали раннюю пенсию или постоянный отпуск по болезни» (Fodor, 2005, p. 21). В процессе строительства нового демократического государства было ясно, что происходило «выпадение и маргинализация женщин в определении и конструировании понятий независимости, равенства и свободы» (Moghadam, 1995, p. 336) и целые преобразования выявляли «ярко выраженную маскулинную природу западной демократии» (Watson, 1993, p. 485).

Во времена преобразований 1990-ых годов сформировались две доминантные модели роли женщин. Согласно первой модели, произошло традиционное разделение гендерных ролей и это, в своём роде, связано с сентиментализацией дома и семьи. В такого рода парадигме женщине была определена роль матери и попечителя, а мужчине – роль кормильца. Данные исследования европейских ценностей 1990-ых годов (EVS) подтверждают широкую поддержку таких взглядов в обществе. Большинство населения проявляло преданность семье и религии и сохраняло традиционное восприятие гендерных ролей и индентичности. По мнению большинства респондентов (75,2%), для самореализации женщин дети обязательны, а 88% полностью или в основном соглашались с соображением, что женщины хотят иметь детей и семью. Более того, 63,4% полностью или в основном соглашались с мнением, что для женщины быть домохозяйкой такое же средство самореализации, как служба (EVS, 2011). Вторая модель гендерной роли основывается на альтернативной модели женственности и мужественности. Она, в общем, была обусловлена процессом перехода на рыночную экономику, что связано с приоритетной ценностью индивидуализма и обзором масс-медиа. К преданному семье и обществу и самоотверженному образу матери в 1990-е годы присовокупился новый имидж женщины – сексуализированное тело женщины, которое соответствовало господствующей модели красоты (Bator, 1998; Marody and GizaPoleszczuk, 2000).

Дальнейшие преобразования 1989 года дали толчок динамичному развитию гражданского общества, в том числе, женских организаций.<sup>1</sup> Их деятельность охватывала различные активности. Некоторые из них пытались в процессе преобразования заполнить оставленные государством в сфере социального обеспечения пустые пространства (SawaCzajka, 1996; Einhorn and Sever, 2003). Другие свои усилия направили на усиление лоббирования ориентированной на женщин политики и всестороннего и важного представительства женщин в политических процессах. Для демонстрации отмеченного хорошим примером является предвыборная коалиция польских женщин. Учреждённая различными женскими организациями данная коалиция поддерживала женщин – кандидатов в парламентских и местных выборах. Её целью было усиление представительства женщин на всех уровнях. В результате усилий коалиции следует считать рост числа женщин на выборах в Сейм и Сенат, соответственно, на 20% и 23% (Nowosielska, 2004). Активность некоторых групп была направлена на защиту репродуктивных прав (Nowicka, 2007).

Были и другие группы, у которых была консервативная программа. Некоторые из них требовали полный запрет аборт, некоторые работали по утверждению традиционных ценностей. Создание формальных или неформальных женских групп указывало на рост женских коллективных усилий, хотя, вместе с этим выявляло в контексте Польши процесс переоценки ценностей. Иначе говоря, гражданское общество направило политическую активность женщин против ограничений возможностей в формальной политике. С тех пор феминистские организации, в частых случаях в коалиции женщин-политиков, предстают, как самые последовательные защитники прав женщин в Польше.

<sup>1</sup> Обзор дебатов об абортх и попытку ведения закона об ограничении абортх (успешный) в начале 1990-ых годов воспринимают, как рождение движения польских женщин, см. (Anderson, 2006, p. 113; Fuszara, 2006, p. 220)

## Женщины, мужчины и гендерное равенство в Польше – тенденции последнего времени

С 2000-ых годов мы являемся свидетелями различных положительных изменений с точки зрения социального, политического и экономического положения женщин. Изменения заметны и в существующих в обществе подходах. Народные опросы указывают на существование позитивных тенденций в направлении гендерного равенства. Данные подтверждают растущую поддержку как политической и экономической жизни мужчин и женщин, равного участия их на трудовом рынке (Boguszewski, 2013; Omyła Rudzka, 2013), так и равноправия в семье и личной жизни.

Хотя, те же опросы свидетельствуют, что поддержка такого рода вопросов более высока среди женщин. С начала 2000-ых годов заметно возрастающее представительство женщин в политической и экономической сфере как на национальном, так и на местном уровнях. Существующие в политике положительные тенденции в определённом смысле обусловила введённая в 2011 году система квотирования<sup>1</sup>. Всё это отразилось в наглядных изменениях в плане женского представительства (см. диаграмму 1 и 2). С сентября 2014 года до декабря 2017 года у нас были две женщины – премьер-министры (Ева Копач из гражданской платформы в 2014-2015 годы и Беата Шидло из партии «Право и справедливость» в 2015-2017 годы).

Вместе с тем заметны другие тенденции, которые уменьшают оптимизм. Гораздо мал прогресс в Сенате (Верхняя палата), где из-за мажоритарной избирательной системы не используется система квотирования. Между председателями постоянно действующих комиссий Сейма налицо явный дисбаланс, что говорит о неравномерном разделении политической власти (Druciarek et al., 2012, p. 27). Также низким остаётся представительство женщин в исполнительной власти – приблизительно на 20% уровне (в 2011 году в правительстве из 20 членов было 5 женщин, в 2014 году из 19-ти 5 плюс женщина - премьер-министр, в правительстве 2015-2017 годов в правительстве из 27-ми 6 женщин плюс женщина-премьер-министр, а в нынешнем правительстве из 22 членов 6 женщин). На публичной службе на высоких политических должностях по большей части представлены мужчины, хотя, на административном уровне преобладают женщины, в том числе на высоких позициях (Klejdysz, 2013). Меньше представлено женщин в политических советах крупных партий (менее 20%) (Druciarek et al., 2012, p. 5). Помимо этого, не всегда физическое представительство отражено в реальном представительстве интересов женщин. В подтверждение изложенного можно привести нынешний Парламент. Несмотря на самый высокий состав женщин после 1989 года (27%), их политическая ориентация (социальный консерватизм) обуславливает слабую поддержку инициатив и политики гендерного равенства.<sup>2</sup>

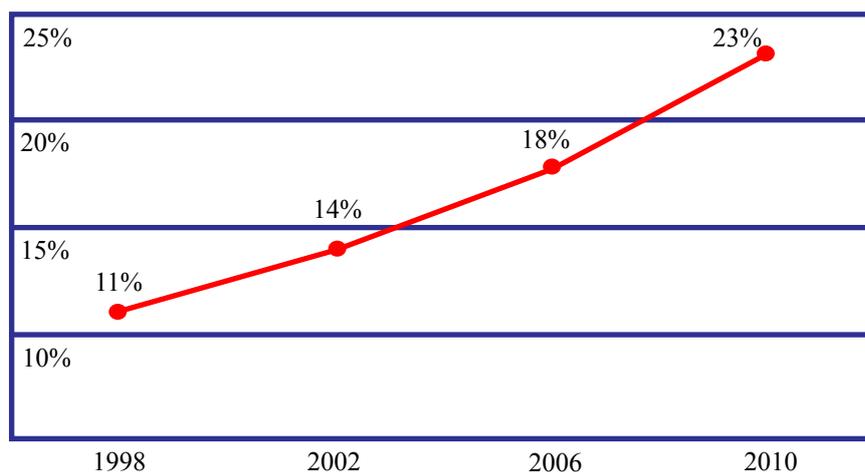
<sup>1</sup> Система делает обязательным минимум 35%-он представительство женщин и мужчин во всех избирательных списках

<sup>2</sup> Изложенное является частью повестки дня партии «Права и справедливости». В частых случаях, как правительство, так и парламентарии проявляют отрицательные отношения к гендерному равенству и правам женщин. В подтверждение изложенного можно привести критику Конвенции «О превенции и пресечении насилия в отношении женщин и семейного насилия», попытку введения обязательных рецептов противозачаточных таблеток и ещё большего ограничения абортот.

Диаграмма 1. Процентное количество женщин – парламентариев в Нижней палате Парламента

Парламентарный срок	Женщины –%
19911993	10
19931997	13
19972001	13
20012005	20
20052007	20
20072011	20
20112015	23
20152019	27

Расчеты основаны на (Druciarek et al., 2012)



Неоднозначные тенденции заметны и в сфере экономики. С одной стороны, в Польше высокое число занятых в экономике женщин (женщины составляют 34% предпринимателей и 30% работодателей) (Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych, 2012, p. 19). Они хорошо представлены и в низких и средних звеньях руководства (Lisowska and Sawicka, 2009, p. 19; Adamska, 2014). Хотя, с другой стороны, в ведущих действующих компаниях Польши низкое представительство женщин на высших должностях (например, на должностях председателя исполнительного совета и членов совета правления или исполнительного совета). Постольку, существующие тенденции указывают на существование т.н. механизмов «стеклянного потолка».

Также неоднородные тенденции заметны в плане представительства и должностей женщин в образовательных и исследовательских учреждениях. Данные указывают на высокое представительство женщин в академической сфере – 43% находившихся на полном штате преподавателей (центральная статистическая служба, 2013г, стр.62). Хотя, если проанализируем глубже, то увидим, что на высоких академических позициях число женщин невеликое (например, находившихся на полном штате докторов 43%

женщин, хотя, количество женщин-профессоров всего 21%). В 2012 году среди получивших степень доктора женщин было 52%, хотя на следующем уровне, на ступени т.н. хабиляции их число сократилось до 38% (Центральная статистическая служба, 2013 г., стр. 159). Такого рода диспропорция ещё более наглядна в таких дисциплинах, как естественные науки и инженерия (там же стр. 49). Подобные тенденции явно указывают на механизм, который приводит к текучке женщин из этой сферы после получения академической степени. Помимо этого, женщины недостаточно представлены среди руководителей исследовательских проектов (там же, стр. 50).

## Гендерный мейнстреминг в Польше

Гендерный мейнстреминг воспринимается, как основная стратегия Евросоюза для достижения гендерного равенства во входивших в него странах. Он «подразумевает включение гендерного видения в политику на всех этапах формирования - разработки, осуществления, мониторинга и оценки - с целью внедрения равенства мужчин и женщин и борьбы против дискриминации».<sup>1</sup>

В Польше утверждение гендерного мейнстреминга обусловлено членством в Евросоюзе.<sup>2</sup> Такого рода подход к данным процессам был замечен уже с 1990-ых годов, когда требования членства в Евросоюзе обуславливали формирование правовых и институциональных механизмов гендерного равенства в странах-кандидатах. Кроме того, на развитие и утверждение гендерного равенства оказали влияние активисты борцов за права женщин (Matynia, 2003, p. 503). Ведение норм гендерного равенства сопровождалось дискуссией, что было вызвано противостоянием определённых групп на переходном этапе. В результате, утверждению гендерных норм Евросоюза потребовалось длительное время (Anderson, 2006). Хотя, в итоге, за всем этим последовало осуществление новых стратегий или исправление старых стратегий, а также создание институтов, ответственных за развитие и мониторинг гендерного равенства. В 2001 году, в ответ на требования присоединения к Евросоюзу, был создан Аппарат полномочного представителя правительства по вопросам равенства мужчин и женщин. Согласно документа создания данной службы, его целью было осуществление мониторинга и формирование политики правительства Польши для обеспечения равного статуса мужчин и женщин, также способствовать утверждению гендерного равенства в широком обществе и осуществление мониторинга этого процесса. Этот аппарат взаимодействовал с аппаратом премьер-министра (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn', 2002), хотя он является частью правительственной структуры, из-за чего он оказывается под влиянием идеологической ориентации власти. Если правительство не пожелает проведения политики гендерного равенства, аппарат полномочного представителя может прекратить функционирование, или у него останется лишь функция «декорации». Первый случай имел место в 2005 году во время пребывания во власти партии «Право и справедливость». Второй случай имел место, когда должность

<sup>1</sup> См: <http://eige.europa.eu/gendermainstreaming/whatisgendermainstreaming>

<sup>2</sup> Некоторые исследователи критически относятся к вопросу воздействия Евросоюза на сферу гендерного равенства членов-кандидатов. Правда, он поменял существующую политику и институциональную среду, но эти изменения не отразились на социальных подходах и ежедневной практике. Обозреватели обвиняют как Евросоюз, который не проводит активно политику гендерного равенства, так и желающих членства стран, поскольку власти и государственные институты оказали определённое влияние на нормы и политику гендерного равенства при перенесении в национальный контекст (Liebert, 2003; Guiraudon, 2008; Chiva, 2009, p. 108).

полномочного представителя занимала Элжбета Радзижевска из правоцентристской социал-консервативной партии «Гражданская платформа» (2007–2011). То же самое характеризует и нынешнего полномочного представителя (с 2015 года) Адама Липински, которого на этот пост выдвинула партия правых «Права и справедливости». Для подтверждения изменения ориентации пригодится и тот факт, что этот аппарат поменял наименование и стал называться полномочный представитель по вопросам гражданского общества и равенства.

Должность и полномочие полномочного представителя изменились с тех пор, как был принят закон «Об осуществлении некоторых положений Евросоюза в направлении равного обращения» (2010 г.), в котором были даны регулировки для обеспечения равного обращения независимо от пола, расы, этнической, национальной и религиозной принадлежности, веры, политических взглядов, ограниченных возможностей, возраста и сексуальной ориентации (Warat 2014, 10). На данный момент функции представителя связаны с осуществлением правительственной политики по вопросам равного обращения создания Национального плана действий для обеспечения равного обращения, что является «документом, который определяет цели, активности и приоритеты, направленные на равное обращение» (Grabowska, 2014, p. 7). Хотя, параллельно, закон в вопросах равенства определённые «исполнительные» и контролирующие функции присваивает народному защитнику, который становится ответственным за представительство интересов жертв, мониторинге политики, независимый анализ политики и оценку прогресса, достигнутого правительством в плане обеспечения равных прав (там же). Критики указывают на определённые проблемы, существующие в плане распределения функций между этими двумя структурами. Во первых, согласно Конституции, функция народного защитника предусматривает реагирование со стороны публичных служащих в случае нарушений, хотя, дискриминация довольно часто имеет место от непубличных структур или лиц (Grabowska, 2014, p. 7). Во вторых, за возложенными на народного защитника функциями не последовало выделения дополнительных бюджетных средств, что серьёзно ограничивает его деятельность в этом плане (там же).

Членство в Евросоюзе обусловило в процессе формирования политики гармонизацию национального законодательства с европейским законодательством гердерного равенства (директивы равенства), в результате чего были приняты поправки в трудовом законодательстве и изменения в системе социального обеспечения (Zielińska, 2005, стр. 7-8). Аналогично, закон «Об осуществлении некоторых положений Евросоюза в направлении равного обращения» (2010 г.) ставил целью осуществление некоторых директив Евросоюза.<sup>1</sup> Хотя, его окончательная версия стала предметом острой критики. Во первых, критики отмечали, что новый закон предусматривал защиту лишь в случаях дискриминации определённого вида (например, формы дискриминации не охватывали дискриминацию на основе ограниченных возможностей и сексуальной ориентации). Во вторых, они указывали, что сфера действия нового закона содержала только экономику и рынок труда и не распространялась на социальные услуги, охрану здоровья и образование. И в третьих, исследователи критиковали то, что отсутствовало ясное распределение функций между ответственными за обеспечение равенства этими двумя структурами (Grabowska, 2014, стр.67). И в конце, женские неправительственные организации опасались, что такого рода закон горизонтального равенства,

---

<sup>1</sup> По принятому в декабре 2010 года закону были осуществлены директивы Евросоюза: 86/613/ ЕЕС, 2000/43/ЕС, 2000/78/ЕС, 2004/113/ЕС, 2006/54/ЕС.

который объединяет гендерное равенство с вопросами другого вида дискриминации и меньшинств, мог вызвать маргинализацию тематики гендерного равенства (Zielińska, 2015, стр. 126).

Магдалена Грабовска отмечает, что в плане осуществления, из-за отсутствия отдельного бюджета, активности со стороны государства, направленные на равенство мужчин и женщин, финансировались из структурных фондов Евросоюза и они, в основном, были направлены на обеспечение гендерного равенства в публичной и экономической сферах, и почти во всех случаях были фокусированы на положении женщин лишь на рынке труда. В 2002–2010 годах концентрирование осуществлялось по макроэкономическим вопросам, государство старалось обеспечить сбалансированную профессиональную и семейную жизнь посредством гибкого рабочего графика и самозанятости. В 2007–2013 годы заметны определённые изменения в направлении проектов. Эти проекты, финансируемые в рамках «Операционной программы - человеческий капитал», основывались в активностях государства на понятии гендера, как горизонтального измерения, и эти активности были направлены на внедрение гендерного мейнстриминга.

Одним из таких проектов был «Гендерный мейнстриминг, как инструмент изменений» (2008-2009 гг.), целью которого было повышение самосознания сотрудников публичной администрации и внедрение гендерного мейнстриминга в социальных, политических и экономических активностях (Grabowska, 2014, стр. 8). Аналогично, проект «Равное обращение как стандарт эффективного правления» (2010г.) ставил целью утверждение комплексных гендерных подходов в публичном правлении. В рамках проекта была создана национальная сеть, которая связала друг с другом по вопросам равного обращения 51 координаторов администраций и полномочных представителей воеводств по тем же вопросам. Функции последних подразумевают осуществление принципов гендерного равенства и мониторинг, также сотрудничество с полномочными представителями государства по вопросам осуществления национального плана действий по обеспечению равного обращения (Pełnomocnik Rządu do spraw równego traktowania, 2013, стр. 41)<sup>1</sup>. Инициированные снизу различными неправительственными организациями активности пополняют, а в частых случаях, сменяют государственные активности, которые ставят целью внедрение в Польше гендерного мейнстриминга. Деятельность государства (Аппарат полномочного представителя Министерства труда и социальной политики) и женских правозащитных организаций охватывают следующие сферы<sup>2</sup>:

### **1. Борьба против гендерного насилия**

Принятие закона против семейного насилия (Сейм Польши, 2005г) и разработка национального плана действий против семейного насилия (Совет министров, 2014 г.); ратифицирование Конвенции о превенции и пресечении насилия в отношении женщин и семейного насилия.

### **2. Изменения, осуществлённые с целью совмещения семьи и работы**

Продление родителям платного отпуска – введение дополнительного 26-тинедельного отпуска на основной 26-тинедельный декретный отпуск; внесение двухнедельного декретного отпуска для отцов;

осуществление программ, цель которых развитие центров дошкольного воспитания и яслей (например, программа «Maluch», которая финансировала новые инициа-

<sup>1</sup> См. <http://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/rowne-traktowanie-standardem-dobrego-rzadzenia>

<sup>2</sup> Источник (Zielińska, 2016)

тивы для детей до трёх лет <sup>1</sup>; программа, которая к 2017 году обеспечивала детей в возрасте от 3-ёх до 6-ти лет местом в публичном дошкольном учреждении Ministerstwo Edukacji Narodowej, 2013, p. 13).

### **3. Борьба с гендерными стереотипами**

Проведение различных социальных кампаний, цель которых повышение самосознания по социальным проблемам (например, насилие в отношении женщин, семейное насилие), также борьба с укоренившимися стереотипами о роли женщины в публичной сфере (например, поддержка равенства на службе, борьба против дискриминации женщин на рынке труда) (Kicińska, 2012).

### **4. Разработка политики, направленной на усиление общественной и политической включённости женщин**

В ответ на инициативу Конгресса женщин, введение системы квотирования в избирательные списки местных и национальных выборов (Сейм Республики Польша, 2011г.)

Инициативы, которые направлены на усиление женского представительства на высших должностях компании (Dobre praktyki w zakresie doboru kandydatów na członków organów spółek o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa Aktualności Ministerstwo Skarbu Państwa, no date; Ministerstwo Skarbu Państwa, 2013)

### **5. Внедрение гендерного мейнстриминга**

Подготовка отчётов, которые отражают положение мужчин и женщин в различных сферах общественной жизни, изучение лучших образцов практики, тренинги для менеджеров и разработка рекомендаций для осуществления изменений.

Для партии «Право и справедливость», которая на данный момент находится у власти (с 2015 года), принципы гендерного равенства идеологически неприемлемы, и поэтому, она замедлила осуществление активностей и процесс разработки политики не только гендерного равенства, но и вообще в направлении равенства. Как я отметила выше, на такого рода изменения ориентации указывает и изменение наименования полномочного представителя.

## **Гендерный мейнстриминг на местном уровне**

Евросоюз признаёт большое значение мейнстриминга на местном уровне. На верность этому обязательству указывает поддержка инициатив европейских муниципалитетов и региональных советов (CEMR) со стороны Еврокомиссии, что подразумевало внедрение принципов «Европейской хартии о равенстве женщин и мужчин в местной жизни». Хартия определяет основные принципы, шаги и сферы на местном уровне с целью поддержки и развития равенства. Подписываясь под Хартию, местные и региональные акторы берут на себя обязательства «быть верными принципам равенства и, при проведении политики в этом направлении и осуществлении конкретных действий, сотрудничать с действующими на их территории учреждениями и организациями»<sup>2</sup>.

Как отмечено в национальном плане действий (2013– 2016г.г.), значение внедрения гендерного равенства на местном уровне признано и в контексте Польши. Аппарат предыдущего полномочного представителя осуществлял проект, посредством которого внедрялся принцип равного обращения в местной и региональной власти (что включало в себя цикл тренингов, семинары, распространение информационных

<sup>1</sup> Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Żłobki, accessed 10 April 2016, <http://www.zlobki.mpips.gov.pl/>

<sup>2</sup> См: <http://www.charterequality.eu/thecharter/observatoireeuropeenen.html>

материалов). В конце проекта было подготовлено руководство «Равное обращение в публичном правлении. Региональные и местные измерения» (Brzezińska, Jopczy Adamska and Pawłęga, 2014). Создание сети полномочного представителя воеводств по вопросам равного обращения также является частью процесса утверждения гендерного равенства на местном и региональном уровнях. Хотя, на практике, на местном уровне всё ещё низка степень поддержки и утверждения гендерного равенства со стороны правления. В 2010-2013 годы фонд Feinioteka осуществил проект «Равенство, как лучший стандарт местного правления». Его целью было осуществление мониторинга тех активностей местных самоуправлений, которые направлены на поддержку политики равенства (в том числе гендерного равенства). Проект показал, что усилия в этом направлении довольно слабы. В 2010 году из 88-ми местных самоуправлений только 12 осуществили определённые активности по внедрению равенства. Их трёх только в одном самоуправлении было ответственное официальное лицо за осуществление этой политики. Только у 22% самоуправлений был проведён тренинг по тематике равенства, хотя, в 58% случаях осуществлялось сотрудничество между местной властью и теми организациями, которые представляют дискриминационные группы и работают с ними (Rawłuszko, 2014, стр. 196). В результате исследования выделились три основных препятствия на пути реализации равенства на местном уровне: первое – исследование указывает на низкий уровень и неинформированность чиновников в этом направлении; второе – недостаточно средств для подготовки и осуществления такой политики; третье – для работы по вопросу равенства недостаточно организационных и структурных ресурсов. Помимо этого, важен и подход руководителей. И в конце, в отношении к различным группам существует дифференциация – дискриминация в отношении некоторых групп и стоявшие перед ними проблемы признаны, и есть активисты, которые пытаются их решить (например, матери, у которых есть дети), тогда, как другие группы (например, ЛГБТ, религиозные меньшинства) остаются незамеченными. На такого рода дифференциацию ещё более влияют личностные отношения местных чиновников и степень их информированности (там же, стр. 203). Для утверждения гендерного равенства показателем низкой включённости местного и регионального самоуправления в текущие активности является и то, что только два сравнительно маленьких города подписали Европейскую хартию о равенстве мужчин и женщин в местной жизни – Ниса, 2008 г. и Александрув Куявски - 2012 г.

Также, как вообще в вопросах гендерного равенства, и на местном уровне в вопросе внедрения гендерного равенства важнейшую роль выполняют неправительственные организации. Ниже кратко представлю два примерных образца передового опыта.

### **«Равенство как стандарт лучшего местного правления»**

Фонд Feminioteka на основании своего исследования подготовил руководство для должностных лиц местного самоуправления, в котором делилось с ними образцами передового опыта. Руководство помогало им в планировании, развитии и осуществлении политики равенства на местном уровне. Оно содержит три элемента:

стандарт равенства, индекс равенства и программа тренингов и семинаров. Стандарт равенства является идеальной моделью для осуществления гендерной политики на местном уровне. Он состоит из 10 условий (Czerwinska et al., 2013, p. 48):

1. Политика равенства – принцип равенства является частью всех активностей местного самоуправления

2. Знание и компетенция – представители власти знают и осознают значение политики равенства и превенции дискриминации.

3. Институциональное устройство – местная власть определяет команду или группу людей, которая ответственна за осуществление политики равенства.

4. Планирование – местная власть осуществляет мониторинг положения людей, которые могут подвергнуться дискриминации, выявляет существующие барьеры и свои возможности для работы в этом направлении.

5. Инструмент – местная власть готовит и осуществляет для достижения равенства периодически план действия, который определяет цели местных чиновников в этом направлении.

6. Консультирование и включённость – местная власть даёт консультации по осуществляющимся активностям местному населению и, в частности, потенциально непривилегированным группам, также организациям, которые действуют от имени этих людей.

7. Образование и распространение информации – местная власть занимается деятельностью, которая направлена на образование и информирование местного населения, дабы была осуществлена превенция дискриминации.

8. Бюджет – местная власть выделяет финансовый ресурс для осуществления политики равенства.

9. Мониторинг – местная власть осуществляет мониторинг течения плана действия политики равенства.

10. Оценка – местная власть оценивает осуществление политики равенства и её влияние.

В руководстве (и в её онлайн версии) речь идёт об индексе равенства, который для местной власти является инструментом самооценки в отношении стандартов равенства. Он помогает им определять – в каком направлении имеет успех местная власть и в каком направлении требуется усовершенствование активностей и политики. Руководство предлагает программу тренингов по равенству и антидискриминации, которая соответствует стандарту равенства и индексу равенства, также предусматривает соображения и анализ экспертов.

(Czerwinska et al., 2013, p. 49).

## **Краковская антидискриминационная сеть**

Ещё одним наглядным примером передового опыта является проект по вопросу равенства, который осуществила в Кракове неправительственная организация – фонд *Autonomia*. В 2011–2014 годах была создана Краковская антидискриминационная сеть (*Krakowska Sieć Antydyskryminacyjna*)<sup>1</sup>. Сеть ставила целью мониторинг социальной политики и планирования бюджета местного самоуправления Кракова с точки зрения учёта принципов равенства в этих процессах. Она рассмотрела документа стратегии и развития города, дабы убедиться – насколько предусматривают они принципы равенства. Сеть также изучила стратегию города в направлении консультаций, дабы разобраться – согласует ли руководство города вопросы политики равенства с группами, которые пользуются этой политикой или испытывают её влияние. А также и то

<sup>1</sup> В Сети принимали участие следующие организации: *Fundacja Autonomia*, *Fundacja Przestrzeń Kobiet*, *Towarzystwo Interwencji Kryzysowej*, *Instytut Socjologii UJ*, *Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych UJ*, *Instytut Ekonomii i Zarządzania UJ*, *Federacja Anarchistyczna* and *Fundacja Równość.org.pl*.

– насколько предусматривают вопросы равенства неправительственные организации, которые сотрудничают с руководством города. Часть процесса оценки состояла из выяснения того – насколько готов городской бюджет к вопросам равенства и насколько предусматривает его. Проект был осуществлён в 2012 и 2014 годы. Мониторинг даёт основания для подготовки рекомендаций для руководства Кракова.

## Использованная литература

- Adamska, L. (2014) *Więcej równości - więcej korzyści w gospodarce: kobiety i mężczyźni na stanowiskach decyzyjnych w polskiej gospodarce w latach 2010-2013*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Anderson, L. S. (2006) 'European Union Gender Regulations in the East: The Czech and Polish Accession Process', *East European Politics & Societies*, 20(1), pp. 101–125. doi: 10.1177/0888325405284314.
- Bator, J. (1998) *Wizerunek kobiety w reklamie telewizyjnej*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych. Available at: <https://pl.scribd.com/doc/46643708/Bator-Joanna-Wizerunek-Kobiety-w-Reklamie-Telewizyjnej> (Accessed: 28 October 2014).
- Boguszewski, R. (2013) *Kobieta pracująca*. BS/28/2013. Warszawa: CBOS. Available at: <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=4786>.
- Brzezińska, K., Jonczy-Adamska, M. and Pawłęga, M. (2014) *Równe traktowanie w administracji publicznej. Wymiar regionalny i lokalny Podręcznik*. Warszawa: Pełnomocnik Rządu do spraw równego traktowania. Available at: [https://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/sites/default/files/rowne\\_traktowanie\\_w\\_administracji\\_publicznej\\_wymiar\\_regionalny\\_i\\_lokalny\\_podrecznik\\_1.pdf](https://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/sites/default/files/rowne_traktowanie_w_administracji_publicznej_wymiar_regionalny_i_lokalny_podrecznik_1.pdf) (Accessed: 20 February 2018).
- Central Statistical Office (2013) *Higher Education Institutions and their Finances in 2012*. Warszawa: Central Statistical Office. Available at: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/szkoly-wyzsze-i-ich-finanse-w-2012-r-,2,9.html> (Accessed: 16 November 2014).
- Chiva, C. (2009) 'The Limits of Europeanisation: EU Accession and Gender Equality in Bulgaria and Romania', *Perspectives on European Politics and Society*, 10(2), pp. 195–209. doi: 10.1080/15705850902899230.
- Czerwinska, A. et al. (2013) *Polityka równości w samorządzie – standardy wdrożenia i system pomiaru*. Warszawa: Feminioteka. Available at: [/bibliography/publication/polityka-rownosci-w-samorzadzcie-standardy-wdrozeni](#) (Accessed: 20 February 2018).
- Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (no date) *Równość szans*. Available at: <http://www.analizy.mpips.gov.pl/index.php/rowno-szans.html> (Accessed: 10 March 2016).
- Dobre praktyki w zakresie doboru kandydatów na członków organów spółek o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa - Aktualności - Ministerstwo Skarbu Państwa (no date). Available at: <http://www.msp.gov.pl/pl/media/aktualnosci/20000,dok.html> (Accessed: 6 November 2014).
- Druciarek, M. et al. (2012) *Women on the Polish Political Scene*. Instytut Spraw Publicznych. Available at: <http://pasos.org/wp-content/uploads/2012/05/womenpoland.pdf> (Accessed: 13 November 2014).
- Einhorn, B. and Sever, C. (2003) 'Gender and Civil Society in Central and Eastern Europe', *International Feminist Journal of Politics*, 5(2), pp. 163–190. doi: 10.1080/1461674032000080558.
- EVS (2011) *EVS - European Values Study 1990 - Integrated Dataset*. ZA4460 Data file

- Version 3.0.0. Cologne: GESIS Data Archive.
- Fodor, É. (2005) *Women at work: the status of women in the labour markets of the Czech Republic, Hungary and Poland*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development (Occasional paper / United Nations Research Institute for Social Development, 3).
- Fuszara, M. (2006) *Kobiety w polityce*. Warszawa: Trio.
- Grabowska, M. (2014) 'Gender equality in Poland after EU Accession. Expectations and Reality', Heinrich Böll Foundation, 22.
- Guiraudon, V. (2008) 'Guiraudon, (2008). Anti-Discriminatory Policy in Paolo and Maarten P. Vink (Eds.) *Europeanisation. New Research Agendas*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 295-308', in Graziano, P. and Vink, M. P. (eds) *Europeanisation. New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 295–308.
- Kicińska, M. (2012) *Równość płci w polskich kampaniach społecznych*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Klejdysz, N. (2013) 'Kobiety w polskiej administracji publicznej', *Central European Political Studies (Środkowoeuropejskie Studia Polityczne)*, (4), pp. 25–36. Available at: <http://www.ceeol.com/aspx/getdocument.aspx?logid=5&id=090f6ff1-6e3d-452f-b78f-6a67d86835d3> (Accessed: 15 November 2014).
- Liebert, U. (2003) 'Europeanization and the "Needles Eye": The Transformation of Employment Policy in Germany', *Review of Policy Research*, 20(3), p. 479–492(14). Available at: <http://www.ingentaconnect.com/content/bpl/ropr/2003/00000020/00000003/art00009>.
- Lisowska, E. and Sawicka, J. (2009) 'Kobiety i gospodarka', in Piotrowska, J. and Grzybek, A. (eds) *Kobiety dla Polski. Polska dla kobiet. 20 lat transformacji 1989-2009*. Warszawa: Fundacja Feminoteka (Kongre Kobiet Polskich).
- Marody, M. and Giza-Poleszczuk, A. (2000) 'Changing Images of Identity in Poland: From the Self-sacrificing to the Self-Investing Woman?', in Gal, S. and Kligman, G. (eds) *Reproducing Gender: Politics, Publics, and Everyday Life After Socialism*. Princeton University Press, pp. 151–175.
- Matynia, E. (2003) 'Provincializing Global Feminism: The Polish Case', *Social Research*, 70(2), pp. 499–530. Available at: <https://www.jstor.org/stable/40971624> (Accessed: 17 February 2018).
- Ministerstwo Edukacji Narodowej (2013) *Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw*. Available at: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20130000827> (Accessed: 1 April 2016).
- Ministerstwo Skarbu Państwa (2013) *Dobre praktyki w zakresie zapewnienia zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w organach spółek z udziałem Skarbu Państwa*. Available at: <http://www.msp.gov.pl/pl/media/aktualnosci/25131,Dobre-praktyki-w-zakresie-zapewnienia-zrownowazonego-udzialu-kobiet-i-mezczyzn-w.html?search=3418587> (Accessed: 10 November 2014).
- Młodożeniec, M. and Knapińska, A. (2013) 'Czy nauka wciąż ma męską płęć? Udział kobiet w nauce', *Nauka*, (2), pp. 47–72. Available at: [http://www.pan.poznan.pl/nauki/N\\_213\\_04\\_Mlodozeniec.pdf](http://www.pan.poznan.pl/nauki/N_213_04_Mlodozeniec.pdf) (Accessed: 14 November 2014).
- Moghadam, V. M. (1995) 'Gender and Revolutionary Transformation: Iran 1979 and East Central Europe 1989', *Gender and Society*, 9(3), pp. 328–358. doi: 10.2307/190059.
- Nowicka, W. (2007) 'the Struggle for Abortion rights in Poland', *SexPolitics*, p. 167. Available at: <http://petitiononline.comwww.swannet.org/files/swannet/File/Documents/sexpolitics.pdf#page=167> (Accessed: 17 December 2015).
- Nowosielska, P. (2004) 'Myślę, więc jestem feministką', *Tygodnik Przegląd*, 14 March.

Available at: <http://www.tygodnikprzeglad.pl/mysle-wiec-jestem-feministka/> (Accessed: 29 March 2016).

Omyła - Rudzka, M. (2013) *Kobieta w życiu publicznym*. Warszawa: CBOS. Available at: <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=4792> (Accessed: 15 January 2014).

Pełnomocnik Rządu do spraw równego traktowania (2013) 'Krajowy program działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016'. Pełnomocnik Rządu do spraw równego traktowania.

Pełnomocnik Rządu do spraw równego traktowania (no date) *Równe Traktowanie Standardem Dobrego Rządzenia (2011-2012)*. Available at: <http://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/rowne-traktowanie-standardem-dobrego-rzadzenia> (Accessed: 10 April 2016).

Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych (2012) *Przedsiębiorcy w Polsce. Fakty, liczby, przykłady*. Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych.

Rada Ministrów (2014) 'Uchwała nr 76 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020', *Monitor Polski. Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej*, (445). Available at: [https://ms.gov.pl/Data/Files/\\_public/ppwr/krajowy\\_program/krajowy-program-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-na-lata-2014-2020.pdf](https://ms.gov.pl/Data/Files/_public/ppwr/krajowy_program/krajowy-program-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-na-lata-2014-2020.pdf) (Accessed: 28 March 2016).

Rawłuszko, M. (2014) 'Polityki równości płci – możliwości i ograniczenia rozwoju na poziomie samorządowym', *Studia Socjologiczne*, (4(215)). Available at: <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-71736719-917c-4ef8-8461-52ebb00538d7> (Accessed: 20 February 2018).

'Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn' (2002). Rada Ministrów. Available at: <http://isip.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20020960849> (Accessed: 20 March 2016).

Sawa-Czajka, E. (1996) 'Are There Female Political Elites in Poland?', *Journal of Women's History*, 8(2), pp. 103–110. doi: 10.1353/jowh.2010.0430.

Sejm RP (2005) Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Available at: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20051801493> (Accessed: 10 April 2016).

Sejm RP (2011) Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy. Available at: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20110210112> (Accessed: 30 March 2016).

Watson, P. (1993) 'Eastern Europe's Silent Revolution: Gender', *Sociology*, 27(3), pp. 471–487. doi: 10.1177/0038038593027003008.

Zielińska, E. (2005) *Equal Opportunities for Women and Men. Monitoring law and practice in new member states and accession countries of the European Union*. Available at: [https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/eowmestonia\\_2005\\_0.pdf](https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/eowmestonia_2005_0.pdf) (Accessed: 24 March 2016).

Zielińska, K. (2015) 'Gender democracy in Poland. An empty shell?', in Galligan, Y. (ed.) *States of Democracy: Gender and Politics in the European Union*. Routledge.

Zielińska, K. (2016) 'Gender Equality in Poland in the context of the EU Integration', in *Gender Equality Policies and EU Integration – Experience of Visegrad for EAP*. Kutaisi: Fund of Women Entrepreneurs, pp. 244–271.

## **ГЕНДЕРНЫЙ МЕЙНСТРИМИНГ И УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВА В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ - СЛОВАКИЯ**

### **Предисловие, роль гражданского общества в гендерном равноправии и евроинтеграционный процесс в Словакии - краткий исторический экскурс**

**Исторические и социально-политические предпосылки вопроса гендерного равноправия в последующий после 1989 года период**

● После Бархатной революции 1989 года в Словакии в деле осуществления гендерного равноправия можем выделить 3 основных препятствия и барьера:

1. затычка реагирования на новые тенденции
2. неверное понимание роли гендерного равноправия со стороны нового демократического движения
3. сильное противостояние со стороны консервативно-христианской части населения

#### **Задержка реагирования - «последствия железного занавеса»**

● Отличие по гендерному признаку с 1980-х годов в научных, образовательных, политических кругах и вообще в обществе стало важным предметом обсуждения в западном обществе. В Центральной Европе, в том числе в Словакии, этот процесс затянулся и приведение его полностью в действие стало возможным только после падения коммунизма. Большинство мужчин и женщин в Словакии 90-ых годов воспринимали «гендер» (опираясь на различные эмпирические данные) больше как биологический атрибут, чем социальное качество, существовало традиционное двухполюсное деление вселенной на - «розовый» и «голубой».

#### **Неверное понимание роли гендерного равноправия**

● В демократической части общества равноправие считалось уже решённым вопросом, поскольку в коммунистическую эпоху особое значение придавалось не только равенству между классами, но и между полами. Это было признано всеобщей приемлемой, распространённой тенденцией в процессе построения демократии.

Спустя пять лет после Бархатной революции словацкий писатель И. Юранова иронично заметит: «Более чем достаточны других проблем для того, чтобы не обострять своё внимание на такой вещи, как феминизм».

## **Противостояние общества**

● Существовало мощное противостояние от лидеров организаций консервативно-христианской части общества, которые как представители антикоммунистического движения пользовались высоким доверием общества. Мощная поддержка была у идеи в том, что для строительства новой независимой страны важны были традиционные, культурные и национальные корни. Гендерное равенство воспринималось (и сейчас воспринимается), как «западная» ценность и традиция.

## **Четыре фазы гендерного равенства в Словакии**

● Послереволюционный период (1985–95) - этот период характеризуется созданием первых неправительственных организаций, работавших по тематике гендерного равенства, хотя, интерес и поддержка в отношении них были очень малыми. После раздела Чехословакии концентрирование внимания ушло на формирование новых политических структур.

● Авторитарное правление В. Мечьяра (1995-99), которое характеризовалось сильной популистской атмосферой. Целый ряд направлений демократического движения, в том числе гендерное равенство, в это время считались «излишней роскошью».

● Период принятия в Евросоюз (1999–2004) - характеризовался мощной поддержкой со стороны Брюсселя, давлением с целью формирования структур гендерного равенства, международной поддержкой работающих в этой сфере неправительственных организаций.

● Членство в Евросоюзе – характеризуется созданием активной сети неправительственных организаций, которые работают посредством тренингов, образования, адвокатиования и превенции насилия. Хотя, существует проблема устойчивости этих программ и проектов, поскольку финансовая поддержка и заинтересованность со стороны официоза незначительна, что обусловлено существующим напряжением между официальными структурами гендерного равноправия и организациями гражданского общества. Весьма важна роль Комитета гендерного равноправия Государственного совета по правам человека, национальных меньшинств, гендерного равноправия (с 2011 года) в деле поддержки на местах множества активностей и подготовки новых стратегий и законов.

## **Главные акторы гражданского общества в сфере гендерного равенства**

● ASPEKT - феминистская просветительская организация, с 1993 года публикует журнал, с 1996 года и книги (на сегодняшний день опубликовано 110 наименований), доступно и в библиотеках, и в онлайн.

● ODZ – (гражданин, демократия, ответственность), имеет 20-летний опыт в образовательной гражданской активности, по правам человека и равных возможностей, адвокатиования и антидискриминационной сфере.

● EsFem – старается способствовать широкому распространению информированности по вопросам гендерного равенства и искоренения гендерных стереотипов (Евросоюз оказывает рекомендацию EsFem как примеру передовой практики).

● Možnosť voľby (возможность выбора) - занимается адвокатиованием, имеет горячую линию, осуществляет координирование образования по альтернативным счетам республики Словакия CEDAW (по искоренению всех форм дискриминации в отношении женщин), осуществляет кампанию с целью ратифицирования Стамбульского протокола.

● Fenestra - занимается адвокатиованием, консультированием, в особенности – в случаях насилия, обеспечивает приютом.

## **Интервью с экспертами, работавшими по вопросам гендерного равенства**

В августе-сентябре 2017 года я провёл интервью с работающими в различных сферах нашего общества экспертами, которые имеют отношение к вопросам гендерного равноправия. Среди участников исследования были эксперты и практики как правительственного, так и неправительственного сектора и исследовательских институтов (тренеры, учащиеся, консультанты горячих линий). Ответы всех пяти респондентов отражают не только их личный опыт и соображения, но и работающих вместе с ними в проекте или исследованиях коллег. Эти коллеги лично присутствовали на интервью. Если посмотреть с этого угла, соображениями и опытом поделились с нами 15 экспертов.

### **Опрошены напрямую пять экспертов:**

Сильвия Порубанова – директор Исследовательского института труда и семьи, член Комитета гендерного равенства Словакии

Дагмар Хорма – активист по правам человека, учитель университета Коменьюс

Ярмила Филадельфьева – исследователь, автор и соавтор множества эмпирических исследований в сфере гендерного равенства

Яна Дивинцова – директор секретариата Комитета по защите прав человека Министерства труда, социальной защиты и по делам семьи

Адриана Месохоритисова – руководитель неправительственной организации «Возможность выбора», работающей по вопросам гендерного насилия.

## **Заключения из интервью**

Сделанные из проведённых с экспертами интервью заключения можно объединить в два основных направления, которые связаны с использованием принципов гендерного равенства на местном уровне:

1. Основные традиции, существующие в осуществлении гендерного равенства на местном уровне - заключения содержат подходы общества, насущное положение и ожидаемые тенденции
2. «Анализ случая» - примеры передового проекта, индивидуальный опыт и устойчивость проектов.

### **I. Основные тенденции**

Каждый эксперт однозначно признаёт, что существующая на местах в плане гендерного равенства ситуация отражает положение на национальном уровне.

На национальном уровне гендерное равноправие имеет следующие основные характерные признаки:

- Неверное понимание принципов гендерного равноправия
- Недостаточная поддержка со стороны государства и недостаток образования и информированности на местах в этом плане
- Непоследовательное внедрение стандартов, установленных взятыми перед Евросоюзом и другими международными организациями, в том числе перед Евросоветом и ООН

- Реагирование на гендерные вопросы неэффективными формальными путями
- Естественно, такого рода общий социально-культурный фон воздействует на создавшееся на местах положение. К этому присовокупляются и другие факторы, что замедляет внедрение на местном уровне гендерного равенства или препятствует ему. Примерами таких препятствующих факторов являются:
  - Недостаточное информирование о принципах и сути гендерного равенства;
  - Существующие по данному вопросу культурные и социальные стереотипы в человеческом правовом измерении (например, традиционное мышление против гендерного равенства);
  - Распространённое соображение, что «вопрос женского равноправия» был решён ещё в эпоху социализма и, соответственно, уже не требуется дальнейшее обсуждение этой темы;
  - Частое перекрывание тематики гендерного неравенства экономической тематикой, такой, как безработица, обеспечение квартирами и т.д.;

Сильное давление со стороны церкви, особенно со стороны католицизма против принципов гендерного равноправия и отрицание в корне CEDAW и других документов по гендерному равноправию. Католическая церковь против гендерного равенства использует различные аргументы, например, такие – гендерное равенство создаёт угрозу нашей культуре, традициям и стабильности семьи.

Воздействие всех указанных факторов обуславливает низкий уровень осуществления гендерного равенства на местах, хотя, по этим же причинам есть большое отличие между конкретными муниципалитетами, городами и регионами.

Часто становится возможным, что даже один человек или небольшое образовательный проект может изменить положение. Например, в тех городах, где мэрами стали женщины, заметно изменение масштабов данных вопросов. Ещё один фактор, который, возможно, приведёт к значительным отличиям в регионах в плане осуществления гендерного равенства, это – волеизъявление – желание местных жителей организовывать образовательные программы, а также доступность этих программ в конкретных регионах для широкой общественности. Таким образом, мы можем говорить о резких отличиях в плане осуществления гендерного равенства в Словакии. Учёт лишь одного фактора, например, того, что мэром данного города является женщина или мужчина, недостаточно для того, чтобы говорить об отношении к гендерному равенству широкой общественности и изменении, существующей в общей атмосфере. Например, был случай, когда женщина-мэр получила эту должность как «последний избраннык», поскольку никто другой не хотел эту должность. Таким образом, такой результат выборов был обусловлен не высоким осознанием гражданами вопроса гендерного равенства, а небольшим выбором. Хотя, с другой стороны, часто такие мэры, которые были выбраны в результате малочисленности кандидатов, постепенно меняют подходы и видения граждан в отношении принципов гендерного равенства. Своей отличной работой они на практике подтверждают принципы гендерного равенства и способствуют повышению информированности по этим вопросам. Необходимо широкое распространение информации о таких позитивных примерах и больше дискутировать с обществом.

Существующая в муниципальных выборах пропорция отличается положительной динамикой с точки зрения роста числа женщин-мэров. Хотя, по большей части, эти женщины-мэры представляют только маленькие не очень развитые города. Меньше женщин избраны мэрами в больших городах, на региональном уровне. Во всех восьми самоуправляемых регионах Словакии председателями были избраны только мужчи-

ны. Данное положение впервые изменилось только в ноябре 2017 года, на последних выборах, когда Эрика Юринова была избрана председателем самоуправления региона Жилина. Эти выборы отличались и количеством женщин среди кандидатов, что было значительно выше любых прежних выборов.

## **2. «Анализ случая»**

Можно найти примеры передового опыта осуществления на местном уровне гендерного равенства по трём направлениям:

Социальная жизнь муниципалитетов

Применённые меры на уровне тех предприятий, которые осуществляют работу в конкретных муниципалитетах

Образование, тренинги, кампания по повышению сознания

## **Передовой опыт на политическом уровне**

Результаты выборов самоуправляемых регионов Словакии являются одним из индикаторов социально-политического мышления в отношении гендерного равенства. По их результатам мы можем судить об отношении людей к женщине, о вере широкой общественности в то, что женщины могут работать так же, как и мужчины. Соответственно, существование женщин-мэров даёт возможность увидеть результаты их работы, и это является прямым подтверждением навыков и возможностей женщин. Данный индикатор, в основном, касается оценки работы женщин-мэров или женщин-депутатов муниципального совета.

Как мы уже отметили, пребывание на таких должностях женщин пока ещё непривычно для Словакии – они достигают всего лишь 20% (см. диаграмму). В большинстве случаев они руководят маленькими или средними по масштабу муниципалитетами с населением от 500 до 5000 человек. Опыт последних лет и выборов в муниципальные органы ясно указывает на успешную борьбу женщин за эту должность. В подтверждение тому можем привести большую долю женщин – мэров, которые были снова избраны на второй или третий срок. Местный опыт также указывает на изменение общей атмосферы в этом плане, что выражено в таких тенденциях, как больше уважения к женщине, меньше стереотипов, связанных с женщинами и т.д. В то же время, успешные женщины-мэры являются примером, образцом для соседних общин. В течение последних десяти лет в Словакии выделились несколько регионов, где на примере двух-трёх успешных женщин-мэров постепенно растёт число участвующих в следующих муниципальных выборах женщин-кандидатов и, в результате, число женщин-лидеров. В качестве примером отмеченного можно привести муниципальный регион Жилина в северной Словакии, где в одном конкретном регионе, в Турьеце, больше одной трети мэров женщины, несмотря на то, что в соседних Липтове и Ораве их число всё ещё мало.

В Турьеце также повышается число женщин-мэров. Одна из них – бывшая модель Эрика Цинтулова, мэр села Клаштор под Зниевом. Она вернулась в родное село из Братиславы, дабы возродить родные места. Когда увидела, что другого кандидата нет, решила самой испытать судьбу. «Мы видели, как из нашего села ушли та гордость, величие, прелесть и порядок, которые я помнила с детства. Мы старались убедить наших друзей избираться в мэры, но никого не смогли склонить. Так что пришлось баллотироваться мне», - вспоминает эта целеустремлённая мэр. К счастью, в этом ре-

гионе большое число женщин-мэров, и они часто помогают друг другу. Поэтому, Эрика тоже может воспользоваться их примером. Помогать друг другу советами характерно и для других регионов Словакии.

## **Передовой опыт на уровне бизнеса**

Вторым важным уровнем поддержки гендерного равенства в бизнесе является отношение к этому вопросу. Примерами передового опыта можно привести разработку поддерживающих гендерное равенство программ и стратегий в конкретных муниципалитетах и регионах.

В результате революции 1989 года и утверждения рыночной экономики из корпоративной стратегии заводов, предприятий и организаций исчезла семейная политика. В ответ на исчезновение в частном бизнесе интереса к семейной политике Министерство труда, социальных вопросов и вопросов семьи начало разработку семейной стратегии нового типа, что было связано с принципами гендерного равенства. В этом процессе Министерство создало проект «Дружественное предприятие для семьи». Это конкурс, который предусматривает присвоение частному предприятию призов и общественное признание с целью создания широких социальных программ, а также направленное в поддержку семей сотрудников различного типа усилия. При присвоении призов одним из важных факторов было определено применение принципов гендерного равноправия на практике, в частности, какие мероприятия использует та или иная компания, дабы её сотрудники могли совместить друг с другом работу и семью. Среди таких мероприятий есть такие факторы, как утверждение свободного графика работы в компании для матерей и отцов, открытие для детей сотрудников садов и яслей и т. д. Конкурс оказался чрезвычайно успешным и очевиден значительный прогресс – как в плане числа аппликантов, так и медиа-обзора. Среди награждённых компаний были не только большие и богатые, но и малые компании, которые внедрили интересные мероприятия или активности, направленные на совмещение работы и семьи. Результаты этого конкурса объявляет Министерство труда, социальных и семейных вопросов, широко распространяются в обществе и за ними последовал положительный отзыв. Победившим предприятиям придаётся большое значение в плане изменения атмосферы на местах и подачи другим предприятиям примера использования принципов работы, основанных на гендерном равноправии. В этом смысле воздействие на регион более ощутимо, особенно тогда, когда в этих предприятиях занята большая часть населения региона.

### **Выборка из ответов наших экспертов на следующие вопросы:**

1. Пожалуйста, оцените применение принципов гендерного равенства в Вашей стране на местном уровне и в различных формах муниципальных стратегий
2. Известны ли у вас примеры передового опыта? В случае положительного ответа, просим кратко рассказать о них.

### **Как отмечает Сильвия Парубанова:**

В последние годы очевидны усилия на региональном и муниципальном уровне. Часто видим получение и применение направленных на гендерное равенство документов, различные активности, работающие с этой целью учреждения, особенно, если дело касается тем, которые актуальны для конкретного региона, города или муниципалитета.

Здесь подразумеваются, например, различного типа меморандумы, договоры о сотрудничестве, создание сети местных представителей (депутатов, представителей местной власти, местных компаний, школ и учреждений). Сфера их деятельности охватывает совмещение семейной жизни и работы, сбалансированное участие представителей обоих полов в политической и экономической жизни, насилие в отношении женщин и семейное насилие, эффективную социальную ответственность организаций, направленную на поддержку родителей. В этом плане на местном уровне часто применяются различного типа тренинги и образовательные активности, которые часто пользуются имеющимся в этой сфере лучшим опытом и примерами из таких стран, как Германия, Австрия и Швеция.

Конкретные инициативы местных организаций в большинстве концентрируются на следующем: организация такого рода работы, которая предусматривает семейные и личные потребности и индивидуальные различия между сотрудниками – женщинами и мужчинами, развитие услуг, способствующих совмещению семьи и работы, поддержка программ, направленных на возвращение мужчин и женщин на трудовой рынок (переподготовка, курсы специализированного трудоустройства, менторство и обучение, продолжение учёбы на нерабочем этапе и т.д.).

В местных организациях на данный момент проходят дискуссии, обмен опытом и идеями по последующим конкретным направлениям и «темам»:

- подготовка для родителя
- быть родителем – как новая ситуация в жизни
- забота о детях и образование ребёнка
- дошкольные учреждения
- возвращение на работу после декретного отпуска
- программы по поддержке матерей
- программы по поддержке отцов
- поддержка совместной заботы о членах семьи

#### **Как отмечает Дивинцова:**

Оценить это сложно, хотя, думаю, это, в основном, зависит от уровня образования сотрудников, действующих в регионах компаний и их информированности по вопросам гендерного равенства: таким образом, возможно, мы получим отличающиеся друг от друга картины. По-моему, в урбанистических общинах должно быть больше позитивных настроений, чем в малых муниципалитетах, где следует ожидать слабое знание вопроса и существование традиционных подходов. Хотя, на мой взгляд, положение меняется, поскольку крепнут институциональные основы и осуществляется много образовательных проектов при сотрудничестве региональной власти и Министерством труда, социальной защиты и семьи. Интересен и обзор количества женщин-кандидатов в региональных и муниципальных выборах.

#### **Как отмечает Хорна:**

В Словакии использование принципов гендерного равенства на местном, муниципальном уровне имеет несколько измерений. Мужчины в избытке занимают ключевые должности, на которых принимаются решения (на всех уровнях политического представительства и в бизнесе, в том числе и в академической сфере). Факторы этого избытка, также соответствующая статистика соответствующим образом отражены в ежегодном отчёте общего положения Словакии, также в альтернативном отчёте CEDAW и на рекомендациях CEDAW в ответах неправительственного эксперта.

Среди женщин заметна возрастающая заинтересованность занимать должности на региональном и муниципальном уровнях – например, должности муниципальных мэров, депутатов местных муниципальных советов. Приведу пример из моего личного опыта: должности представителя общежитий собственников квартир и председателя самоуправляемого региона, обычно, занимают женщины (была бы полезна соответствующая статистика или углублённое исследование в этом плане, хотя, эту информацию они не имеют).

## **II. Передовая практика**

### **Развитие компетенции борьбы против семейного насилия**

#### **в Словакии, 2008 год**

##### **Короткий набросок**

Проведённые в 2008 году в Комице мониторинг показал, что персонал публичной службы, которому приходилось работать с женщинами – жертвами семейного насилия, не имел никакого доступа к тренингам. Поэтому, при поддержке Министерства женская местная неправительственная организация FENESTRA разработала курс тренингов. Данный курс был осуществлён в четырёх районах города. Специальные тренинг-курсы посетили 36 человек разных профессий, работающих по этой теме – полицейские, социальные работники, специалисты здравоохранения, психологи и юристы. Они были осведомлены по теме насилия со стороны партнёра, о его реальных причинах и природе, риск-факторах, о женской безопасности, кто несёт ответственность за насилие в отношении женщин, а также о воздействии насилия со стороны партнёров на здоровье женщин и детей.

Было создано руководство, в котором детально описана компетенция и процедуры каждой службы. Этот курс дал стимул подобным проектам в других регионах Словакии – в Прешове.

### **Единый подход требует координации**

В Словакии национальная политика, связанная с семейным насилием и насилием в отношении женщин, находится в тесной связи с политикой гендерного равенства. Со второй половины 1990-ых годов вопрос равенства между женщинами и мужчинами стал частью повестки дня, что, в основном, было связано со взятыми международными обязательствами, которые были составной частью объединения в Евросоюзе. До 2004 года вопрос насилия в отношении женщин был включён в национальные планы по теме женщин (1997), и его формирование осуществилось в контексте обеспечения равных возможностей женщин и мужчин (2001). Принятие стратегии против насилия в отношении женщин сопровождалось с целым рядом новшеств, дискуссий, изменением персонала и давлением со стороны неправительственных организаций. Основным конфликтом был связан с признанием концепции гендерного насилия и выбором сделать акцент эксклюзивно на женщинах (1). Было решено выбрать единый подход, который содержал уголовное право, оказание помощи, превенцию и исследовательскую деятельность. Наиважнейшей была признана координация между заинтересованными

сторонами (2). То, что это действительно так – исходит из многосторонности вопроса, поскольку акторы политики насилия в отношении женщин представляют широкий спектр различных сфер: безопасность и защиту, уголовное право, социальные службы и службы здравоохранения, гражданское общество и исследовательскую деятельность. Среди министерств, активно включённых в эту тему - Министерства труда, социальных дел и семьи, внутренних дел, юстиции и здравоохранения. Вслед за процессами децентрализации и демократизации осуществляется всё больше и больше делегирования региональной власти. Вместе с тем, неправительственные организации тоже играют важную роль, и часто берут на себя даже государственные обязательства в направлении борьбы против семейного насилия.

## **Потребность тренинга**

В 2008 году в городе Кошице осуществился мониторинг существующего положения в плане поддержки и защиты женщин-жертв семейного насилия. Мониторинг выявил в этом направлении сильные и слабые стороны и возможности развития. Среди слабых сторон оказалась нехватка тренингов для публичных служащих, работавших с женщинами-жертвами семейного насилия.

Поэтому был разработан курс тренингов для полицейских, соцработников, специалистов здравоохранения, психологов и юристов. Тренинг ставил целью повышение эффективности работы специалистов, которые входили в рабочую группу Кошице по превенции и искоренению насилия в отношении женщин (которая была создана в 2008 году), дабы улучшить между ними сотрудничество и создать платформу для встреч между включёнными институтами и обмена знаниями.

Инициатива разработки курса принадлежала неправительственной организации Fenestra в Кошице, и её профинансировал Комитет превенции преступления, действующий под эгидой Министерства внутренних дел. Целевыми были выбраны 4 района Кошице: Север, Запад, Дарговских Хрдинов и Над Джазером.

В каждом районе было выбрано главное учреждение, ответственное за борьбу с семейным насилием. Первейшим критерием выбора была его возможность – быть первичным местом для женщин, которые испытали насилие со стороны партнёра и просили о помощи. Такого рода учреждениями были полицейские отделения, офисы социальных и семейных услуг, больницы, полевые службы, центры психологических консультаций и превенции, отделения прокуратуры.

Работающие в учреждениях специалисты посещали специализированные курсы тренингов, с помощью которых они познакомились с вопросами насилия со стороны партнёра. Основные темы охватывали распространённые мифы о насилии между партнёрами, их реальные причины и природу, риск-факторы, безопасность женщин, кто ответственен за насилие в отношении женщины и влияние насилия со стороны партнёра на здоровье женщин и детей.

Было создано руководство, в котором детально описана компетенция каждой службы и необходимые в случае насилия процедуры. Авторами глав о конкретных мерах были представители соответствующих ведомств, которые входили в рабочую группу Кошице по превенции и искоренению насилия в отношении женщин.

Тренинг прошли 36 человек. Они дали высокую оценку полученной информации и возможности поделиться своим опытом с людьми других профессий. Открылся весьма полезный канал для сотрудничества между специалистами разных сфер.

## Сотрудничество между профессиями

Тренинг был полезным и с той точки зрения, что он собрал специалистов разных профилей, выполняющих различные роли в борьбе против семейного насилия, и он стал частью широкого спектра, который поддерживает превенцию насилия в отношении женщин и утверждение межведомственного подхода между членами группы.

Тренинг оказался успешным и с точки зрения распространения стандартизированных процедур с целью поддержки женщин-жертв семейного насилия, и дал возможность различным ведомствам поделиться друг с другом знаниями и опытом.

Тренинг основывается на ориентированный на жертву многоведомственный подход, который собирает вместе несколько включённых в вопросы семейного насилия организаций, подписавших формальные протоколы. В его осуществление включились работающие непосредственно с жертвами эксперты.

Понятие - семейное насилие - основано на международных документах и соглашениях, которые рассматривают насилие в отношении женщин как гендерное насилие и считают его результатом исторически и социально сформированного правового дисбаланса. Такого рода определение даёт хорошую основу для воздействия на общее положение, поскольку оно подчёркивает гендерное неравенство в таких сферах, как риск бедности женщин-жертв насилия и ненадлежащее или недостаточное реагирование со стороны государственных органов и органов местной власти в случае создавшейся физической угрозы (здоровья) для женщин.

Мониторинг или оценка тренинга не осуществлялись. Хотя, существует несколько направлений, где можно повысить его эффективность. Первым шагом было бы формализация процедур, что отражается внутри каждого ведомства и в подписи протокола между работающими совместно ведомствами. В-третьих, для тренингов было бы полезным их периодическая оценка. Несмотря на включённость в эту инициативу Министерства внутренних дел, конкретный план для его продления не был разработан.

## Образец для других регионов

Положительной стороной тренинга было то, что он основывался на практике и ставил целью искоренение недостатков, выявленных в результате мониторинга ситуации на месте. Он был построен на принципах многоведомственного подхода и в него были включены работающие с жертвой насилия представители различных ведомств. Представители этих ведомств создали руководство, в котором для каждого ведомства прописаны необходимые процедуры вмешательства и его долгосрочное значение. Руководство доступно на веб-странице Fenestra и использовать его может любое ведомство, которое желает улучшить навыки с точки зрения профессиональной поддержки в случае семейного насилия.

Перенесение тренинга в другую среду может, в определённом смысле быть ограниченным, исходя из конкретных людей и участвующих учреждений. Помимо этого, типология включённых в тренинг учреждений зависит от законодательной среды и ответственности каждого учреждения. Несмотря на это, данный тренинг оказался образцом для других регионов для начала подобного сотрудничества (например, в регионе Прево), чем они доказали, что существующая практика может быть внедрена и в других местах и она может быть учебным примером в другом контексте.

Из извлечённых из процесса уроков, в первую очередь, мы можем выделить то, что

для позитивного результата тренинга отправной точкой должен быть анализ потребностей тренинга между целевыми специалистами. Во-вторых, многоведомственный тренинг в силах дать начало сотрудничеству между различными ведомствами. И в-третьих, обмен опытом между различными ведомствами по преодолению семейного насилия может дать стимул разработке руководства, которое объединит процедуры различных ведомств.

[1] Барбара Холубова, насилие в отношении женщин и роль гендерного равноправия, социальная иллюзия и стратегии охраны здоровья, национальный отчёт, подготовленный для сети EGGSI, Еврокомиссия, 2010 г.

[2] для Национальной стратегии в отношении женщин и для профилактики и искоренения семейного насилия. Контактная/дополнительная информация

Для дополнительной информации веб-страница (<http://www.fenestra.sk/>) NB.

Авторское право: Душана Карловска

Fenestra o.z. Festivalové námestie 2

041 90 Košice Slovakia

### **III. Институциональная структура гендерного равенства**

Институциональная структура гендерного равенства Словакии в течение последних двух десятилетий создавалась по шагам. Первое ведомство – Департамент гендерного равенства и равных возможностей Министерства труда, социальной защиты и защиты семьи был создан в 2000 году в рамках процесса вступления в члены Евросоюза. Эта структура по сегодняшний день активно работает как стабильный координационный центр по вопросам гендерного равенства. После вступления в члены Евросоюза в 2004 году были созданы новые структуры, которые работают над координацией между правительственными и неправительственными акторами, разработкой стратегий и законов, проводят кампании по повышению самосознания, защищают и популяризируют идею гендерного равенства в обществе. Фактически, структура гендерного равенства состоит из трёх компонентов: 1. Правительственный совет, 2. Комитет гендерного равенства и 3. Департамент гендерного равенства и равных возможностей.

#### **1. Совет**

**Совет по правам человека, национальным меньшинствам и гендерному равенству правительства Словакии**

В ноябре 2010 года был создан Совет по правам человека, национальным меньшинствам и гендерному равенству правительства Словакии как постоянно действующий орган правительства Словакии. На основании его Устава осуществилось множество системных изменений, в том числе в антидискриминационной сфере, что должно позитивно отразиться на коммуникации между государственными и неправительственными организациями, также, в общем, на координации вопросов по правам человека и, в частности, на антидискриминационном направлении.

В соответствии с Уставом, Совет стал постоянно действующим экспертным, сощественным, координирующим и консультативным органом правительства в сфере защиты национальных меньшинств и этнических групп в направлении принципов равного обращения и гендерного равенства. Его задачи содержат: представление

соображения по выполнению международных обязательств в плане защиты прав человека; обеспечение координирования политики министерств в сфере защиты прав человека; сотрудничество с министерствами, центральными и другими государственными органами, неправительственными организациями, академическими учреждениями и т. д.; представление правительству предложений в плане защиты прав человека; фиксирование собственных твёрдых позиций в сфере защиты прав человека и высказыванием соображений в этом направлении и по ключевым темам. Правительственный Совет состоит из 36 членов и объединяет представителей правительства, региональной и местной власти, общественных институтов по защите прав человека, неправительственных организаций, академических учреждений и вице-председателей комитетов Совета (см. ниже). Встречи Совета проводятся не менее четырёх раз в году.

В Совете восемь комитетов, которые охватывают следующие темы: национальные меньшинства и этнические группы, неправительственные и некоммерческие организации, пожилые люди, лица с ограниченными возможностями, гендерное равенство, дети и молодёжь, исследования и обучение в сфере защиты прав человека и развитого образования, превенция расизма, ксенофобии, антисемитизма и других форм нетолерантности и их искоренение. Комитеты могут посылать предложения Совету, сотрудничать с министерствами и другими ведомствами и учреждениями, высказывать соображения по законам и другим обязательным и необязательным документам и т.д. Если они поддержат какое-либо соображение 2/3 голосов, оно становится обязательным для Совета.

## 2. Комитет

Комитет является постоянно действующим экспертным органом Совета по правам человека, национальных меньшинств и гендерного равенства правительства Словакии в направлении осуществления Конвенции (CEDAW) по искоренению всех форм дискриминации против женщин, а также обязательств по искоренению дискриминации по половому и гендерному признаку других международных конвенций и исполнения законодательства Евросоюза в этой сфере. Комитет действует как консультативный орган по вопросам гендерного равенства в рамках Конституции Республики Словакия. Члены комитета представляют публичные учреждения и гражданское общество, каждый из которых представлен поровну (15-15 членов из обоих секторов).

Комитет, в частности, занимается следующей деятельностью:

а) представляет инициативы, которые направлены на повышение поддержки права равного обращения по половому и гендерному признаку, защиты и уважения Конституции Республики Словакия в соответствии с международными обязательствами и членством Республики Словакия в Евросоюзе, законами и обязательными регуляциями;

б) принимает участие в подготовке отчётов о механизмах мониторинга международных договоров по защите прав человека и равного обращения по половому и гендерному признаку;

в) готовит предложения о последовательных мерах, которые служат уважению прав человека и равного обращения по половому и гендерному признаку;

г) ведёт гендерный анализ, даёт советы и высказывает соображения по поводу законов и других законодательных мер, которые могут оказать влияние на человека с

точки зрения защиты права по равному обращению по половому и гендерному признаку и уважению, создаёт проекты резолюции для представления на встрече комитета представителей Совета;

д) осуществляет мониторинг стратегий и плана действий гендерного равенства и даёт экспертные советы в этом направлении;

е) действует, как межминистерское ведомство и сотрудничает с министерствами и другими государственными ведомствами, социальными партнёрами, местной властью, с высокими территориальными единицами, неправительственными организациями, исследовательскими академиями и учреждениями;

ё) с Департаментом гендерного равенства и равных возможностей Министерства труда, социальной защиты и защиты семьи, Институтом труда и исследования семьи, при сотрудничестве с Национальным центром Словакии по правам человека и органами инспекции труда ежегодно составляет оценочный отчёт о положении гендерного равенства в Словакии.

### **3. Департамент**

Департамент гендерного равенства и равных возможностей Министерства труда, социальной защиты и защиты семьи является в Словакии ведомством гендерного равенства, которое работает по вопросам гендерного равенства с целью координации государственной политики и усиления женщин. Департамент является органом, который ответственен перед координатором за осуществление горизонтальных приоритетов равных возможностей в софинансированном структурными фондами Европы проекте. Департамент гендерного равенства и равных возможностей ответственен за координацию работы комитета гендерного равенства, который является постоянно действующим комитетом правительственного Совета по правам человека, национальных меньшинств и гендерному равноправию. Он также сотрудничает с женскими неправительственными организациями Словакии, базу данных которых вы можете видеть здесь.

Ольга Пиетрухова,

Директор Департамента гендерного равенства и равных возможностей Министерства труда Словакии

[olga.pietruchova@employment.gov.sk](mailto:olga.pietruchova@employment.gov.sk)

+ 421 2 2046 1812

### **Представительство женщин в местном парламенте**

В 1993 году, после того, как Словакия сформировалась, как независимое государство, четыре раза были проведены муниципальные выборы. В последних муниципальных выборах 2006 года из 2905 должностей мэра женщины получили 601 место. За четыре года их общая доля возросла от 18.6% до 20.7%. На двух предыдущих муниципальных выборах эта доля была меньше: 17.5% - 1998 г.

И в 1994 г. только 15.2% - доля женщин, которые занимают должность мэра, но она стабильно растёт на 5% в течение 15-ти лет.

Хотя, на местном уровне в политике положение женского представительства в определённой мере улучшилось по сравнению с региональным и национальным уровнями. Но оно всё равно не является удовлетворительным.

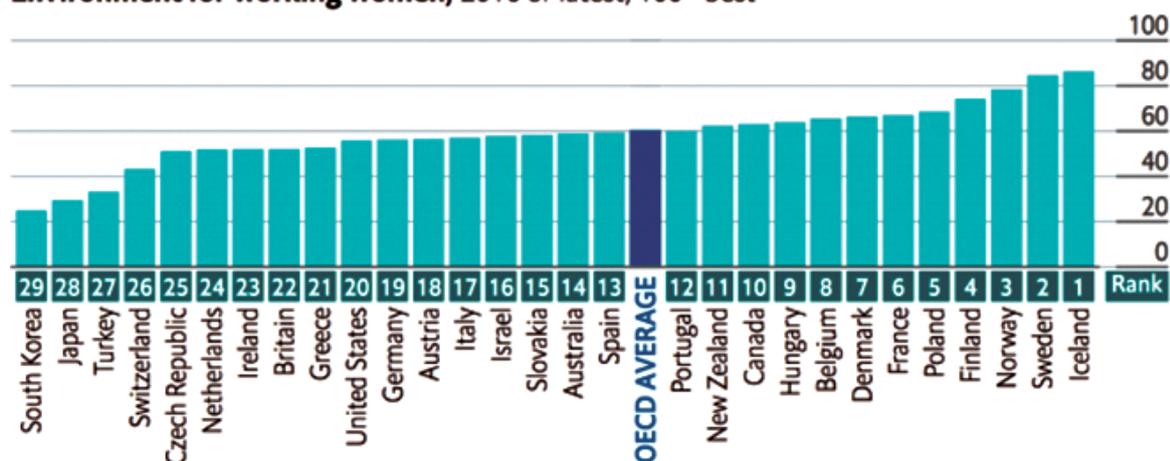
## IV. Диаграммы, расписания, индекс стеклянного потолка

### Среда для трудоустроенных женщин

(Южная Корея, Япония, Турция, Швейцария, Греция, США, Республика Чехия, Нидерланды, Ирландия, Великобритания, Германия, Австрия, Италия, Израиль, Словакия, Австралия, Испания - средний показатель экономического сотрудничества и развития для стран организации - Португалия, Новая Зеландия, Канада, Венгрия, Бельгия, Дания, Франция, Польша, Финляндия, Норвегия, Исландия).

### The glass-ceiling index

Environment for working women, 2016 or latest, 100=best



### Диаграмма №2

Члены, выбранные по половому признаку (розовым- женщины, светлым цветом - мужчины) 100%

а) Национальный совет республики Словакия 80%

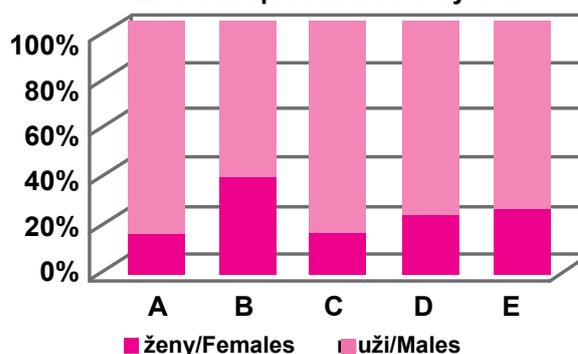
б) Европарламент 60%

в) Орган самоуправления регионов 40%

г) Мэры городов и муниципалитетов 20%

д) Органы самоуправления общин 0%

### Zvoleni zástupcovia podľa pohlavia Elected representatives by sex



- A Národná rada SR/the National Council of the SR (10. marec/march 2012)
- B Európsky parlament/ the European Parliament (24. máj/May 2014)
- C Zastupiteľstvo samosprávnych krajov  
Bodies of the self-governing regions (9. november/November 2013)
- D Primátori a starostovia obcí  
Mayors of towns and municipalities (15. november/November 2014)
- E Zastupiteľstvo samosprávy obcí (15. november 2014)  
Bodies of communal self-government (15<sup>th</sup> November 2014)

### Диаграмма №3

#### Выборы органов самоуправления регионов

кандидаты		Выбранные члены	Показатель успеха %	Выборов в органы самоуправления регионов 25 ноября, 2005
на членство	на президентство			
2307	57	355	15,4	Всего из них по возрасту
45	–	1	2,2	1824
223	6	22	9,9	2534
1428	35	255	17,9	3554
611	16	77	12,6	55 и выше
48	49	48	X	Средний возраст
				Выборы в органы самоуправления регионов 14 ноября, 2009
2765	52	345	12.5	Всего из них по возрасту
57				1824
363	1	24	6.6	2534
1582	30	223	14,1	3554
763	21	98	12.8	55 и выше
48	51	50	X	Средний возраст
				Выборы в органы самоуправления регионов 9 ноября, 2013
2090	61	344	16.5	Всего из них по возрасту
55		1	1.8	1824
298	4	25	8.4	2534
1073	33	198	18.5	3554
664	24	120	18.1	55 и выше
48	51	50	X	Средний возраст

## Elections to the bodies of self-governing regions

Candidates for		Elected representatives	Suocess rate in %	Election to the of self-governing regions on 26 november 2005
representatives	president			
2307	57	355	15,4	<b>total</b>
45	–	1	2,2	<b>of which in the age group:</b>
223	6	22	9,9	18-24
1428	35	255	17,9	25-34
611	16	77	12,6	35-54
48	49	48	X	55 and more
				Average age
				<b>Election to the bodies of self-governing regions on 14 November 2009</b>
2765	52	345	12.5	<b>Total</b>
57	-	-	-	<b>of which in the age group:</b>
363	1	24	6.6	18-24
1582	30	223	14,1	25-34
763	21	98	12.8	35-54
48	51	50	X	55 and more
				Average age
				<b>Election to the bodies of self-governing regions on 9 November 2013</b>
2090	61	344	16.5	<b>Total</b>
55	-	1	1.8	<b>of which in the age group:</b>
298	4	25	8.4	18-24
1073	33	198	18.5	25-34
664	24	120	18.1	35-54
48	51	50	X	55 and more
				Average age

## Библиография

- Bútorová, Zora. Et al., 2008. She and He in Slovakia. Gender and Age in the Period of Transition: Institution for Public Affairs, Bratislava 2008. 342 p. ISBN: 978-80-89345-14-4  
[www.gender.gov.sk/files/Strategy-EN](http://www.gender.gov.sk/files/Strategy-EN)  
<http://eige.europa.eu/gender-based-violence/good-practices/slovakia/training-multiagency-approach>  
<http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2017/03/daily-chart-0>  
[www.susr.sk](http://www.susr.sk). ISBN 978-80-8121-408-0 (on-line)

## **ОТЧЕТ О ГЕНДЕРНОМ МЕЙНСТРИМИНГЕ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ В ЧЕШСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

### **Введение**

Гендерное равенство является важной ценностью в демократическом обществе. Чешская республика стала членом Евросоюза в 2003 году и, соответственно, признает европейские ценности. Хотя во всех обществах существует неравенство разного уровня и подходы к ним также разные.<sup>1</sup>

Однако, разработанный Евросоюзом дополнительный принцип однозначно поддерживает иной подход к вопросу гендерного равенства. Следует отметить, что на европейском уровне вопрос гендерного равенства довольно акцентирован, и в его поддержку проводятся важные мероприятия. Но на национальном уровне проводимые для поддержки гендерного равенства меры и условия являются совсем другими<sup>2</sup>.

Евросоюз признает определенные принципы, которые разделяют страны – его члены. В 90-ые годы в повестке дня Евросоюза встал вопрос равных возможностей.<sup>3</sup>

Необходимо выполнить обязанности о равном обращении, а законодательная база о равенстве является основой такого равенства. Позитивные мероприятия рассматриваются, как способ уменьшения пробелов. Гендерное равенство в трудоустройстве изначально представлялся ключевым вопросом европейской стратегии.

Гендерный мейнстриминг, как комплексный подход к искоренению гендерного неравенства, в Евросоюзе впервые был внедрен после 1994 года, 4-ой Всемирной женской конференции в Пекине. И с тех пор его использование имеет постоянную поддержку. В 1996 году Еврокомиссия взяла на себя обязанность комплексного гендерного подхода<sup>4</sup>. 4-ая программа равных возможностей (1996–2000) определяет принципы и цели гендерного мейнстриминга. Равные возможности имеет интердисциплинарный характер, и его использование должно происходить на всех уровнях разработки политики: национальном, региональном или местном. В 1997 году была внесена двойная стратегия борьбы с гендерным неравенством. В общем, гендерный мейнстриминг должен сопровождаться специальными мероприятиями, чтобы своевременно достичь равенства. Амстердамское соглашение создало правовую базу для стратегии комплексного гендерного подхода на уровне Евросоюза.

Принятый в 2006 году Европейский Пакт гендерного равенства призывает страны

---

1 Ferrarová, Eva. 2009. Kultura, gender a moc. Disertační práce. FF UK: Praha.

2 Prechal, S., and Burri, S. 2009. EU rules on gender equality. How are they transposed into national laws? Luxembourg: Publications Office of the European Union

3 RUBERY, JILL. 2003. Gender mainstreaming and the open method of coordination: is the open method too open for gender equality policy?

4 COM (96) 67

– члены Евросоюза, усилить гендерный мейнстриминг. Новый Европейский Пакт гендерного равенства (2011–2020) был принят в 2011 году и он еще раз утверждает обязательство использования гендерного мейнстриминга при управлении. В нем однозначно отмечено, что гендерный мейнстриминг не подразумевает усилия, направленные лишь к помощи женщинам. Это означает, что любая политика и все мероприятия должны быть направлены на достижение равенства и на уровне планирования должны учитываться всевозможные эффекты на положение как мужчин, так и женщин<sup>1</sup>.

Гендерный подход рассматривается как ключевой принцип для изменения положения не только женщин, но неравенства, существующего в обществе. Для использования на национальном уровне был разработан учебник по внедрению гендерного мейнстриминга посредством открытых методов координирования<sup>2</sup>.

В анализе по данному вопросу подчеркнута, что у стран Вышеграда самый большой прогресс по проведению политики гендерного равенства был в периоде до вступления в Евросоюз<sup>3</sup>. Чешская республика также не является исключением. Однако, после создания основных институциональных рамок и усовершенствования законодательства о гендерном равенстве, равенство прогрессирует довольно медленно. Явно видно различие между положением женщин и мужчин: показатель занятости женщин систематически отстает от показателей мужчин. Горизонтальная сегрегация трудового рынка показывает, что женщины занимают конкретный сектор, связанный с заботой и это характеризуется низкой зарплатой (социальная сфера, педагогическая деятельность, образование, здравоохранение). На гендерное неравенство указывает также вертикальная сегрегация: очень редки женщины руководители и менеджеры, как и важные политические фигуры. Гендерное различие в зарплате составляет 22.5% в пользу мужчин.<sup>4</sup>

Это исследование описывает опыт Чешской республики по гендерному мейнстримингу и общественному включению в местное самоуправление в процессе евроинтеграции и последующее развитие этого направления. В центре внимания - комплексный гендерный подход и его использование в местных муниципалитетах. Цель работы – проанализировать и оценить тенденции, существующие в политике гендерного равенства Чешской республики.

Благодаря включению в Евросоюз, был внедрен гендерный мейнстриминг, как основной принцип. Он ежегодно находится среди приоритетов Чешского правительства. Однако, как показывает данный анализ, проводить его в каждодневную жизнь довольно трудно и проблематично.

---

1 Заключение от 7 марта 2011 года Евросоюза об Европейском Пакте гендерного равенства (2011/2020) (2011/C 155/02)

2 Evropské společenství. 2008. Manuál pro gender mainstreaming politik za městnanosti, sociálního začleňování a sociální ochrany. Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti Evropské komise: Lucemburk. ISBN 97892 79092619.

3 Gelasvili, Meri, Elena Kuparadze, Maia KupravaSharvashidze, Nargiza Arjevanidze, Ekaterina Gamakharia, Klara Cozlova, Enikő Pap, Katarzyna Zielińska, Magdalena Piscová and Tamara Martsenyuk. 2016. Gender Equality Policies and EU Integration – Experience of Visegrad for EaP Countries. Fund of Women Entrepreneurs: Kutaisi. ISBN 9789941227912.

4 Křížková, Alena, Marta Vohlídalová, Kristýna Pospíšilová and Hana Maříková. 2017. Aktuální rozdíly v odměňování žen a mužů v ČR. Hloubková analýza statistik a mezinárodní srovnání. MPSV: Praha.

## Методология исследования и ограничения

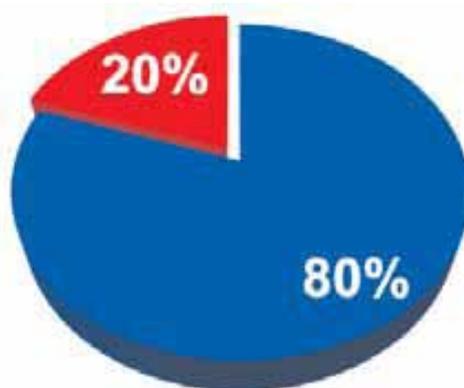
Главная теоретическая и методологическая основа данного исследования – теория общественной политики, заинтересованные лица, процессы, результаты и условия для разработки и осуществления политики по рассмотрению<sup>1</sup> в срезе гендерных подходов. Обеспечение равных возможностей для женщин и мужчин – один из составляющих темы защиты прав человека, а также часть общественной политики.

Обеспечение равных возможностей для женщин и мужчин напрямую связано с общественным благосостоянием и является полезным для всего общества<sup>2</sup>.

На подготовительном этапе анализа было осуществлено кабинетное исследование. Были изучены книги, исследования, брошюры на тему гендерного мейнстриминга. Также были использованы учебники и пособия, посвященные конкретным направлениям гендерного мейнстриминга, а также путеводители – пособия по гендерному аудиту, гендерный аудит местных муниципалитетов, брошюры по гендерному бюджету, путеводитель по оценке гендерного воздействия. В случае доступности, было принято во внимание результаты гендерного аудита на местном уровне. Также рассмотрены отчеты проектов, правовые документы, правительственные решения, материалы министерств, которые касаются вопросов гендерного равенства. Было подготовлено и проведено исследование для определения информированности по вопросам гендерного мейнстриминга на региональном и местном уровнях.

Когда рассматриваем вопросы внедрения принципов гендерного равенства, надо учесть фактические показатели гендерного представительства в политике. Несмотря на постоянный рост женской доли среди политиков, на местном уровне женщины составляют лишь 27% представительного органа (см. Диаграмма #1).

**Диаграмма #1: Представительство мужчин и женщин в региональных советах**

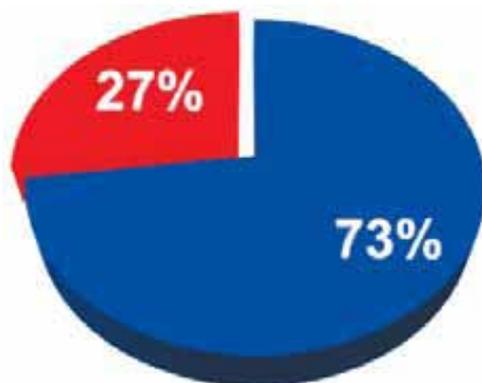


На второй диаграмме представлены как горизонтальная, так и вертикальная гендерная сегрегации. Таким образом, в региональных советах женщины составляют  $\frac{1}{4}$  представителей. Интересно, что на высших политических должностях мужчины представлены в большем количестве. На уровне муниципальных администраций и должностях, связанных с обслуживанием, преобладают женщины.

1 Patton, C. V. and Sawicki, D. S. 1993. Basic Methods of Policy Analysis and Planning. 2nd Edition. New Jersey: Prentice Hall.

2 Musilová, Martina. 1999. Vývoj politiky rovných příležitostí mužů a žen v České republice kontextu evropské integrace. Praha: SOÚ AV ČR. P. 9.

## Диаграмма #2. Представительство мужчин и женщин в муниципалитетах



Источник: форум 50%

В Парламенте женщины составляют 22%, а в Сенате - 20%. В составе правительств доля женщин падает до 12% (форум 50%).

Низкое представительство женщин в исполнительной власти является довольно злободневным вопросом, если учитывать готовность обеспечения равных возможностей. К сожалению, число мужчин, которые действительно заботятся о гендерном равенстве, очень мало, и этот вопрос лишь сейчас стал предметом интереса некоторого малого проекта (к примеру см. [www. gendermen. cz](http://www.gendermen.cz))<sup>1</sup>.

Несмотря на существующий прогресс и усилия в плане гендерного равенства, анализ показывает, что первым ограничением является фактор времени. Как видно, в Центральной и Восточной Европе растет популизм в политике<sup>2</sup>, и это производит определенное воздействие на осуществление вопросов равенства на местном и региональном уровне. Переходный процесс, который воспринимается потерянной возможностью, уже прошел. Создание равных возможностей связано с вызовами. Есть довольно много препятствий внутри системы<sup>3</sup>. Как видно из примера Евросоюза, несмотря на поддержку гендерного мейнстриминга на официальном уровне, его практическое применение ограничено<sup>4</sup>. На национальном уровне, в Чехии также заметна подобная тенденция. Часто отмечают о сильном противоречии в отношении гендерного мейнстриминга со стороны чиновников и все чаще – со стороны политиков. Это не только противостояние, а содержит опасность, так как они при выступлении применяют язык вражды. Они явно мизогинистические, выражают протест гендерному равенству, гендерным учениям, женскому движению<sup>5</sup>.

1 См. <http://www.otevrenaspolecnost.cz/genderman>

2 На данную тему дискуссия была проведена на финальной конференции «Женские вопросы в современном мире», которая состоялась 7-8 ноября 2017 года в Праге в рамках программы «Дадим женщинам/мужчинам шанс и возможность»

3 Rosalind Cavaghan. 2017. The Gender Politics of EU Economic Policy: Policy Shifts and Contestations Before and After the Crisis. Gender and the Economic Crisis in Europe, pages 4971.

4 Mergaert, Lut and Emanuela Lombardo. 2014. 'Resistance to implementing gender mainstreaming in EU research policy', in: Weiner, Elaine and Heather MacRae (eds): 'The persistent invisibility of gender in EU policy' European Integration online Papers (EIoP), Special issue 1, Vol. 18, Article 5, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2014005a.htm>, pp. 121.

5 См. дискуссионная тема «Женские вопросы в современном мире» на конференции 7-8 ноября 2017 года в Праге в рамках программы «Дадим женщинам/мужчинам шанс и возможность» <http://www.dejmezenam-sanci.cz/en/aktuality/stream/>

## Обзор исследуемых вопросов, результаты

Как было отмечено, на подготовительном этапе анализа было осуществлено исследование. Его целью являлось определить, насколько хорошо знакомы ответственные лица с гендерным мейнстримингом на местном и региональном уровнях. Вторичной целью вопросника было повышение информированности об их ответственности при внедрении гендерного мейнстриминга.

В исследовании был использован краткий опросник и частично структурированные интервью. Вопросник был подготовлен в проектной команде на основе дискуссии, которая прошла весной 2016 года на сессии в Праге. Он был адаптирован к конкретному опыту Чехии, и в результате вопросник был укорочен до 8-ми вопросов. В течение 2017 года он был разослан по электронной почте более 10 000 жителям в 152<sup>1</sup> городах и регионах. Его целью было получить информацию об их представлениях о гендерном мейнстриминге, знали ли об этом подходе и его инструментах.

Вторая часть исследования была сосредоточена на частично структурированные интервью с заинтересованными сторонами как на региональном, так на местном и национальном уровнях. Заинтересованные стороны были выбраны на основе знания, полученного путем кабинетного исследования и результатов вопросника.

Осенью 2017 года было проведено 9 интервью (5 мужчин и 4 женщины). Вопросы были подобраны для разъяснения, как понимают респонденты гендерный мейнстриминг – что это, как осуществляется в их муниципалитетах, что является его основой, как отражен в стратегических документах и каковы вызовы на будущее в этом направлении. Изучение ответов произошло путем использования методов контент-анализа<sup>2</sup> и критического дискурс-анализа<sup>3</sup>. Далее для иллюстрации будут приведены цитаты из этого материала.

## Гендерный мейнстриминг

Гендерный мейнстриминг по дефиниции Евросоюза, означает включение гендерного видения на всех этапах формирования политики – разработки, осуществления, мониторинга и оценки – с целью внедрения гендерного равенства. Это подразумевает оценку того, насколько действует существующая политика на жизнь и положение женщин и мужчин, и в случае необходимости – берет ли на себя ответственность на проведение нужных изменений.<sup>4</sup>

ООН гендерный мейнстриминг определяет таким образом: «Гендерный мейнстриминг – это признанная в мире стратегия для внедрения гендерного равенства. Он является не конечной целью, а стратегией, подходом, путем для достижения гендерного равенства. Гендерный мейнстриминг подразумевает, что гендерное видение и ориентация на гендерное равенство должна занимать центральное место во всей деятель-

1 Было охвачено 132 города, затем дополнительно по одному муниципалитету Праги и Брно.

2 Miessler, J. 2008. „Kritická diskurzivní analýza (CDA) a velké množství masmediálních textů“. In Média a text II. Prešov: Filozofická fakulta Prešovskej univerzity v Prešove. [http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&ved=0CCgQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.pulib.sk%2Felpub2%2FFF%2FBocak1%2Fpdf\\_doc%2Fmiessler.pdf&ei=8OtVVeTXXciZsgHH7oGgAw&usg=AFQjCN Et1DuewOpgojTkSfePamSaz0eZig&bvm=bv.93564037,d.bGg](http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&ved=0CCgQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.pulib.sk%2Felpub2%2FFF%2FBocak1%2Fpdf_doc%2Fmiessler.pdf&ei=8OtVVeTXXciZsgHH7oGgAw&usg=AFQjCN Et1DuewOpgojTkSfePamSaz0eZig&bvm=bv.93564037,d.bGg)

3 Fairclough, N. 1995. Critical discourse analysis. The critical study of language. London: Longman.

4 См. <http://standard.gendercop.com/aboutthestandard/whatisgendermainstreaming/index.html>

ности – в разработке политики, в исследованиях, при адвокатировании и в процессе диалога, в законодательстве, при распределении ресурсов, в планировании, осуществлении и мониторинге программ и проектов.<sup>1</sup>

Несмотря на данные акценты на каждое составляющее проведения политики, а также другие активности (исследования, адвокатиование, законодательство) и их этапы, между этими двумя определениями заметны и различия, которые осуществились в разных направлениях гендерного мейнстриминга.

В гендерном мейнстриминге можно выделить два существующих направления:

1. Определение ООН и основанное на феминистические подходы понятие является более широкой. Оно требует изменения неравной системы, проведение мер для достижения гендерного равенства.

Процесс подразумевает включение гендерного анализа на каждом этапе общественной жизни. Как отмечает Сильвия Уолби: «Гендерный мейнстриминг является спорным вопросом в концептуальном и практическом плане. Он представляет собой переосмысление ключевой части феминизма, реструктуризацию и ребрендинг в современной эпохе. Это также новая форма гендерно-ориентированной политики и новая гендерная стратегия для формирования теории. В практическом плане, этот подход направлен на улучшение эффективности основных политик, наглядно представляя гендерное пристрастие к ситуациям, процессам и результатам. Гендерный мейнстриминг, как теория – это процесс пересмотра ключевых концепций, с целью адекватного осмысления гендерно-ориентированного мира, нежели создание обособленной гендерной теории.<sup>2</sup>

В подобных направлениях потенциал гендерного мейнстриминга является огромным.

По феминистическим взглядам, государство является властным и патриархальным формированием, который отражен в его институтах, в том числе и в процессе принятия решений.<sup>3</sup>

При работе в этом направлении возможно изменить укоренившиеся в обществе парадигмы, если в них примут участие гендерно-сенситивные и ответственные акторы. Однако, большой проблемой является именно это. Насколько разные направления гендерного мейнстриминга, столько же разными являются акторы-участники и ситуации. Гендерный мейнстриминг может восприниматься социально-конструированным, в этом его слабость и сила. Гендерный мейнстриминг, как практический инструмент, можно перенести в другую ситуацию, и могут быть использованы разными политическими системами. Как отмечают Лавена и Рикучи, «вопрос потенциального успеха и неудачи гендерного мейнстриминга в тех усмотрениях, как он концептуализируется разными государственными системами»<sup>4</sup>.

К тому же, этот подход встречает еще больше вызовов в эпоху популистов. Как отмечает Ферарова: «Большинство представителей общества рассматривают феминистические теории и феминизм, как опасность существующему порядку, так как они приходят «иной» концепцией<sup>5</sup>. Этим объясняется желание, избежать использование терминов, которые касаются феминизма, гендерных вопросов и равенства<sup>6</sup>. Радикальный потенциал, который приносит гендерный мейнстри-

1 См. <http://www.un.org/womenwatch/osagi/gendermainstreaming.htm>

2 Walby, Sylvia. 2005. Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, 12(3), 321–343. P. 321.

3 Ferrarová, Eva. 2009. *Kultura, gender a moc. Disertační práce*. FF UK: Praha. P. 83.

4 Lavena, Cecilia & Riccucci, Norma. 2012. Exploring Gender Mainstreaming in the European Union. *International Journal of Public Administration*. 35. 122136. 10.1080/01900692.

5 Ferrarová, Eva. 2009. *Kultura, gender a moc. Disertační práce*. FF UK: Praha. P. 84.

6 Сотрудница Местного административного института Анна Малиновска в интервью отметила: «Мы не используем термин «гендер», так как он вызывает сильные эмоции. Мы предпочитаем термин «равенство для женщин».

минг, становится большой проблемой, так как патриархальное общество не хочет изменений.

2. Если полагаться на определение гендерного мейнстриминга по Евросоюзу, тут подчеркнут процесс принятия политических решений. Этап подготовки и осуществления, также оценки в руках разных акторов, политиков и чиновников, которые участвуют в процессе. Таким образом, необходимо, чтобы очень много людей имели четко определенные и осмысленные подходы к этому вопросу. В результате, гендерный мейнстриминг может сменить лицо, получить разные формы, исходя из контекста и вовлеченных в процессе лиц. Гендерный мейнстриминг может стать пустым понятием. Для определяющих политику лиц и чиновников его определение довольно смутное.<sup>1</sup>

Как отмечает О' Коннор: «Мутный характер понятия гендерного мейнстриминга, контекст многообразного неравенства и структурная основа неравенства является проблемой в самом гендерном мейнстриминге»<sup>2</sup>.

В Чехии очень низок уровень знания и информированности людей, принимающих решение и определяющих политику о гендерном неравенстве. Это часто игнорируется, или не воспринимается как проблема, требующая решения соответственными регуляциями.

Как будет показано далее, подобное понятие гендерного мейнстриминга, вернее непонятие, распространено во всей Чехии. Как выясняется, гендерный мейнстриминг на подготовительном этапе национальной политики воспринимается лишним административным грузом, что не соответствует содержанию самого документа и политике на местном уровне.

## Гендерный мейнстриминг в контексте Чехии

В контексте Чешской республики на уровне государственной администрации, гендерный мейнстриминг подразумевает принятие и имплементацию конкретной политики, разработанной исполнительной властью:

С одной стороны (1), принимается общая стратегия, относительно гендерного неравенства и разрабатываются конкретные документы, которые касаются самых наглядных случаев неравенства. Чешская республика признает гендерный мейнстриминг легитимным инструментом проведения политики по обеспечению равных возможностей для женщин и мужчин, и его внедрение считает приоритетной задачей<sup>3</sup>. В этом плане основными документами являются «Приоритеты правительства и политика по обеспечению равных возможностей для женщин и мужчин»<sup>4</sup> и «Правительственная стратегия на 2014-2020 годы для равенства женщин и мужчин в Чешской республике».<sup>5</sup> Эти документы создают правовую основу для гендерного мейнстриминга. Правительство Чешской республики осуществляет гендерный мейнстриминг с 1999 года и ежегодно подтверждает свои обязанности в обновленном отчете «Актуализованные приоритеты и стратегии правительства по обеспечению равных возможностей для женщин и

1 Cavaghan, Rosalind. 2017. The Gender Politics of EU Economic Policy: Policy Shifts and Contestations Before and After the Crisis. *Gender and the Economic Crisis in Europe*, pages 49.

2 O'Connor, Julia. 2014. Gender mainstreaming in the European Union: broadening the possibilities for gender equality and/or an inherently constrained exercise?. *Journal of International and Comparative Social Policy*. 30. 6978. 10.1080/21699763.2014.888012. P. 70.

3 См. Постановление правительства N456, 9 мая, 2001 г.

4 об. Souhrnné zprávy o plnění priorit a postupů vlády při prosazování rovných příležitostí žen a mužů. <https://www.vlada.cz/cz/pracovniaporadnionorganyvlady/radaprorovneprilezitosti/thegovernmentcouncilforequalopportunitiesforwomenandmen29830/>

5 См. Правительственная стратегия в Чешской республике для равенства женщин и мужчин, стр. 6. [https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovnoprilezitostizenamuzu/Projekt\\_Optimalizace/StrategieprorovnostzenamuzuvCRnaleta20142020.pdf](https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovnoprilezitostizenamuzu/Projekt_Optimalizace/StrategieprorovnostzenamuzuvCRnaleta20142020.pdf)

мужчин».<sup>1</sup> Суть стратегии в том, что на правительственном уровне должны быть документы, которые однозначно признают гендерное равенство приоритетом всего общества и, в то же время, создает рамки для способствования политики гендерного равенства на среднесрочный период.

С другой стороны (2), гендерный мейнстриминг включает в себя процесс разработки стратегий, которые касаются отдельных индивидов. Необходимо провести оценку принятых стратегий так, чтобы исключить их отрицательное влияние на женщин и мужчин и, в общем, на гендерное равенство. В Чешской республике считается одним из важных инструментов оценка регуляций по обеспечению равных возможностей для женщин и мужчин (здесь подразумеваются предложения как на законодательном, так и на незакондательном уровнях). Но мониторинг ее применения и методологические регуляции не происходили до 2015 года, до разработки учебника.<sup>2</sup> Постановление #542 от 8 июля 2015 года Чешской республики упоминает этот учебник и дает рекомендацию об его использовании в концептуальном процессе, а также в процессе принятия решений и оценки, которые могут повлиять на индивиды.

Так как на местном и региональном уровнях не существует законодательства, связанного с гендерным мейнстримингом, данное постановление создает возможность использования гендерного мейнстриминга для всех действующих акторов, в том числе и на неправительственном уровне. Как признают эксперты: «Центральная власть на законодательном уровне лишь частично смогла реагировать на гендерный мейнстриминг». Он основывается на законодательные правила, по которым необходимо оценить все законодательные документы, представленные Чешскому правительству, в плане гендерного влияния. Однако, на региональном и местном уровнях гендерный мейнстриминг не укреплен законодательством.<sup>3</sup>

Следует отметить, что Чешское законодательство не указывает четко ни на одну из дефиниций гендерного мейнстриминга (ООН или Евросоюза).

В отчете «Актуализованные приоритеты и стратегии правительства по обеспечению равных возможностей для женщин и мужчин», согласно пункту 1.8, «на всех этапах подготовки и осуществления концептуального процесса, а также процесса принятия решений и оценки, основой должен быть принцип равенства женщин и мужчин».<sup>4</sup>

То, что названо «равенство женщин и мужчин», а не «гендерное равенство» или «гендерный мейнстриминг», имеет символическое влияние на данный вопрос. Вопрос перевода терминов на чешский язык возник с начала переходного этапа<sup>5</sup>. Само слово «гендер» трудно понять на чешском языке. К использованию термина «равенство между женщинами и мужчинами» вопросы появляются реже, и он возник позднее.<sup>6</sup>

1 Задача актуализованных приоритетов. 1.8. актуализация задач происходит ежегодно с 2001 года. [http://www.mpsv.cz/files/clanky/12361/UV456P\\_2001.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/12361/UV456P_2001.pdf)

2 Špondrová, Pavla, Eva Hejzlarová, Czeslaw Walek and Klára Čmolíková Cozlová. 2015. Metodika hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů pro materiály předkládané vládě ČR. Úřad vlády ČR: Praha.

3 Индивидуальное интервью – Ленка Грунбергова, офицер стратегий, команда гендерного равенства при отделе человеческих ресурсов

4 Напр. См. Политика и приоритеты Министерства культуры Чешской республики. 2015. [https://www.mkcr.cz/doc/cms\\_library/priorityapostupyministerstvakuiltyryprirosazovanirovnostizenamuzuvroce20152843.pdf](https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/priorityapostupyministerstvakuiltyryprirosazovanirovnostizenamuzuvroce20152843.pdf)

5 Čmolíková Cozlová, Klára. 2015. Gender Equality Policies in Czech Republic. In Gelasvili, Meri, Elena Kuparadze, Maia KupravaSharvashidze, Nargiza Arjevanidze, Ekaterina Gamakharia, Klara Cozlova, Enikö Pap, Katarzyna Zielińska, Magdalena Piscová and Tamara Martsenyuk. 2016. Gender Equality Policies and EU Integration – Experience of Visegrad for EaP Countries. Fund of Women Entrepreneurs: Kutaisi. ISBN 9789941227912

6 Špondrová, Pavla, Eva Hejzlarová, Czeslaw Walek and Klára Čmolíková Cozlová. 2015. Metodika hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů pro materiály předkládané vládě ČR. Úřad vlády ČR: Praha.

Есть и вторичная проблема относительно применения «гендерного мейнстриминга»: его трудно переводить, само понятие воспринимается как «иное/иностранное» и, соответственно, к его использованию больше претензий. Так как чешское законодательство предлагает проводить «мягкую» политику и добровольное сотрудничество, появляется риск, что за гендерный мейнстриминг одновременно отвечают и все, и не отвечает никто.<sup>1</sup>

В Чешской республике уже есть примеры использования гендерного мейнстриминга в более широкой интерпретации. Например, в путеводителе гендерного мейнстриминга сказано, что этот подход ориентирован не на то, как включить женщин в тот или иной процесс, а на то, как организовать процессы так, чтобы они сами включали женщин<sup>2</sup>.

Павлик также отмечает, что «гендерный мейнстриминг означает внедрение вопросов гендерного равенства в общество среди доминантных тенденций, чтобы обеспечить равные привилегии для мужчин и женщин. Неотъемлемая часть гендерного мейнстриминга – усиление женщин и расширение их прав. Посредством этого подхода можно выявлять в обществе гендерное неравенство и урегулировать его. Подобное действие – прямой подход, которым происходит подготовка конкретных, в том числе позитивных мер».

## **Гендерный мейнстриминг на неправительственном уровне**

Кроме правительственных и местных уровней, в Чешской республике гендерный мейнстриминг характерен для разных сфер. В общем, путеводитель гендерного мейнстриминга включен в менеджмент проекта<sup>3</sup>, а гендерный мейнстриминг может встретиться в разных стратегических документах. Несмотря на то, что необходимо повышение информированности о гендерном мейнстриминге, путеводитель не выполняет эту функцию подобным образом. В его составление не принимал участие графический дизайнер, поэтому первое впечатление не совсем хорошее. Перевод является некачественным и порой теряется смысл. Например, определение гендерного мейнстриминга звучит так: “gender mainstreaming is active process created to solve inequalities, which can – and also are doing – discrimination of one sex”<sup>4</sup> (гендерный мейнстриминг – это активный процесс, созданный для решения неравенств, который может и вызывает – дискриминацию одного пола). Это непонятно ни на английском, ни на чешском. Таким образом, в чешском контексте исчезла возможность применения широкой дефиниции гендерного мейнстриминга.

На институциональном уровне существуют два подхода. Первый полагается на логике, что необходимо действие, а не привлечение внимания. Поэтому не называет его «гендерным мейнстримингом». Второй подход озвучен более ясно, так как использует термин гендерного мейнстриминга. Первый выбирает путь, применять термины «муж-

1 Lovecy, J. 2002. Gender mainstreaming and the framing of women’s rights in Europe: The contribution of the Council of Europe. *Feminist Legal Studies*, 10, 271–283.

2 Evropské společenství. 2008. *Manuál pro gender mainstreaming politik zaměstnanosti, sociálního začleňování a sociální ochrany*. Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti Evropské komise: Lucemburk. ISBN 97892 79092619.

3 Franceskidesová, Rebecca. 2004. *Příručka programu Iniciativy Společenství EQUAL zaměřená na gender mainstreaming*. Evropská komise: MPSV ČR Praha.

4 Там же 7.

чина» и «женщина» - вместо «гендера». Второй проактивно использует гендерный мейнстриминг и превращает его составляющей частью стратегического документа учреждения. Подобный пример передовой практики в Чешской республике – технологическое агентство (TACR). В нем внедрена открытая гендерная политика. Его принципы подразумевают равные возможности и антидискриминационный подход, разнообразность команды и гендерное разнообразие увидены как необходимое условие проведения инновационных исследований. В текущих процессах TACR используется гендерный мейнстриминг<sup>1</sup>.

## Гендерный мейнстриминг на местном и региональном уровнях

За исключением подготовки законодательного процесса, в Чешской республике с другой стороны никак не определена ответственность за гендерный мейнстриминг. Гендерный мейнстриминг определяется как процесс, направленный сверху вниз по вертикали и в нем мало места уделено местным акторам и заинтересованным сторонам. В правительственном совете по равным возможностям женщин и мужчин, районы представлены как внешние партнеры<sup>2</sup>. На местном уровне возможным координирующим органом гендерного мейнстриминга может быть Министерство внутренних дел. Один из путей - попасть на встречу секции публичного управления и законодательства, на котором систематически присутствуют представители региональной власти и местного самоуправления. Здесь возможно активно пропагандировать осуществление гендерного мейнстриминга, а также мотивировать конкретных представителей и депутатов.<sup>3</sup>

Для этого обязательной предпосылкой являются знание, воля и время в повестке дня координатора по вопросам гендера в МВД. К сожалению, активность координатора по вопросам гендера в МВД может восприниматься как нарушение «автономии» руководства региона/муниципалитета. Часто встречается дискурс об ответственности всех и никого в отношении гендерного мейнстриминга<sup>4</sup>.

Позиция МВД заключается в том, чтобы сделать акцент на мотивационный подход. После 2006 года при сотрудничестве с неправительственной организацией «Открытое общество – гендерные учения» используется подход «половина на половину: равные возможности для женщин и мужчин». Муниципалитеты, которые применяют лучшие подходы на тему равных возможностей, награждаются призами<sup>5</sup>.

Само соревнование – добровольное, в основном, оно связано с заполнением вопросника. Однако, не имеется не только глубинного анализа, а результаты вообще не анализируются<sup>6</sup>.

Единственным проактивным действием, осуществленным МВД, было исследова-

1 TA CR Gender Policy document. [https://www.tacr.cz/dokums\\_raw/urednideska/gender\\_policy.pdf](https://www.tacr.cz/dokums_raw/urednideska/gender_policy.pdf)

2 Úřad vlády České republiky. 2003. Statut Rady vlády pro rovné příležitosti žen a mužů. Praha: Úřad vlády České republiky.

3 Индивидуальное интервью с координатором по вопросам гендера в МВД Чехии, Евой Фераровой

4 Lovecy, J. 2002. Gender mainstreaming and the framing of women's rights in Europe: The contribution of the Council of Europe. *Feminist Legal Studies*, 10, 271–283.

5 Stryková, Iva. 2012. Téma: Prosazování rovných příležitostí – soutěž Úřad roku 2009. Diplomová práce. Praha: Univerzita Karlova. [file:///C:/Users/klark/Downloads/DPTX\\_2009\\_1\\_267611\\_0\\_78099.pdf](file:///C:/Users/klark/Downloads/DPTX_2009_1_267611_0_78099.pdf)

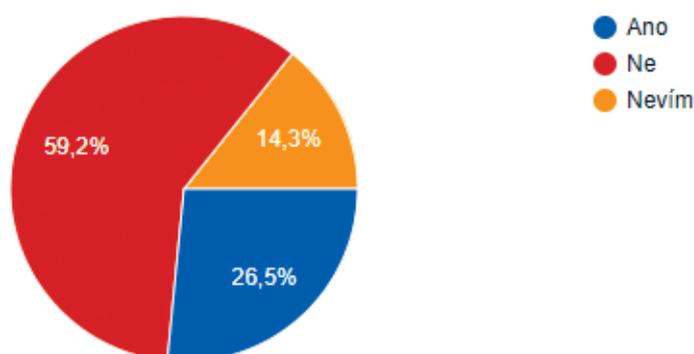
6 Индивидуальное интервью с Петер Шнокхаусом, МВД Чехии

ние гендерного мейнстриминга на местном уровне, проведенное в 2009 году. Он был намечен приоритетом министерства<sup>1</sup> и осуществил эксперт по гендерным вопросам. Петр Павлик отмечает: низкий показатель заполнения вопросников респондентами на муниципальном и местном уровнях указывает на то, что для должностных лиц, которые не ответили на вопросы, тема гендерного равенства не является интересной. Если б в анализе было учтено подобное отношение (т. е. результаты выводить не на основе заполненных вопросов, а со всего количества, которые были посланы и 2/3 которых остались незаполненными), картина о должностных лицах, которые на местном уровне стараются внедрять гендерное равенство, было бы намного хуже. В этом случае, количество должностных лиц, которые систематически обращают внимание на вопросы гендерного равенства, с 16% снизилось бы до 6%.<sup>2</sup>

Подобный результат получили из ответов на вопросник, посланный в рамках этого проекта. Из 152 вопросника, которые были посланы в муниципалитеты и региональные администрации, вернулись заполненными только 49, что является 32% общего количества. Заполнение вопросника было добровольным, к нему не прилагалось письма из официального ведомства, напр., из МВД. Низкое процентное количество заполненных вопросников явно указывает на то, что вопрос гендерного равенства не привлекает внимание ответственных лиц на местном и региональном уровнях.

Павлик отмечает, что обеспечение равных возможностей для мужчин и женщин отражается в 30% стратегических документах, но гендерный мейнстриминг не используется ни в одном случае.<sup>3</sup> С тех пор в этом направлении изменения заметны. По нашему исследованию возросло знание и использование гендерного мейнстриминга на местном и региональном уровнях: 61% респондентов знают о понятии гендерного мейнстриминга, а 26.5% применяют его при подготовке и реализации концептуального процесса, процессов принятия решений и оценки (см. диаграмма 3 и 4).

**Диаграмма 3. Знаете ли Вы о понятии гендерного мейнстриминга?**



Источник: проведенное нами исследование

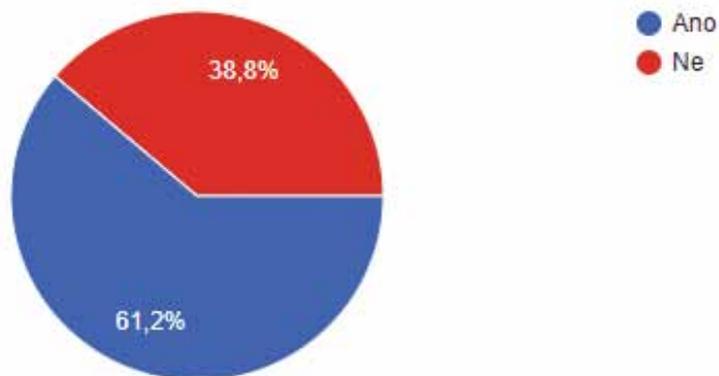
Количественно это означает, что 30 респондентов знают о гендерном мейнстриминге, а 13 заявляет, что использует его в работе. Это явный прогресс.

<sup>1</sup> Задача II. Политика и приоритеты МВД в направлении внедрения равных возможностей для женщин и мужчин 2009. Zpráva o plnění Priorit a postupů Ministerstva vnitra při prosazování rovných příležitostí pro ženy a muže za rok 2009. file:///C:/Users/klark/Downloads/zprava\_priority\_2009.pdf

<sup>2</sup> Pavlík, Petr, Smetáčková, Irena. 2010. Analýza stavu rovných příležitostí pro ženy a muže ve vybraných úřadech samosprávy. Praha: MV ČR.

<sup>3</sup> Там же, стр. 25.

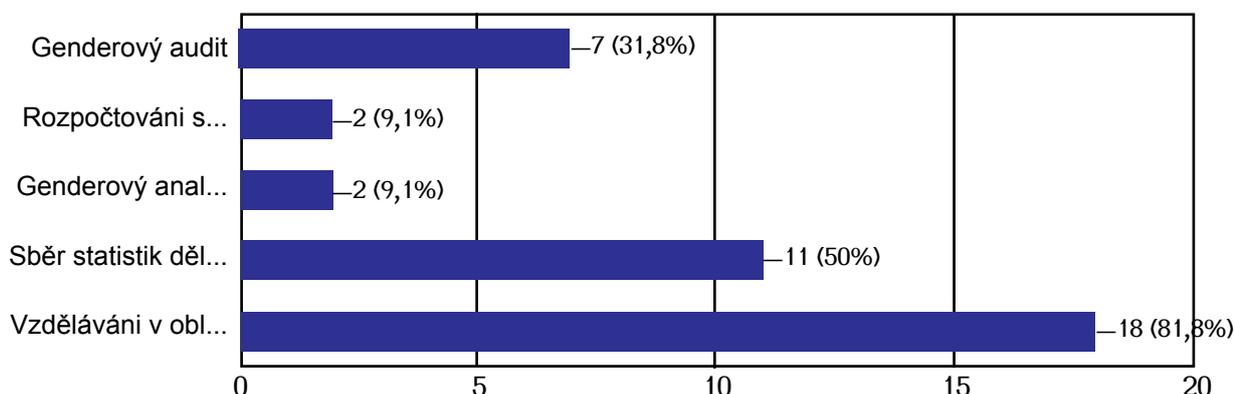
#### Диаграмма 4. Используете ли гендерный мейнстриминг в Вашем муниципалитете?



Источник: проведенное нами исследование

Подобные тенденции замечаются в плане использования инструментов гендерного мейнстриминга на местном уровне. В 2009 году чаще применялись: гендерная статистика (24%), анализ гендерного неравенства зарплаты (6.7%), оценка гендерного влияния (4%), гендерное бюджетирование (2.7%) и гендерный аудит (2.7%). Исследование 2017 года указывает на прогресс в плане использования гендерного аудита (31.8%) и гендерной статистики (50%). Значительно большое количество должностных лиц заявляют, что служащие могут получать образование на тему гендерного равенства и посещать семинары (81.8%). Но на местном и региональном уровнях все еще мало должностных лиц, которые применяют гендерное бюджетирование и оценку гендерного влияния: лишь два респондента заявили, что используют эти инструменты (см. диаграмма 5).

#### Диаграмма 5. Осуществляется ли на местном/региональном уровнях следующее:



Источник: проведенное нами исследование

Несмотря на то, что значительно увеличилось количество должностных лиц, которые используют некоторые элементы гендерного мейнстриминга, и увеличился уровень знания соответственных органов в этом плане, не существует основы для излишнего оптимизма. В 2009 году, Павлик, основываясь на результаты своего исследования, сформировал следующий перечень необходимых мер:<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Там же

1. Предложить местным властям образовательные мероприятия на тему равенства женщин и мужчин (посредством организации «Институт для местной администрации»);
2. Создание методологических материалов на местном и региональном уровнях по теме гендерного мейнстриминга;
3. На местном уровне создание позиции координирующего лица по гендерным вопросам;
4. Сотрудничество с непредпринимательским сектором в сфере гендерного равенства;
5. Способствовать созданию сети сотрудничества между представителями власти на местном и региональном уровнях;
6. Создание консультативного онлайн форума для представителей власти;
7. Постоянный поиск и исследования на местном уровне по теме гендерного мейнстриминга.

Однако, не выполнена ни одна рекомендация, кроме первого. Рекомендации остались на бумаге, и в направлении гендерного мейнстриминга не сделаны действенные шаги.

## **Гендерные тренинги и опыт**

Вопрос повышения квалификации лиц, включенных в процесс гендерного мейнстриминга в Чешской республике, постоянно находится в центре внимания. Гендерное равенство должны обеспечить не только лица, которые находятся на институциональных должностях министерств – координаторы по гендерным вопросам - а также представители органов публичного управления и администрации. Есть специальные тренинги для государственных служащих, которые проводит «Институт для местной администрации», хотя, как было отмечено, они малоэффективны, поскольку в подготовленных ими тренинговых материалах даже не упомянуты гендерное равенство и гендерный мейнстриминг. Терминология выбрана таким образом, чтобы не вызвать лишнего конфликта и используют такие термины, как равенство, управление человеческими ресурсами, коммуникация и т. д.<sup>1</sup>

Поэтому, нужно поднимать вопрос не только количества проведенных тренингов, но и их качества. Когда не определены должности ответственных лиц, их обязанности и требования к ним, следовательно, невозможно организовать качественные тренинги<sup>2</sup>. Для представителей местного и регионального властей официально не определены систематические тренинги.

## **Гендерная статистика**

Гендерная статистика, как выявляется из ответов респондентов, на местном и региональном уровнях самый часто используемый инструмент гендерного мейнстриминга.

---

<sup>1</sup> Интервью с Яной Малиновска, Институт местного администрирования.

<sup>2</sup> Čmolfková Cozlová, Klára. 2015. Gender Equality Policies in Czech Republic. In Gelasvili, Meri, Elena Kupradze, Maia KupravaSharvashidze, Nargiza Arjevanidze, Ekaterina Gamakharia, Klara Cozlova, Enikö Pap, Katarzyna Zielińska, Magdalena Piscová and Tamara Martsenyuk. 2016. Gender Equality Policies and EU Integration – Experience of Visegrad for EaP Countries. Fund of Women Entrepreneurs: Kutaisi. ISBN 9789941227912

Он необходим для привлечения общественного внимания к вопросам, связанным с женщинами и выявления дискриминации во всех сферах. Требование на подготовку гендерной статистики появляется тогда, когда дело касается индивидуальных и личных вопросов.<sup>1</sup>

В управлении статистики есть гендерный отдел<sup>2</sup>, который ежегодно публикует гендерную статистику<sup>3</sup>, но собирает только конкретные, доступные данные. Все еще не происходит обработка первоисточников в плане гендерной чувствительности. Поэтому было подчеркнуто потребность подготовки гендерной статистики как в последнем проекте команды гендерного равенства при отделе прав человека, так и в правительственной стратегии на 2014-2020 годы для равенства женщин и мужчин в Чешской республике<sup>4</sup>.

## Гендерный аудит

Гендерный аудит рассматривается как довольно сложный инструмент, направленный на оценку и способствование гендерного равенства на институциональном уровне<sup>5</sup>. Он является инструментом измерения гендерной чувствительности в данном ареале или учреждении, нежели формой контроля. Это форма более квалифицированной консультации, которая помогает выявлять слабые и сильные стороны, опасности и возможности в сфере равенства женщин и мужчин.<sup>6</sup>

Публичная администрация является важным работодателем и в ней должна происходить оценка как внутренних, так и внешних подходов к гендерному равенству. «Публичная администрация эффективно должна использовать государственные финансы, и должна быть примером для частного сектора в плане защиты правовых регуляций. Кроме того, она должна создать программы, стимулирующие все слои общества.»<sup>7</sup>

В 2007 году был разработан конкретный подход к гендерному аудиту на региональном<sup>8</sup> и местном<sup>9</sup> уровнях. Поскольку уже существовало много подходов к аудиту – направленный на аудит стратегий семьи, или диверсификации управления – был разра-

1 Špondrová, Pavla, Eva Hejzlarová, Czeslaw Walek and Klára Čmolíková Cozlová. 2015. Metodika hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů pro materiály předkládané vládě ČR. Úřad vlády ČR: Praha.

2 Lovecy, J. 2002. Gender mainstreaming and the framing of women's rights in Europe: The contribution of the Council of Europe. *Feminist Legal Studies*, 10, 271–283.

3 Evropské společenství. 2008. Manuál pro gender mainstreaming politik zaměstnanosti, sociálního začleňování a sociální ochrany. Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti Evropské komise: Lucemburk. ISBN 97892 79092619.

4 Franceskidesová, Rebecca. 2004. Příručka programu Iniciativy Společenství EQUAL zaměřená na gender mainstreaming. Evropská komise: MPSV ČR Praha.

5 Franceskidesová, Rebecca. 2004. Příručka programu Iniciativy Společenství EQUAL zaměřená na gender mainstreaming. Evropská komise: MPSV ČR Praha.

6 Правительственная канцелярия Чешской республики, отдел человеческих ресурсов и защиты меньшинств. 2016 г. Гендерный аудит, стандарты, версия 2.

7 Skálová, Helena. 2011. Rovné příležitosti žen a mužů a sladování osobního a pracovního života na úřadech veřejné správy. In: Sokačová, L. Malé obce za rovné příležitosti žen a mužů. Praha: Gender Studies, o.p.s. ISBN: 9788086520377 P. 7.

8 Pavlík, Petr. 2007. Metodika genderového auditu krajského úřadu. Praha: Otevřená společnost, o.p.s.

9 Pavlík, Petr. 2007. Metodika genderového auditu městského/obecního úřadu. Praha: Otevřená společnost, o.p.s.

ботан стандарт общего гендерного аудита в 2015 г.<sup>1</sup>. Поддержку аудита осуществляет Европейский социальный фонд ESF (программа оперативного трудоустройства), и она легко доступна на местном и региональном уровнях<sup>2</sup>.

Существуют примеры передового опыта. Гендерный аудит был проведен представителями муниципалитетов в городах: Аш, Соколов, Писек и Слани. Была использована помощь Европейского социального фонда, что является гарантом будущего развития.<sup>3</sup>

## Гендерный анализ – оценка гендерного влияния

Оценка гендерного влияния и гендерный анализ должны лежать в основу процесса принятия решений как на местном, так и на региональном уровнях. Однако знания и опыт для обеспечения такого подхода не распространены широко. К тому же, наличие гендерной статистики является предпосылкой успешного осуществления гендерного анализа и, как было отмечено (см. главу – гендерная статистика), к нему нет широкого доступа. На национальном уровне вспомогательным документом оценки гендерного влияния является «Путеводитель оценки гендерного влияния в управленческих процессах»<sup>4</sup>, который легко можно использовать в случаях местной и региональной администрации. Подобное применение рекомендовано правительством Чешской республики<sup>5</sup>.

Путеводитель несложный и адаптирован на читателя. Весь процесс разделен на три этапа, каждый из которых начинается ключевым вопросом: (1) Влияет ли существующее положение на каждодневный быт людей? Если ответ положительный, нужно пройти следующий этап оценки гендерного влияния, и ответить на второй вопрос, (2) распространяется ли неравенство женщин и мужчин на данную сферу управления и в конце, (3) внесет ли предлагаемая регуляция изменения в это неравенство. Подобная оценка гендерного влияния должна быть основана на статистику, экспертные взгляды, гендерный анализ и т. д.<sup>6</sup>.

Оценочный отчет 2016 года показывает, что гендерный мейнстриминг и случаи применения оценки гендерного влияния на правительственном уровне являются очень редкими, и сам путеводитель не используется часто.<sup>7</sup> Поэтому была намечена новая задача,<sup>8</sup> «более следовательно использовать гендерный мейнстриминг, в том числе его инстру-

1 The Office of the Government of the Czech Republic, Department for Human Rights and Minority Protection. 2016. Gender audit. Standards. Version n. 2. [https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovnoprilezitostizenamuzu/Projekt\\_Optimalizace/GenderAuditStandards\\_V2\\_March2016\\_2.pdf](https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovnoprilezitostizenamuzu/Projekt_Optimalizace/GenderAuditStandards_V2_March2016_2.pdf)

2 Kubálková, Petra (2014). “Rovné příležitosti mužů a žen – inspirace dobrou praxí v českých samosprávách”. Deník veřejné správy. <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6675433>

3 Там же

4 Špondrová, Pavla, Eva Hejzlarová, Czeslaw Walek and Klára Čmolíková Cozlová. 2015. Metodika hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů pro materiály předkládané vládě ČR. Úřad vlády ČR: Praha.

5 Постановление правительства N542, 8 июля 2015 г.

6 Špondrová, Pavla, Eva Hejzlarová, Czeslaw Walek and Klára Čmolíková Cozlová. 2015. Metodika hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů pro materiály předkládané vládě ČR. Úřad vlády ČR: Praha.

7 Úřad vlády ČR. 2017. Zpráva za rok 2016 o rovnosti žen a mužů a o naplňování Vládní strategie pro rovnost žen a mužů v ČR na léta 2014 – 2020. [https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovnoprilezitostizenamuzu/Aktuality/Zpravaorovnosti-zarok2016\\_1.pdf](https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovnoprilezitostizenamuzu/Aktuality/Zpravaorovnosti-zarok2016_1.pdf)

8 Который указывает на 5 задач из минимальных стандартов и 3-х целях из институционального обеспечения равенства женщин и мужчин.

мент: оценка гендерного влияния с помощью существующего путеводителя и обеспечить для этого проведение тренингов.<sup>1</sup> Здесь нет разговора об использовании путеводителя и необходимости проведения тренингов на местном и региональном уровнях.

Как видно из кабинетного исследования, муниципалитет города Слани был единственным, который разработал доступные для общества документы, утверждающие их заинтересованность к гендерному анализу. В рамках проекта создана методология проведения оценки гендерного влияния. В этой методологии отмечается, что «сейчас работа по этому принципу (гендерный мейнстриминг) на начальном этапе, поэтому примечательно, что в Слани разработали методологию в этом плане»<sup>2</sup>.

## **Планы для обеспечения равенства на местном уровне**

В проведенном в 2003 году исследовании Асклофф указывал на фокусирование на административные органы и необходимость составления плана гендерного равенства. Многие регионы считают, что они обслуживают всех граждан, и это равно касается как женщин, так и мужчин. «Но когда мы зададим им соответственный вопрос, увидим, что многие регионы не могут представить результаты исследования по данным вопросам»<sup>3</sup>.

В последние годы заметен определенный прогресс, и можно сказать, что некоторые органы разработали определенные проекты при поддержке ESF, чтобы составить планы для обеспечения равенства. Среди них региональные власти Градец-Кралове, Южной Моравии и Злина. Они смогли ориентироваться на гендерный мейнстриминг. Примером такого города, где учтены потребности женщин, мужчин и детей, можно привести Нове-страшец, где разработали план формирования политики семьи для города.<sup>4</sup> Пример еще одного опыта – это город Слани, в котором с 2013 года работают над рамочной методологией гендерного мейнстриминга<sup>5</sup>.

## **Европейская Хартия о равенстве женщин и мужчин в местной жизни**

Европейская Хартия о равенстве женщин и мужчин в местной жизни нацелена на информирование на данную тему и способствование достижению равенства в регионах. Как отмечается в предисловии: «...Представители местной и региональной власти имеют лучшую позицию для того, чтобы бороться против существующего и повторяющегося неравенства и узаконить по-настоящему равноправное общество... Если хотим достичь общества, основанного на равенство, важно, чтобы местные и региональные власти предусмотрели гендерное измерение в своих стратегиях, формах организации и практике».<sup>6</sup>

1 Úřad vlády ČR. 2017. Zpráva za rok 2016 o rovnosti žen a mužů a o naplňování Vládní strategie pro rovnost žen a mužů v ČR na léta 2014 – 2020. [https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovneprilezitostizenamuzu/Aktuality/Zpravaorovnostizarok2016\\_1.pdf](https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovneprilezitostizenamuzu/Aktuality/Zpravaorovnostizarok2016_1.pdf) p. 15.

2 Kubálková, Petra. 2013. Metodika implementace rovného přístupu. Praha: M.C. Triton. P. 13.

3 Asklof, Cecilia, Strandberg, Helena and Karin E. Wenander. 2003. Proč a jak vypracovat Plán rovnosti žen a mužů. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí. P. 18.

4 Kubálková, Petra. 2014. “Rovné příležitosti mužů a žen – inspirace dobrou praxí v českých samosprávách”. Deník veřejné správy. <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6675433>

5 Kubálková, Petra. 2013. Metodika implementace rovného přístupu. Praha: M.C. Triton.

6 CEMR. 2006. Evropská charta za rovnost žen a mužů na úrovni života ve městech a obcích. SMOCR: Praha. P. 3.

Хартия включает основные принципы гендерного равенства, в том числе равно-го обращения, антидискриминационные действия, равное участие женщин и мужчин, как фундаментальный демократический принцип; искоренение гендерных стереотипов; интеграция гендерных перспектив в правлении и ресурсы осуществления плана действия.<sup>1</sup>

По принятию Хартии, представители власти обязаны, подготовить план действия по равенству, определяющий приоритеты, действия и ресурсы.<sup>2</sup> Его основной фокус зависит от решения местной власти – в этом плане Хартия не устанавливает строгие ограничивающие правила.<sup>3</sup> (Blondy 2009)

Европейскую хартию в 2004 году внесла в Чешскую республику феминистская неправительственная организация «Форум 50%». Это произошло в рамках проекта в партнерстве организации Svaz měst a obcí (Союз городов и муниципалитетов Чешской республики). Партнерство не оказалось столь прочной, как ожидалось и, в результате, Хартия была принята только в 4 городах Чешской республики: Станковице (регион Литомержице), Милотице (регион Годонин), Залужи (регион Бероун) и муниципалитет Прага –18 Летнян.

Знаменательно, что на веб-странице Svaz měst a obcí не происходит обновление данных. Страница в последний раз была обновлена в июне 2010 г. И на ней нет точной информации о количестве подписчиков под Хартией (отмечены только два села).

С другой стороны, Хартия получила формальную поддержку на правительственном уровне Чешской республики<sup>4</sup>. Правительство приняло рекомендацию государственного совета по равным возможностям женщин и мужчин, поддержать принятие «Хартии о равенстве женщин и мужчин в местной жизни» городами, муниципалитетами и регионами Чешской республики. Однако, в плане гендерного мейнстриминга на местном уровне после 2010 года не замечается прогресс.

## Гендерное бюджетирование

Гендерное бюджетирование определяется как комплексный гендерный подход, гендерный мейнстриминг, который отражается в бюджетном процессе. Оно может быть использовано на уровнях местного и национального бюджетов, и в нем внимание должно быть уделено как на часть доходов, так и расходов.

По исследованию OECD (организация экономического сотрудничества и развития), Чешская республика находится среди тех стран, которые активно рассматривают внедрение гендерного бюджетирования (OECD 2017:61). Однако, по картине, увиденной изнутри, не видны дебаты на эту тему и возможность того, чтобы гендерное бюджетирование активно внедрилось в стратегии Чехии: подобные дебаты не проводятся, и нет готовности в поддержку инициатив на законодательном уровне.

Лишь в некоторых городах и муниципалитетов сделаны шаги к гендерному бюджетированию. Один из таких примеров - проект по названию Gender Fokus, который был

1 Там же

2 CEMR. 2009. Příručka k provádění Evropské charty pro rovnost žen a mužů na úrovni života ve městech a obcích. SMOCR: Praha.

3 Blondy, Emilie. 2009. Vznik Evropské charty za rovnost žen a mužů na úrovni života ve městech a obcích. In: Adamusová, Hejzlarová (eds.): Rovné příležitosti žen a mužů ve městech a obcích. Jak začít? Sborník z konference. Praha: Fórum 50 %. ISBN 9788090444706. P. 69.

4 Постановление правительства N422, 31 мая 2010 г.

осуществлен в районе Высочина. Гендерное бюджетирование довольно позитивными результатами осуществилось в 5 городах: Початки, Богдалов, Гавличкув Брод, Пана и Штемехи. Как отмечает заместитель мэра Гавличкув Брод Иван Кужелка: «Для развития муниципалитета и существования гражданского общества необходим мониторинг, то и или иное решение повышает или снижает равенство. Следующие шаги в руках муниципалитета: от него зависит, учтет или нет результаты бюджетных лимитов и т.д.»<sup>1</sup>

## **Включенное (партиципаторное) бюджетирование**

В центре внимания партиципаторного бюджетирования (включенное бюджетирование) – включение общества в подготовке бюджета на местном и региональном уровнях. Его составными частями могут быть – фокусирование на разные части бюджета, разработка конкретных проектов или конкретных активностях граждан и учет их взглядов и демократических подходов. Сейчас граждане могут ознакомиться с бюджетом<sup>2</sup> с помощью официальных отчетов или в самих местных органах. Хотя партиципаторное бюджетирование дает гражданам возможность, не ограничиваться совещательной ролью, и им частично придает исполнительную функцию. Она основана на соображении, что общество глубоко заинтересована средой, в которой живет, и довольна компетентна для того, чтобы принять участие в подготовке бюджета.<sup>3</sup>

Цикл принятия решений при партиципаторном бюджетировании состоит из 5 основных этапов: подготовительный процесс, публичное обсуждение предложений, технический анализ решений, публичный подбор предложений и осуществление. Неотъемлемая часть каждого этапа – оценка, обеспечивающая его успешное осуществление.<sup>4</sup>

Этот подход привлекает все больше внимания и много местные и региональные органы власти применяют партиципаторное бюджетирование. Было проведено малое кабинетное исследование, сфокусированное на интернет-странице. Выяснилось, что данной темой заинтересованы следующие города и муниципалитеты: Хомутов, Литомержице, Румбурк, Прага 3, Прага 6, Прага 7, Прага 8, Прага 18, Прага – Збраслав, Оломоуц, Семили, Садска, Мниховице<sup>5</sup>, Ждяр-над-Сазавоу<sup>6</sup>.

## **Гражданское бюджетирование**

Гражданское, партиципаторное и гендерное бюджетирования являются новыми подходами к существующим путям бюджетирования на местном, региональном и правительственном уровнях. Этим происходит не пересмотр процесса бюджета, а фокусирование в другом разрезе на процессы (чтобы увеличилось включение общества во время принятия решений о бюджете) или конечные бенефициары (общины, мужчины или женщины).

1 Jaroš, Jan, Anna Křištofová, Josef Jukl, Anna Holcmanová, Ivana Hůšová, Eva Flesarová, Jana Vídenská. 2011. Genderové rozpočtování v regionálních a komunálních rozpočtech. Jihlava: Vysočina. ISBN 9788087521007.

2 Согласно требованиям закона о бюджетных правилах 218/2000 Coll. 3 Alternativa zdola. Příručka participativního rozpočtu. P.4

3 <http://www.participativnirozpocet.cz/sites/default/files/P%C5%99iru%C4%8Dka-participativniho-rozpo%C4%8Dtu.pdf>

4 См. <http://www.participativnirozpocet.cz/o%20participativn%C3%ADm%20rozpo%C4%8Dtu>

5 См. for example <http://www.participativnirozpocet.cz/mnichovice/>

6 Собственное исследование

Тогда, когда гражданское бюджетирование предусматривает все слои населения данной территории, первейшим интересом гендерного бюджетирования является анализ и проверка бюджетных ресурсов в плане гендерного равенства. Эти подходы находятся рядом друг с другом: гражданское бюджетирование, во первых, выделяет разные группы общества и потом их делит на женщин и мужчин по своим потребностям (напр., группа пожилых людей делится на пожилые женщины и пожилые мужчины, и затем выявляются их потребности); а во время гендерного бюджетирования, в первую очередь, население делится на женщин и мужчин, и потом происходит выделение различных групп (напр., мамы маленьких детей, женщины с проблемами здоровья, пожилые женщины, женщины из этнических меньшинств и т. д.). Разница в том, что для гражданского бюджетирования приоритетным является включение граждан, и по этому признаку оно стоит близко с партиципаторным бюджетированием. Гендерное бюджетирование, кроме того, что фокусировано на финансы, выделенные по разным направлениям, также привлекает внимание на вопросы некомпенсированной работы и времени<sup>1</sup>.

В Чешской республике встречаются примеры и подобных подходов. В некоторых селах применяют гражданское бюджетирование, напр., в Фридек Мистек, Нови Жичин, Рашковице, Домаславице<sup>2</sup>.

## **Сотрудническое (гражданское) планирование**

Сотрудническое (гражданское) планирование используется как подход включения индивидов в процесс принятия общественных решений. Его цель – создание равноправной и вовлеченной институциональной среды. Это метод, который развивает разные аспекты общественной жизни. Для него характерным является партиципаторный подход. Решающее значение придается сотрудничеству и участию всех акторов – участников общественной жизни.<sup>3</sup>

Вероника Агер считает, что участвующие лица могут быть разделены на две группы: активисты из экспертных кругов (неправительственные организации, политические партии и т. д., которые не живут на данном месте, но работают там) и местные участники процесса – лица, ежедневно принимающие решения (как правило, местные пенсионеры и матери, находящиеся в декретном отпуске). Но не получается включение представителей местных меньшинств, или же их включение осложняется из-за недостаточного знания (незнание планирования процессов, а также терминологии, используемого в дебатах, или просто неимение времени).

Согласно закона о социальном обслуживании<sup>4</sup>, сотрудническое (гражданское) планирование является обязательным для внедрения социальных сервисов на региональном уровне. С 2007 года гражданское планирование применяют во всех регионах для социального обслуживания. Много городов и муниципалитетов включены в сотрудническое планирование социальных услуг, но у них нет подобного обязательства перед законом. В контексте социальной службы, сотрудническое (гражданское) планирование рассматривается как возможность поиска индивидуальных путей решения

1 Hejzlarová, Eva M. and Marcela Adamusová. 2010. Komunitní rozpočtování pro samouky a samoučky. Fórum 50 %: Praha. ISBN 9788090444713.

2 Там же

3 MPSV ČR. 2004. PRŮVODCE procesem komunitního plánování sociálních služeb. MPSV: Praha.

4 Закон о социальных сервисах 108/2006 Coll.

проблем, на основе опыта местных жителей.<sup>1</sup> Однако, в других сферах общественной жизни или при принятии решений этот подход используется редко. Потенциально, его применение должно быть простым в таких сферах, как семейная политика, гражданская архитектура и восстановление-обновление мест для общественного сбора, образование<sup>2</sup> и поддержка неправительственных организаций<sup>3</sup>.

Непосредственным результатом сотрудничества (гражданского) планирования является подготовка гражданских планов и планов действия. Гражданский план, как правило, составляется на три года, а планы действия являются ежегодными (напр., в Пардубице)<sup>4</sup>.

Вместе с тем следует отметить, что при этом подходе не делается акцент на гендерные измерения, хотя они могут стать неотъемлемой частью этого подхода, особенно тогда, когда участники поддерживают гендерно-сенситивные подходы (вместе с ними можно рассматривать приглашение неправительственных организаций, работающих по гендерным вопросам в регионе – для принятия участия в совместном планировании)<sup>5</sup>.

## Заключения и рекомендации

Чешская республика, до объединения в Евросоюз и после того – в основном, была сконцентрирована на экономические требования и законодательные изменения, а создание институциональных механизмов для гендерного равенства и разработка стратегических документов для его обеспечения, являлось формальностью для удовлетворения внешних требований.<sup>6</sup> Несмотря на формальное признание гендерного равенства и декларирования его значения, не существует последовательной поддержки в этом вопросе. Официально гендерный мейнстриминг был признан и намечен государственным приоритетом в 1998 году, хотя до 2015 года не существовали методологические материалы и путеводители, как применить оценку гендерного влияния в управленческих процессах, или как осуществить оценку гендерного влияния<sup>7</sup>. Реальным стал риск того, что гендерный мейнстриминг был воспринят как ответственность всех и в то же время - никого.<sup>8</sup>

Не существует конкретного законодательного требования, который обязывает государственные структуры, на местном уровне внедрить гендерный мейнстриминг или

1 Navrátilová, Jitka, Navrátil, Pavel. 2009. Komunitní plánování jako forma podpory životních projektů. Časopis sociální práce | Sociálna práca, Brno, ASVSP. ISSN 12136204, 2009, vol. 9, no. 1/2009, s. 7484.

2 Sokačová, Linda. Komunitní plánování. In: Sokačová, L. (ed.): Malé obce za rovné příležitosti žen a mužů. Praha: Gender Studies, o.p.s. ISBN: 9788086520377

3 Skálová, Helena. 2011. Rovné příležitosti žen a mužů a sladování osobního a pracovního života na úřadech veřejné správy. In: Sokačová, L. Malé obce za rovné příležitosti žen a mužů. Praha: Gender Studies, o.p.s. ISBN: 9788086520377.

4 См. <http://www.pardubice.eu/urad/radnice/odbory-magistratu/odbor-socialnich-veci/komunitni-planovani/>

5 Sokačová, Linda. Komunitní plánování. In: Sokačová, L. (ed.): Malé obce za rovné příležitosti žen a mužů. Praha: Gender Studies, o.p.s. ISBN: 9788086520377.

6 Musilová, Martina. 1999. Vývoj politiky rovných příležitostí mužů a žen v České republice kontextu evropské integrace. Praha: SOÚ AV ČR. P. 92.

Musilová, Martina. 2001. Mainstreaming. In: Gender, rovné příležitosti, výzkum. 12/2001. P. 1415.

Očenášová, Zuzana. 2009. Europeanization of gender equality policies through the needle's eye of Slovakia and the Czech Republic. QUING Project. Vienna: Institute for Human Sciences. Dostupné z: <<http://www.quing.eu/files/WHY/ocenasaova.pdf>>

7 Špondrová, Pavla, Eva Hejzlarová, Czeslaw Walek and Klára Čmolíková Cozlová. 2015. Metodika hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů pro materiály předkládané vládě ČR. Úřad vlády ČR: Praha

8 OECD. 2017. The pursuit of Gender Equality: An Uphill Battle. Paris: OECD Publishing. ISBN 9789264281318. P. 65.

провести оценку гендерного влияния. Он полностью зависит от воли конкретных лиц, поэтому его применение отличается от других. Но существование передовой практики в этом плане весьма обнадеживает. Как подтверждает наше исследование, в государственных структурах возросло знание гендерного мейнстриминга за последние 8 лет. При этом, на местном и региональном уровнях часто используются инструменты гендерного мейнстриминга: гендерное бюджетирование, гендерный аудит, гендерная статистика и тренинги по гендерному равенству. Опыт показывает, что партиципаторный подход включения граждан в процесс принятия решений (на уровне сотрудничества (гражданского) планирования или бюджетного планирования) является довольно привлекательным для местной или региональной администрации. Проектными фондами весьма полезно поддержка внедрения подобных инновационных методов.<sup>1</sup>

На основе опыта Чехии можно сделать следующие рекомендации: для поддержки гендерных тем, использовать период до вступления в Евросоюз:

Как показывает опыт, самый большой прогресс по вопросам гендерного равенства был достигнут в периоде до вступления в Евросоюз. Как отмечает Женское лобби Чехии, «После членства в Евросоюз ситуация в этом плане осложнилась. Уже не чувствуется давления для продвижения гендерных вопросов. Мы соблюдаем определенные правила, но вперед двигаемся медленно. Индекс гендерного равенства не улучшался за последние 10 лет, и это еще более осложняет положение по гендерному мейнстримингу в Чешской республике».<sup>2</sup>

Для гендерного мейнстриминга, также как и других стратегий, необходимы ресурсы: не только финансовые (где не должны ожидать возврата в краткосрочном периоде), но и человеческие и экспертные ресурсы. Для того, чтобы гендерный мейнстриминг был успешным, жизненно важно повысить информирование ответственных за политику лиц, чиновников и публичных работников по гендерным вопросам.

Необходимо постоянное использование и поддержка инструментов гендерного мейнстриминга, напр., гендерной статистики, гендерного анализа.

Необходимо наличие экспертов по гендерным вопросам, которые окажут квалифицированную помощь, а также достаточные средства, чтобы оплатить их труд. Это нужно обеспечить не только на национальном, но и на местном и региональном уровнях.

Поддержка гражданского общества процессами участия. Включение гендерных вопросов в партиципаторный подход (гражданское планирование, гражданское и партиципаторное бюджетирование) хотя бы включением тех НПО и женских организаций, которые работают на местном и региональном уровнях.

Гендерный мейнстриминг зачастую – это процесс сверху вниз по вертикали. По требованию Евросоюза, для успешного осуществления необходимо его обеспечение соответствующим законодательством. Однако, он зависит и от культурных особенностей, и от эффективности законодательства.

С другой стороны, как выясняется, для успеха необходимо, чтобы процесс сверху вниз сопровождало повышение сознания на нижних уровнях, и это будет иметь синергический эффект в продвижении гендерного равенства.<sup>3</sup> Как показывает опыт Чехии, не смогли подготовить должной почвы для получения сверху такого подхода. По словам Червенкова – «переносу гендерного мейнстриминга в широкий социальный

1 Kubálková, Petra. 2014. "Rovné příležitosti mužů a žen – inspirace dobrou praxí v českých samosprávách". Deník veřejné správy. <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6675433>

2 Smiggels Kavková, Jana. Speaker at Proměny a výzvy feministických hnutí v Evropě a v České republice. On conference: Dejme (že)nám šanci a mužům příležitost (Let's Give Women a Chance and Men an Opportunity). Hotel International: Prague 7.8.11.2017.

3 Červinková, Alice. 2003. Gender Mainstreaming/Mainstreaming Gender. In Kontext, 1–2/2003, p. 816. P. 15

контекст в обязательном порядке сопровождают события, которые часто становятся объектом критики со стороны феминистов. Я имею в виду излишнее упрощение концепции, исчезновение первичной риторики и его замена менеджерской риторикой, ориентированной на использование человеческих ресурсов и его проявлений в иерархических структурах (сверху–вниз). Можно сказать, что гендерный мейнстриминг в этом контексте означает всеобщий доступ к тематике гендера».<sup>1</sup>

Возникает вопрос: только женщины могут внедрить гендерный мейнстриминг? В политике мужчины все еще в большинстве. Поэтому, важная предпосылка – поддержка этого подхода со стороны мужчин. В этом контексте, участие женщин и мужчин в процессе принятия политических решений и в общественной жизни является залогом успеха<sup>2</sup>. Программа развития ООН в своем отчете о политическом участии (UNDP, 2010, стр. 1) признает, что гендерный мейнстриминг требует «большего, чем продвижение одной женщины на ведущую и ответственную должность... Он требует усиления возможностей как женщин, так и мужчин-авторов политики, чтобы они смогли осуществить политику, способствующую гендерному равенству»<sup>3</sup>. Необходимы позитивные действия для искоренения неравенства.

Можем лишь предполагать по поводу причин, было это исполнение обязанностей Евросоюза и соответствия с ним, или просто специфический местный контекст, но факт, что тема гендерного равенства не освоена более позитивно. Остается впечатление, что Чешская республика только на уровне политических заявлений удовлетворяет требования Евросоюза и не разделяет ценности равенства на практике. Подобное отношение создает проблемы, особенно тогда, когда гендерный мейнстриминг рассматривается в качестве радикальной концепции. Таким образом, ожидается, что патриархальное общество упорно защищает себя, как систему, которая на уровне заявлений поддерживает данный вопрос, но не изъявляет желания изменить что-либо в этом направлении. «Проведение политики равных возможностей отдельными странами Евросоюза имеет решающее значение для успеха гендерного мейнстриминга в масштабе всего Евросоюза».<sup>4</sup>

Эти упущения отразились в том, что гендерный мейнстриминг неравномерно осуществляется как между странами Евросоюза, так и внутри нее, что в конечном итоге может привести к слабой институционализации гендерного мейнстриминга, как стратегии».<sup>5</sup> «Глубинные социальные изменения и реконцептуализация гендерных стратегий, как это названо теоретиками социального движения и феминизма, не было достигнуто. Это может быть результатом того, что представители многих стран, из которых состоит Евросоюз, по разному производят концептуализацию гендерного мейнстриминга».<sup>6</sup>

Когда гендерный мейнстриминг не осуществляется одинаково во всех странах (и в том числе в Евросоюзе), этот подход становится неспособным. Основу для такого заключения дает опыт Чешской республики, который представлен Евросоюзу в виде рекомендаций.

1 Там же

2 Musilová, Martina. 2001. Mainstreaming. In: Gender, rovné příležitosti, výzkum. 12/2001.P. 15.

3 United Nations Development Program (UNDP). (2010). Enhancing women's political participation: A policy note for Europe and the Commonwealth of Independent States. Bratislava: UNDP. P. 1.

4 Lavena, Cecilia & Riccucci, Norma. 2012. Exploring Gender Mainstreaming in the European Union. International Journal of Public Administration. 35. 122136. 10.1080/01900692.P. 131.

5 Prechal, S., and Burri, S. 2009. EU rules on gender equality. How are they transposed into national laws? Luxembourg: Publications Office of the European Union.

6 Lavena, Cecilia & Riccucci, Norma. 2012. Exploring Gender Mainstreaming in the European Union. International Journal of Public Administration. 35. 122136. 10.1080/01900692.P. 134.

## **ОПЫТ АБХАЗИИ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ПРОДВИЖЕНИЯ ГЕНДЕРНОГО ПОДХОДА**

### **Введение**

Как известно, эффективно функционирующее местное самоуправление является неотъемлемой частью демократической системы, поскольку оно предоставляет гражданам возможность участия в политическом процессе. Представляя собой децентрализованную форму управления, местное самоуправление предполагает определенную самостоятельность местных органов, как и местных самоуправляющихся территориальных сообществ, что создает условия для реализации народом принадлежащей ему власти. Местное самоуправление – это организация власти на местах, предполагающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельного и независимого уровня власти, принадлежащей народу и им же самим осуществляемой. Однако это отнюдь не означает, что система местного самоуправления – это государство в государстве: она интегрирована в общую систему управления делами государства и общества, но, в то же время, занимает в ней особое место, обладая определенной автономией.

Важнейшей функцией местного самоуправления является обеспечение потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах, включая охрану общественного порядка, доступ к образованию и медицинским услугам, водоснабжению, канализации, а также обеспечение жильем. Местное самоуправление представляет собой ту специфическую «ветвь власти», которая на местном уровне, с одной стороны, участвует в осуществлении воли государства, а с другой – наиболее полно учитывает интересы населения, играя важную роль в деле соблюдения прав человека и прав женщин.

Не являясь частью системы органов государственной власти, местное самоуправление выступает связующим звеном между гражданским обществом и государством. По сути дела местное самоуправление выступает в качестве своеобразного противовеса центральной власти и призвано гарантировать существование плюрализма в обществе.

## **Законодательная база местного самоуправления в Республике Абхазия**

Конституция Республики Абхазия, принятая в 1994 г., провозгласившая страну демократическим государством, основанным на принципе народовластия, предусматривает разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную.носителем суверенитета и единственным источником власти в Абхазии признается ее народ. Конституция Республики Абхазия относит местное самоуправление к числу основ конституционного строя страны и определяет его в качестве самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти. Статья 8 Конституции РА устанавливает, что в Республике Абхазия признается и обеспечивается местное самоуправление - самостоятельное в пределах своих полномочий. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Также в административно-территориальных единицах образуются и местные исполнительные органы государственного управления<sup>1</sup>.

Таким образом, в соответствии с конституционно-правовой моделью, в Республике Абхазия создаются и функционируют одновременно органы государственной власти и органы местного самоуправления, которые тесно связаны между собой, т.к. основные направления их деятельности призваны обеспечивать реализацию интересов жителей одной территории. Соответственно возникает вопрос о соотношении и разграничении предметов ведения и полномочий указанных органов.

Органы местного самоуправления решают вопросы местного значения, т.е. те проблемы, которые затрагивают интересы всего или абсолютного большинства населения территории местного самоуправления и связаны с особенностями данной территории, инфраструктурой и могут решаться относительно самостоятельно, во многом независимо от государственной власти.

Основной Закон закрепляет следующие принципы местного самоуправления:

1. Самостоятельность в пределах своих полномочий. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Таким образом, Конституция наряду с принципом разделения власти «по горизонтали» – на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 7 Конституции), - также закрепляет модель деления власти «по вертикали» – на государственную власть республиканского уровня и местную власть.

2. Независимость местного самоуправления. В соответствии со ст. 81 Конституции Республики Абхазия государственные органы не могут ограничивать права местного самоуправления, установленные Конституцией и законами. Вмешательство в законную деятельность местного самоуправления не допускается.

3. Принцип судебной защиты (ст. 82 Конституции РА). Местное самоуправление обладает правом судебной защиты в целях обеспечения свободного и беспрепятственного осуществления своих полномочий.

4. Принцип дуализма, т. е. сосуществования в административно-территориальных образованиях органов местного самоуправления и местных органов государственного управления. Помимо местного самоуправления на территории административно-территориальных единиц РА существуют также местные органы государственного управления, которыми являются администрации городов, районов и других населенных пунктов. Главы администраций назначаются Президентом из числа членов Собрания

<sup>1</sup> <http://presidentofabkhazia.org/doc/const/>

- органа местного самоуправления. Они входят в систему исполнительной власти и подотчетны Кабинету Министров.

Таким образом, в Конституции 1994 года были закреплены лишь общие принципы организации местного самоуправления в Республике Абхазия. В соответствии с ч. 3 ст. 79 Конституции, состав, устройство и полномочия местного самоуправления должны устанавливаться специальными законами. Такие законы были приняты в октябре 1997 г. Это Закон РА «Об управлении в административно-территориальных единицах Республики Абхазия» и Закон РА «О выборах в органы местного самоуправления»<sup>1</sup>. После принятия этих Законов 14 марта 1998 г. были проведены первые выборы органов местного самоуправления. Закрепление в Конституции основ местного самоуправления и позже принятие законов «Об управлении в административно-территориальных единицах РА» и «О выборах в органы местного самоуправления» послужило началом процесса реформирования власти на местах на основе принципов самоуправления.

В принятый в 1997 г. Закон РА «Об управлении в административно-территориальных единицах Республики Абхазия» в течение последующих лет неоднократно вносились поправки и дополнения. В последней редакции Ст.1 Главы I гласит, что Закон определяет задачи, ответственность и структуру местного самоуправления и местных органов государственного управления. В Ст. 2. указано: «Местное самоуправление в Республике Абхазия - система организации деятельности граждан для самостоятельного решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения. Государственное управление в городах, районах и других населенных пунктах - система органов, осуществляющая комплексное экономическое и социальное развитие подведомственной территории. Статья 3. Правовая основа управления в административно-территориальных единицах Правовую основу управления в административно-территориальных единицах составляют Конституция Республики Абхазия, настоящий Закон, другие законодательные акты РА.

Ст. 6 Закона закрепляет право граждан РА на участие в местном самоуправлении. Согласно ей, «Граждане Республики Абхазия имеют право участвовать в управлении делами территорий местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей. Граждане Республики Абхазия имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». В данной статье также указано, что граждане имеют право обжаловать в суд решения органов местного самоуправления и их должностных лиц, если эти решения противоречат законодательству, нарушают их права и законные интересы. Ст. 7 данного Закона посвящена взаимоотношениям органов государственной власти и управления с органами местного самоуправления, которые «осуществляются посредством принятия законов по вопросам местного самоуправления, а также создания координационных, консультативных, совещательных и иных рабочих органов».

Ст. 24. посвящена Главе местной администрации. В ней говорится, что деятельностью местной Администрации руководит Глава, который входит в единую систему исполнительной власти Республики Абхазия, возглавляемую Президентом. Глава местной Администрации также подотчетен Кабинету Министров Республики Абхазия. В соответствии со ст. 24 Закона «Об управлении в административно-территориальных единицах РА» Главы администраций района, города, города в районе назначаются Президентом Республики Абхазия из состава органов местного самоуправления, т.е. из числа депутатов Собраний районов, города или города в районе. При этом Глава

<sup>1</sup> abkhazia-apsny.ru/the-laws-of-the-r...

Администрации района является и Главой Администрации города, являющегося районным центром. Глава администрации района назначает и освобождает Глав Администраций поселков и сел из состава соответствующих Собраний.

Следует отметить, что на практике были случаи, когда Глава Администрации назначался Президентом РА не из числа депутатов соответствующего Собрания. Так, лицо назначалось исполняющим обязанности Главы Администрации, а затем проводились повторные выборы депутатов Собрания (в случае досрочного выбытия одного из депутатов), где одним из кандидатов являлся исполняющий обязанности Главы Администрации. В случае избрания последним депутатом Собрания, Президент РА назначал его полноправным Главой Администрации, т. е. его полномочия в качестве главы администрации легитимировались.

Возникает вопрос: в каком случае возможно выбытие депутата Собрания. Следует отметить, что норм, регламентирующих случаи выбытия, нет ни в Законе «Об управлении в административно-территориальных единицах», ни в законе «О выборах в органы местного самоуправления». В РА все еще не принят закон, детально регламентирующий статус депутатов Собраний, при том, что Закон о статусе депутатов Народного Собрания/ Парламента в Республике Абхазия принят, и в данном законе указаны случаи, когда полномочия депутата Народного Собрания прекращаются досрочно<sup>1</sup>.

Согласно внесенным в Закон «Об управлении в административно-территориальных единицах РА» поправкам, Собрание в срок, не превышающий 30 дней со дня представления Президентом кандидатуры на должность Главы Администрации города, района или города в районе, принимает решение о даче согласия на назначение Главы администрации города, района, города в районе. Решение должно быть принято большинством голосов от общего числа депутатов Собрания.

В случае отклонения Собранием представленной кандидатуры на должность Главы Администрации Президент Республики Абхазия в срок, не превышающий 30 дней, вправе внести в Собрание для получения согласия либо ранее представленную кандидатуру, либо новую кандидатуру на должность Главы Администрации города, района или города в районе. В случае повторного отклонения Собранием ранее представленной кандидатуры на должность Главы Администрации Президент в срок, не превышающий 30 дней, вносит в Собрание для получения согласия новую кандидатуру.

В настоящем Законе и в Законе Республики Абхазия «О выборах в органы местного самоуправления» используется следующее административно-территориальное деление: город - город Сухум; города - районные центры - Гагра, Гудаута, Очамчыра, Ткуарчал, Гал; город в районе - Новый Афон, Пицунда; районы - Гагрский, Гудаутский, Сухумский, Гулрыпшский, Очамчырский, Ткуарчалский, Гальский.

Местное самоуправление, как указано в Законе, осуществляется населением через представительные органы - Собрание района, города, города в районе, поселка, села, а также путем проведения местного референдума. Право избирать в органы местного самоуправления принадлежит каждому гражданину Абхазии, достигшему ко дню или в день выборов 18-летнего возраста. Депутатом Собрания может быть избран гражданин Республики, обладающий избирательным правом и достигший на день выборов возраста 25-ти лет.

К ведению местной администрации относятся:

- 1) защита прав и свобод граждан;
- 2) разработка и внесение на утверждение органов местного самоуправления про-

<sup>1</sup> <http://lawyers-abkh.livejournal.com/8321.html>

ектов программ экономического и социального развития соответствующих территорий, их реализация;

3) разработка проекта местного бюджета и представление его на утверждение органа местного самоуправления, организация исполнения бюджета и представление отчета об исполнении органу местного самоуправления;

4) утверждение схем управления отраслями местного хозяйства, территорией и ее жизнеобеспечения;

5) руководство подведомственными предприятиями, учреждениями и организациями;

6) координация и контроль в пределах, установленных законом, деятельности государственных органов, общественных объединений, предприятий, организаций и учреждений независимо от форм собственности и организационно-правовых форм, находящихся на соответствующей территории;

7) разработка и осуществление мер по развитию образования, культуры и языка, физкультуры и спорта;

8) обеспечение охраны труда и здоровья населения соответствующей территории;

9) разработка и реализация мер по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов;

10) разработка и реализация мер по занятости и социальной защите населения соответствующей территории;

11) обеспечение защиты всех форм собственности, регулирование в соответствии с законодательством вопросов землепользования;

12) представление ежегодного отчета соответствующему органу местного самоуправления о деятельности администрации;

13) заключение договоров с хозяйственными организациями и предприятиями, осуществляющими какие-либо виды работ и (или) услуг на подведомственной территории (за исключением связанных с обеспечением безопасности государства), а также прочих договоров и соглашений от имени соответствующей территории;

14) формирование и регламентация деятельности местной администрации, назначение на должность и освобождение от нее руководителей структурных подразделений и иных должностных лиц местной администрации. Положения об Управлениях (Отделах) финансов, сельского хозяйства, образования, культуры, здравоохранения, социальной защиты населения, спорта разрабатываются и утверждаются совместно соответствующими центральными органами государственного управления и местными Администрациями;

15) утверждение структуры и штатов в пределах, утвержденных органом местного самоуправления расходов;

16) обеспечение мер по защите интересов государства на соответствующей территории;

17) открытие и закрытие счетов в банковских учреждениях, распоряжение бюджетными средствами, средствами внебюджетных и валютных фондов, установленных законом;

18) участие в подготовке и проведении выборов, республиканских и местных референдумов в соответствии с законом;

19) в соответствии с Законом Республики Абхазия «О собственности» пользование и управление объектами коммунального хозяйства;

20) осуществление иных полномочий в соответствии с законодательством<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> <http://abkhazia-apsny.ru/the-laws-of-the-republic-of-abkhazia.html>

Местные Администрации отчитываются о своей деятельности перед Кабинетом министров РА, который по результатам деятельности местной Администрации может поставить вопрос перед Президентом Республики Абхазия о несоответствии Главы местной администрации занимаемой должности.

Приведенные выше данные свидетельствуют о том, что в РА на уровне административно-территориальных единиц действует своеобразная система органов управления, сочетающая местное самоуправление и местное государственное управление. Очевидно, что для повышения эффективности управления административно-территориальными образованиями необходимо на законодательном уровне разрешить вопрос о разграничении полномочий и предметов ведения между государственными органами власти и муниципальными образованиями, а также законодательно урегулировать процесс делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления<sup>1</sup>.

Следует добавить, что местные Администрации не вправе ограничивать права органов местного самоуправления, установленные Конституцией РА и законами РА. Местные органы государственного управления - местные Администрации - в своей деятельности подотчетны Кабинету Министров РА.

Кабинет Министров Республики Абхазия:

- в пределах своей компетенции обеспечивает осуществление исполнительной власти на всей территории Республики Абхазия и контролирует деятельность местных органов государственного управления;

- обеспечивает необходимое взаимодействие между местными органами государственного управления и центральными органами государственного управления;

- разрешает споры и разногласия между центральными органами государственного управления и местными органами государственного управления;

- в целях реализации своих постановлений и распоряжений на всей территории Республики Абхазия Кабинет Министров РА имеет право приостановить решения местных органов государственного управления в случае их противоречия законодательству Республики Абхазия, а также вправе запрашивать и получать от них информацию о выполнении решений Кабинета Министров РА;

- оказывает содействие местным органам государственного управления в совершенствовании форм и методов управления, способствует созданию условий для развития местного самоуправления, изучает, обобщает и распространяет опыт работы местных органов государственного управления.

Однако, следует отметить, что на практике далеко не все эти положения работают, следствием чего является невысокий уровень доверия населения к городским и районным Собраниям, а также слабое взаимодействие органов местного самоуправления с населением территориальных образований.

## **Проблемы и вызовы в сфере местного самоуправления**

Грузино-абхазский вооруженный конфликт 1992-93 гг., как и последовавшие за ним экономические санкции, введенные в отношении Абхазии на Саммите стран СНГ в 1996 г. и приведшие к изоляции Абхазии, особенно тяжело отразился на женщинах, переживших гибель родных и близких людей, насилие, изгнание и экономические ли-

<sup>1</sup> Д. Пилия, Местные органы исполнительной власти Республики Абхазия [http://apsnyteka.org/file/szara\\_38.pdf](http://apsnyteka.org/file/szara_38.pdf)

шения. Одним из последствий военных действий стала активная миграция населения из сельской местности в города, особенно из тех районов, которые наиболее сильно пострадали в ходе боев. Речь идет о Восточной Абхазии и, в первую очередь, о шахтерском городе Ткуарчал, находившимся в течение 13-ти с половиной месяцев в блокаде, а также о близлежащих селах Ткуарчалского района. Схожая картина и в Очамчырском районе, который был разделен линией фронта, а также в приграничном Гальском районе. Из-за полного разрушения социальной инфраструктуры этих районов произошел активный отток населения, особенно молодежи, в том числе и молодых женщин, в те районы Республики, которые в меньшей степени пострадали от вооруженного конфликта.

Таким образом, в сельской местности остались проживать в основном люди среднего и пожилого возраста, а многие молодые люди, включая и женщин, переселились в городах Сухум, Гагра и Гудаута, которых в меньшей степени коснулись война и послевоенная разруха. Эти процессы привели к определенному снижению политической активности сельского населения, что в целом негативно влияет на процессы децентрализации управления и развитие местного самоуправления.

Как уже говорилось выше, существующая на сегодня в Абхазии система органов местного самоуправления не вполне эффективна, что не позволяет в полной мере учитывать интересы населения и обеспечивать удовлетворение его повседневных нужд. Для выявления существующих проблем в данной сфере было проведено 6 углубленных интервью с юристами, гражданскими активистами и членами городского собрания.

На вопрос: **«Как должны избираться органы местного самоуправления?»** все опрошенные ответили, что всеобщие прямые выборы в органы местного самоуправления позволяют гражданам непосредственно проявлять свое волеизъявление. Однако мнения респондентов относительно системы выборов в органы местного самоуправления разошлись. Если двое опрошенных считают наиболее оптимальной модель, когда политические партии представлены не только на уровне парламента, но и на уровне местных собраний, то четверо полагают, что на уровне местного самоуправления выборы должны осуществляться по мажоритарной избирательной системе, поскольку она, по их мнению, наиболее подходит к местным условиям. По мнению сторонников такого подхода, пропорциональная система отдаляет депутатов от избирателей, ослабляет их прямые контакты, которые в наибольшей мере обеспечиваются выборами депутатов именно по мажоритарной системе, поскольку в этих условиях можно более полно учитывать настроения электората, его потребности и интересы. Депутат городского собрания отметила, что порядок формирования органов местного самоуправления во многом обуславливается формой правления, сложившейся в государстве - парламентской, президентской, смешанной.

При этом, все респонденты отметили, что при рассмотрении принципов формирования органов местного самоуправления, следует учитывать имеющийся в других странах прогрессивный опыт в сфере местного самоуправления, а также сложившиеся нормы международного права. Основной акцент, согласно их мнению, в данном случае должен быть сделан на принципе выборности органов местного самоуправления путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Гражданская активистка полагает, что сама возможность выбора гражданами органов местного самоуправления в полной мере соответствует самой природе местного самоуправления, как форме публичной власти, наиболее приближенной к гражданам страны.

Отвечая на вопрос: **«Каковы на сегодняшний день полномочия органов мест-**

**ного самоуправления?»** все респонденты сошлись на том, что полномочия, которыми наделены в соответствии с Законом органы местного самоуправления, достаточно широки. Это - утверждение местного бюджета, рассмотрение и утверждение планов и программ социально-экономического развития района или города, определение размера местных налогов и различного рода сборов. Как отметил юрист, в компетенции органов местного самоуправления находится также установление налоговых льгот, а назначение начальника Управления (Отдела) внутренних дел города или района должно быть согласовано с городским или районным собранием. Другие респонденты считают наиболее важными для местного населения такие сферы, как жилищно-коммунальное хозяйство, развитие транспорта, регулирование дорожного движения, служба быта, организация общественного питания. В социальной сфере они выделили здравоохранение, образование, общественный порядок и пожарная безопасность, а в экологической сфере - охрану природы.

Респондент-юрист счел важным отметить, что в результате принятия в 2016 г. Народным Собранием/Парламентом РА поправки к Конституционному Закону «О местном самоуправлении и управлении в Республике Абхазия», депутаты районных и городских Собраний получили право на выражение недоверия Главе Администрации, соответственно района или города. Теперь они могут внести этот вопрос на рассмотрение Президента Республики Абхазия. Решение о выражении недоверия Главе администрации города или района может быть принято 2/3 голосов от общего числа депутатов Собрания. После выражения Собранием недоверия Главе администрации города или района Президент Республики Абхазия имеет право освободить Главу Администрации от занимаемой должности, либо не согласиться с решением Собрания. Респондент-юрист считает важным положение о том, что в случае, если Собрание в течение года повторно выразит недоверие Главе Администрации города или района, Президент Республики Абхазия в срок, не превышающий 30 дней, вправе освободить Главу администрации от занимаемой должности либо распустить Собрание. Однако, отметил он, такого прецедента пока не было, так что, полагает он, этот принцип пока реально не работает.

Депутат городского собрания считает, что, хотя согласно Закону, назначение должностных лиц администрации города или района должно происходить после согласования с городским или районным собранием, порой это согласование носит чисто формальный характер. По ее мнению, далеко не всегда органы местного самоуправления в полной мере реализуют те возможности, которые заложены в Законе «Об управлении в административно-территориальных единицах Республики Абхазия». Она полагает, что если местное самоуправление сможет более полно реализовать заложенный в законе потенциал, то рейтинг депутатов Собрания, как и уровень доверия населения к Собранию в целом значительно возрастут.

По мнению ряда респондентов, серьезной проблемой является отсутствие статистических данных. Если на уровне республиканской власти и есть какая-то статистика, то на уровне местной власти она вообще отсутствует, полагают эти респонденты. По мнению гражданской активистки, отсутствие статистических данных по нарушениям прав человека симптоматично, т.к. это подтверждает, что люди не всегда осведомлены о том, как организована защита прав граждан на местах и кто этим должен заниматься. По ее словам, в результате такого положения, сталкиваясь с какими-либо проблемами в сфере прав человека, граждане редко обращаются в местные органы, предпочитая сразу же обращаться к высшему руководству страны. «Многие граждане даже не надеются найти какую-то защиту на местном уровне, что совершенно не-

приемлемо для демократического общества. Не будет эффективной правозащитной деятельности, если процесс не пойдет снизу», полагает она. И в этом большую роль могут сыграть НПО и другие институты гражданского общества.

Как выяснилось в ходе опроса, наиболее острым и обсуждаемым является вопрос о прямых выборах Глав администраций районов и городов. Как отмечали респонденты, на сегодняшний день, согласно Закону, Главы городов и районов назначаются Президентом из состава органа местного самоуправления, а Главы городов и районов входят в единую систему исполнительной власти. На вопрос: **«Как Вы относитесь к идее избрания Главы Администрации?»** все 6 респондентов ответили положительно. Как выразилась гражданская активистка: «Я полностью поддерживаю эту идею и уверена, что она должна стать импульсом к реформированию всей сложившейся в Абхазии системы местного самоуправления. Необходимо, чтобы выборы Главы города или района стали исключительной прерогативой населения».

По мнению юриста, если избранный народом Глава Администрации будет ощущать поддержку избирателя и, соответственно, нести ответственность перед своим электоратом, а не перед вышестоящим руководителем, это повысит эффективность местного самоуправления. Депутат городского собрания уверена, что избранный, а не назначенный Главой Администрации чиновник, будет в большей степени нацелен на позитивный результат своей работы, потому что «оценивать» ее будут избиратели, которые и наделили его властью.

Другая респондент-юрист отметила, что Глава Администрации наделен весьма значительными полномочиями, и если он получит свой мандат непосредственно от народа, то это приведет к укреплению его прямых связей с населением своей административной единицы. Она добавила, что необходимо закрепить в законе четкие требования к кандидатуре на должность Главы Администрации и более четко определить его правовой статус.

Отвечая на вопрос: **«Как повысить качество жизни людей в локальных общинах?»**, респонденты - гражданские активисты говорили о том, что нужна общественная инициатива, именно на местном уровне, которая была бы поддержана органами местного самоуправления. Они считают крайне важным создание при районных и городских Собраниях специальных структур - комитетов, комиссий или иных органов - которые занимались бы защитой прав человека. Как отметила гражданская активистка, если в столице при некоторых общественных организациях существуют бесплатные юридические службы и общественные приемные, оказывающие населению правовую и иную помощь, то в районах с этим дело обстоит гораздо хуже. Юрист отметил, что, когда люди чувствуют, что на местах законы не работают, они, как правило, вынуждены ехать в Сухум, чтобы попасть на прием к руководству страны. По мнению всех респондентов, необходимо добиться таких изменений в сфере местного самоуправления, чтобы люди были уверены, что смогут решать свои проблемы на местах, и при этом знали бы, куда им следует обращаться в том или ином случае.

По мнению юриста, улучшить ситуацию можно, если усилить контроль над деятельностью местных Администраций, сделать их работу более прозрачной. Один из путей - создание неких независимых общественных, либо полугосударственных структур, которые взяли бы на себя функции оказания помощи тем, кто в ней особенно нуждается. Это могут быть как юридические, так и психологические консультации на местах, или общественные приемные. «Никто не должен бояться ставить вопросы и требовать ответа от власти, тем более, что нам это гарантировано законом», подчеркнул юрист.

Как отметила депутат городского собрания, порой представители исполнительной власти совершенно не считаются с мнением депутатов городских и районных собраний, в то же время, сами народные избранники часто забывают о своих предвыборных обещаниях - провести воду и свет, починить дорогу и канализацию, и выполнить другие указы избирателей. Она считает вполне закономерным тот факт, что порой люди задаются вопросом: «А кому нужны эти местные собрания, чья работа не видна?». Эту же респондентку очень беспокоит то обстоятельство, что нередко в органы местного самоуправления приходят совершенно неподготовленные депутаты, чей уровень знаний вообще не соответствует этой должности. «Как правило, такие депутаты ничем не занимаются и не интересуются. Наиболее запущенные сферы - здравоохранение, социальная защита, санитарно-эпидемиологическая ситуация», убеждена депутат. По мнению другой респондентки, необходимо создавать пространство для дискуссий, чтобы вести постоянный диалог представителей местных сообществ с местной властью, что позволит повысить авторитет органов местного самоуправления и улучшить жизнь людей на местах.

Гражданская активистка убеждена, что чаще всего нарушаются социальные права граждан, что, как правило, связано с низким жизненным уровнем населения и нехваткой средств у государства. Среди обращений граждан к органам местного самоуправления наиболее частыми являются просьбы об оказании материальной помощи многодетным семьям, выделении средств для проведения ремонта (особенно, после наводнений и других стихийных бедствий), а также жалобы, связанные с жилищными спорами и конфликтами, проблемы с оформлением документов и т.п.

На последний вопрос: **«Можете ли вы привести примеры успешного взаимодействия органов местного самоуправления с гражданским обществом?»** некоторые респонденты отреагировали с изрядной долей скептицизма. По мнению юриста, Главы Администраций не готовы взаимодействовать с гражданами своих территориальных образований, поскольку они полностью зависят от исполнительной власти, а не от электората. «Если бы Глав Администраций избирали люди, голосующие на выборах, то между органами местного самоуправления и населением складывались бы совершенно иные отношения, основанные на конструктивном сотрудничестве и взаимодействии. А поскольку Глав Администраций назначает Президент, то у них нет достаточной мотивации поддерживать контакты с рядовыми гражданами и положительно воспринимать их инициативы», убежден он.

Гражданская активистка рассказала, как общественность Ткуарчалского района протестовала против уничтожения ливанских кедров, росших вдоль трассы. Решение о вырубке этих деревьев приняла Глава Администрации, объясняя это тем, что корни этих деревьев мешают ремонту автотрассы. Как многие жители Ткуарчалского района, так и экологи высказывали свое возмущение варварским уничтожением ливанских кедров, однако, Глава Администрации не сочла нужным остановить вырубку вековых деревьев.

В качестве более положительного примера другая активистка гражданского общества рассказала о поддержке, оказанной бывшим Главой Администрации Очамчирского района инициативной группой женщин, решивших создать общественную организацию для защиты прав женщин и решения проблем наиболее уязвимых в социальном отношении групп. Инициативной группе женщин было выделено помещение, оказана помощь в регистрации организации, и в результате была создана и до сих пор функционирует общественная организация «Абжуйские женщины».

Другая респондентка привела в качестве положительного примера историю с груп-

пой молодых наркоманов, решивших покончить с пагубной привычкой. Группа «Анонимные наркоманы» обратилась в Общественную палату Абхазии с просьбой помочь им установить контакты с Администрацией Гагрского района с целью получения всесторонней поддержки для осуществления деятельности по объединению молодых людей, решивших отказаться от употребления наркотических веществ. Руководство Общественной палаты в свою очередь попросило Главу Администрации Гагрского района предоставить помещение для этой группы и впредь оказывать им всю необходимую помощь. В результате группе «Анонимные наркоманы» было предоставлено помещение в г. Гагра для проведения регулярных встреч потребителей наркотиков, решивших излечиться от пагубной зависимости. Единственным условием для членства в группе «Анонимные наркоманы» является осознанное желание прекратить употребление наркотиков.

В целом же приходится констатировать, что взаимодействие органов местного самоуправления с населением все еще находится на низком уровне. Среди основных проблем, связанных с недостатками в работе органов местного самоуправления можно выделить:

- Чрезмерная централизация власти и слабость местного самоуправления, что не способствует формированию демократической системы управления;
- Дефицит доверия к городским и районным властям со стороны местного населения, как и отсутствие уверенности в их способности самостоятельно решать проблемы;
- Существование пробелов на уровне законодательства в виде отсутствия четкого разграничения полномочий между органами государственного управления и самоуправления;
- Неумение наладить обратную связь между депутатами городского и районного Собраний и местным населением;
- Недостаточный уровень правовой культуры населения, как и незнание гражданами своих прав и неумение их использовать;
- Серьезным препятствием для улучшения работы органов местного самоуправления является существующий порядок назначения Глав местных органов государственного управления. Возникает юридический казус: кандидат в депутаты местного уровня избирается населением и облекается представительскими полномочиями, а затем Президент своим решением может приостановить его депутатские полномочия и назначает Главой администрации, что порождает противоречие между волей местного населения и действиями Главы государства;
- В Законе «Об управлении в административно-территориальных единицах РА» отсутствует четкое определение целого ряда понятий - местное самоуправление, местный референдум, административно-территориальная единица, орган местного самоуправления, местный орган государственного управления, муниципальное предприятие, муниципальная собственность и др.;
- По сути дела, на местном уровне осуществляется только один вид управления – государственное, которое реализуют республиканские и местные органы власти;

Следует добавить, что, согласно общепризнанным нормам международного права, органы местного самоуправления составляют одну из основ демократического строя. Следовательно, необходимым условием эффективного функционирования органов местного самоуправления является наделение их реальными полномочиями, что обеспечит их эффективное и, одновременно, приближенное к гражданину управление.

В международной практике демократический характер организации и деятельности органов местного самоуправления проявляется, прежде всего, в выборности органов местного самоуправления. Согласно этому принципу, в ходе выборов населением избираются представительные органы, то есть Собрания, которые уже упоминались выше. Также населением или представительным органом из своего состава избирается Глава муниципального образования, то есть глава местной Администрации. В таком случае неизбежно возникает вопрос: насколько целесообразным представляется практикуемое в Абхазии назначение Глав местной администрации Президентом РА. Создается впечатление, что данное положение идет вразрез с демократическими принципами местного самоуправления, которые предполагают децентрализацию власти, независимость и самостоятельность местного самоуправления в управлении местными делами. То же самое можно сказать и о назначении Глав Администраций поселков и сел Главой Администрации района.

Оба вышеназванных положения вступают в противоречие с закрепленным в этом же законе положением о том, что права местного самоуправления не могут быть изъяты или ограничены в одностороннем порядке органами государственной власти и управления. Напрашивается вывод: в таких условиях не представляется возможным говорить о широкой автономии органов местного самоуправления в пределах своей компетенции. Для решения этого вопроса в международно-правовой практике применяются более демократичные способы, одним из которых и является выборность главы местной администрации.

## **Ситуация в сфере гендерного равенства**

Как уже отмечалось выше, после окончания военной фазы конфликта психологическая и социально-экономическая нагрузка на женщин еще более усилилась, что в значительной мере связано не только с тяжелыми последствиями войны, но и с введением СНГ вышеупомянутых экономических санкций в отношении Абхазии. Специфика ситуации заключалась в том, что мужчинам от 16 до 60 лет было запрещено пересекать российско-абхазскую границу по реке Псоу, и женщинам пришлось взять на себя заботу о содержании своих семей. Все это усилило социальную нагрузку на женщин и привело к серьезным изменениям гендерных ролей и радикальной трансформации традиционной структуры семьи. В результате женщины оказались на положении политических маргиналов, и в то же время, на политической арене появлялось все больше мужчин, имевших боевые заслуги или получившие в результате военных действий доступ к власти и материально-финансовым ресурсам. К тому же, борьба за депутатские мандаты в ходе избирательных кампаний становится все более острой, и женщина, на стороне которой, как правило, гораздо меньше как финансовых, так и административных ресурсов, оказалась вытеснена из сферы политики, а наиболее престижные должности во властных и управленческих структурах, за редким исключением, занимают мужчины.

Вопрос о том, должны ли женщины идти во власть, в последнее время все чаще становится темой острых дискуссий как на различных площадках Абхазии, так и в социальных сетях. Традиционная кавказская культура предписывает женщине заниматься воспитанием детей и домашними делами. Поскольку женщина воспринимается чаще всего как мать и хранительница очага, ее стремление заниматься политикой

воспринимается с некоторым недоумением и, как правило, не встречает поддержки. В то же время сторонники сохранения традиционных ценностей не отрицают, что в Абхазии, как и в других кавказских обществах, было немало умных женщин, пользовавшихся всеобщим уважением, и с мнением которых считались.

В то же время, нельзя не отметить, что в последние десятилетия женщины добились определенных успехов в общественной жизни страны. В гражданском обществе женщины преобладают, занимаясь в основном проблемами защиты прав человека и прав женщин, работая в направлении трансформации конфликта, укрепления человеческой безопасности, а также занимаясь проблемами наиболее уязвимых в социальном отношении слоев населения. У женщин также есть неплохие достижения и в сфере малого предпринимательства, что объясняется, в частности, их большей мобильностью и способностью адаптироваться к радикально изменившимся условиям жизни.

Активисты гражданского общества Абхазии в большинстве своем убеждены, что женщина может быть и дальновидным политиком, и перспективным руководителем, и представителем власти. Мировая практика, как и повседневная жизнь, показывают, что женщины более чутки к различным проявлениям несправедливости, чем мужчины. Сталкиваясь с острыми бытовыми и социальными проблемами, женщины лучше овладели навыками их эффективного и оперативного решения. Поэтому вызывает сожаление тот факт, что в Абхазии число женщин на уровне принятия решений неуклонно снижается. Это связано с целым рядом причин, о которых будет сказано ниже.

В 2008 г. НПО «Ассоциация женщин Абхазии» разработала проект закона «Об обеспечении равных прав и возможностей для мужчин и женщин в Республике Абхазии»<sup>6</sup>. Благодаря активной деятельности женщин из гражданского сектора по адвокатированию этого проекта и сотрудничеству с депутатами и спикером Народного Собрания/Парламента Абхазии, этот Закон был принят и подписан Президентом, что вызвало большой энтузиазм у активисток женского движения. В связи с тем, что сфера защиты прав женщин является относительно новой для Абхазии, в Законе предусмотрена статья, которая разъясняет такие понятия как «гендерное равенство, гендер, прямая и косвенная дискриминация по признаку половой принадлежности». Данный закон устанавливает равные права и равные возможности мужчин и женщин в политической, экономической, социальной и иных сферах общественной жизни и призван обеспечить гендерное равенство.

Однако, хотя вышеупомянутый Закон вступил в силу 1 февраля 2009 года, говорить о радикальном улучшении ситуации пока не приходится, поскольку все еще остается множество факторов и обстоятельств, препятствующих установлению гендерного паритета в политической жизни. Главными из них, очевидно, являются всё еще существующие в обществе гендерные стереотипы, а также психологическая неготовность общества в целом, в том числе и самих женщин, к более активному политическому участию женщин. Очевидно, что изменение сложившихся стереотипов — процесс длительный и сложный, включающий разные аспекты, среди которых важнейшую роль играет выработка механизмов продвижения женщин во власть, чтобы активизировать процесс их полноценного включения в политическую жизнь, повысить конструктивное влияние женщин на принятие государственно-властных решений.

В ходе прошедших весной 2016 г. выборов в органы местного самоуправления Аб-

хазии довольно ярко проявились, как неготовность общества отдавать свои голоса за женщин-кандидатов, так и неготовность самих женщин выдвигать свои кандидатуры. Если общее количество кандидатов, баллотировавшихся по всем избирательным округам Республики, составило 374 человека, то число женщин среди них составляло лишь 53, т.е. около 7%. В частности, в Гудаутском районе на 29 депутатских мест баллотировались 64 кандидата, среди которых было сего лишь 6 женщин. В результате победила на выборах только одна из них, которая затем сложила полномочия, т.к. стала депутатом Народного Собрания/Парламента РА. Таким образом, на сегодня в Гудаутском районном Собрании нет ни одной женщины-депутата.

В Очамчырском районе из 8-ми баллотировавших женщин победили на выборах четверо. В Ткуарчалском районном Собрании есть только 2 женщины-депутата. В Сухумское городское Собрание (всего 26 мест) прошла только 1 женщина. В Гагрское Собрание (22 места) также прошла только 1 женщина.

Следует также отметить, что среди восьми Глав Администраций городов и районов есть лишь одна женщина, возглавляющая Администрацию Ткуарчалского района.

Такое положение вещей в целом негативно влияет на ситуацию в местных сообществах, поскольку женщины наиболее чувствительны к повседневным нуждам и потребностям людей и гораздо более оперативно и адекватно реагируют на нарушения прав человека и прав женщин.

В то же время, следует отметить, что и на национальном уровне ситуация не лучше: число женщин в Народном Собрании/Парламенте Республики Абхазия неуклонно снижается. Так, если в середине и конце 90-х гг. доля женщин-депутатов составляла 10-15%, то в последние годы она резко сократилась. Сейчас из 35-ти депутатов есть только одна женщина.

Анализ хода и результатов выборов различного уровня в последнее десятилетие позволяет сделать следующие выводы:

- Борьба за депутатские мандаты постепенно становится все более острой, и женщина, на стороне которой, как правило, гораздо меньше, как финансовых, так и административных ресурсов, имеет мало шансов на победу;
- В традиционных обществах, к которым относится и абхазское общество, женщин, как правило, не избирают на выборные должности, и не потому, что им не хватает компетентности, а в силу того, что общество привыкло отдавать право принятия решений мужчинам;
- Отсутствие женской солидарности и взаимной поддержки ведет к столкновению женщин в процессе выдвижения, к их «использованию» различными политическими и финансовыми группами. Это отчетливо проявилось на последних парламентских выборах в Абхазии 2017 г., когда женщины оказались по разные стороны «баррикад» и в результате проиграли;
- Зачастую женщины сами не готовы идти в политику, потому что в течение долгого времени были оторваны от общественной и политической жизни, занимаясь своими семьями, так как послевоенное время вынуждало их к этому;
- Как правило, общество предъявляет женщинам завышенные требования, и женщине никогда не простят то, что легко прощают мужчинам. Да и сами женщины нередко обладают заниженной самооценкой, что также мешает им идти во власть. При этом, женщины-избирательницы часто голосуют за мужчин;
- Участие в выборах нередко сопряжено с высокими эмоциональными перегруз-

ками и стрессами, а также с остро переживаемым чувством ответственности, что вынуждает многих женщин отказываться от участия в выборах;

- Существующая на сегодняшний день в Абхазии мажоритарная избирательная система не способствуют приходу женщин во власть. Мировая практика свидетельствует, что в странах с мажоритарной избирательной системой женщинам-кандидатам труднее победить на выборах, чем в странах с пропорциональной или смешанной системой.

- Возраст, когда женщина может сделать карьеру в какой бы то ни было сфере, зачастую приходится на то время, когда она может создать семью и воспитать детей. А совместить в нынешних условиях все это очень трудно.

- Отсутствие эффективной государственной поддержки материнства и детства, слабая социальная инфраструктура (нехватка детских садов, школ, интернатов, поликлиник) – все это препятствуют активному участию женщин в политической жизни.

- Отсутствие в Абхазии сильных женских организаций и групп, ориентированных на успех женщины, а также на лоббирование изменений законодательства и системы государственного управления с учетом интересов женщин;

- Игнорирование международным сообществом Абхазии, как и других непризнанных и частично признанных государств, а также отказ от признания выборов в этих странах не создает для правящей элиты и общества стимула более четко следовать международным стандартам, в числе которых и соблюдение гендерного баланса.

## **Необходимые меры для расширения женского политического участия**

- Важнейшим условием активизации женского политического участия является наращивание лидерского потенциала женщин и повышение их самооценки. Принимая решение участвовать в предвыборной борьбе, женщины должны основательно подготовиться - психологически настроить себя на длительную борьбу, рационально расходовать свои силы, стараться быть выдержанными и прагматичными.

- Для того, чтобы добиться усиления роли женщин в процессе принятия решений, необходимо осуществлять программы по подготовке молодых женщин с лидерскими задатками - проводить школы женского лидерства, женские форумы, тренинги роста личностного потенциала и пр.

- Важное значение имеет продвижение образа женщины-лидера и популяризация наиболее успешных примеров женского лидерства и лучших практик от успешных женщин в политике через СМИ, социальные сети и образовательные программы.

- Женские общественные организации должны сыграть важную роль в продвижении женщин на уровень принятия решений, для чего необходимо всячески поощрять создание новых женских организаций и развивать потенциал уже существующих.

- Гендерные исследования, мониторинг ситуации в сфере соблюдения прав женщин, образовательные программы, направленные на усиление женского потенциала – все эти и другие меры способствуют созданию более благоприятных условий для борьбы с дискриминацией по признаку гендера.

- Для достижения гендерного баланса на уровне принятия решений и в политических структурах необходимо развитие гражданской инициативы самих женщин, приобретение ими опыта политической деятельности, овладение лидерскими навыками.

- Политические партии могут стать одним из важных инструментов расширения политического участия женщин, с помощью которых женщины могут получить доступ к выборной должности и политическому руководству. Международный опыт и результаты исследований показывают, что создание женских партийных фракций или секций для определения женщинами своих приоритетов и выработки собственных подходов к решению общих проблем, может иметь большое значение для продвижения женщин во власть.

- Есть неопровержимые свидетельства того, что избирательная система влияет на количество женщин в законодательных органах, и женщинам-кандидатам легче добиться успеха в странах с пропорциональной избирательной системой. Следовательно, в интересах женщин стремиться к переходу на пропорциональную избирательную систему.

- Согласно мировой практике, институт квотирования является одним из наиболее эффективных механизмов включения женщин в политические процессы. Сравнительное исследование, посвященное присутствию женщин в парламентах стран, где применяются квоты для женщин, показало, что квоты значительно ускоряют процесс вовлечения женщин в политические институты. В странах, где квоты не используются, женщины продвигаются на уровень принятия решений гораздо медленнее, чем в странах, где действует система квот.

- В Закон о политических партиях необходимо включить положение о том, что лидерам политических партий следует активно вовлекать женщин в партийную работу и включать женщин в руководящие партийные органы. Это может создать более благоприятные условия для продвижения женщин в представительные органы власти.

- Наиболее эффективным средством является использование квот в политических партиях. Если политические партии предложат женщинам в своих списках 40-50% в порядке чередования, а не в конце списка, гендерное неравенство может сократиться.

- Важную роль в продвижении женщин должно сыграть гражданское общество. В частности, это может быть отказ в поддержке политическому лидеру, не соблюдающему принципы гендерного равноправия, выход из партий, не поддерживающих принципов гендерного равенства, а также создание новых политических партий и участие в женских движениях. Женщины должны заявить о своей политической воле.

- Успех кандидата на выборах во многом определяется наличием хорошо подобранной команды, четко ориентированной на победу кандидата в избирательной кампании и получение им депутатского мандата. Эффективная работа доверенных лиц кандидата с потенциальным электоратом, наряду с проведением мониторинга для обеспечения прозрачности и справедливости выборов, имеют важное значение для достижения положительного результата.

- Органы власти совместно с гражданским обществом должны предпринять усилия, чтобы противостоять использованию «грязных» политических технологий. Необходимо также проводить серьезный мониторинг СМИ в период избирательных кампаний. СМИ могут сыграть важную роль для популяризации образа женщины-

политического лидера, формирования ее позитивного имиджа и постепенного формирования общественного климата, благосклонного к восприятию женщин-политических лидеров.

Говоря о квотировании, следует заметить, что эта тема широко дискутируется во многих странах мира. Такие дискуссии характерны и для Абхазии. Противники квот считают их дискриминационной и недемократичной мерой, что совершенно неправильно, т.к. современное международное право допускает введение так называемой «позитивной дискриминации». В рассматриваемом контексте, нельзя не учитывать, что данная мера является компенсирующей и носит временный характер.

Некоторые аналитики и эксперты в сфере гендера полагают, что для женщины участие в органах местного самоуправления более приемлемо, чем участие на уровне центральной власти. Очевидно, это объясняется тем, что на местном уровне решаются конкретные практические задачи, связанные с жизненными интересами женщин региона, а также более ясно видны результаты работы депутатов. В этой связи очень важно ознакомить государственных и муниципальных служащих с передовым опытом использования гендерных подходов, существующим на сегодняшний день в ряде стран, добившихся успехов в этой сфере.

Весьма полезно было бы применить инструменты гендерного анализа к различным региональным и секторальным проблемам. В частности, участие женщин могло бы поставить в повестку дня вопросы бюджетной обеспеченности муниципальных образований и содействие развитию малого предпринимательства для женщин. Как отмечают эксперты, важнейшим инструментом государственной гендерной политики является гендерное бюджетирование, представляющее собой совокупность различных инструментов, механизмов и институтов, объединенных общей целью – сделать гендерный подход к управлению обязательным.

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

К сожалению, на сегодня в Абхазии не существует понятия «гендерный бюджет», что не позволяет учитывать интересы различных категорий населения в процессе формирования и исполнения государственного бюджета. По сути дела, гендерный бюджет - это система выделения в государственном бюджете ее социальной составляющей, как и ресурсов на реализацию политики равных прав и равных возможностей по признаку гендерной принадлежности.

Повышение женского представительства на уровне местного самоуправления помогло бы развивать на местах социально-профилактическую деятельность, в том числе и по проблеме домашнего насилия. Отсутствие механизмов реагирования на факты домашнего насилия оставляет жертву наедине со своими проблемами и ведет к нравственному разложению семьи, что представляет серьезную угрозу для общества в целом.

В целом, гендерная политика является эффективным инструментом для повышения социально-экономической защищенности граждан, а также расширения возможностей женщин. Как известно, продвижение гендерного равенства является важной частью демократических принципов управления.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В подлинно демократичном обществе местное самоуправление играет особо важную роль, предоставляя гражданам возможность активно участвовать в жизни своей общины. Не будет преувеличением сказать, что эффективное функционирование местного самоуправления играет решающую роль в обеспечении высокого качества жизни граждан, включая защиту прав человека и прав женщин. Столь необходимые в повседневной жизни каждого человека услуги, как образование, здравоохранение, обеспечение жильем, водоснабжение, канализация, охрана общественного порядка и т.д. могут быть предоставлены, в первую очередь, местными органами власти. Обязательства государства по применению международных норм в сфере прав человека распространяются и на органы местного самоуправления.

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы:

- В сфере местного самоуправления Республики Абхазии существует немало проблем и недоработок. Более внимательное отношение к соблюдению прав отдельного человека или групп граждан могло бы реально повысить качество жизни людей. Проявление безусловного уважения к правам человека и правам женщин будет способствовать повышению качества местного самоуправления, а также повысит уровень удовлетворенности граждан условиями жизни и будет способствовать их более активному участию в жизни своих общин и страны в целом.

- Переход к системе прямых выборов населением территориального образования Главы Администрации будет способствовать повышению эффективности работы системы местного самоуправления и позволит ей действовать более самостоятельно. При этом, целесообразно закрепить в законе четкие требования к кандидатуре на должность Главы Администрации и более точно определить его правовой статус.

- Улучшить ситуацию с соблюдением прав человека и прав женщин могло бы проведение регулярного мониторинга ситуации в этой сфере, что помогло бы выявлять ошибки в проводимой государством политике, как и в системе управления, а также создало бы условия для устранения имеющихся недостатков. Организации гражданского общества, руководство страны и иные заинтересованные лица смогут использовать данные мониторинга, чтобы при необходимости потребовать исправления имеющихся недоработок.

- На данном этапе местные органы власти редко берут на себя обязательства в сфере соблюдения международных стандартов в области прав человека и прав женщин. При этом, следует отметить, что Глава №2 Основного Закона Абхазии, озаглавленная «Права и свободы человека и гражданина», содержит положение о том, что «Республика Абхазия признает и гарантирует права и свободы, закрепленные во Всеобщей Декларации прав человека, в Международных Пактах об экономических, социальных и культурных правах, о гражданских и политических правах, других общепризнанных международно-правовых актах» (Конституция РА, Ст. 11). Таким образом, можно говорить о проблеме в сфере практики правоприменения.

- Органы местного самоуправления могли бы значительно повысить свой авторитет, а также и степень своей эффективности и легитимности, если бы шире привлекали граждан к процессу принятия решений, затрагивающих их приоритетные интересы. Соблюдение прав человека и прав женщин не может быть обеспечено при отсутствии сотрудничества между государством, гражданским обществом и другими заинтересованными сторонами.

- Следует создать благоприятные условия для обеспечения минимального уров-

ня услуг, для реализации принципов социальной справедливости, предотвращения дискриминации, а также для предоставления средств судебной защиты прав, которые подлежат рассмотрению в суде. Особое внимание следует при этом уделять соблюдению прав наиболее незащищенных групп населения – женщин, детей, одиноких пенсионеров, инвалидов и др. На практике именно эти группы населения чаще всего оказываются незащищенными, а их права игнорируются.

- Правозащитники, НПО, СМИ и другие организации гражданского общества могут сыграть важную роль в мониторинге работы местных органов власти, а также наладить взаимодействие с ними, и в первую очередь, в том, что касается защиты экономических и социальных прав граждан. Помимо этого, лидеры гражданского общества могут работать напрямую с местной администрацией над повышением ее квалификации и осведомленности в области прав человека и прав женщин. Правозащитные методики и приемы могут предоставить представителям местных органов власти эффективные инструменты для оценки качества государственных услуг и собственных достижений. Это позволит представителям местной власти улучшить взаимодействие с населением и создаст условия для выполнения ими своих обязанностей в соответствии с высокими стандартами.

Возвращаясь к теме дискриминации по гендерному признаку, следует отметить, что женщины Абхазии постоянно ощущают на себе дискриминацию не только в своей стране, но и со стороны международных институтов, призванных заботиться о соблюдении прав женщин и способствовать развитию женщин, их образованию и повышению гражданской и социальной активности. Если в признанных государствах Южного Кавказа осуществляется целый ряд проектов под эгидой различных структурных подразделений ООН и женских фондов, то территория Абхазии как бы выпадает из сферы их активности, что негативно влияет не только на положение женщин в Абхазии, но и на процесс демократизации и трансформации (урегулирования) конфликта.

Борьба против гендерного неравенства обязательно предполагает активное участие женщин в политическом процессе. Для достижения этих целей женские организации и движения должны предпринимать меры для усиления своего влияния в обществе, создавая институты с целью преодоления гендерного дисбаланса в политике и противодействия процессу маргинализации женщин в сфере принятия решений. Деятельность общественных организаций, направленная на повышение уровня политического участия женщин, может стать эффективным инструментом воздействия на политические институты.

Следует отметить, что латентная дискриминация женщин все еще существует во многих странах, в Конституциях, в которых декларируется равенство полов. И Абхазия в этом смысле не является исключением, т.к. и здесь существуют скрытые барьеры и дискриминация, которые мешают женщинам быть избранными в органы представительной власти и получить справедливую долю политического представительства. Такие выводы позволяет сделать анализ результатов местных и парламентских выборов в Абхазии в последние десятилетия. Среди барьеров на пути женщин в политику - административный ресурс, патриархальные традиции и стереотипы, отсутствие финансовых ресурсов. Очевидно, что преодолеть эти препятствия можно лишь с помощью квотирования. При этом, следует подчеркнуть, что женские квоты ни в коей мере не дискриминируют мужчин, а компенсируют женщинам существование данных барьеров. К тому же, как правило, квоты вводятся временно - как только скрытые барьеры и дискриминация будут ликвидированы, квоты могут быть отменены.

Гендерные квоты в парламенте, правительстве и органах местного самоуправле-

ния представляют собой механизм позитивной дискриминации, призванный способствовать достижению баланса между представителями обоих полов. Во многих странах мира используются гендерные квоты при выборах разного уровня. Существует три вида квот, в зависимости от того, на каком уровне они принимаются: прописаны в Конституции, в Законе о выборах или в уставе политической партии.

Исходя из всего вышеизложенного, можно сформулировать следующие рекомендации по оптимизации деятельности, обеспечивающей введение женщин в политику на уровне муниципальных образований, и соблюдению гендерного баланса в органах муниципального управления:

1. Использование законодательного ресурса. Принятие нормативно-правового акта «О выборах в муниципальных районах и городских округах», содержащего положения об обязательном включении в избирательные списки не менее 30% женщин.

2. Работа с местными органами власти с целью их гендерного просвещения и постепенного искоренения гендерных стереотипов.

3. Работа по формированию кадрового ресурса женщин-управленцев и повышение их профессионального уровня, а также их самооценки, включая проведение тренингов личностного роста и школ женского лидерства.

4. Преодоление скрытых барьеров и латентной дискриминации, которые не позволяют женщинам быть избранными в органы представительной власти и получить справедливую долю политического представительства.

5. Оказание консультативной помощи женщинам-кандидатам на выборах, помощь в формировании имиджа, составлении программ, организации избирательных кампаний.

6. Формирование кадрового потенциала молодых женщин.

7. Создание политически активных самостоятельных женских организаций, ориентированных на продвижение женщин во власть.

## **ПУТЬ, ПРОЙДЕННЫЙ ГРУЗИЕЙ, К СОЗДАНИЮ ПЛОДОТВОРНОЙ ПОЧВЫ ДЛЯ ГЕНДЕРНОГО МЕЙНСТРИМИНГА И ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ**

### **Введение**

Равенство мужчин и женщин одно из основных прав человека и самая важная ценность для грузинской демократии и присоединения ЕС. Для достижения равенства мужчин и женщин недостаточно только неофициальное декларирование и признание на законодательном уровне, необходимо ее внедрение в политические, экономические, социальные и культурные сферы. Несмотря на вложенные усилия для достижения гендерного равенства и прогресса на пути его формального признания, в повседневной жизни равенство мужчин и женщин все еще остается серьезным вызовом, так как реально женщины и мужчины не имеют равных социальных, политических, экономических и культурных прав. В программе развития ООН, в отчете развития человека 2016 года, Грузия, по индексу гендерного неравенства занимает 70-ое место среди 188 стран.<sup>1</sup>

Несмотря на то, что 52% электората Грузии представляют женщины, их участие в принятии политических решений и в процессе разработки политики, по сравнению с мужчинами очень низкое, и тенденция роста очень медленная. По глобальному индексу гендерного неравенства, Грузия по показателям политического участия женщин, занимает 114-ое место из 144 стран.<sup>2</sup> По данным Межпарламентского союза 2017 года, Грузия заняла 123-ое место из 193 стран.<sup>3</sup> В последних парламентских выборах (2016 г.) число женщин парламентариев выросло только до 15% - по сравнению с парламентом 2012 года, где показатель равнялся 11%. По данным 2014 года, участие женщин в парламенте Грузии почти вдвое ниже, чем средние данные мирового масштаба.<sup>4</sup>

Незначительно увеличилось представительство женщин в местном самоуправлении: с 11,6% - в 2014 году - до 13% 2017 году.<sup>5</sup>

Женщины - неотъемлемая часть своих общин, но в принятии политических реше-

---

1 Отчет о развитии человека, 2016 г., программа развития ООН, <http://hdr.undp.org/en/indicators/68606>

2 Отчет о глобальном гендерном неравенстве, 2017г, мировой экономический форум, <http://www3.weforum.org/docs/WEF-GGGR-2017.pdf>

3 Межпарламентский союз, женщины в национальных парламентах, состояние по 1 декабря 2017 г., <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

4 Женщины в Парламенте Грузии, 2017г <http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>

5 Межпарламентский союз, <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

ний на уровне местного самоуправления, по участию мужчин и женщин наблюдается огромный дисбаланс. На сегодняшний день роль женщин в грузинском обществе не соответствует ни их количеству, ни потенциалу лидерства, что у них есть в социально-политической жизни страны.

Несмотря на то, что женщины очень активны и продуктивны в мобилизации членов партии и электората, в проведении кампании поддержки и выискивании денежных средств для мужчин кандидатов, они редко получают высокие должности и редко баллотировались. После того, как заканчиваются выборы и распределены должности, женщин уже не видно. В выборах не происходит выдвижение женщин, как кандидатов и их включение в передовые позиции партийных списков. По итогам последних выборов самоуправления (октябрь 2017 г.), не в одном из пяти самоуправляющихся городов<sup>1</sup> не была избрана женщина на должность мэра города. Только одна женщина выбрана мэром из 59 самоуправляющейся единицы. Все это указывает на недостаточный прогресс гендерного равенства в структурах власти и во всех типах процесса принятия решений. Власть опять прочно находится в руках мужчин и, несмотря на то, что заметен некоторый прогресс, еще многое предстоит сделать, чтобы у мужчин и женщин была равная роль в обществе. В деле участия женщин в политической жизни присутствует целый ряд помех. Женщинам приходится преодолевать разные социальные сопротивления, чтобы выйти на политическую арену. Такое неравенство является результатом социального устройства, которое основывается на целый ряд гендерных стереотипов и существующих подходов в семье, обществе, политических процессах и общественной жизни. Однако, это сферы, где возможна активность для укоренения новых подходов, инициирования структурных изменений.

Местная и региональная власти является уровнем, который ближе всех к народу. Они лучше всех могут бороться с царствующей несправедливостью и внедрить те модели правления, целью которых является создание воистину равноправного общества. Кроме этого, местное самоуправление находится на первой линии предоставления государственных сервисов, что выражается в обеспечении просвещения, здравоохранения, транспортного, санитарного обслуживания, водоснабжения, электроэнергии и безопасности. Это сферы, которые в равной степени значительны, как для мужчин, так и для женщин, и требуют их равного включения и включения женщин в принятии политических решений, а также в местных стратегиях и программах обозначения приоритетов по гендерным перспективам и гендерным потребностям населения.

Внедрение гендерного равенства в Грузии поддерживают несколько международных, донорских и неправительственных организаций. Самыми значительными из них являются агентства ООН, которые включены в совместной программе ООН «Развитие гендерного равенства Грузии». Эту программу осуществляют 3 агентства ООН - агентство развития ООН (UNDP), организация женщин ООН (UN WOMEN) и Фонд населения ООН (UNFPA), при финансовом содействии Международного агентства развития сотрудничества Швеции (SIDA).

Факт, что в последние годы Грузия сделала значительные шаги в создании законодательных основ для достижения целей гендерного равенства и в плане внедрения в местной политике гендерного мейнстриминга.<sup>2</sup> На сегодняшний день,

1 Самоуправляющиеся города, Тбилиси, Рустави (Квемо Картли), Кутаиси (Имерети), Поти (Самегрело) и Батуми (Аджария)

2 Гендерный мейнстриминг - системная интеграция приоритетов и потребностей женщин и мужчин в процессе формирования, оценки и мониторинга политики в целях содействия гендерному равенству, <http://www/nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=term&cd=58ct=6953>

основу гендерного равенства создает конституционная и правовая рамки, институциональные механизмы гендерного равенства и национальный план действия мероприятий по гендерной политике. Однако, прогресс, достигнутый в законодательной и государственной политике по обеспечению гендерного равенства, часто нивелируется из-за их неполного осуществления, внедрения стратегий, связанных с гендером, остается только на уровне декларирования и его тормозят многие факторы. Из этих факторов стоит выделить недостаток практического осуществления и отсутствия разграничения ответственности; недостаток расписанных во времени задач, оценки стартового положения и механизмов последующего мониторинга, во время выполнения взятых обязательств лишняя зависимость от финансовой поддержки доноров, отсутствие во многих сферах разграниченных данных по половому признаку.<sup>1</sup>

Исходя из этого, в первую очередь требуется, чтобы местное самоуправление глубоко вникло в суть равенства, как атрибута хорошего управления, чтобы оно взяло обязательство осуществить национальную гендерную политику и развить нужные навыки и возможности для активных действий.

## **Методология исследования**

Исследование ставит цель - проанализировать институциональные механизмы гендерного мейнстриминга в Грузии на уровне местного самоуправления, выявить слабые и сильные стороны законодательных и стратегических рамок, уточнить внешние и внутренние факторы, которые помогают, или задерживают создание способствующей среды гендерного равенства и внедрение гендерного мейнстриминга на местном уровне. И в конце, исследование дает рекомендации для усиления гендерно-ориентированного местного управления.

Работа основывается на кабинетном исследовании, что подразумевает обзор и анализ законодательства, стратегии, национального плана действия и созданных на национальном уровне других стратегических документов по гендерному равенству, также отчетов разных международных организаций о текущих реформах в Грузии в плане гендерного равенства.

Исследование состоит из четырех глав. В первой главе дается разъяснение, почему придается большое значение местному самоуправлению в внедрении гендерного равенства и насколько важно гендерное равноправие для них. Во второй главе дано обозрение политики и законодательных рамок по гендерному равенству. В третьей главе обсуждается пример пилотного проекта механизмов гендерного мейнстриминга на уровне местного самоуправления. В нем конкретно описано, как формировались и осуществлялись эти инициативы и подчеркнута их влияние как на женщин, так и на мужчин, также на реформирование местного самоуправления в призме гендерного равенства. В четвертой главе подведены итоги в виде общих заключений и предлагаются долгосрочные перспективы и рекомендации для улучшения гендерно-ориентированного местного управления.

---

<sup>1</sup> CEDAW заключительные поправки в четвертом и пятом периодическом отчетах, CEDAW/C/GEO/CO/4-5, 2014 г.

## **Глава 1. Зачем является значительным для местного самоуправления гендерное равенство и реагирование на гендерные вопросы**

Достижение гендерного равноправия является наименее значительной задачей для любого современного общества. Она подразумевает равные видения, равное участие и возможности во всех сферах в общественной и личной жизни как женщин, так и мужчин и ставит целью включение женщин и мужчин в общественную жизнь.

Местное самоуправление - самый близко находящийся государственный уровень для населения и, соответственно, решения, принятые на этом уровне, прямо воздействуют на повседневную жизнь граждан. Большое значение имеет осознание того, что выработанная и осуществленная на месте любая стратегия или программа по-разному влияет на женщин и мужчин, так как женщины и мужчины по-разному взаимодействуют со средой и тоже получают разные влияния от него. Женщины и девушки, во время получения общественных сервисов, встают перед конкретными проблемами и это дает соответствующие результаты с точки зрения планирования и управления городами и селами. Все муниципальные функции, которые влияют на население, следует обсудить по тому принципу, насколько они влияют на потребности и приоритеты женщин и мужчин.

Местные самоуправления, исходя из своей позиции, лучше могут осилить проблемы девушек и женщин, бороться с неравноправием, внедрить партиципаторное, равное и справедливое правление, создать социальную и физическую среду для способствования развития женщин и мужчин.

Гендерный мейнстриминг представляется как официально признанный инструмент для достижения равенства женщин и мужчин, по запросу которого все стратегии и программы должны учитывать, что его допустимое влияние на женщин и мужчин, девушек и парней могут быть разными. Это обосновано мнением о различной роли и ответственности женщин и мужчин, в результате чего у женщин и мужчин разный, часто не равномерный доступ и влияние на процессы принятия решений, на ресурсы, информации, обслуживание и программы в семье и обществе.

Для того, чтобы ориентировать местное самоуправление на гендерный мейнстриминг, и подготовить прочную основу для гендерного равенства, требуется создание определенных условий. В первую очередь, чувствительность руководства местного самоуправления по гендерной тематике и его дальнейшее усиление. Чиновники всех уровней местного самоуправления должны знать, что подразумевает гендерное равенство и какую пользу оно принесет обществу с политической и социально-экономической точки зрения. Если не произойдет повышение компетенции и рост потенциала местной власти по гендеру, при выработке местной политики может произойти пренебрежение гендерной тематикой и перенос на задний план. Кроме этого, политическая воля должна отражаться в конкретных действиях. Декларация без конкретных действий остается на уровне голой риторики, который воспринимается, только как попытка завоевания сердец международных доноров. Значительно - превращение гендерного равенства приоритетным направлением политической повестки дня и мобилизация человеческих и финансовых ресурсов для обеспечения гендерного мейнстриминга в программах и стратегиях местного самоуправления. С этой целью надо создать техническую систему, с помощью которой будут собираться и анализироваться разнарядки по половым дан-

ным, что является значительным делом в выработке таких стратегий и общественных сервисов, которые больше всего отвечают потребностям женщин и мужчин, девушек и парней. Учет приоритетов и реального состояния дел у девушек и женщин в методах и стандартах преподнесения сервисов будет способствовать лучшему планированию сервисов, после чего произойдет улучшение гендерной ориентированности бюджета, рост его эффективности. Например, структуры местной власти, которые будут изучать трудовую деятельность женщин и девушек, предположительно обнаружат, что женщинам приходится нести безвозмездный, неоплачиваемый труд в семье по уходу и заботы по семейному хозяйству, и на себя возьмут в своих семьях и общинах роль «предоставителя обслуживания». Если приоритетным станет забота о детях и предоставления основных сервисов защиты здоровья (например, послешкольные, внеклассные программы для детей, временная забота о пожилых, сервисы семейного обслуживания), этим значительно уменьшится неоплаченная рабочая нагрузка женщин.

## **Глава 2. Правовая и институциональная рамки гендерного равенства в Грузии**

Законодательство гендерного равенства является основой для защиты прав женщин и обеспечения их включенности в политике, что соответствует запросам таких международных обязательств и договоров, какими являются Конвенция о искоренении всех форм дискриминации против женщин (CEDAW), Пекинская платформа действий и цели развития тысячелетия. Кроме этого, в рамках ассоциированного соглашения между Евросоюзом и Грузией (2014 г.), Грузия взяла обязательство - считать гендерный вопрос приоритетным. Повестка дня ассоциирования Евросоюза-Грузии (2014-2016 гг.) была составлена так, чтобы содействовать выполнению соглашения, согласно которому она обязана обеспечить гендерное равенство в политической жизни.<sup>1</sup> В повестке дня ассоциирования отмечено, что Грузия должна обеспечить равное представительство женщин и мужчин в политической и общественной жизни, в том числе в парламенте, в правительстве и в местной власти.<sup>2</sup>

Грузия, как страна, подписавшая документы, защищающие основные права человека, в том числе права женщин, взяла обязательства содействовать гендерному равенству для внедрения гендерных подходов в законодательстве страны, в стратегиях и программах.

Отношение государства к гендерному равенству отражено в 14-ой главе Конституции, которая гласит: «человек с рождения свободен и равноправен перед законом независимо от расы, цвета кожи, языка, пола, религии, политических и других взглядов, этнической и социальной принадлежности, происхождения, имущества и ранга, места проживания».

«Гендерно нейтральная» терминология и общее признание недопустимости дискриминации по половому признаку встречаются почти во всех законодательных актах. Однако, эти общие положения не укреплены нужными законодательными механизмами и конкретными мероприятиями для достижения равноправия. Например, избирательный кодекс Грузии признает равные активные и пассивные политические права

<sup>1</sup> Договор об ассоциировании Грузии-Евросоюза и повестка дня ассоциирования 2014-2016 гг., часть 2.1 политические диалоги и реформы, секция: равное отношение.

<sup>2</sup> Там же, глава 2,7

женщин и мужчин. Хотя, отсутствие конкретных (временных и постоянных) мероприятий, наличие которых сделало бы действенным эти положения, вызывает крайне низкое представительство женщин в избирательных органах».<sup>1</sup>

Прошрое десятилетие стало своего рода разделяющей линией по усилению женщин, что было обозначено разработкой институциональных механизмов и законодательных рамок по гендерному равенству Грузия как страна, подписавшая цели развития тысячелетия (MDG), взяла обязательство к 2015 году достичь 3-ей задачи развития тысячелетия - «содействие гендерному равноправию и усилению женщин» и разработала стратегический план его выполнения, основной целью которого является равноправие в трудоустройстве и равный доступ на всех уровнях политической деятельности и принятия решений. В результате этого были созданы две новые структуры: Совет гендерного равенства Парламента Грузии (2004 г.) и действующая внутри исполнительной власти Правительственная комиссия по вопросам гендерного равноправия.

Совет являлся первым институциональным механизмом, созданным для поддержки гендерного равенства, который ставил целью сбор неправительственных организаций и представителей правительственных структур для обсуждения гендерных вопросов и разработки рекомендаций, что сделало бы возможным активное участие женщин в разработке общественной политики при принятии решений на национальном или местном уровнях.

При интенсивном лоббировании агентств ООН, местных неправительственных женских организаций и Совета гендерного равенства, Парламент Грузии, 27 марта 2010 года, принял «закон о гендерном равенстве». Закон обозначает механизмы и гарантии, которые должны обеспечить равенство в трудовых и семейных отношениях, в сферах образования и защиты здоровья, так же равноправное участие женщин в высших представительных органах. «При реализации прав избрания в представительных органах должны обеспечиваться равные возможности участия представителей обеих полов». По закону, Совету гендерного равенства определен постоянный статус, и он должен осуществить гендерный анализ законодательных актов, разработать рекомендации и представить ежегодные отчеты парламенту.

Для эффективной имплементации закона о гендерном равенстве был разработан национальный план действия (первый план охватывал 2011-2013 годы, второй - 2014-2016 годы, а третий - 2017-2019 годы. Он в стадии осуществления).

Национальный план действия предусматривает сделать конкретные шаги, которые должны обеспечить гендерное равенство в разных сферах жизни - например, гендерный мейнстриминг в сферах образования, защиты здоровья и социального обслуживания; поощрение равного участия мужчин и женщин в экономике, улучшение гендерной статистики, поддержка институционализации гендерных вопросов в процессе государственного бюджетирования, обеспечение равного участия женщин в принятии решений в вопросах миростроения и др.

Правда, закон о гендерном равенстве является очень полезным механизмом для улучшения работы правительства по гендерным вопросам и для обеспечения отчето-обязанности по взятым обязательствам, но его практическое осуществление далеко от желаемого. Существующая разница между законом и реальной жизнью женщин только этими документами не во многом изменяется.

Заинтересованность государства, стать членом Евросоюза содействовала приня-

---

<sup>1</sup> Отчет подготовила неправительственная организация по защите прав женщин в рамках универсального периодического обозрения ООН (UPR), 12 июня 2010 г., стр. 2.

тию антидискриминационного законодательства, которое содержит тему дискриминации по гендерному признаку и при этом широко рассматривает гендерные вопросы. В 2014 году, после горячих дискуссий, был принят закон **Грузии об искоренении всех форм дискриминации (антидискриминационный закон)**. Закон однозначно запрещает все формы дискриминации на основе гендерной идентичности, сексуальной ориентации, цвета кожи, расовой, языковой, национальной, этнической и социальной принадлежности, по половому признаку, беременности и материнству, по семейному положению и по здоровью, по ограниченным возможностям, по возрасту, национальности, происхождению, места рождения или проживания, по вынужденному перемещению, по материальному или социальному положению, религии и вероисповеданию, политической и др. (1-ая и 2-ая статьи). 3-ая статья закона обозначает сферу его действия и гласит, что требования закона распространяется на все сферы действия общественных ведомств, организаций, физических и юридических лиц, но только в тех случаях, если эти действия не регулируются другим правовым актом, который соответствует требованиям и запрету по дискриминации. Правда, этот закон является шагом вперед по защите женщин от дискриминации любого вида, и он может обеспечить эффективное включение в процессах принятия решений, но отсутствие санкций и конкретных защитных механизмов, которые дали бы возможность пострадавшим по половому признаку, обратиться в соответствующие органы, на соответственной юридической основе, является основной причиной, что препятствует эффективному осуществлению антидискриминационного закона.

По пути обеспечения гендерного равенства и усиления женщин одним из прогрессивных шагов являлись законодательные изменения, которые были приняты вскоре **после ратификации Стамбульской конвенции (19 мая 2017 года)**. Изменения и дополнения вошли в закон о гендерном равенстве. Обозначилась роль парламента и правительства в деле обеспечения гендерного равенства. При правительстве Грузии была создана межведомственная комиссия по вопросам гендерного равенства, насилия в отношении женщин и насилия в семье.

Создание межведомственной комиссии и ее сотрудничество с другими национальными структурами ставили целью содействие политике гендерного равенства и повышение ее эффективности. Кроме этого, для эффективного внедрения гендерного равенства на местном уровне, соответствующие изменения и поправки вошли в органический закон Грузии о самоуправлении, в закон Грузии о гендерном равенстве и национальный план действия. Законодательные изменения обозначают создание в сакребуло муниципальных Советов по гендерному равенству и введение должности советника мера по гендерным вопросам, что благодетствует эффективному деянию муниципалитетов в вопросах гендерного равенства и координированной работе с Советом гендерного равенства парламента. Надо отметить, что в 2013 году впервые были созданы Советы гендерного равенства и их пилотирование осуществилось в четырех муниципалитетах Западной Грузии, по инициативе Фонда «Сухуми». После создания Советов гендерного равенства произошел заметный прорыв в процессе гендерной сенситизации работников муниципалитета, в осознании значимости гендерных взглядов в процессе принятия решений. Это подтверждает, что у этого института есть потенциал забрать к себе функции эффективного механизма гендерного мейнстриминга и усиливать позиции женщин при выработке местной политики.

При содействии Женского информационного центра, введение института советника по гендерным вопросам посодействовало назначению советников по гендерному

равенству в 49 муниципалитетах Грузии. В результате активного адвокати́рования женских неправительственных организаций, которые путем законодательных поправок ставили целью институционализацию обеих механизмов, стало реальностью формальная институционализация Совета гендерного равенства в сакребуло и должности советника мера по гендерным вопросам.

Очевидно, что Грузия создала многоплановую законодательную и политическую раму гендерного равноправия, как на центральном, так и на местном уровне. Кроме этого, есть надежда, что осуществленные изменения имеют потенциал - увеличить значение вопросов гендерного равноправия, обеспечить гендерное равенство и упрочить позиции женщин на местном уровне. Вместе в этом, несмотря на существование такой руководящей рамы для местной власти, процесс местного самоуправления не является автоматически гендерно-ориентированным, не происходит равное включение женщин и мужчин, девушек и парней. Еще многое предстоит сделать, чтобы обеспечить претворения в жизни существующих законов и должную работу обеих институтов. Без институциональной прочности, механизмов отчетности и бюджетных обязательств местной власти, оба института могут стать нефункциональной, неэффективной структурой, которые во время принятия решений на местном уровне, не смогут внедрить гендерный мейнстриминг и осуществить желаемые изменения.

## **Глава 3. Создание условий для ориентированной на гендерные подходы местного самоуправления**

В этой главе обсуждается модель гендерно-ориентированного местного самоуправления, внедрение и пилотирование которого осуществилось в Западной Грузии женской неправительственной организацией Фонд «Сухуми». Представлены инициативы гендерно-ориентированного местного самоуправления, что подразумевает разработку политики на основе включения и участия, формированию местных планов действия, финансовую обеспеченность конкретных местных программ, основанных на анализе потребностей женщин. Показан конкретный пример, как может местная власть направить гендерно-ориентированные процессы и активности, как осуществились в практике отдельные компоненты гендерного мейнстриминга.

### **3.1 Изучение практики инициатив гендерного мейнстриминга на местном уровне - пилотирование Гендерных консультативных советов в четырех регионах Грузии**

Культурно-гуманитарный фонд «Сухуми» разработал и осуществил проект «**Гендерные консультативные советы - повышение роли женщин в регионах для социальных изменений**» в четырех городах для Западной Грузии - в Кутаиси, Озургети, Сенаки и Батуми. Это была первая попытка создания эффективных механизмов гендерного мейнстриминга на местном уровне. Идею поддержали Фонд гендерного равенства женской организации ООН и Госдепартамент США в Грузии. Ее осуществление началось в 2013 году и закончилось в 2016 году.

Проект ставил цель - в четырех муниципалитетах Западной Грузии, созданием Гендерных консультативных советов и усилением их возможностей, увеличение участия женщин в местном самоуправлении и в процессе принятия решений. В функции Гендерных консультативных советов входило участие в разработке гендерно-ориентированных программ, стратегиях и бюджетах; мониторинг и оценка проведенной и текущей деятельности муниципалитетов по гендерному мейнстримингу, общение с общинами и оценка гендерных потребностей общества; выработка и лоббирование гендерно-ориентированных рекомендаций и законодательных инициатив для местной власти. Пилотирование Гендерных консультативных советов, что являлось первым институциональным механизмом гендерного мейнстриминга на муниципальном уровне, должно было продолжиться созданием похожих структур в других единицах местного самоуправления и усиление его прочности внесением изменений в соответствующих законах (в Органическом законе Грузии о местном самоуправлении и в законе Грузии о гендерном равенстве)

Для достижения этих целей Фонд «Сухуми» наметил следующие задачи:

- С помощью Гендерных консультативных советов увеличение включения женщин для содействия гендерному равенству;
- Повышение информированности общества и местного самоуправления по значимостью участия общества в установлении гендерного равенства и в принятии решений на муниципальном уровне;
- Мобилизация общин для поддержки включения женщин и адвокатирование гендерно-ориентированных программ и бюджетов;
- Поддержка внесения изменений в национальный план действия Грузии и органический закон Грузии о местном самоуправлении, по созданию гендерных советов в сакребуло городов.

Для укоренения в реальности идеи гендерно ориентированного управления были сделаны следующие шаги:

**Создание Гендерных консультативных советов:** большой рабочий опыт, основанный на взаимодоверительных отношениях с кругами, принимавшими решения и с государственными служащими, высокая репутация и сотрудничество по вопросам гендера дала возможность Фонду «Сухуми», убедить властные круги на местах, чтобы они начали работу в своих муниципалитетах для создания первых механизмов гендерного мейнстриминга. Со всеми целевыми муниципалитетами был оформлен меморандум о сотрудничестве и началась активная работа. Сильной стороной созданных Гендерных консультативных советов являлось стратегическое решение - сделать структуру максимально многоплановой в призме включенности. Членами совета были утверждены представители разных групп населения, в том числе должностные лица, представители гражданского общества, лидеры общин (как среди ВПЛ, так и от местного населения), представители масс-медиа и частного сектора. В каждом совете насчитывалось 15 членов (5 из местной власти и 10 от гражданского общества). Включение представителей разных секторов дало возможность, посмотреть с разных углов на актуальные проблемы местного населения и выискивать эффективные пути их решения.

Включение разных групп (неправительственные организации, частный сектор, журналисты, ВПЛ, лидеры общин) в работе консультативных советов и постоянные консультации с широким обществом значительно усилили голос членов совета и добавили больше значимости их работе. Совместные действия стали значительно эффективными в деле обращения внимания политиков и упрочнения заказа общества.

**Повышение компетенции местных должностных лиц.** Развитие компетенции и навыков местных должностных лиц являлась неразделимой частью программы.

Большая часть активности была сконцентрирована вокруг членов Гендерного консультативного совета, хотя в нем принимали активное участие и некоторые представители местной власти, в большинстве своем - мужчины.

В процессе работы стало ясным, что представители местной власти и высокие должностные лица испытывали нехватку информации и знания в таких вопросах, как: гендерная концепция, значимость гендерного мейнстриминга, гендерно-ориентированная местная власть, гендерное бюджетирование и т.д. Их информированность ограничивалась только понятием того, что изменение среды и стремление страны к Евросоюзу требует увеличения участия женщин в политической жизни. По тематике гендерной ориентированности местного самоуправления было проведено три тренинга, что развило навыки местных управленцев по гендерным вопросам, создало благоприятную почву и дружескую атмосферу между советом и местной властью для сотрудничества и внедрения гендерного мейнстриминга в местной политике.

### **Включение и информирование местного населения в процессе создания политики на местном уровне.**

Посредством информационных встреч с общественностью, в которых участвовали члены Гендерного консультативного совета, лидеры общин (в виде ВПЛ, местного населения и этнических меньшинств), женщины из Клуба избирательниц и журналисты, удалось обратить внимание широкой общественности, выдвигая на передний план вопроса гендерного равенства и иллюстрируя то, как могут общины сработать с представителями местного самоуправления, адвокатируя наиболее проблемные и искать пути их решения.

Во время проекта систематически проводились встречи с представителями общества, большинство которых являлись женщинами. Эти встречи оказались одними из самых успешных компонентов программы, потому что они давали женщинам возможность получить информацию, сделать очевидными свои потребности, предлагать пути их решения членам Гендерного консультативного совета и представителям местной власти. Во встречах обсуждался широкий круг вопросов, среди них - дорожная безопасность учащихся, случай одинокой женщины, которой прекратили выдавать социальное пособие, бродячие собаки, отсутствие рекреационного пространства на улицах, нехватка игрушек в детских садах, недостаточное освещение улиц и дворов и т.д., такой подход эффективно выполнил функцию механизма обмена информацией и установил интерактивные, основанные на подотчетности отношения между обществом и местной властью.

После регулярного обмена информацией между членами совета и представителями общества, Гендерный консультативный совет смог идентифицировать потенциальные проблемы и поработать над ними. Например, в рамках адвокатирующей женщин, было представлено 55 проблемных вопросов, из которых 15 успешно решено. На основе ресурсов общин, Гендерный консультативный совет свои усилия направил на разработку специальных программ для решения существующих проблем. Особое внимание было уделено информированности местной власти, адвокатирующей выделению финансовых ресурсов для этой цели в будущем местном бюджете. Такие встречи давали возможности для совместной работы. Был создан форум, где происходило выдвижение и обсуждение наиболее проблемных вопросов, обмен мнениями и идеями для решения проблем. Более того, это давало возможность участникам форума об-

суждать возможности развития и принимать решения, направленные на удовлетворение потребностей общества.

**Медиакампания:** в результате кампании, направленной на повышение сознания, выдвижение гендерных вопросов и обсуждение гендерных потребностей, работа Гендерных консультативных советов, активизированная тематика большего включения женщин в принятии решений на местном уровне стали гораздо актуальными в деятельности масс-медиа. В местных СМИ прошло много телерепортажей и ток-шоу, радиопередачи, газетные статьи. Были опубликованы материалы с помощью онлайн-публикаций агентства новостей. Сотрудничество с местными СМИ и журналистами стало одним из значительных достижений проекта. Степень включения журналистов определила повышение сознания и распространение достижений Гендерных консультативных советов, а также информированность населения и местной власти по гендерным вопросам и их активное участие.

Стало очевидным, что такие широкие информационные встречи, семинары и медиакампания подтолкнули многих женщин принять участие в выборах, что дало позитивные результаты. Проект, прямо или косвенно (с помощью медиакампании), коснулся женщин-кандидатов и более 42000 женщин и мужчин. На местных выборах 2013 года в сакребуло целевых городов депутатами были избраны 21 женщин, что вдвое превышает количество избранных женщин в 2009 году (всего лишь 10).

Такие результаты могут быть обоснованы ознакомлением с проблемами общин и улучшением работы по их решению при активном действии Гендерных консультативных советов, что очень помогло женщинам-кандидатам в успешном проведении предвыборной кампании, в том числе организацией встреч с представителями разных социальных групп.

### **Оценка гендерных потребностей, гендерный план действия и гендерное бюджетирование:**

Оказалось, что в целевых регионах проекта никогда не проводилось системное и комплексное исследование гендерных потребностей населения - путем консультации и максимального включения, в котором отражались бы существующие проблемы и рекомендации для их решения. Соответственно, муниципальные программы и бюджеты местной власти не были гендерно-ориентированными и не отражали какой-нибудь гендерный подход. Оценку гендерных потребностей впервые провели члены совета. Она включала четыре целевых региона, где были опрошены широкие группы населения, в том числе женщины-ВПЛ, социально незащищенные лица, молодежь, представители этнических меньшинств, члены Клуба женщин-избирательниц, гендерные эксперты и представители неправительственных организаций.

Результаты оценки легли в основу не только изучения гендерных потребностей населения, но и стала хорошей платформой для выработки политики и являлись данными, основанными на доказательствах для требования финансирования от местной власти. Она стала всеобъемлющим документом, которая была разработана при широким включении и консультациями.

Правда, не все проблемы, выявленные исследованием потребностей, и предложенные пути их решения были полностью отражены в местных программах и бюджетах, но многие из них были учтены. По следам исследования в муниципалитетах был разработан гендерный план действия. 53% рекомендаций, выработанные по иссле-

дованиям потребностей, были отражены в местных программах и планах. В целевых местах начались и осуществились 20 гендерных проекта. Из них 16 были софинансированы Фондом «Сухуми», а 4 полностью профинансированы местным управлением (в Озургети).

Фонд «Сухуми» разработал методологию гендерного анализа местного бюджета и оценки гендерных потребностей и с помощью тренингов подготовил членов Гендерного консультативного совета и соответствующих представителей местной власти для ее применения в практике. Участие в тренингах и оценка потребностей значительно повысило навыки и знания местных должностных лиц и членов совета, изменило направление их мышления с гендерной точки зрения, что очевидно отражалось в интеграции гендерно-ориентированных планов с местными программами и бюджетами. Фактически, это был первый случай в Грузии, когда местная власть утвердила гендерный план действия и в местном бюджете выделила финансовые ресурсы для реализации предложенных вопросов. Это можно считать самым значительным достижением проекта. Правда, выделенная для членов Гендерного консультативного совета сумма по гендерным вопросам мизерная, но «Гендерно-ориентированное бюджетирование» официально появилось в документах сакребуло на 2015-2016 гг. по регулированию и планированию, и это является важным шагом вперед.

**Неформальная сеть** Гендерных консультативных советов, созданная вместе с муниципалитетами, бесспорно вывела Гендерные консультативные советы на широкую арену, как модель гендерного мейнстриминга для других регионов Грузии. Хотя местные муниципалитеты и раньше общались друг с другом на каком-то уровне, но им не хватало соответствующего сотрудничества и коммуникации. Подписанием меморандума о сотрудничестве и создании сети, Фонд «Сухуми» связал друг с другом муниципалитеты и Гендерные консультативные советы, и углубил сотрудничество между ними. Он дал возможность муниципалитетам не только тесно сотрудничать друг с другом, но и вместе включаться в разработку плана действий гендерного равенства. Надо отметить, что созданные в рамках пилотной программы, Гендерные консультативные советы стали примером для других муниципалитетов и местной власти. Несколько других муниципалитетов тоже выразили сильный интерес к внедрению этого опыта. Разные региональные структуры Имерети часто обращались с просьбой к Фонду «Сухуми», оказать помощь в создании Гендерных консультативных советов. Несмотря на то, что проект окончен и Фонд «Сухуми» не получил надлежащую поддержку для более широкого распространения успешных механизмов гендерного мейнстриминга, он добровольно продолжает делиться опытом и оказывает помощь человеческими ресурсами муниципалитетам, которые на местах создают гендерные советы.

На уровне местной власти созданием такого институционального механизма, каким является Гендерный консультативный совет, пилотный проект значительно содействовал формированию законодательной рамы. Пилотирование этого механизма привело на национальном и местном уровне, в потребности интенсивных изменений в правовой базе и были разработаны конкретные рекомендации и изменения в соответствующих законах и регуляциях. Осуществление отмеченных мероприятий показало, что Гендерные консультативные советы имеют мощный потенциал, чтобы укоренить в местном самоуправлении участие женщин и местного населения и их взаимосоотрудничество. Этим содействовать усилению женщин и обеспечить гендерно-ориентированное местное управление. Правда, в реальной жизни существует много вызовов, которые мешают Советам гендерного равенства действовать эффективно и тормозят

гендерную ориентированность местной политики. Эти факторы будут более подробно освещены в следующей части.

## **3.2. Существующие институциональные возможности и вызовы для внедрения гендерного мейнстриминга на местном уровне**

Законодательные изменения, которые были осуществлены благодаря активности и адвокатирувания женских неправительственных организаций, создали благоприятные условия для поднятия Гендерных консультативных советов на более высокий уровень, что выражалось внесенными изменениями в соответствующие законы. Закон о гендерном равенстве и Органический закон Грузии о местном самоуправлении однозначно требуют создание Совета гендерного равенства во всех административных единицах Грузии, что должен обеспечить систематическую работу в муниципалитетах по гендерным вопросам.<sup>1</sup> Согласно новым изменениям, состав, статус, функции и полномочия советов обозначается регламентом сакребуло муниципалитета, и положением муниципальных Советов гендерного равенства, который утверждает соответствующий сакребуло.

Кроме этого, назначение должностного лица, ответственного за вопросы гендерного равенства (далее - советник по гендерным вопросам) может обеспечить сотрудничество между сакребуло (местный совещательный орган) и правлением (местная администрация). Согласно закону, мэр назначает советника по гендерным вопросам, который является ответственным по гендеру в соответствующих мэриях и правлениях. Он обязан сделать уведомление на любое проявление дискриминации на территории муниципалитета и подготовить соответствующие рекомендации по ее искоренению. Советник по гендерным вопросам назначается или освобождается по приказу мэра в соответствии с законом о публичной службе.

Следует ожидать, что советник по гендерным вопросам установит связи и будет содействовать сотрудничеству между Советами гендерного равенства и кругами администрации муниципалитета, принимавшими решения.

Несмотря на очевидный прогресс в реформировании законодательных и институциональных рам, еще остается ряд помех и вызовов, что может замедлить устойчивую работу существующих механизмов гендерного мейнстриминга. Для решение этой проблемы в будущем потребуется больше внимания и комплексные усилия.

Согласно последним изменениям, в законе Грузии о государственных служащих, наем советников и персонала любого типа, который оказывает техническую помощь должностным лицам местной власти, должен происходить на основе оформленного договора, и они не могут считаться государственными служащими.

Отмеченный раздел прямо касается должности советника по гендерным вопросам, так как лица, которые назначены на эти должности, в свое время прошли конкурс на должность государственных служащих. Выбор на них пал на основе этого конкурса, но после внесения изменений они потеряли статус государственного служащего. Отмеченное обстоятельство повлияло на их состояние, так как они не только в служебной иерархии, но значительно ухудшилась их зарплата, что конечно, понизил мотивацию этих людей.

<sup>1</sup> Закон о гендерном равенстве (2010), раздел 13. Обеспечение гендерного равенства органами местного самоуправления.

Финансовая зависимость от центрального бюджета не позволяет местному самоуправлению провести более последовательные подходы при разработке местной и региональной политики и при решении гендерных проблем. Из полного дохода самоуправляющихся единиц, только 5% составляют местные доходы. На сегодняшний день, выглядит очень ограниченной возможности для привлечения дополнительных ресурсов по устойчивому развитию, в том числе в мобилизации ресурсов общин и частного и общественного партнерства. При осуществлении Национального плана гендерного равенства, **всеобщая зависимость от внешних источников финансирования (доноры)** никак не содействуют планированию и осуществлению гендерного мейнстриминга.

Дефицит времени у членов Совета гендерного равенства, что обусловлено тем, что на них возложены и другие обязательства, также ограниченность опыта и навыков по поиску ресурсов, не дают возможность ожидать значительную финансовую поддержку. Кроме этого, поиск ресурсов для предложенных проектов и активизации вовсе не входит в обязательства членов Совета гендерного равенства. Соответственно, надо заострить внимание на планирование прочного финансирования для осуществления предложенных советом политики и реформ.

На институциональные и кадровые возможности сильно влияют такие политические факторы, как выборы. После проведения новых местных выборов, в местной власти и сакребуло произошли соответственные структурные изменения, в результате чего были назначены новые члены Совета гендерного равенства, которые не владеют достаточным знанием по гендерным вопросам.

Кроме этого, по требованию соответствующих законов, для назначения на государственную службу, все кандидаты должны проходить экзаменационный конкурс и аттестацию,<sup>1</sup> а детальная проверка конкурсной тематики показала, что в экзаменах и тестах нет гендерных вопросов. **Для получения должности на государственной службе от кандидатов не требуется знаний гендерной тематики.** В служебных требованиях потенциального кандидата не является обязательным знание таких вопросов, как гендер, гендерный мейнстриминг, разработка гендерно-ориентированной политики.

Надо отметить, что в процессе реформирования государственной службы, на бюро государственной службы Грузии были возложены обязательства посредством тренингов поднять квалификацию госслужащих по следующим направлениям: единство и этичность, управление человеческими ресурсами, лидерство, управление проектами, электронное управление и другие приоритетные направления. Хотя, в тренингах не включены гендерные вопросы. Поэтому, гендерная сенситизация служащих местного самоуправления, проведение для них тренингов по вопросам гендера, к сожалению, всецело зависит от поддержки неправительственных организаций и доноров, что в долгосрочной перспективе не содействует прочному приведению в действие механизмов гендерного мейнстриминга на местном уровне. Фонд «Сухуми» подготовил и предоставил рекомендации правительственным структурам, в том числе, персоналу аттестационной комиссии местной власти, Бюро государственной службы, парламенту Грузии и офису общественного защитника, чтобы произошло включение гендерной тематики в квалификационных требованиях к госслужащим и в письменных экзаменах/тестах. Обязательно, на национальном и региональном уровне, более активное участие кругов, принимавших решения в выработке и осуществлении стратегии, на-

<sup>1</sup> Закон Грузии о публичной службе, см. <http://matsne.gov.ge/ka/document/view/28312>

правленной на упрочнение и обновление механизмов гендерного мейнстриминга и Совета гендерного равенства. Также значительно, чтобы для новых институциональных механизмов парламент утвердил рамки стандартной компетенции и выработал инструкции для деятельности.

**Двойные обязанности членов Совета гендерного равенства и их загруженность.** Члены совета гендерного равенства выбираются из местных госслужащих, у которых есть и другие обязанности, и их включение в деятельность совета требует от них дополнительного времени и усилий. Они могут быть связаны с новой деятельностью, что требует определенного времени для развития таких компетенций, как знания и навыки для гендерного анализа, гендерно-ориентированное планирование и бюджетирования и т.д. Не до конца определен статус совета и его членов, как должно произойти их органическое включение в сфере своей ответственности и в формате деятельности так, чтобы не перекрыли их функции. Этот вопрос очень важен и кажется обязательным его обсуждение в будущем, чтобы уменьшить загруженность местного персонала.

**Недостаток поддержки от доноров и отсутствие горизонтального подхода:** Парадоксально, но, когда у женских неправительственных организаций накопился значительный опыт в вопросах гендерного равенства и политического усиления женщин, наметилось уменьшение внимания от доноров. Главным вызовом, который препятствует достижению значительных результатов в вопросах политического усиления женщин и гендерного равенства, является скудность ресурсов, выделенных от сообщества доноров. Кроме этого, некоторые доноры работают фрагментно и краткосрочно. Большинство проектов, профинансированные донорами, подразумевают краткосрочную и немасштабную проектную деятельность, где часто происходит приостановка успешного начинания на пол пути. Например, могут на определенном этапе профинансировать весьма значительный и жизненный проект, но не поддержать его продолжение на следующем этапе для последующего развития, улучшения и распространения достижений.

Кроме этого, доноры, как правило, партнерами выбирают небольшое количество неправительственных организаций, большинство которых расположены в столице, и редко пытаются расширить круг партнерства в регионах. Такой подход, когда дело касается работы с местной властью, не только значительно ограничивает нужные активации в конкретном географическом ареале, но и принижает накопленный опыт в разных региональных группах женщин. У женских региональных организаций, которые владеют опытом, знаниями, информацией о состоянии дел на местах, имеют прямой, ежедневный контакт с бенефициарами, пользуются их доверием и, соответственно, могут достичь ощутимых результатов, иметь более долгосрочное влияние на существующее на местах положение, нет достаточной поддержки, что препятствует их деятельности и мешает изменению существующего положения.

**Недостаточное участие и недостаточное общественное требование и заказ граждан в разработке политики на местном уровне,** чтобы местная политика стала гендерно-ориентированной. В марте 2013 года была принята стратегия децентрализации и развития местного самоуправления, которая ставила целью увеличение участия граждан в решении местных проблем. Этот подход отражен в новом Органическом законе Грузии о самоуправлении, который был принят в 2014 году. Ко-

декс самоуправления учитывает новые формы участия граждан во время принятия решений на местном уровне. По закону, участие должно произойти двумя путями. Первый: губернаторы (управляющие) должны пройти консультации на уровне сел, чтобы подготовить и обновить планы действия. Второе: муниципалитеты должны создать советы гражданских советников, 1/3 которого должны составить представители гражданских организаций, с которыми должны проходить консультации по вопросам муниципального бюджета, планирования местных программ, инфраструктурных и социальных проектов.<sup>1</sup> Несмотря на такие возможности, не заметно участие граждан в процессе принятия решений и в местных программах не происходит учет гендерных видении. Надо применить еще больше усилий, чтобы эти механизмы стали более эффективными. Подключение Советов гендерного равенства к Советам гражданских советников сделала бы возможным установление режима постоянных консультаций с представителями местной власти и взаимосвязи с широкой общественностью. Их совместное деяние может стать более эффективным в плане направления внимания кругов, принимающих решения к гендерным вопросам и по демонстрации валидности к социальным требованиям.

Недостаточное участие женщин в политике и отказ на внесение квот в системе выборов в Грузии, являются дополнительными и значительными факторами, которые в течение последнего периода являются помехой в укоренении гендерного равенства и гендерно-ориентированной политики. Усиление женщин в политической жизни за последние годы стали предметом активных дебатов. С 2014 года начинаются горячие дискуссии в Грузии о применении системы квотирования. Этому содействовала активная работа рабочей группы политического участия женщин в Грузии, которая была создана по инициативе местного гражданского общества и международных организаций. Она активно адвокатировала внесение изменений в избирательном кодексе Грузии - об установлении обязательных партийных квот в парламенте Грузии. Надо отметить, что 8 марта 2015 года движение женщин Грузии (неформальное объединение женщин, которое насчитывает 600 женщин-активистов), в 25 городах страны провела акцию «Больше женщин в парламенте», для поддержки обязательного квотирования партийных списков<sup>2</sup>. 68% населения Грузии поддерживает установление парламентского гендерного квотирования.<sup>3</sup> Так что, требование изменений в системе выборов и обязательного квотирования в Грузии достигли беспрецедентного уровня. Но, несмотря на требование общественности, на этом этапе ни правящая коалиция «Картули оцнэба - Демократическая грузия», ни Единое национальное движение не выражают официальную поддержку к принятию системы квотирования и дискуссии по вопросу гендерного квотирования не превышают рамки комитетного слушания.

За последнее время развывшиеся события принесли новую волну изменений, когда законодатели из трех парламентских партий, в том числе правящая «Картули оцнэба - Демократическая грузия», Европули Сакартвело и Единое национальное движение выразили поддержку к обязательным гендерным квотам на конференции, которая состоялась в Тбилиси в декабре 2017 года. Если закон будет утвержден, он узаконит обязательные квоты для женщин, что увеличит в Парламенте Грузии и сакребуло (муниципальные советы) число женщин. Законодательное предложение подразумевает внесение принципа, который означает, что в парламентских и муниципальных выбо-

1 Органический закон Грузии - кодекс местного самоуправления, 2014 г., раздел 85-85'

2 Общественный вещатель Грузии, 8 марта 2015 г. См. <http://1tv.ge/news/view/87076.htm>

3 Там же

рах кандидаты - мужчины и женщины в партийных списках будут размещены поочередно. Согласно закону, если полномочия члена парламента или сакребуло прекратится раньше срока, его место займет кандидат того же пола. Было объявлено, что предполагаемая дата принятия закона будет весна 2018 года. Верится, что введение системы обязательного квотирования приведет больше женщин на позиции принятия решений и соответственно, в планировании политики и выработке программ будут больше отражены гендерные видения и соображения.

В настоящее время законодательство Грузии учитывает финансовую заинтересованность для тех партий, которые введут больше женщин в партийные списки. В частности, если 30% партийного списка составят женщины, и они будут разделены среди каждой десятки кандидатов, бюджетное финансирование этих партий увеличится на 30%.<sup>1</sup> Такая добровольная инициатива включения женщин в списки породила обозначенный эффект в местных выборах 2014 года, но в общем это не принесло ощутимых результатов, что подтверждает то, что введение обязательного квотирования остается единственным путем для решения проблемы низкого представительства женщин в политике.

## **Глава 4. Заключение и рекомендации**

Несмотря на прогресс в деле создания законодательной и стратегической рамы, еще многое надо сделать, чтобы достичь гендерного равенства, разработать на местах гендерно-ориентированную политику и сформировать гендерно-сенситивную местную власть. Гендерный мейнстриминг - это процесс, который требует систематическую и долгую работу в направлении институциональной прочности местной власти, механизмов подотчетности и бюджетных обязательств. Иначе, существует риск того, что эти механизмы станут нефункциональными и неэффективными. Значительно, усилить сотрудничество между механизмами гендерного равенства местной власти и неправительственным сектором, ведомств и организаций как на вертикальном, так и на горизонтальном уровне.

Общее заключение по активизации разных факторов с целью усиления женщин и установлению гендерного равенства на местах, заключается в том, что они носят недостаточный и фрагментичный характер; не существует стабильного, долгого и регулярного сотрудничества между городами и муниципалитетами, в том числе между теми заинтересованными сторонами, которые стремятся улучшить на местах гендерное равенство. Во многих общинах неправительственные организации были как раз первыми, кто начал защищать права женщин, и они по сей день продолжают активность по усилению женщин во всех общинах. Хотя, у них мало ресурсов и поддержки, чтобы осуществить очевидные изменения.

Гендерный мейнстриминг не может заменить политику власти по вопросам гендерного равенства. Гендерное равенство и гендерно-ориентированная политика являются взаимодополняющими стратегиями и на них надо смотреть в общем ракурсе, хотя решение того, что надо сделать, зависит от имеющихся данных. Разработка эффективной политики продолжение владения информацией, в котором подразумеваются конкретные данные в существующем контексте о состоянии женщин и мужчин, девочек и мальчиков. Такая информация используется для выработки политики, с помощью

<sup>1</sup> Органический закон Грузии о политических объединениях граждан, разд. 30 (71) см. <https://macne.gov.ge/ka/document/view/28324>

которой должна производиться предоставление государственных сервисов и социально-экономическое развитие, решение проблем, касающихся равноправия, вопросы местного значения и непредвиденные ситуации. Должны существовать стратегии гендерного равенства, данные и статистики по тематике гендера. Для внедрения в практику этих стратегий надо создать соответствующие механизмы и инструменты, должна осуществляться подготовка людей, включенных в этот процесс – путем проведения тренингов.

**На основе общих заключений, полученных в результате анализа, рекомендованы следующие действия для получения ощутимых результатов:**

### **1. Повышение сознания широкого общества о значении гендерного равенства**

1.1 надо повысить сознание о гендерном равенстве в разных группах населения (напр., в местной власти, в политических партиях, в организациях гражданского общества, в СМИ, среди педагогов, социальных работников, в частном секторе и т.д.), с учетом перспективы формирования социально справедливого общества. Это возможно с помощью следующих действий:

- Кампания по повышению гендерного сознания;
- Проведение тренингов, приспособленных к специфике разных заинтересованных сторон;
- Общественные дебаты - с участием представителей разных заинтересованных сторон;
- Публичная презентация успешных достижений местных женщин и успешных примеров для общественности в различных областях (предпринимательство, политика, искусство и т.д.)

1.2 Все заинтересованные стороны (правительство, политические партии, общественные учреждения, организации гражданского общества, СМИ) должны приобретать знания об измерениях и условиях существующего гендерного равноправия. Правда, некоторые из них хорошо знают аспекты гендерного неравенства, но для большинства «полная картина» остается неясной. Достижение этого возможно с помощью следующих мероприятий:

- Соответствующие тренинги, или модули тренингов, которые будут предоставлять факты о состоянии женщин и мужчин в разных измерениях (политическом, экономическом участии, благосостоянии, образовании, социально-политическом участии и др.)
- Количественные и характерные исследования всеобщего гендерного неравенства или ее конкретного аспекта, отчет о которых будет преподнесен заинтересованным сторонам;
- Общественная презентация разных аспектов гендерного неравенства.

### **2. Институциональное усиление и развитие возможностей местной власти, особенно Советов гендерного равенства**

2.1. Должны периодически проводиться тренинги по вопросам гендерного мейнстриминга среди местных госслужащих и разработать комплекс механизмов гендерного мейнстриминга для использования на местном уровне.

2.2. Надо создать онлайн-курсы по гендерным вопросам и гендерном мейнстриминге и размещать их на веб-странице Совета гендерного равенства Парламента Грузии. Прохождение курсов должно стать обязательным для всех госслужащих, в том числе для представителей местной власти. Курсы должны содержать следующие модули:

- Международное и национальное законодательство и политические рамки;
- Основная концепция, на чем основывается гендерное равенство и гендерный мейнстриминг;
- Институциональная и стратегическая архитектура гендерного мейнстриминга на местном уровне;
- Надлежащие методы и процедуры для мониторинга гендерного равенства на местном уровне;
- Методы и процедуры на местном уровне для обеспечения гендерного мейнстриминга в процессе выработки политики, правовых инструментов и бюджета;
- Оценка влияния местной политики в призме гендерного равенства.

2.3. Бюро публичной службы должно взять на себя ответственность, что для госслужащих проведет на местах минимум три тренинга в год по вопросам гендера и гендерного мейнстриминга, в том числе по гендерно-ориентированному бюджетированию и о гендерном плане действий;

2.4. Общее знание гендерных вопросов должно стать приоритетным требованием в местной власти при комплектовании кадров:

- Необходимо разработать черту компетенции, четкое рабочее описание для потенциальных кандидатов: что должны включать гендерные вопросы и общие принципы гендерно-ориентированного управления;
- Конкурсная тематика кандидатов должна содержать гендерные вопросы;
- Во время проведения интервьюирования должны быть приглашены эксперты по гендерным вопросам, чтобы был выбран лучший кандидат для данной должности.

### **3. Формализация стандартов сбора данных**

3.1. Необходимо разработать и утвердить методологию сбора данных и руководствующие инструкции для анализа ситуации;

3.2. Надо обозначить роль членов Совета гендерного равенства в процессе сбора данных и подготовить их, чтобы они могли проанализировать ситуацию с гендерной точки зрения;

3.3. Надо разработать регуляцию, директиву или меморандум, который обозначит механизм подачи информации от муниципалитетов в национальное агентство, какой является служба статистики Грузии;

3.4. Местные и национальные статистические службы должны быть в курсе того, что советы гендерного равенства заняты сбором данных и установить прямые связи с этими службами;

3.5. Необходимо основать эффективную систему сбора данных, которую можно использовать во всех муниципалитетах.

**4. Разработка на местах гендерного плана действия, чтобы обозначить задачи, приоритеты и увеличить гендерное ориентирование муниципалитетов, улучшить состояние по гендерному равенству.**

**5. Местные планы должны соответствовать национальной стратегии, хотя они должны разрабатываться с учетом местной специфики. При разработке плана действия должны учитываться мнения членов Совета гендерного равенства, гендерных советников из местных общин, экспертов и других заинтересованных сторон.**

6. Кроме механизмов осуществления, в плане должны обозначаться точные индикаторы для мониторинга достижения прогресса и создавать систему регулярной отчётности для следующего вмешательства.

7. Гендерно-ориентированное бюджетирование должно быть регулярным. Для этого обязательно, чтобы бюджетное планирование основывалось на гендерно ориентированном анализе и оценке гендерных потребностей населения.

8. Институционализация партнерства и сотрудничества между муниципалитетами должно происходить оформлением меморандума взаимосотрудничества между Советами гендерного равенства.

9. Обязательно создание сети Советов гендерного равенства и ее усиление по всей Грузии. В координации с Советом гендерного равенства парламента и с помощью аппаратов губернаторов, сеть соберется ежеквартально, или хотя бы дважды в год, чтобы поделиться мнением о существующих вызовах и достижениях прогресса; сеть может стать основным и решающим фигурантом в осуществлении гендерного мейнстриминга на местном и региональном уровнях.

10. В процессе принятия решения, параллельно с такими существующими механизмами участия граждан, как: консультативные советы граждан, публичные слушания и встречи с населением, надо поощрять активное участие граждан в формировании политики.

11. Местные должностные лица должны включать гендерных экспертов и женщин на всех этапах создания политики. Советы гендерного равенства, советники по гендерным вопросам должны включаться во всех этапах планирования, чтобы любая программа была проанализирована в гендерной призме.

#### **12. международные организации и доноры:**

- должны осуществить долгосрочное и последовательное инвестирование, чтобы неправительственные, в том числе женские, организации смогли расширить масштабы удачных инициатив для дальнейшего развития;

- должны увеличить финансовую помощь для женских неправительственных организаций, которые работают для внедрения гендерного равенства и гендерного мейнстриминга; больше фокусироваться на поддержку региональных организаций, особенно тогда, когда дело касается работы с местными муниципалитетами.

- поддерживать и содействовать проведению более частых встреч, семинаров и конференций в столице Грузии и в регионах по вопросам гендера и гендерного мейнстриминга.

## **ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ - МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ - ГЕНДЕРНАЯ ПОЛИТИКА, ГРУЗИЯ**

### **1. Введение**

Грузия, после объявления независимости, четко обозначила свое стремление в Евросоюз, что само по себе означает не только имплементацию европейской политики, но и, с использованием нужных механизмов и ресурсов, осуществление законодательных реформ, чтобы достойно выполнить взятые международные обязательства.

Со дня объявления своего стремления к евроинтеграции, Грузия сделала значительный шаг в направлении гендерного равенства и защиты прав женщин:

- При парламенте Грузии был создан совет гендерного равенства;
- В 2010 году был принят закон Грузии «О гендерном равенстве»;
- Разработан план действия, в который в соответствующий период вносятся изменения;
- В мае 2016 года внесено изменение в законе Грузии «О гендерном равенстве»,

которое учитывает создание муниципальных советов гендерного равенства.

Это неполный перечень законодательных изменений, но, несмотря на всеобщую декларированную политическую волю и законодательную базу, в Грузии пока все еще существует гендерный дисбаланс, не только в центральных ведомствах, но и на местном уровне.

Еще многое предстоит сделать для полного гендерного равенства и неограниченной реализации женщинами мировых стандартов своих прав и свободы.

Во многих случаях «хороший закон» не дает хорошие результаты, потому что к закону не приспособлены соответствующие механизмы выполнения, которые не дадут возможность государственному чиновнику, руководителям политических процессов приспособить закон к себе.

Например: «Национальный план действия обеспечения гендерного равенства» выявил основные гендерные проблемы и поставил стратегические цели, но не был конкретизирован механизм бюджетного обеспечения, что дал возможность госчиновникам уйти от выполнения этого задания. Соответственно, наибольшая часть плана осталась на бумаге.

Здесь же следует отметить, что внедрение гендерной политики обязательно не только на центральном, но и на местном и региональном уровнях, так как в регионах проявляется больше потребностей. Поэтому очень важно сформировать на местах порядок для гендерной политики, то есть децентрализовать государственные функции, что создаст более гибкие возможности для решения выявленных проблем на местах.

Исходя из этого, целью этого исследования является: оценка политических, правовых и других барьеров, которые мешают участию женщин в процессах принятия решений; рассмотрение процесса децентрализации самоуправления, как средства ре-

ализации приоритетов и потребностей женщин и мужчин; оценка-анализ ожидаемых угроз, положительных и отрицательных сторон принципов децентрализации; методом использования примеров Европейских стран, разработка инструментов мониторинга процесса децентрализации, с учетом гендерной проблематики.

## **II. Политика гендерного равенства - результаты и вызовы.**

### **Роль и значение неправительственных организаций**

Грузия сделала значительные шаги в направлении гендерного равенства и защиты прав женщин. Здесь правомерно отметить усилие тех неправительственных организаций, которые выдвигали и выдвигают гендерные вопросы. Хотим привести несколько примеров: результатом тесного сотрудничества Культурно-гуманитарного фонда «Сухуми» и Гендерного совета Парламента Грузии (который тогда возглавляла вице-спикер Парламента Манана Кобахидзе) на базе четырех муниципалитетов (Кутаиси, Сенаки, Озургети, Батуми) прошли апробацию Гендерные консультативные советы, на основе которых позже были внесены изменения в «Законе о гендерном равенстве».

В результате творческой работы Женского информационного центра в муниципалитетах появились специалисты по вопросам гендера.

За последние годы также провела большую работу Сеть гендерного равенства, где объединены представители средств массовой информации и неправительственные организации, которые занимаются проблемами женщин.

Усилиями этих и ряда других организаций, работающих по вопросам гендера, создавались и создаются специальные механизмы на местном уровне, рассчитанные на долгосрочную перспективу, осуществляется учет гендерных компонентов в местном бюджете, внесение изменений в гендерной политике по рекомендациям, полученным в результате гендерных исследований.

В 2016 году было проведено исследование в рамках проекта «Гендерная политика и Евроинтеграция - опыт стран Вышеграда для стран Восточного партнерства». (Спонсор - Вышеградский фонд, исполнитель - Фонд женщин-предпринимательниц). В исследовании включены работы как грузинских исследователей, так же примеры Украины и стран Восточной Европы (Венгрия, Словакия, Чехия и Польша).

Это не только аналитические статьи, но еще и заключения и рекомендации. Исследование издано и переслано правительственным структурам, высшим учебным заведениям и библиотеке президента.

Когда гражданское общество помогает государству в укоренении демократических институтов, а государство своими действиями старается усилить разные гражданские группы и это не одноразовая акция, а рассчитано на долгосрочное сотрудничество, только в таком обществе возможно достижение намеченной цели. Именно такое сотрудничество стало предпосылкой изменения в законе о гендерном равенстве, который является не какой-то неапробированной поправкой ведомства, или парламента, а проверенным опытом, полученным в практике результатом. Если бы не этот факт, закон не был бы таким точным, учитывающим все нюансы.

Эта поправка обязала местную власть, внести изменения в своих обязательствах, с учетом распорядка дня гендерной политики.

Внедрение подходов гендерного равенства в формировании государственной и местной политики, все еще требует немалых усилий. Актуализацию проблемы неравноправия женщин и мужчин подстрекает множество социально-экономических про-

блем, накопленных за эти годы, которые политическим сектором, большей частью общества воспринимаются, как более значительные проблемы все еще недостаточно осмыслены.

Гендерный мейнстриминг, то есть системная интеграция гендерных параметров в процессе формирования, осуществлении и оценки политики определяет эффективность значения любой политики.

Внедрение гендерных подходов, то есть видение различных потребностей и проблем, учет видения и опыта разных групп общества является само по себе весьма значительным и способствует осуществлению политики, основанном на социально чувствительном общественном интересе. Самое главное - включение женщин в формировании и осуществлении этой политики, чтобы женщина предстала не как второсортная персона, а как создатель и участник политики, так как: «Что делается для меня, но без меня, это не будет полезным для меня».

### **III. Децентрализация и гендерная политика - расширение прав и возможностей женщин**

Согласно кодексу самоуправления и другими законодательными нормативами, суть деятельности местного самоуправления заключается в осуществлении и содействии равноправия. Он должен определить на обозначенной территории план действия с реальными возможностями и уточнением периода; обеспечить информированность общества и прозрачность своей деятельности; включение общества в разработку плана действия и в случае его корректировки; включение широких масс в процесс принятия решения; повышение сознания общества; изучение потребностей всех групп и реагирование на них (в том числе по вопросам гендера).

Указанные принципы способствуют осуществлению демократических принципов, а принцип гендерного равенства является одним из самых главных принципов в демократизации страны.

Так как наша страна стремится в пространство Евросоюза, мы должны хорошо знать те принципы, которые являются фундаментом и ценностью для местного самоуправления, то есть в основном принципе децентрализации, деконцентрации и субординности.

#### **а) Децентрализация**

В Грузии существует три уровня управления государством: центральное (национальный), региональное (автономный, краевой) и местное самоуправление. Каждая государственная структура занята соответствующей деятельностью в процессах управления государством, что производится распределением прав и обязанностей, то есть осуществлением процесса децентрализации.

Децентрализация, в свою очередь, включает в себя 3 компонента: политический, административный и фискальный.

#### **Что представляет собой каждый из них?**

- политическая децентрализация означает выборы представительного органа на местах, которые принимают политические решения (законодательный орган);
- административная децентрализация означает передачу широких полномочий на всей муниципальной территории, органам самоуправления (исполнительный орган);
- фискальная децентрализация - выдача и управление нужными финансовыми ресурсами для осуществления самоуправления.

## **б) Деконцентрация**

Институты центральной власти на территории местного самоуправления осуществляют формирование и управление своих представительств, с целью сближения с населением (то есть, оказания своих услуг на местах). Они не представляют независимое юридическое лицо и проводят единую государственную политику. Таковыми являются, например, агентство развития государственных сервисов министерства юстиции, национальное агентство государственного реестра и др.

## **в) Субридиарность**

то есть включенность в процесс принятия решений низких уровней правления.

Что касается этого принципа, он требует усовершенствования, так как он отличается от такого принципа, как деконцентрация и вызывает как положительную характеристику, так и весомую критику.

Видный европейский политик Жак Дюлор выразил такое мнение: во всех системах федерального устройства, в таком как европейское общество, принцип субридиарности постоянно противоречит механизмам превышенных полномочий, что вызывает излишнюю перегрузку центральной власти.

В предыдущей части мы обсуждали как основные принципы самоуправления, так и основные принципы осуществления самоуправления. Исходя из этого, можно заключить, что полная децентрализация может решить множество проблем в грузинской реальности. Децентрализация создает и укрепляет дополнительные уровни демократического участия, географически сближает народ и власть, так как чем короче дистанция между гражданами и центром, принимающим решение, тем ближе формы сотрудничества - взаимосвязь, взаимодоверие. Проблема, которая проявляется на месте, оперативно на месте же и решается, а это повышает настрой социальной солидарности в обществе, принятие решений по ситуации и ее прозрачность.

Децентрализация управления может нейтрализовать целый ряд противостояний, которые при запоздалой реакции, может перерасти в опасные конфликты. Центральная система оперативно может заглушать местные интересы и противостояние, но это будет силовое решение, которое не решит проблему, не может влиять на причины возникшего конфликт, и не может осуществить социальную интеграцию.

Централизация признает единение только «сверху», а децентрализация основано на единении «снизу» и максимально содействует решению местных проблем на месте. Это требует меньше времени и ресурсов.

Вместе с этим мы должны знать не только положительные стороны принципа, но и предполагаемые вызовы, так как требование абстрактной децентрализации может создать угрозу государственному порядку. Децентрализация должна осуществляться в определенных рамках, чтобы не поощрять государственную дезинтеграцию.

В децентрализованной системе особенно актуально, с одной стороны, прозрачность принятия решения и проблема общественного контроля над управлением, и с другой стороны, что не менее проблематично, нехватка соответствующих квалифицированных кадров, так как в децентрализованной системе у власти местного самоуправления, по сравнению с центральным уровнем, есть больше возможностей нейтрализовать гарантии открытого, прозрачного характера политики: медиа и общественный контроль, а неквалифицированные кадры могут сделать неэффективным внедрение принципов децентрализации. Правда, искоренение этой проблемы сполна возможно осуществлением программы переподготовки госслужащих.

Когда говорим о принципах децентрализации, мы имеем в виду увеличение возможностей осуществления гендерной политики в Грузии.

Несмотря на то, что законодательство Грузии признает равноправие женщин и муж-

чин, своими политическими, гражданскими и культурными правами, на самом деле замечается низкий уровень участия женщин, как в политической, так и в экономической и социальной сфере.

У женщин, 52,3% населения Грузии, нет поддержки и соответствующих ресурсов, чтобы активно включиться в гражданскую активность и политическую жизнь страны.

Это происходит не потому, что женщины-лидеры и женские организации работают плохо. Все это результат, с одной стороны, низкого уровня образования и информированности общества, с другой стороны, того, что у власти нет ярко выраженной политической воли. Поводом для этого является то, что еще в 2002 году, в парламент Грузии были внесены 2 самостоятельные заявки - о принятии квотирования, как временного механизма продвижения женщин.

Не одна из них не получила ни отзыва, ни поддержки. Точно такая судьба постигла инициативы разных групп в 2008 и 2013 годах. В результате таких подходов за последние два десятилетия количество женщин в представительных органах редко превышало 10% (в парламенте Грузии: 1991 г. - 6,8%; 1992 г. - 5,6%; 1995 г. - 7%; 1999 г. - 6,4%; 2003 г. - 9,4%; 2008 г. - 5%. Немного улучшилось в 2012 году - 11,3% и в 2016 году - 16%). При таких показателях не удивительно, что Грузия занимает 124-ую позицию из 193 стран по политическому участию женщин.<sup>1</sup>

В свое время принцип децентрализации, по передаче функции и ресурсов, во многих странах изменил политический и институциональный контекст гендерного равенства.

Внедрение принципов децентрализации принесет результат, если его упрочат не только функциями, но и соответственными ресурсами.

От этого будет зависеть, насколько качественно будет осуществлен в жизни изменение в Законе о гендерном равенстве, который вошел в силу в мае 2016 года. Изменение гласит: «Сакребуло муниципалитета, для обеспечения системности и координированной работы совместно с Советом гендерного равенства Парламента Грузии, создает муниципальный совет гендерного равенства, состав, статус, функции и полномочия которого определяется регламентом сакребуло и положением муниципального совета гендерного равенства, который утверждает соответствующий сакребуло» (13-ый раздел закона. Пункт 1.1).

До этого изменения в законе у местного самоуправления не было этой обязанности и оно старалось проявлять меньше инициатив, оправдываясь отсутствием соответствующего закона и «директив сверху». На сегодня закон принят, но если его не упрочить финансовыми средствами, он безрезультатно останется на бумаге.

«Гендерное равенство» сегодня уже не оскорбительный термин, как это было совсем недавно, но и на сегодня не воспринимается как обязательное мероприятие, когда вокруг столько проблем. Поэтому требуется повышение знаний по вопросам гендерного равенства, как в обществе, так и у представителей политических партий, которые заняты в правительственных структурах, чтобы осознать - гендерной политикой определяется не только уровень демократии, она является уровнем мышления и показателем уровня жизни. Включение женщин в грузинскую политику, учет видения женщин в экономике и политике страны, обязательно изменит культуру и качество жизни.

Несмотря на то, что на местном уровне в некоторых муниципалитетах функционируют Советы гендерного равенства (который создан на основе изменения в законе), существует должность советника по гендерным вопросам, в обязанности которого входит гендерный мейнстриминг, содействие участия женщин в процессах планирования и принятия решений. Остается еще много вызовов, которые выявлены анализом существующей практики

<sup>1</sup> Правовое состояние женщин и гендерное равенство - информация доступна на веб-странице - <http://www.ipu.org/www.classif.htm>), последнее посещение 15 марта 2017 года)

в Грузии. Ассоциация молодых юристов Грузии провела исследование в рамках проекта «Права граждан - принимать участие в процессе принятия решений по общественным финансам на местном уровне» (поддержано Евросоюзом в проекте фонда Европы «Сотрудничество для прозрачности бюджета: гражданский мониторинг государственных расходов в Грузии») и упрочняет нашу позицию, что скудные финансовые средства мешают самоуправлениям на месте справиться с проблемами, не говоря уже о дополнительных средствах, которые нужны для осуществления гендерных принципов.

- Включение общества в процесс управления прямо пропорционально качеству децентрализации управления. Как раз централизованная система управления исключает включение граждан в процесс принятия решений и, несмотря на правовые гарантии, приобретает формальный характер;

- Несмотря на целый ряд изменений, органы самоуправления, в течение нескольких лет стояли перед немалыми проблемами. Существующая система не обеспечивала адекватное и эффективное предоставление общественного обслуживания гражданам в процессе принятия решений.

- Ограниченные полномочия и возможности самоуправления, решать актуальные для населения вопросы, влияло на безопасность граждан и органов местного самоуправления. Оказалось, в условиях скудных финансовых ресурсов и отсутствия компетенции, в целом ряде направлений, самоуправление было бессильно влиять на улучшение степени благосостояния граждан, низкий уровень информированности и ограниченные возможности самоуправления в течение многих лет мешали активному включению граждан в процесс принятия решений;

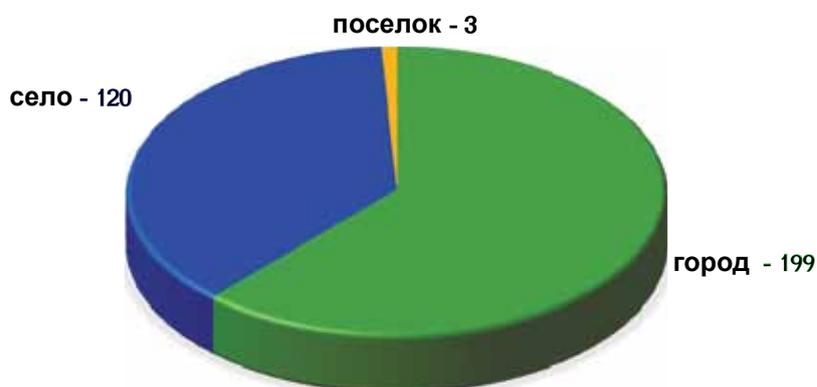
- В ответ этим вызовам, значительная часть новой волны реформы местного самоуправления было уделено внедрению новых механизмов включения граждан в процесс принятия решений на местном уровне и создании возможностей реального участия граждан. Это стало возможным усовершенствованием дополнительных механизмов в кодексе самоуправления о включении граждан. Правда, до этого периода не произошла его эффективная имплементация.

Предметом интереса являются результаты опросов, которые четко показывают включение и настрой граждан.

### **Результаты исследования:**

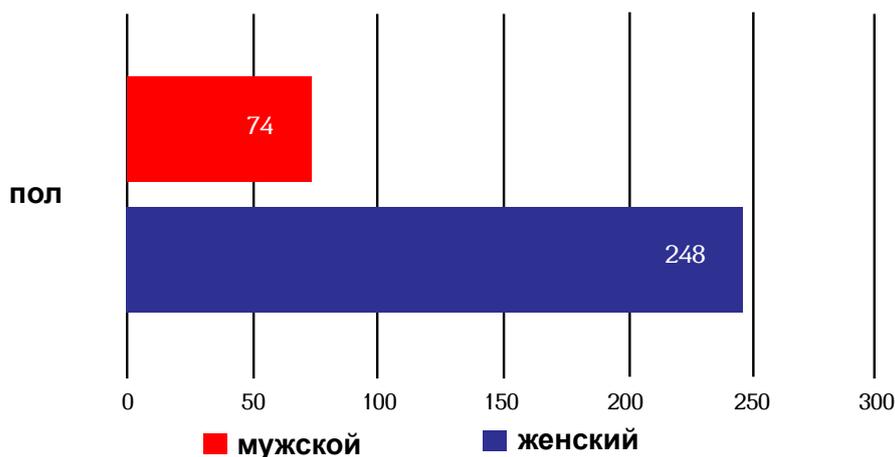
В исследовании приняли участие 322 респондента. Из них 199 жители города, 120 - села и 3 - поселка. Для организации предметом интереса являлась гендерная и возрастная композиция участников.<sup>1</sup>

### **Количество опрошенных в городе, в селе и поселке**

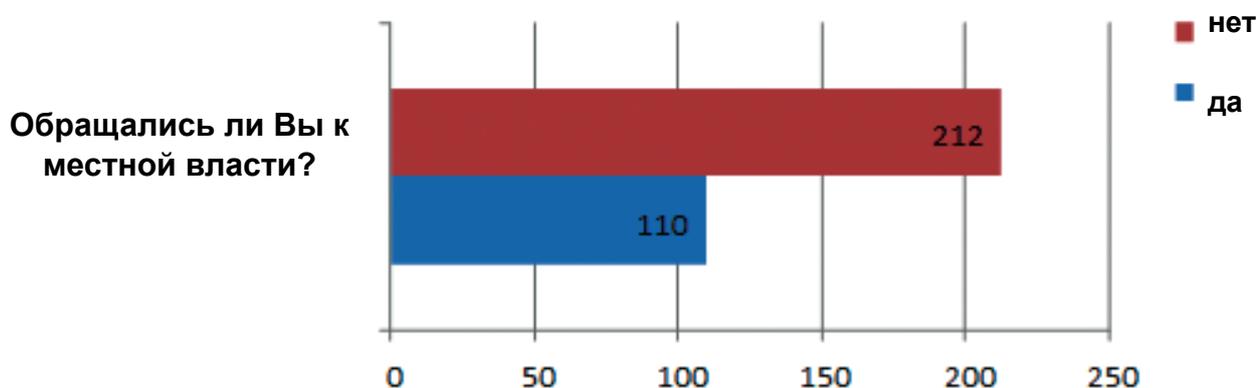
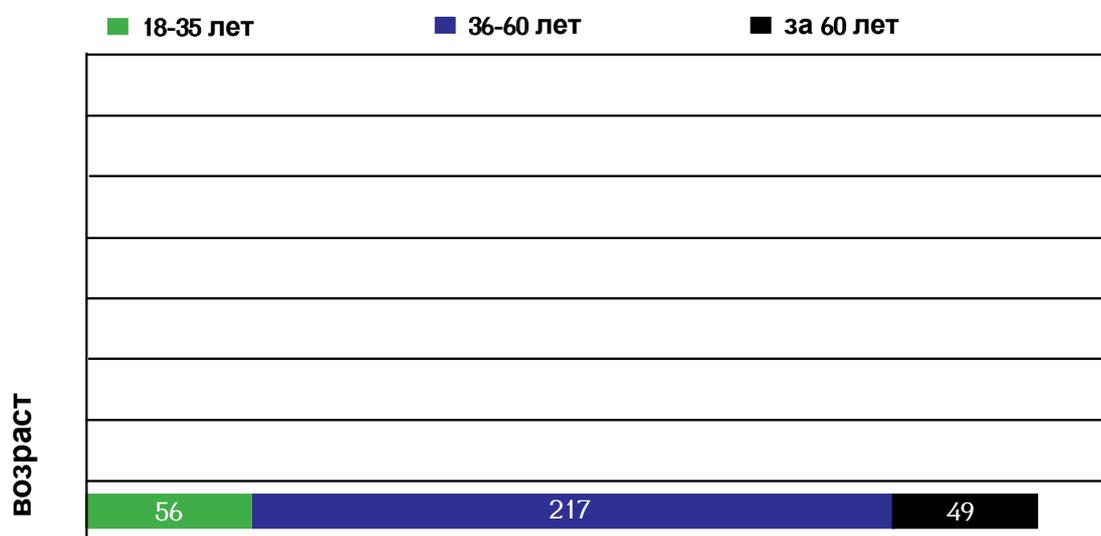


<sup>1</sup> Используются результаты исследования Ассоциации молодых юристов Грузии (2016 г.)

### Гендерная композиция опрошенных

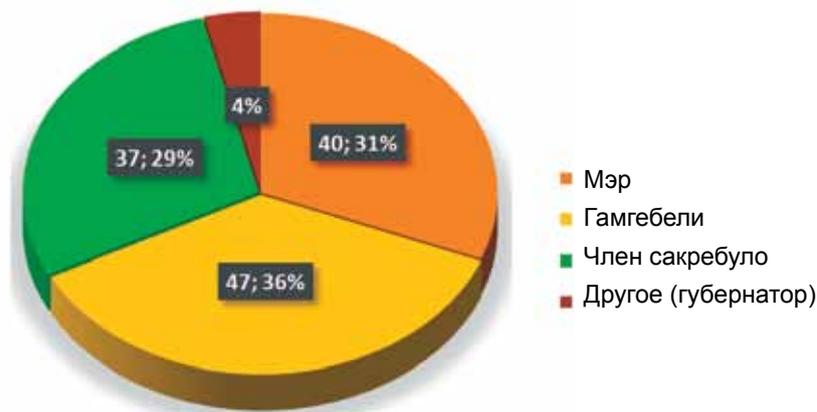


### Возрастная группа



На вопрос, обращались ли они к представителям местной власти и конкретно к кому, только 110 опрошенных ответили положительно. Чаще они отвечают, что обращались к гамгебели муниципалитета.

### К какому представителю самоуправления обращались?



Что касается вопроса - какому представителю самоуправления обращались, большинство респондентов называют получение социального пособия.

### К представителю местного самоуправления обращались



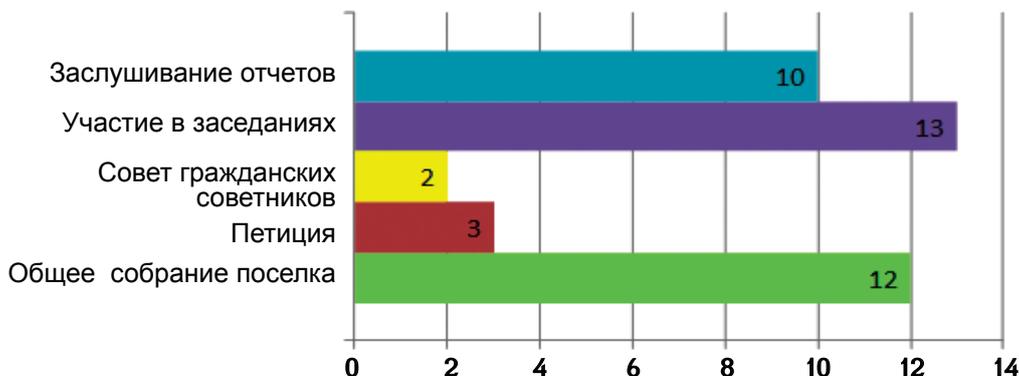
На вопрос, слышали или нет о механизмах включенности граждан и какие эти механизмы, ответили только 98 респондентов. Чаще всех называли общее собрание.

### Из перечисленных механизмов включения, о какой Вы слышали?



Что касается вопроса, принимали или нет участие в процессе принятия решений и с помощью какого механизма, ответили только 40 респондентов и таким механизмом было названо - заседание сакребуло.

### Принимали ли Вы участие в процессе принятия решений на местном уровне и через какой механизм включения?



Как выясняется из материалов исследования, несмотря на то, что органы местного самоуправления стали более публичными и открытыми, включенность населения в их деятельности пока еще не высока, и при наличии проблем она проявляется во встречах с руководством тех служб, которые могут оказать им помощь. В большинстве своем, это социальная помощь. Что касается участия в процессе принятия решений, только 40 респондентов (из 322 опрошенных) ответили, что присутствовали на заседаниях сакребуло.

Исходя из этого, можно заключить, что, с одной стороны, органы самоуправления не очень заинтересованы публичностью своей работы, не стараются привлечь граждан, чтобы вместе принимать решения - как и на что потратить бюджетные средства, чтобы принести больше пользы обществ. С другой стороны, сами представители общества, часто не могут осознать, что они тоже обязаны проявлять активность и вынуждать органы самоуправления принять к сведению их потребности.

**Поэтому в каждом муниципалитете нужно разработать стратегию для сближения позиции общества и самоуправления, объединения усилий с использованием метода «включенного бюджетирования» в планировании бюджета.**

## **IV. Местное самоуправление, «Включенное бюджетирование» - с учетом гендерных факторов**

Основные функции местного самоуправления обозначает «Кодекс местного самоуправления» и включает в себя две основные функции:

1. Предоставление местных сервисов населению;
2. Близость с населением.

Обе функции зависимы друг от друга.

Предоставление сервисов - это обеспечение предоставления ежедневной потребности местному населению; что касается близости с населением, это многокомпонентная функция и подразумевает ежедневный контакт самоуправления с населением – официальные и неофициальные встречи. Но эти встречи требуют не только волю

официальных лиц, но, в частности, активность и заинтересованность населения общественной жизнью своего региона. Между населением и местным управлением необходимо установить партнерские отношения. Одним из способствующих факторов считается «включенное бюджетирование».

Прежде, чем перейти к этому фактору, можно обсудить существующие механизмы включения граждан в Грузии. «Закон о местном самоуправлении» был принят в 1997 году, был улучшен в 2005 году. По сравнению с законом 1997 года, в нем было заложено больше форм участия граждан. В 2009 году были приняты изменения в законе - появилась отдельная глава (X<sup>1</sup>), которая касается участия граждан в осуществлении самоуправления и подразумевает то, что у граждан есть право участвовать не только в заседаниях сакребуло, но в установленном порядке участвовать также в заседаниях комиссии сакребуло.

Несмотря на существование этого закона, эффективная имплементация его остается на бумаге, так как граждане почти не пользуются этим правом.

Когда мы говорим об участии граждан в бюджетном процессе, подразумеваем, что при их включении должен формироваться бюджет, в первую очередь, они должны определить - где и как должно местное самоуправление расходовать для народа народные средства. «Включенное бюджетирование» является одним из принципов, который отвечает на вопрос - кто управляет народными средствами и как оно расходуется.

Суть «включенного бюджетирования» заключается в следующем: на составление бюджета местное управление объявляет «конкурс идей», принимать участие в котором может любой человек, в том числе и молодежь, чтобы представить свое обоснованное предложение, как по части бюджетных средств, так и по списку поддерживающих.

Далее комиссия рассматривает эти предложения и принимает соответствующие решения. Процесс прозрачный и публикуется на сайте местного самоуправления.

Этот принцип дает возможность, учитывать в бюджете «гендерный бюджет». Это не разделение бюджета, а гендерные аспекты в бюджетном процессе.

Как работает этот принцип в странах Евросоюза, в Чехии и Польше, и какие у него положительные стороны, показан в следующей главе.

## **V. Международный опыт децентрализации и гендерная взаимосвязь**

Исследование, которое было проведено в 2016 году в странах Восточной Европы (Польша, Чехия, Словакия, Венгрия), дало ясную картину, какой путь прошли эти страны в контексте евроинтеграции: борьба с гендерными стереотипами, содействие общественной и политической активности женщин, разработка стратегий, принятие стратегии гендерного равенства, последующая европеизация политики гендерного равенства, разработка механизмов поддержки гендерного равноправия, механизмы включения граждан в осуществлении местного самоуправления. Кроме законодательных регуляций, в этих странах существует несколько политических документов, которые обозначают широкую стратегию государства для увеличения включения. Ярким примером является муниципалитет «Прага 10», где у нас была возможность познакомиться с процессом его работы.

Несмотря на то, что вообще не было упомянуто гендерное бюджетирование, на

лицо был пример «открытого управления», когда муниципалитетом осуществлялся «Включенное бюджетирование», что дает гражданам возможность, принять участие в процессе - как потратить местный бюджет. Вышеупомянутая модель дает населению, в том числе женщинам, возможность фактического участия в принятии решений, а муниципалитет обязан отразить их мнения в бюджет. Как нам объяснили, проекты, представленные в «Праге10» женщинами, финансово обоснованы и пользуются поддержкой широкого общества и более целесообразно, поэтому большая часть профинансированных проектов представлена женщинами.

Что касается примера Польши: так называемое включенное бюджетирование подразумевает решения, принятые гражданами и для местной власти является обязательным. Это означает то, что разные административные единицы местной общины сами решают, где и зачем потратить часть бюджета, который предназначен для них.

Что более значимо, местное самоуправление имеет обязательство консультирования и для этой цели ими создаются консультативные и инициативные группы.

Здесь же хочется упомянуть апробированные Фондом «Сухуми» Гендерные консультативные советы, в состав которого входили как представители структур местного самоуправления, так и неправительственные организации и представители общества. Именно эта система обеспечила успех работы Гендерных консультативных советов. Но жаль, что в законодательный акт это не вошел, как обязательный принцип.

Модель «включенного бюджетирования», как было показано, дает населению возможность принимать решение. Она прозрачна и основана на отражении в бюджет мнении граждан и соответственно, способствует гендеризации бюджета, так как женщины получают право неограниченного участия в этом процессе. Надо учитывать факт, что внедрение «включенного бюджетирования» возможно, когда у местного самоуправления есть финансовая независимость.

Это важный компонент для достижения реальных результатов. Необходима как политическая культура (здоровые дебаты, культура достижения соглашения между гражданами); надлежащая организация и управления процессом – оснащение соответствующими навыками как гражданское общество, так и и самоуправление; включение экспертов, распространение правильной информации и определение правильных ожиданий в населении; необходимая аргументация решений и учет других значительных нюансов.

## **VI. Мониторинг процесса децентрализации -**

### **с использованием соответствующих инструментов**

Для того, чтобы определить критерии процесса мониторинга децентрализации, в первую очередь, надо создать реальную возможность для местного самоуправления, чтобы осуществить свои обязанности, принятые на основе законодательных актов:

- Необходимо просвещение чиновников по единой унифицированной программе, с учетом европейского опыта в сфере управления;
- Пересмотр обозначенных законодательных процедур (пересмотр сроков составления и принятия бюджета);
- Финансовую независимость местного самоуправления;
- Создание партнерских отношений между самоуправлением и местным населением, достижение консенсуса, как разделить бюджетные средства;

- Создание бюджета с учетом гендерных аспектов методологией гендерного бюджетирования, которая будет основана на популяризации и имплементации принципов «включенного бюджетирования».

Исходя из вышеуказанного, мониторинг децентрализации, с учетом гендерной проблематики, должен включать в себя:

1. Финансовое обозрение бюджетных приоритетов - создание «включенного бюджетирования»;

2. Включенность местного самоуправления и населения;

3. Достижение договора после обсуждения;

4. Ответности местного самоуправления в бюджетировании и на всех этапах его выполнения;

- обозначение сроков проведения мониторинга;

- ознакомление широкой общественности с результатами мониторинга.

## **VII. Заключение и рекомендации с учетом гендерных аспектов в процессе децентрализации**

Несмотря на то, что грузинское законодательство соответствует высоким стандартам Евросоюза:

- не выработаны усовершенствованные механизмы осуществления этих законов, что мешает решению проблемы;

- местные муниципалитеты, в большинстве случаев, не готовы осуществить изменения, внесенные в закон, потому что не до конца информированы о реформах и путях его осуществления;

- у муниципалитетов нет соответствующих финансовых средств для разработки и внедрения стратегии гендерной политики;

Для того, чтобы осуществить органами местного самоуправления интегрирование гендерного мейнстриминга, необходимы:

- Кампания, способствующая повышению сознания, как местной власти, так и широких слоев населения;

- Проведение образовательных программ, связанных с гендерным бюджетом;

- Изучение - внедрение опыта стран Евросоюза по «включенному бюджетированию» с целью включения широкого общества в муниципалитетах.

## **Использованные источники**

### **Нормативные акты**

1. Органический закон Грузии, 24 августа 1995 г.;
2. Органический закон Грузии «Кодекс местного самоуправления», 5 февраля 2014 года;
3. Органический закон «О местном самоуправлении» 16 декабря 2006 года;
4. Закон Грузии «Бюджетный кодекс Грузии» 2009 год;
5. Руководящие принципы организационного устройства местного самоуправления (публикация проекта - «Институциональный анализ органов местного самоуправления Грузии», «Синерджи группа»);
6. Стратегия Евросоюза для сотрудничества с гражданским обществом Грузии, 2014-2017 годы (стратегия утверждена представительством Евросоюза и посольствами стран Евросоюза), 21 июля 2014 года;
7. Руководящие принципы гендерного равенства, 2013 год;
8. Гендерный мейнстриминг (практичный учебник для государственных служащих) 2014 год, ЕСМІ, UN Women;
9. Включенное бюджетирование. Ассоциация молодых юристов Грузии;
10. Европейская хартия местного самоуправления. Страсбург, 15 октября 1985 года (ратифицирован №515 II постановлением парламента Грузии, 16 октября 2004 года)
11. «Почему децентрализация?» мнения Гия Хухуа (Барберский университет) 02.11.2012 год;
12. Правовое состояние женщин и гендерное равенство, 2016 год.

## **ГЕНДЕРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ - РЕАЛЬНОСТЬ И ВЫЗОВЫ В ГРУЗИИ**

### **Аннотация исследования**

Настоящее исследование направлено на реальное отражение уровня гендерного бюджетирования на местном уровне в Грузии, на выявление существующих вызовов, для разработки рекомендаций и содействия адвокатирувания гендерного мейнстриминга в местном управлении.

В работе использован метод кабинетного исследования: изучение и анализ отчетов, документов, исследований, которые связаны с политикой гендерного равноправия.

Следует отметить, что в Грузии изменения в плане гендерного равенства, может в недостаточно высоком темпе, но интенсивно осуществляется. Это касается и укоренения принципов гендерного бюджетирования как на центральном, так и на местном уровне.

В стране на политическом уровне признано, что гендерное бюджетирование является обязательным механизмом для осуществления гендерного равенства, который обеспечивает равное распределение государственных ресурсов, но на практике это не до конца реализуется. В государственных планах действия по вопросам гендерного равенства отражается необходимость внедрения гендерного бюджетирования. Но по заключениям как государства, так и местных и международных организаций видно, что проведенная деятельность не характеризуется интенсивностью и координированностью. По результатам проведенного государственного мониторинга, а также по полученным информациям от экспертов гендера, местных и международных организаций, ответственных лиц по гендеру, становится очевидным, что существуют разные причины, в связи с чем вопрос продвигается медленно: недостаточное гендерное образование, недостаточные финансовые ресурсы для проведения исследования потребностей, низкая возможность обмена опытом и информацией; частая смена персонала в учреждениях, в том числе тех людей, которые являются ответственными по вопросам гендерной политики, дефицит квалифицированных специалистов гендерного бюджетирования; так же недостаточные ресурсы местных неправительственных организаций, что способствовало бы мультиплицированию местного опыта; низкий уровень мотивации кадров местного самоуправления, чтобы пройти консультации у экспертов и в заинтересованных организациях; неясность или смутность соответствующих директив от вышестоящих органов; ненадлежащий статус и позиционирование лиц, которые ответственны за гендерные вопросы на местном уровне, что ослабляет их влияние и доверие общественности, также отсутствие методологической и институциональной помощи по гендерному равенству от ответственных институтов (парламентский совет гендерного равенства, межведомственная комиссия).

В связи с отсутствием соответствующих механизмов не выполняются государственные решения. Например, решение Министерства финансов - в программах, которые связаны с гендерными вопросами, одним из индикаторов оценки программы выделить индикатор гендерного аспекта программы.

Не использован хороший ресурс: из цепочки реализаций гендерной политики выпадает губерния (краевая администрация, которая по другим вопросам надлежаще сочетает в себе функции координатора).

На местном уровне, по вопросу внедрения практики гендерного бюджетирования, слабо используется местный институциональный механизм - Совет гендерного равенства. Причина - ненадлежащая квалификация, низкий уровень финансовых ресурсов и отсутствие возможности методологического усиления.

Рекомендации по результатам исследования включают в себя вопросы для гендерного бюджетирования и гендерного мейнстриминга: с учетом того, что в организациях государственных структур обязательство за оперативный процесс возложено на чиновников разного уровня, особое внимание надо уделить повышению их гендерной компетентности (например, вопросы гендерной компетенции работников финансовых и юридических служб).

Вопросом особенной важности является внедрение практики местных исследований, в том числе гендерных потребностей, изучение бюджета самоуправления, с учетом аспектов гендерного равенства в проект бюджета. В этом вопросе необходимо как повышение квалификаций персонала муниципалитета, также тесный контакт с квалифицированными неправительственными организациями, перманентный режим консультаций.

После узаконения местного совета гендерного равенства, что является однозначно позитивным явлением, есть опасность, что он приемлет только декларативный характер. Чтобы избежать подобное, необходимо усиление институциональных механизмов - достижение институционального и методологического усиления Советов гендерного равенства, непрерывная коммуникация с парламентским Советом гендерного равенства, внедрение координационной функции в аппарате краевой администрации.

В последних проектах плана действия государства появилась задача внедрения платформы тесного сотрудничества с местными муниципалитетами, что невозможно достичь без тесной связи с квалифицированными неправительственными организациями, экспертами, с гражданскими группами, международными донорами. Следует уделить особое внимание координационной функции тех структур, на кого возложена прямая ответственность за гендерно-сенситивную политику на местном уровне. Особенно - Министерства регионального развития и инфраструктуры, которое, в отличие от других вопросов, не выполняет руководящую функцию в гендерной политике.

Желательно создать механизмы, которые обеспечат контроль выполнения решений государства. Например, решение Министерства финансов - в программах, связанных с сенситивными гендерными вопросами, одним из индикаторов оценки выделить индикатор гендерного аспекта программы. Для этого необходимо, в тех муниципалитетах, где еще не внедрена практика программного бюджетирования, своевременно внедрить принцип программного бюджета, который создает хорошую почву для перехода на гендерное бюджетирование.

В процессе внедрения принципа гендерного бюджетирования, следует учесть участие в процессе гражданского сектора, неправительственных организаций, общественных групп, частного сектора, экспертов отрасли. Местные неправительственные организации должны иметь права использовать бюджетные ресурсы местных и цен-

тральных ведомств и принимать участие в осуществлении местной социальной политики, внедрении новых сервисов, чтобы государственная социальная политика стала более гибкой, эффективной и гендерно-ориентированной.

## I. Предисловие

*«На первый взгляд, бюджет представляется, как гендерно-нейтральный политический инструмент. Но политики не должны считать, что налоги и государственные затраты одинаково влияют на женщин и мужчин, так как они, как правило, занимают различные социальные и экономические позиции» (Изабелла Баккер, профессор политологии, Йоркский университет, Канада)*

Для стран, которые объявили безповоротный курс интеграции в евро структурах, очень важно внедрение таких реформ, которые приблизят страну к достижению этой цели. Одна из этих реформ - реформа местного самоуправления по бюджетной децентрализации, по распределению разных полномочий территориальным единицам и другим направлениям. Для реформы самоуправления очень важным является учет гендерных факторов, в частности, внедрение гендерного бюджетирования, как действенного инструмента по реализации государственной гендерной политики.

## II. Цели и методы исследования

### ЦЕЛЬ ИССЛЕДОВАНИЯ

Целью исследования является оценка существующей реальности по гендерному бюджетированию на местном уровне. Выявление существующих вызовов, чтобы разработать рекомендации для содействия адвокатирования гендерного мейнстриминга в местном самоуправлении.

### Методы исследования

В исследовании было использовано кабинетное исследование: изучение и анализ законодательства, разных документов, исследований и отчетов по политике гендерного равноправия.

**Ключевые слова:** *гендерный бюджет, местное самоуправление, гендерный анализ, политика равенства, исследование потребностей, гендерный мейнстриминг.*

## III. Общий обзор

### 1. ГЕНДЕРНЫЙ БЮДЖЕТ - СУТЬ И ЗНАЧЕНИЕ

«Гендерный бюджет - это современная социальная технология, которая дает возможность, осуществить принцип дифференцированного учета интересов государственной политики по социально-гендерному признаку. Она подразумевает гендерные аспекты в бюджетном процессе. Гендерный бюджет - это финансовый механизм для осуществления политики равенства».<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Чарита Джаши. Гендерный бюджет. Материалы семинара. Тбилиси, 2004 г.

Гендерный бюджет не подразумевает формирования бюджета отдельно для мужчин и женщин, он не направлен специально на мужчину или женщину и не требует увеличения расходов только на женские программы. Это бюджет, который ориентирован на установление баланса в обществе с помощью эффективного распределения финансов»<sup>1</sup>.

## **2. ПРОЦЕСС РАЗРАБОТКИ ГЕНДЕРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ**

Процесс разработки гендерного бюджетирования делится на три этапа:

- 1) Анализ бюджета с учетом гендерных аспектов;
- 2) Определение приоритетов с учетом гендерных аспектов на основе распределения бюджетных ресурсов;
- 3) Включение аспектов гендерного равноправия во все этапы бюджетного процесса.

В настоящее время больше 90 стран внедряют разные гендерные инициативы, которые включают в себе гражданское общество, правительства и международные организации. Опыт этих стран показывает, что гендерное бюджетирование способствует улучшению обслуживания граждан, более ясному распределению бюджетных ресурсов по потребностям конкретных граждан, экономическому развитию территории, также эффективному использованию существующих ресурсов.

Организациями, которые работают над вопросами гендерного равноправия, создан директорат гендерного анализа, который, конечно, не является универсальным рецептом на все конкретные случаи, но он, насколько это возможно, определяет основные принципы гендерного анализа.

Целевой группой гендерного бюджета могут быть как женщины, так и мужчины, или другие группы (например, лица с ограниченными возможностями, ВПЛ, молодежь, национальные меньшинства, одинокие родители или вдовы, социально незащищенные), исходя с того, какой спектр гендерных проблем существует на данной территории.

## **3. ГЕНДЕРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ, КАК УСЛОВИЕ ГЕНДЕРНОГО МЕЙНСТРИМИНГА**

Интегрирование гендерных перспектив в деятельности местной и региональной власти, как обязательное условие для усиления равенства между мужчинами и женщинами, подчеркивается в «Европейской хартии по равноправию мужчин и женщин в местной жизни»:

«Гендерные перспективы надо учитывать при разработке таких правил, методов и инструментов, которые влияют на повседневную жизнь местного населения. Например, использование «гендерного мейнстриминга» и «гендерного бюджетирования». Для достижения этой цели необходимо провести анализ для учета женского опыта в местной жизни, в том числе бытовые и рабочие условия<sup>2</sup>».

Здесь же разъяснен гендерный мейнстриминг и гендерное бюджетирование: «гендерный мейнстриминг - это стратегия для интегрирования потребностей и опыта мужчин и женщин при создании разных программ в политической, экономической и социальной сфере при создании и воплощения в жизни, во время мониторинга и оценки этих программ, чтобы женщины и мужчины получали равную ползу, и не продолжалось неравноправие».

<sup>1</sup> «Усиление женского участия в политической жизни Грузии», сборник экспертного анализа, подготовлен для института многопартийной демократии Нидерландов, при финансовой помощи Канадского фонда местных инициатив, 2013 г.

<sup>2</sup> Источник «Европейская хартия по равноправия мужчин и женщин на местном уровне», Европейский совет муниципалитетов и регионов (GEMR), дата последнего просмотра 31.08.2017

«Гендерное бюджетирование - это использование гендерного мейнстриминга в процессе бюджетирования. Это означает оценку бюджетов в призме гендера, включение гендерных перспектив во всех уровнях бюджетирования и реструктуризацию доходов и расходов с целью поощрения гендерного равенства».

Эти технологии ориентированы на учет интересов разных категорий граждан в процесс формирования и выполнения государственного бюджета.

Платформа действия Пекинской декларации (параграф 346) указывает, что все усилия государства должны быть направлены на то, чтобы изучить расходы государственного сектора в отношении женщин и произвести корректировку бюджета, чтобы обеспечить их равноправие на финансовые ресурсы.

Ареалом использования гендерного бюджета, как управленческой технологии, в первую очередь, является государственный и местный бюджет, фонды государственного страхования. В немалой степени имеет значение государственная поддержка неправительственного сектора при социальном обслуживании, что чаще всего не рассматривается как часть гендерного бюджетирования.

Фактически, гендерное бюджетирование - это государственный инструмент для эффективного внедрения гендерных подходов, почти-что во всех аспектах экономической и социальной политики. Для соответствующего распределения бюджета не только для мужчин и женщин, но также в пользу более или менее незащищенной категории населения - детей, пенсионеров и т. д.

#### **4. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ГЕНДЕРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ**

В странах развитой демократии гендерным бюджетированием, в основном, занимается власть, которая может по своему усмотрению формировать бюджет, или принять предложения гражданского общества. Власть для принятия решения может пригласить для консультации внешних экспертов или группы гражданского общества, которые являются экспертами по вопросам гендера. На примере Европы, общественный сектор, женские организации и организации социального партнерства играют значительную роль тем, что содействуют повышению информированности, пропагандируют наращивание экономического влияния женщин, так же надлежало включение женщин в сфере правления.

Разные исследования, проведенные в Грузии, показывают, что «по сравнению с другими ветвями власти, местная власть имеет более выровненную правовую базу для достижения гражданского участия. Центральные государственные ведомства не обладают единой регуляцией для включения граждан»<sup>1</sup>.

Не подлежит сомнению, что активизация местных бюджетов посредством бюджетной децентрализации и социальная защита граждан более эффективно по той причине, что финансирование социальной деятельности из местного бюджета менее бюрократично, более целенаправленно и адресно.

## **IV. Основная часть**

### **1. ПРАВОВАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ СРЕДА ДЛЯ СОДЕЙСТВИЯ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА В ГРУЗИИ**

Прошло 26 лет, как Грузия достигла независимости. В стране декларирована поли-

<sup>1</sup> Оценка практического участия граждан в муниципалитетах городов Батуми, Кутаиси и Ахалцихе. IDFI институт развития свободы информации, Тбилиси, 2017 г.

тическая воля для формирования демократического, социально равного общества и поддержки гендерного равенства, но текущие социальные и политические изменения, на фоне которых участие женщин остается минимальным, не обеспечивают полную реализацию демократических ценностей. По существующему положению, гендерное бюджетирование можно считать инструментом, который прямо связан с международными обязательствами Грузии по обеспечению гендерного равенства и улучшения состояния женщин.

В международном сообществе Грузия считается страной «новой демократии». Она по демократическому индексу на 81-м месте и считается «переходно-гибридным режимом»<sup>1</sup>.

Конституция Грузии и другие основные правовые документы учитывают вопросы обеспечения гендерного равенства и недопустимость дискриминации.

Грузия является участником Пекинской конференции 1995 года по женским вопросам, разделяющим ее платформу действий: подписана конвенция ООН об Искоренении любой формы дискриминации к женщинам (CEDAW), которая по-прежнему остается наиболее всеобъемлющим и четким международным документом по внедрению гендерной политики в стране.

В Грузии также принят ряд других важных рамочных документов, которые регулируют вопросы гендерного равенства: «План действий по реализации политики соседства 2006-2011» и Национальный план действия - «Женщина, мир и безопасность» (который первый раз был принят в 2011 году) по резолюциям Совета безопасности ООН №1325, 1820, 1889 и 1960. Основной целью этих планов является активное включение женщин в решении конфликтов и защите людей, пострадавших во время конфликта. В настоящее время, в проекте национального плана действия за 2018-2020 гг. – «Женщины, мир и безопасность», в зеркале резолюций Совета безопасности ООН, местная власть впервые воспринимается, как независимый актер в интегрировании гендерных перспектив на местном уровне. Это, конечно, шаг вперед.

Стоит отметить, что гендерная повестка дня является краеугольным камнем в отношениях Грузии и Евросоюза. В пункте «равное обращение» документа «Повестка дня ассоциирования Грузии и Евросоюза», содержатся прямые директивы для содействия гендерного равенства.

В принятом в 2010 году «Законе Грузии о гендерном равенстве», гендерное равенство определено как «часть прав человека, который подразумевает равные права, обязательства и ответственность, равное участие мужчин и женщин во всех сферах общественной жизни».

В 3-ей главе закона уделено внимание принятию и внедрению институциональных механизмов контроля по защите гендерного равенства. В деле регулирования гендерных вопросов и обеспечения гендерного равенства значительные функции возложены на парламент Грузии и на Совет гендерного равенства парламента. Они уполномочены осуществить мониторинг за выполнение плана действия гендерного равенства.

Закон о гендерном равенстве также касается участия органов местного самоуправления в защите и обеспечении гендерного равенства. 13-ая статья закона гласит: «органы местного самоуправления разрабатывают и осуществляют мероприятия на местном уровне, для выявления и искоренения дискриминации»<sup>2</sup>.

По статье 14 Закона Грузии о гендерном равенстве, общественный защитник Гру-

1 Включенное бюджетирование. Ассоциация молодых юристов Грузии, 2016 г., стр. 5

2 Закон Грузии о гендерном равенстве, <http://codex.ge/1070>, (дата последнего визита 26.08.2017)

зии уполномочен, в рамках своей компетенции, обеспечить мониторинг по защите гендерного равенства и принимать соответствующие меры, если закон нарушается, что будет отражаться в периодических отчетах общественного защитника «Правовое состояние женщин и гендерное равенство».

Грузия не имеет специфическое национальное законодательство по участию граждан: «действующий текст конституции Грузии не дает гарантий для участия граждан... Не существует конкретных указаний по участию в процессе принятия решений»<sup>1</sup>.

Несколько лет тому назад правительство Грузии приняло документ - «Стратегия реформирования системы планирования политики 2015-2017»<sup>2</sup>, которая в меньшей степени касается вопросов гендерного подхода, гендерных потребностей, гендерного бюджетирования.

Утвержденный в 2014 году кодекс местного самоуправления содержит отдельную главу, которая не только обязывает муниципальные общественные учреждения обеспечить участие граждан в осуществлении местного самоуправления, но и определяет конкретные деяния. По статье 85 кодекса, формами участия граждан являются: общее собрание населения, петиция, совет гражданских советников, участие в заседаниях муниципального сакребуло и комиссиях муниципального сакребуло.

«Изменения в кодексе местного самоуправления (июль 2015 г) значительно улучшили законодательную раму урегулирования общественного участия на местном уровне. На сегодняшний день, местная законодательная рама участия граждан гораздо лучше, чем существующий стандарт на центральном уровне»<sup>3</sup>.

По исследованию совета Европы 2016 года - «Единицы местного самоуправления Грузии обязаны разработать политику и стратегические документы, несмотря на то, что у них имеются сослуживцы, которые ответственны за участие граждан. В этом направлении не учтено проведение регулярных тренингов для представителей местной власти».<sup>4</sup>

Исследования Фонда «Открытое общество - Грузия» показывает, что только 20% опрошенных пользовались какой-нибудь формой участия. По этой части самыми активными оказались население Тбилиси и грузинских сел. Приблизительно 12-15% были информированы о бюджетных процессах».<sup>5</sup>

## 2. ГЕНДЕРНЫЙ БЮДЖЕТ И ГРУЗИЯ

В 2014 году постановлением Парламента Грузии был принят Национальный план действия для осуществления политики гендерного равенства. В национальном плане одной из приоритетной сфер является усиление гендерного равенства на уровне местного самоуправления. А стратегической задачей назван «учет гендерных аспектов в политике местного самоуправления».<sup>6</sup>

В отчете о выполнении плана действий на 2014-2016 годы «осуществление поли-

1 Источник исследования «Оценка практики участия граждан в муниципалитетах городов Батуми, Кутаиси и Ахалцихе», стр. 5-6

2 Источник - постановление правительства №427 об утверждении «Путеводителя реформ общественного управления Грузии - 2020» и «Стратегии системы планирования политики 2015-2017, 19.08.2015

3 Источник «Оценка практики участия граждан в муниципалитетах городов Батуми, Кутаиси и Ахалцихе», стр. 8

4 Гражданское участие в процессе принятия решений в странах Восточного партнерства, часть 1: законы и политика, стр. 66, Евросоюз, Страсбург, Франция, май 2016 г.

5 Там же, стр. 5

6 Источник - взгляды бюджетного офиса парламента Грузии на проект закона Грузии «О государственном бюджете Грузии 2016 г.», про аспекты гендерного равенства, 2015 г., стр. 6

тики гендерного права в Грузии» отмечено, что не выполнены пункты, связанные с гендерным бюджетом, с помощью которых должны отразиться гендерные аспекты в проектах бюджета местного самоуправления.<sup>1</sup>

После парламентских выборов 2012 года новая власть одним из приоритетов назвала работу по осуществлению реформы местного самоуправления, в котором значительным аспектом стало совместное бюджетирование. Совместное (включенное) бюджетирование можно считать формой гендерного бюджетирования, так как их принципы почти идентичны.

Известно, что бюджетный процесс включает двухлетний цикл, который начинается с разработки проекта бюджета на 10 месяцев раньше (1 марта) бюджетного года и продолжается до 1 мая следующего бюджетного года, когда происходит утверждение отчета о выполнении бюджета.<sup>2</sup>

Бюджетный процесс, с разработкой проекта бюджета до его выполнения, включает в себя несколько этапов и на каждом этапе у граждан есть возможность, осуществить участие и мониторинг.

В 2013 году был создан департамент гендерного равенства в аппарате общественного защитника, который готовит отчеты на основе оценки отдельных социально-экономических индикаторов по гендерному равенству и о правах женщин в Грузии. Можно сказать, что, правда медленными темпами, но все же в Грузии постепенно развивается гендерное дисагрегированные данные.

**Статистические данные** - нужно отметить, что национальное управление статистики Грузии производит гендерную статистику.

Для разработки государственной политики гендерного равенства и способствования его реализации в постановлении Парламента Грузии (24.01.2014 г.) «Об утверждении плана действий для осуществления политики гендерного равенства за 2014-2016 г»). Приоритетным направлением считается во время формирования проекта государственного бюджета Грузии уделять особое внимание аспектам гендерного равенства. Согласно постановлению, «Учреждения, которые израсходуют государственный бюджет Грузии, в зависимости от потребностей и специфики программ, в процесс формирования бюджета должны обеспечить учет аспектов гендерного равенства»<sup>3</sup>.

Стоит отметить, что во время формирования проекта государственного бюджета Грузии с учетом аспектов гендерного равенства важным фактом стал указ №1408 2015 г. министра финансов Грузии «Об утверждении методологии формирования программного бюджета». На основе этого указа, во время оценки программы одним из индикаторов должен быть индикатор оценки гендерного аспекта.<sup>4</sup> К сожалению, внедрение этого подхода происходит фрагментарно, только в отдельных муниципалитетах.

### **3. ОПЫТ ГЕНДЕРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ В ГРУЗИИ**

Попытка внедрения в Грузии практики гендерного бюджетирования насчитывает два десятка лет. Инициаторами вопроса, как правило, изначально выступали орга-

1 Осуществление политики гендерного равноправия в Грузии. Отчет 2016 года «О выполнении плана действий 2014-2016 гг. по осуществлению мероприятий по политике гендерного равенства в Грузии», Тбилиси, 2017 г.

2 Участие граждан в бюджетном процессе самоуправления, Международный центр общественной культуры. Тбилиси, 2010 г., стр 49

3 Источник - взгляды бюджетного офиса Парламента Грузии на проект закона Грузии «О государственном бюджете Грузии 2016г», про аспекты гендерного равенства, 2015 г., стр. 6

4 Там же

низации гражданского общества. Чаще всего это были информационные и образовательные мероприятия, которые проводились при поддержке разных международных доноров. Кроме этого, были первые попытки анализа гендерного бюджета и интеграции гендерных инициатив в бюджетах и программах разного уровня.

Одной из первых практик в реальности Грузии, был компонент совместного проекта программы развития ООН в Грузии и Агентства развития Швеции «Инициатива гендерного бюджета в Грузии», в рамках которого был проведен гендерный анализ государственного бюджета Грузии и сфер социальной защиты и образования.

Особо надо отметить, что процесс создания институциональной основы обеспечения гендерного равенства проходил и на местном уровне. В частности общественная организация «Международный центр просвещения и информации женщин», при поддержке Посольства Великобритании и ОБСЕ в рамках программы «Активные женщины за изменения», в правлениях четырех муниципалитетов (Мцхета, Душети, Чохатаури, Ахалцихе) инициировала создание служб по гендерным вопросам. Это был первый прецедент на местном уровне Грузии создания специальной структуры, работающей над гендерной проблематикой. Правда, практика показала, что возложенные на эти кадры обязательства были непропорциональны их статусу и квалификации и трудно воспринимаемыми для местных высокопоставленных лиц.

Периодически, со стороны Совета гендерного равноправия парламента, были некоторые попытки интегрировать гендерные аспекты на всех уровнях государственного правления, увеличение гендерной ответственности в бюджетном устройстве, и в отчетах выполнения бюджета учитывать гендерные параметры, но правительственные структуры это не поддерживали. Долгое время в министерствах и государственных учреждениях отсутствовала информация о гендерно-сегрегированных данных.

Если на центральном уровне более часто проявлялись факты индифферентного отношения государственных чиновников, которое мешало мейнстримингу гендерного бюджета, гораздо лучше велась работа на уровне муниципалитетов. Была интересной проведенная работа в этом направлении в муниципалитете Рустави. С обобщением европейского опыта и поддержки местной власти, в муниципалитете города были проведены интересные инициативы. Этот пилотный проект по сей день остается примером - как можно внедрить на местном уровне гендерный мейнстриминг.

До сегодняшнего дня «инициатива гендерного бюджета пользуется поддержкой только международных организаций. Это тенденция все еще продолжается»<sup>1</sup>

Местные Гендерные консультативные советы - как совместная деятельность гражданского общества и местной власти для популяризации гендерного бюджетирования на местном уровне:

Интересный опыт инициатив гендерного бюджетирования на местном уровне был создан женской неправительственной организацией - Фонд «Сухуми». В рамках проекта, который был профинансирован женской организацией ООН и государственным департаментом США, в четырех муниципалитетах была создана хорошая основа для осознания значения гендерного бюджетирования, внедрения практики исследований потребностей, разработки программ и рекомендаций для адвокатиования и отражения в бюджете гендерных аспектов. В отчете ООН о деятельности организации сказано:

In 2014, Fund Sukhumi, an FGEassisted grantee, invited her to become a member of

<sup>1</sup> Усиление женского участия в политической жизни Грузии «Сборник экспертного анализа», стр. 122

one of three Gender Advisory Councils in the municipalities of Kutaisi, Ozurgeti and Senaki. The councils comprise representatives from local government, NGOs, internally displaced people, journalists and community leaders. Members learn about gender mainstreaming and genderresponsive budgeting, and collaborate with community members on gender needs assessments and policy recommendations to solve pressing local issues. “[As a member of the council] I suddenly realized my responsibility,” Some 30 council recommendations have been integrated into local budgets, plans and municipal services. Each municipality now has a Gender Action Plan with an allocated budget, which increased by as much as 50 percent in 2016 over the previous year. Perhaps most importantly, the national Government has amended the Organic Law on Local SelfGovernment to stipulate the establishment of Gender Advisory Councils in every municipality<sup>1</sup>.

Осуществленный Фондом «Сухуми» проект - создание местных Гендерных консультативных советов (в городах Кутаиси, Батуми, Сенаки, Озургети) и поддержка их деятельности, являлось наглядной иллюстрацией для осознания значения внедрения гендерных аспектов в практике, рассмотрение бюджета по гендерным параметрам.

На базе Консультативных советов была создана сеть Советов гендерного равенства, которая принимала участие в обсуждениях планов действия имплементации гендерного законодательства и разрабатывала рекомендации. Фонду удалось создать интересный прецедент - инициировать встречи парламентского совета гендерного равенства и муниципальных Гендерных консультативных советов. На этих встречах было высоко оценено создание пространства для конструктивного диалога между представителями центральной и местной законодательной власти. Материалы встречи были отражены в отчете парламентского совета гендерного равенства 2014 года<sup>2</sup>, где была подчеркнута цель создания советов - «Поддержка внедрения институциональных механизмов гендерной политики на местах, улучшение социального и экономического состояния и политического участия женщин». В отчете сказано, что «целью встречи являлся обмен опытом и информацией, улучшение координации между парламентским гендерным советом и местными Гендерными консультативными советами». В рамках сети осуществлялся обмен информацией по бюджетным инициативам, где были учтены местные гендерные потребности.

Успешная практика работы Гендерных консультативных советов предопределила содействие главной цели проекта - законодательные изменения для внедрения местных институциональных механизмов гендерного равенства, в котором вместе с партнерскими неправительственными организациями принимал активное участие и Фонд «Сухуми».

#### **4. МЕСТНЫЙ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА, КАК ИНСТРУМЕНТ ВНЕДРЕНИЯ ГЕНДЕРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ**

С поддержкой организации OXSFAM рабочая группа местных неправительствен-

1 <http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2017/fge-2016-annual-report-en.pdf?la=en&vs=3807>, 33 41.

2 Источник - <http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/44960/%E1%83%92%E1%83%94%E1%83%9C%E1%83%93%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%97%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%90%E1%83%A1%E1%83%AC%E1%83%9D%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%91%E1%83%AD%E1%83%9D%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A8%E1%83%98-2014, 33 11>

ных организаций и экспертов разработала законодательную инициативу, которая была узаконена в апреле 2017 года, после чего создание институционального звена на местном уровне стало обязательным. На сегодняшний день, в местных самоуправлениях Грузии уже действует более 30-ти Советов гендерного равенства, которых положение совета обязывает, определить мероприятия для внедрения и реализации гендерного бюджета. В некоторых из них была разработана гендерная стратегия, в которой гендерное бюджетирование считается стратегическим приоритетом. В указе «Об утверждении гендерной стратегии муниципалитета г. Тбилиси»<sup>1</sup>, одним из приоритетов указан бюджет, который «подразумевает формирование гендерно-ориентированного муниципального бюджета, с учетом потребностей гендерных групп».

Созданные в местных муниципалитетах Советы гендерного равенства разрабатывают планы действия, где гендерное бюджетирование является одним из самых значительных компонентов: «гендерный бюджет во время формирования бюджета единицы местного самоуправления, анализ социальных программ и выработка соответствующих рекомендаций. Исполнители - правление муниципалитета; сакребуло муниципалитета». Справедливости ради стоит отметить, что они недостаточно разбираются в сути гендерного бюджетирования. Пока еще многие считают, что гендерно-нейтральный бюджет «одинаково защищает интересы всех слоев», меньше осознают гендерную разницу и потребности.

Женские группы часто подчеркивают роль Советов гендерного равенства в деле внедрения гендерного бюджетирования на местном уровне, что отражено в проведенных исследованиях: «принцип гендерного бюджетирования, оказание помощи внедрения программ, которые разработаны на основе квалифицированных исследований должен стать краеугольным камнем в деятельности советов».<sup>2</sup>

Гражданское участие в процессе гендерного бюджетирования проекта «Женщины за равноправие, мир и развитие»:

С целью способствования внедрения гендерного бюджетирования славно потрудились и другие неправительственные организации. В 2013-2015 годах в регионах Имерети, Самегрело, Квемо Картли и Шида Картли был реализован проект, который финансировало посольство Норвегии, проектом руководила женская организация ООН.

Проект OXSAM и Программа развития женской организации ООН и ее партнерами - Женским информационным центром и фондом «Тасо» в 11 муниципалитетах была организована работа, большая часть которой касалась улучшения доступности сервисов (принцип «одного окна»), сенситивного характера планирования местного масштаба и создания бюджета («гендерно-сенситивные рабочие группы») и создания соответствующих условий, чтобы общины с гендерной точки зрения стали еще более равноправными.

Были созданы общинные комитеты сенситивного бюджетирования в муниципалитетах Зугдиди, Сачхере, Марнеули, Гори, Тетрицкаро. По оценке участников проекта - «комитет гендерно-сенситивного бюджетирования является очень полезным. Адвокатирование принесло много полезных изменений для нашей общины»<sup>3</sup>. По

1 Постановление сакребуло муниципалитета 2017-2020 03.02.2017, веб-страница, 07.02.2017, регистрационный код 0102260040.35.101.016363

2 Исследование «Агентство местной демократии - Грузии», исследование нужд женщин в Имерети, 2017 г. Автор исследования - Фонд «Сухуми», стр. 56

3 Интернет-статья «Местные органы правления с точки зрения сенситивного общества» <http://georgia.unwomen.org/ka/news/stories/2015/10/gender-sensitive-local-governments>

планированию и разработке бюджета для продвижения гендерных вопросов, проект получил положительную оценку от международных организаций, парламентского Совета гендерного равенства.

Включенное бюджетирование, как способствование учета гендерных аспектов в местный бюджет:

«Включенное бюджетирование» - второй пример, который можно считать процессом способствования гендерного бюджетирования, это система бюджетирования, которое в последние годы внедряется в 11 муниципалитетах Грузии. Им создан наилучший прецедент для участия граждан и внедрения демократического правления, что является и принципом гендерного бюджетирования. Хотя - несмотря на то, что воплощенные в муниципалитетах проекты, в большей части имеют гендерной характер, при их отборе преднамеренно не происходит использование гендерных маркеров. Также, вопреки европейского опыта, не учтены гендерные характеристики, другая социальная статистика.

Этот вопрос подчеркивается в исследовании «совместное бюджетирование» рекомендовано в проектах совместного бюджетирования «составить бюджет по гендерным аспектам»: «значительно, в следующие годы уделить больше внимания отражению принципов гендерного равенства, как в документах государственной политики, так и при составлении местного бюджета. Больше ресурсов надо выделить для популяризации методологии гендерного бюджетирования, его имплементации на местах»<sup>1</sup>.

Проекты социального включения для внедрения долгосрочных социальных сервисов. Защита принципа гендерного бюджетирования - распределение местных ресурсов с учетом проблем уязвимых групп. Для этого проводится квалифицированное исследование этих потребностей, приоритетизация идентифицированных проблем, активное участие граждан в внедрении местных долгосрочных сервисов. В этом плане интересных результатов достигла международная организация «People in Need», совместно с партнерскими неправительственными организациями «Таназиари», Фонд «Сухуми», Центр «Абхазети», «Фонд развития Ткибули».

Местные социальные стратегии и создание планов действия, которые внедряют социальную инклюзию местных уязвимых групп, инициирование сервисов в ответ проявленным потребностям, прозрачное и подотчётное управление при активном включении граждан; местные базы данных и мониторинг бюджетных программ, идет нога в ногу с принципами гендерного бюджетирования. В данной локации, с инициированием вопросов социальной справедливости, заботой об уязвимых группах, внедрением долгосрочных сервисов, распределением ресурсов по потребностям внесет большую пользу в гендерном мейнстриминге на местном уровне.

В местном гендерном мейнстриминге интересный прецедент был создан в Тер-жольском муниципалитете по работе в молодежном направлении. На основе исследования потребностей, гендерного анализа программ, инициированных в бюджетных программах и предложений, выработанных в результате полученного эффекта, внедряются в муниципалитете аспекты гендерного бюджетирования. Молодежь, как субъект гендерной повестки дня, их потребности и использование их ресурсов в социально-экономическом возрождении региона, является наилучшим примером долгосрочной гендерной перспективы.

<sup>1</sup> Исследование «Включенное бюджетирование»

Считается, что в процессе гендерного бюджетирования значительную роль играет гендерный анализ бюджета с учетом гендерных аспектов.

К сожалению, в Грузии имеется небольшая практика гендерного анализа бюджета. По имеющимся единичным исследованиям, «в местном бюджете, в сфере социальной защиты гендерный характер бюджета программно не расчленен, в его формате не идентифицированы гендерные показатели»<sup>1</sup>.

Попытки гендерного анализа бюджета есть у местных гражданских организаций, работу которых эксперты дают высокую оценку, так как это способствует тому, что в условиях ограниченных материальных и методологических ресурсов, муниципалитеты получают нужную информацию для внедрения принципов гендерного бюджета. «Существующие в муниципалитетах бюджетные процессы обязательно требуют внедрения элементов гендерного анализа. Такой подход способствует структурному совершенству местного бюджета, финансированию приоритетов женщин и мужчин, других групп общества с обеспечением справедливости»<sup>2</sup>.

Женская неправительственная организация фонд «Сухуми» способствовала внедрению практики гендерного анализа бюджета на местном уровне. С участием местных государственных служащих, специалистов отрасли, гражданского общества был проведен гендерный анализ местного бюджета городов Кутаиси, Батуми, Озургети и Сенаки для выявления того, насколько бюджет отвечает разным потребностям женщин и мужчин, насколько он ориентирован на улучшение состояния уязвимых групп.

На местном уровне подтверждением декларативного характера вопросов гендерного бюджетирования является Документ социальных приоритетов муниципалитета, где, как правило, не отражены гендерно-сенситивные вопросы, механизмы улучшения гендерной диспропорции. Более того, вообще не упоминается термин «гендер», тогда как в положениях муниципальных советов гендерного равенства, утвержденных сакребуло, в гендерных стратегиях и планах действия гендерное бюджетирование декларируется, как местный приоритет.

Сегодняшняя ситуация в Грузии по гендерному бюджетированию, перспективы на будущее и значительные вызовы политики гендерного равенства прояснились в цикле встреч под эгидой Фонда «Сухуми» в 2017 году.

На встрече принимали участие государственные служащие - ответственные за местную гендерную политику, члены сакребуло, местный неправительственный сектор (представители 21 муниципалитета, всего 151 участник) были названы пробелы в работе, слабость координаций и существующая стагнация в институциональном развитии; игнорирование обмена информации и опыта; дефицит сервиса консультирования с квалифицированным неправительственным сектором; непопулярность вопроса в среде местных государственных служащих; практика, когда гендерный мейнстриминг полностью зависит от доброй воли местного руководства, а на местных гендерных советников возложена слишком большая ответственность на фоне низкого статуса и неопределенный мандат для решения гендерных вопросов.

## **5. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НПО, КАК ЧАСТЬ ГЕНДЕРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ**

В процессе внедрения гендерного бюджетирования, помимо местной власти, важными акторами выступают группы граждан, частный сектор и конечно, неправитель-

1 Источник - Гендерный анализ бюджета Зугдиди 2015 года, Михеил Токмазишвили, стр. 20

2 Исследование по интегрированию в местном бюджете гендерных потребностей гражданских групп в городах Кутаиси, Сенаки и Озургети, Культурно-гуманитарный фонд «Сухуми», июнь 2015 г.

ственные организации, у которых имеется ресурс – предложить и осуществить социальное обслуживание, внедрить на местном уровне сервисы, которые, по разным причинам, местная власть не в состоянии оказать. К сожалению, отношение к этому вопросу не адекватное.

**6. В ГРУЗИНСКОЙ РЕАЛЬНОСТИ ПОЧТИ НЕТ ПРАКТИКИ АУТСОРСИНГА СОЦИАЛЬНЫХ СЕРВИСОВ** - как эффективная практика экономии затрат и ресурсов времени, который подразумевает передачу сервисов квалифицированным неправительственным организациям. Практика «продажи» неправительственному сектору определенных сервисов, например - исследование потребностей, консультативное обслуживание, поддержка малого бизнеса, замечается только в некоторых муниципалитетах. Например, в местном бюджете города Зугдиди есть статья, которая дает право неправительственному сектору принимать участие в грантовом конкурсе и осуществлять разные социальные программы для уязвимых групп. Несмотря на большое усилие неправительственных организаций, использование бюджетных ресурсов местных и центральных ведомств для осуществления социальной политики, для них строго ограничен, что говорит о неэффективности социальной политики государства.

## **V. Заключение и общие рекомендации**

Несмотря на существенный прогресс в законодательстве и разработке политики по гендерному равенству в Грузии, в призме их влияния и осуществления, вызовы все еще остаются.

Существует множество стратегий и законов, которые вмещают в себе статьи гендерного равенства, но реальность такова - большинство положений гендерного равенства остаются только на бумаге, замечается явная нехватка осуществления разделения ответственности; положения гендерного равенства не досчитывают распланированных во времени целей, основ и индикаторов для оценки прогресса, прослеживается нехватка ресурсов, механизмов мониторинга и оценки, есть ложное ожидание, что инициативы будут профинансированы донорами.

Несмотря на то, что заметны некоторые улучшения, во многих муниципалитетах еще затруднено получение и анализ данных, разделенных по половому признаку.

В муниципалитетах гендерные проблемы больше идентифицированы с социальными проблемами, чем с экономическими. В концепциях бюджетов экономические вопросы являются второстепенными. Подтверждение этому - нехватка выделенных ассигнований и неопределенная экономическая стратегия, игнорирование вопросов, касающихся гендера в документах муниципальных социальных приоритетов. В меньшей степени осмыслено значение внедрения долгосрочных социально-экономических программ, основанных на гендерных потребностях, как значительного компонента гендерного бюджетирования.

В большей степени, гендерные вопросы интегрированы в программах социальной защиты семей. У этих программ нет конкретно-нацеленного характера, а формат бюджетирования с идентификацией гендерных показателей, требует серьезного усовершенствования, чтобы не затруднять его рассмотрение с гендерной точки зрения. Это легко сделать в условиях программного бюджета, который на сегодняшний день внедрились не все муниципалитеты, но даже там, где они существуют, индикаторы, цели и задачи остаются неясными.

Несмотря на признание того, что гендерно-дезагрегированные статистические данные являются существенным фактором в инициативах гендерного бюджетирования, к сожалению, он не всегда учитывается. В муниципалитетах недостаточно осмыслено значение гендерной статистики, разделение данных по признаку пола и другого социального характера.

Многие Советы гендерного равенства имеют соответственный потенциал и могут сыграть значительную роль. Их определенная часть, вместе с партнерскими неправительственными организациями, пытается сдвинуть с места наболевшие вопросы. Главные вызовы этих институтов - нехватка нужных финансовых и методологических ресурсов. Этот вопрос всецело зависит от доброй воли местной власти.

Что касается неправительственных организаций, их большинство зависит от помощи международных доноров.

**Медленный темп внедрения широкомасштабной практики гендерного бюджетирования.** Причиной этого является то, что местными государственными служащими гендерное бюджетирование не осмыслено, как эффективный механизм институционализации гендерных аспектов, который будет обращать внимание на проблему гендерного неравенства. И то, что с него могут положить начало позитивным изменениям в законах и в политике через отражение в них гендерных проблем.

Также не осмыслено, что внедрение гендерного бюджета на местном уровне - это средство для того, чтобы активизировать и упрочить позиции гражданского общества для принятия участия в управлении, хотя все соглашаются, что участие местных групп в самоуправлении обязательно. Так что - гендерное бюджетирование еще не рассматривается, как инструмент справедливого распределения ресурсов и снижение неравенства. По сей день о гендерном бюджетировании больше разговоров, чем реальных дел.

Одним из главных вызовов гендерного бюджетирования является то, что не осуществляется анализ эффективности программ, чтобы на его основе произвести правильную приоритетизацию, более рациональное и справедливое использование ресурсов, эффективное распределение финансов и достижение социального баланса.

**На основе исследования, для внедрения местного гендерного бюджетирования, можно сформулировать следующие рекомендации, как предпосылки для гендерного мейнстриминга:**

- Для внедрения гендерного бюджетирования следует учитывать результат, который встает перед мужчиной или женщиной после осуществления того или иного мероприятия. Это касается и законодательства, стратегической политики и программ во всех сферах и на всех уровнях. При попытке гендерного бюджетирования специалисты, в первую очередь, должны быть ориентированы на сокращение гендерного неравенства. Следует исследовать причины, которые порождают неравенство и диспропорцию.

- На разных этапах гендерного бюджетирования, равное участие в самоуправлении женщин и мужчин, других гендерных групп, приносит пользу для гендерного бюджетирования. Поэтому надо проводить конкретные мероприятия и стратегии для внедрения баланса на всех уровнях.

- Участие граждан нужно рассматривать, как обязательное условие для гендерного бюджетирования. Это касается всех этапов: планирования, реализации, отчетности; обязательно государственное обеспечение и поддержка этих механизмов участия.

По существующему законодательству органы местного самоуправления могут 1%

зарплатного фонда потратить на образовательные мероприятия для повышения квалификации местных госслужащих. Надо рекомендовать местные самоуправления - часть этой суммы потратить на повышение гендерной компетенции служащих, в том числе для повышения знаний в вопросах гендерного бюджетирования.

- С учетом того, что в организациях государственных структур обязательства оперативного процесса возложены на государственных служащих разного уровня, особое внимание надо уделить повышению их гендерной компетентности (например, финансовые, юридические службы)

- Очень важно внедрение исследования потребностей, изучение бюджета самоуправления с учетом аспектов гендерного равенства в проекте бюджета; в этом вопросе обязательно надо иметь тесные контакты с квалифицированными неправительственными организациями, экспертными группами, должен существовать режим периодического консультирования.

- Муниципальная и местная власть должны помогать советникам по гендеру, лицам, ответственным за гендерную политику в самоуправлении и поощрять инициативы в достижении гендерного равенства. Советники должны стараться повышать сознание общества в гендерных вопросах, чтобы они принимали участие в местных программах, в гендерно-сенситивном бюджетировании, в разработке приоритетов и т.д.

- После узаконения местного Совета гендерного равенства, что однозначно является позитивным явлением, для обеспечения его имплементации очень важно усиление институциональных механизмов, чтобы принятый закон не носил только декларативный характер. Для этого необходимо институциональное и методологическое усиление Советов гендерного равенства, тесная коммуникация с Парламентским советом гендерного равенства, внедрение координационной функции в аппарат краевой администрации.

- В последних проектах плана действия государства появилась задача внедрения платформы сотрудничества с местными муниципалитетами, что трудно достичь без сотрудничества с квалифицированным неправительственным сектором. Надо уделить особое внимание координационной функции тех структур, на которых возложена прямая ответственность за проведение сенситивной гендерной политики. Особенно на Министерство регионального развития и инфраструктуры.

- Желательно, осуществить пересмотр процедур бюджетирования. Надо установить оптимальную дату опубликования проекта бюджета для всеобщего обсуждения. Также, бюджетным кодексом надо учитывать участие населения в разработке Документа приоритетов. В нем более смело следует отражать гендерные аспекты, как механизм учета интересов уязвимых групп.

Желательно, разработать механизмы, которые обеспечат контроль над государственными решениями. Например, решение Министерства финансов - по части сенситивных программ одним из индикаторов оценки программы выделить индикатор оценки по гендерному аспекту. Для этого, в тех муниципалитетах, где еще не внедрена практика программного бюджетирования, надо вовремя внедрить принцип программного бюджета, который создает хороший фундамент для перехода к гендерному бюджетированию.

- Местные неправительственные организации должны иметь право, использовать бюджетные ресурсы местных и центральных ведомств и принять участие в осуществлении социальной политики, чтобы государственная социальная политика стала более эффективной.

- Желательно, чтобы местная власть воспользовалась своими ресурсами для создания гендерно-разделенной базы данных, куда войдут демографические показатели населения, квалификация безработных, образование, потребность на рабочую силу, разные социальные информации и др. Только после сбора первичных гендерных показателей, его систематизации и формирования информационного банка, станет доступным гендерный анализ бюджета и будет заложена основа в муниципалитетах для создания механизмов и инструментов бюджета, направленного на гендерно-ориентированную политику.

## **VI. Использованная литература**

Чарита Джаши, Гендерный бюджет, материалы семинара, Тбилиси, 2004 г.

Усиление участия женщин в политической жизни Грузии, сборник экспертного анализа, подготовлена для Института многопартийной демократии Нидерландов, при финансовой помощи Канадского фонда местных инициатив, 2013 г.

«Европейская Хартия для равноправия мужчин и женщин в местной жизни», Европейский совет муниципалитетов и регионов (CEMR)

Оценка практики участия граждан в муниципалитетах городов Батуми, Кутаиси и Ахалцихе [DF], Институт развития свободы информации, Тбилиси 2017 г.

Участие в бюджетировании, Ассоциация молодых юристов Грузии, 2016 г.

Гражданское участие в процессе принятия решения в странах Восточного партнерства, часть 1: закон и политика. Евросоюз, Страсбург, Франция, май 2016 г.

Взгляды бюджетного офиса Парламента Грузии в проекте закона Грузии «О государственном бюджете Грузии 2016 г.», про аспекты гендерного равноправия, 2015 г.

Осуществление политики гендерного равенства в Грузии

Отчет 2016 года «О выполнении плана действий 2014-2016 гг. по осуществлению мероприятий по политике гендерного равноправия в Грузии» участие граждан в бюджетном процессе самоуправления. Международный центр культуры, Тбилиси, 2010 г;

Гендер и политика, Тбилиси, 2006 г.

Постановление сакребуло муниципалитета 2017-2020, 2017 г.

Гендерный анализ бюджета Зугдиди 2015 года, Мхеил Токмазишвили

Годовой отчет женской организации ООН 2013-2014 гг.

Учебник по адвокатированию женских прав в Грузии, женская организация ООН;

Исследование «LDI Грузия - Агентство местной демократии Грузии », исследование потребностей женщин в Имерети, Кутаиси, 2017 г.

Осуществление политики гендерного равноправия в Грузии. Отчет 2015 года «О выполнении плана действий 2014-2016 гг. по осуществлению мероприятий по политике гендерного равноправия в Грузии, Тбилиси, 2017 г.

Интернет-ресурс - отчет деятельности Парламентского Совета гендерного равенства Грузии, сентябрь 2013 г., декабрь 2014 г.

## **ГЕНДЕРНОЕ РАВЕНСТВО В ГРУЗИИ: ОБЯЗАТЕЛЬСТВА СТРАНЫ И ПРОГРЕСС В РАМКАХ СОГЛАШЕНИЯ АССОЦИИРОВАНИЯ ГРУЗИИ–ЕВРОСОЮЗА**

### **Вступление**

В июне 2014 года Евросоюз и Грузия подписали Соглашение об ассоциации, дабы значительно углубить политические и экономические связи. С целью поддержки Соглашения об ассоциации и соглашения о глубоком и всеобъемлющем свободном торговом пространстве была разработана повестка дня ассоциирования Грузии-Евросоюза на 2014-2016 годы. В рамках этих договоров Грузия взяла на себя обязательство обеспечить гендерное равенство и утвердить равное обращение в политической, социальной и экономической жизни, что является важной характеризующей построения демократического общества, а также обязательным условием устойчивого развития, основывающегося на равенстве. Соглашение об ассоциации является обязательным юридическим инструментом, который подтверждает европейские стремления Грузии и их стратегический - политический приоритет - развивать более глубокие отношения с Евросоюзом. Оно способствует коммуникации и сотрудничеству между народами и определяет европейские ценности и стандарты, интегрирование которых должно осуществляться в каждодневной жизни в социальном, политическом и культурном направлениях.

Подписание Соглашения об ассоциации стало важнейшим событием в деле интеграции Грузии в Европу, что началось после развала Советского Союза. С тех пор интеграция в Евросоюз остаётся первейшей задачей повестки дня правительства Грузии. Интеграция в Евросоюз имеет широкую поддержку и среди населения Грузии. Согласно последнего опроса Эн-Ди-Ай (NDI), 80% населения Грузии поддерживает интеграцию Грузии в Евросоюз, что, по сравнению 72-процентным показателем 2016 года, указывает на тенденцию роста сторонников<sup>1</sup>. Следует отметить, что, несмотря на существующие между правящей партией и оппозицией острое противостояние и разногласия, интеграция в Евросоюз по-прежнему остаётся главнейшим приоритетом внешней политики, по которому соглашаются все действующие в Грузии крупные политические силы.

Сближение Грузии с Евросоюзом сопряжено с определёнными сложностями. С тех пор, как было подписано Соглашение об ассоциации, что является одним из глав-

---

<sup>1</sup> Пресс-релиз опросов Эн-Ди-Ай: возрастающая поддержка грузин в отношении Евросоюза и евро-атлантических стремлений, май, 2017, см. ссылку: [https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20poll%20press%20release\\_April%202017\\_Foreign%20Affairs\\_ENG.pdf](https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20poll%20press%20release_April%202017_Foreign%20Affairs_ENG.pdf)

нейших достижений в плане евро-атлантических стремлений Грузии, много предстоит сделать, дабы перейти на этап осуществления договора. Это требует сто стороны государства твёрдой готовности, планирования и осуществления всеобъемлющих реформ по многим направлениям, дабы они могли вмещаться в европейские стандарты.

Официальные лица Грузии однозначно дают обещания о том, что своевременно осуществят мероприятия, которые приблизят грузинское законодательство к стандартам Евросоюза. Правительство собирается провести важные реформы, которые ставят целью создание нужных рамок для выполнения взятых по Соглашению об ассоциации обязательств, что отразилось в Национальном плане действий Грузии – Евросоюза.

Данная работа осуществляет обзор хода повестки дня и Национального плана действий ассоциирования, вызовов и достижений, а в частности, в той части договора, которая касается гендерного равенства и равного обращения. Будут рассмотрены три основных направления этой тематики:

- улучшение положения в плане гендерного равенства и обеспечение равного обращения к женщинам и мужчинам в социальной, политической и экономической жизни;

- сближение защиты здоровья и безопасности, материнства, родителей и регуляций профессиональных обязательств с европейскими стандартами так, как это предусмотрено в Соглашении об ассоциации;

- усиление исполнения законодательства против семейного насилия, повышение самосознания в широких слоях населения, в том числе в таких профессиональных кругах, как полиция, в особенности – в деревнях и местах, населённых меньшинствами. Улучшение консультативных услуг и доступности приютов для жертв насилия.

## **Методология**

Цель работы – представление альтернативного анализа осуществления Соглашения об ассоциации с точки зрения равного обращения, выявление того прогресса, который достигнут в этом направлении в деле планирования, осуществления и исполнения существующих положений. Помимо этого, этот труд является попыткой выявления существующих в плане действий вызовов и противоречий.

Тематика равного обращения является новым направлением в отношениях между Грузией и Евросоюзом. В отличие от других вопросов Соглашения об ассоциации, которые и раньше были предметом дискуссий и осуществления, в рамках соседской политики Евросоюза правительству Грузии впервые пришлось разрабатывать в плане такие активности, которые концентрируются на тематике равного обращения. Поэтому, вместе с оценкой осуществления, со своей стороны, важна оценка и содержание плана действий.

В повестке дня ассоциирования с точки зрения равного обращения выражаются три основных направления:

- 1) усиление в социальной, политической и экономической жизни гендерного равенства;

- 2) сближение с европейскими стандартами регуляций здоровья и безопасности;

- 3) усиление исполнения законодательства против семейного насилия, повышение самосознания, улучшение консультативных услуг и доступности приютов для жертв.

Исследование ставит целью представление краткого обзора имевшегося контекста

по отмеченным трём направлениям политического, экономического и социального положения женщин; рассмотрение плана действий 2016-2017 гг., осуществление оценки его качеств и определение - насколько соответствуют запланированные в нём активности определённым Соглашением об ассоциации целям; оценку конкретных направлений осуществления плана действий. И в конце, исследование предлагает акторам национального и международного уровня рекомендации для разработки политики.

Данный отчёт опирается на имеющиеся политические и правовые документы, официальные отчёты по осуществлению Национального плана действий, проведённые международными и местными организациями различные аналитические исследования, а также обзор информационных статей, поскольку, отчёт представляет собой альтернативный источник по процессу осуществления Соглашения об ассоциации Грузии-Евросоюза по трём изложенным выше направлениям.

## **Глава 1. Женщины в социальной, политической и экономической жизни Грузии**

Последующий после независимости Грузии переходный период характеризовался чётким экономическим спадом, разрушенной промышленностью, безработицей и множеством этнических конфликтов, что возымело на женщин огромное влияние. Социальные, экономические и культурные сдвиги оказали воздействие на традиционные роли мужчины и женщины. Женщинам пришлось вступить в единоборство с культурными и социальными стереотипами, утвердившимися в отношении их роли, поскольку на бывших домохозяйек ввалилось бремя, которое раньше несли мужчины. Они стали ответственны за материальное благополучие семьи. Вместе с тем, катастрофически ухудшенная система социального обеспечения и крах государственной системы по оказанию помощи семье и детям нанёс им непропорционально большой ущерб. Невмешательство государства в вопросы благополучия семьи не компенсировалось повышенным участием в делах семьи со стороны мужчин. Женщины были вынуждены взвалить на себя двойное бремя. Они продолжают работать в социальной и частной сферах, причём, им снова приходится заниматься домашними делами. Такого рода традиционная практика и подход оставляет женщинам мало возможностей принять участие в политической жизни страны и найти к ней путь.

Усиление в Грузии женских организаций и движений и параллельный рост возможностей лидерства многих женщин подвигло на активное включение в политику. Хотя, такого рода устремления женщин далеко не всегда отражаются равным представительством на высоких политических должностях. На сегодня участие женщин в политике и на принимающих решение позициях остаётся непропорционально низким и не соответствует их интеллектуальным возможностям и лидерскому потенциалу.

Ещё многое предстоит сделать, дабы обеспечить мейнстриминг гендерных вопросов, достичь большей последовательности стратегий, повысить самосознание по гендерным вопросам. Для изменения статуса женщин последние два десятилетия оказались особенно важными и ключевыми с точки зрения формирования законодательной и институциональной рамок гендерного равенства. Конституция Грузии гарантирует равные права мужчин и женщин. В 1995 году Грузия присоединилась к Пекинской платформе действий и Конвенции по искоренению всех форм дискриминации в отношении женщин.

Грузия, как страна, подписывающаяся под задачи тысячелетнего развития, взяла на себя обязательство достичь развития 3-ей задачи тысячелетия «Подписание гендерного равенства и усиление женщин» к 2015 году и разработала стратегический план её выполнения.

Создание в 2004 году Совета гендерного равенства при Парламенте, который позднее, после принятия в 2010 году закона Грузии «О гендерном равенстве», стал постоянно действующим органом, работающим по гендерному равноправию, оказался важным шагом к утверждению гендерного равноправия в Грузии. Ещё более важным было приведение в действие закона Грузии «Об искоренении всех форм дискриминации», который сблизил антидискриминационную законодательную рамку Грузии с мировыми стандартами.

После этого, в мае 2017 года Грузия осуществила ратифицирование Конвенции Европейского союза «О борьбе против насилия в отношении женщин и семейного насилия и их превенции» (Стамбульская конвенция), чем взяла на себя обязательство создать единую официальную структуру, которая была бы ответственной за координацию, осуществление и превенцию борьбы против всех форм насилия, определённых Конвенцией. В результате, в июне 2017 года была создана межведомственная комиссия при правительстве Грузии по гендерному равенству, насилию в отношении женщин и семейному насилию. В соответствии со Стамбульской конвенцией, она выполняет функцию местной координирующей структуры. В дополнение, она отвечает за разработку Национального плана действий<sup>1</sup>, за координирование его осуществления и мониторинг. Соответственно, в апреле 2016 года значительные изменения вошли в закон Грузии «О гендерном равенстве» и в кодекс местного самоуправления. В соответствии с этими изменениями, в местных муниципалитетах были созданы механизмы гендерного мейнстриминга в лице назначенного Советом гендерного равенства Сакребуло (городской совет) и мэром (руководителем городской администрации или мэром) лица, которое ответственно за вопросы гендерного равноправия в мэриях и местных администрациях. Хотя, лишь принятие законов и разработка политики не обеспечивают гендерное равноправие или, даже, правовое равенство женщин и уважение их прав. Исполнение существующих законов и реальное осуществление проблематично и требует последовательных, целеустремлённых, ориентированных на результат комплексных действий всех заинтересованных сторон.

Несмотря на направленные на усиление законодательства и повышение самосознания усилия, гендерное неравенство всё ещё имеет глубокие корни в политической, экономической и социальной жизни<sup>2</sup>. По индексу гендерного неравенства (GII) Грузия занимает 76-ое место среди 188 стран<sup>3</sup>. По опубликованному мировым экономическим форумом 2017 года глобальному гендерному индексу, Грузия посредством 0.679

1 Национальный план действия для осуществления Резолюции безопасности ООН «О женщинах, мире и безопасности» и Национальный план действий по пресечению семейного насилия, защите жертв семейного насилия и оказанию им помощи.

2 Объединенный отчёт аппарата Еврокомиссии об осуществлении Грузией повестки дня Соглашения об ассоциации, Брюссель, 09.11.2017, стр. 3, см. ссылку <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14200-2017-INIT/en/pdf>

3 Отчёт человеческого развития, 2016 г., Программа ООН о развитии, см. ссылку [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016\\_human\\_development\\_report.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf); GII

Отражает гендерное неравенство в трёх измерениях – с точки зрения репродуктивного здоровья, усиления и экономической активности.

баллов среди 144 стран заняла 94-ое место<sup>1</sup>. По тому же глобальному индексу в плане политического участия женщин Грузия на 114-ом месте, а по представительству женщин в Парламенте на 117 месте среди 144 стран.

Женщины не представлены надлежащим образом в политике и на должностях, принимающих решения. В результате выборов 2016 года среди парламентариев только 15% женщин, что очень в малой степени возросло по сравнению 11% - 2012 года. Что касается представительства женщин в исполнительной власти, среди 14 министров Кабинета министров только две женщины<sup>2</sup> и, соответственно, составляют 14.3%, что по сравнению с предыдущими годами является низким показателем. С 2011 по 2012 год число женщин-министров достигло 21%, которое в 2014 снова упало до 16%. В 2017 году на выборах в местное самоуправление из прошедших выборы женщин было только 13%, что является небольшим ростом по сравнению с 11.6% 2014 года. Среди мэров пяти самоуправляемых городов страны нет ни одной женщины<sup>3</sup>, хотя среди 48 кандидатов в мэры было 11 женщин-кандидатов (22.92%). Среди 59 мэров самоуправляемых общин только одна женщина (Ниноцминда, Самцхе-Джавахети)<sup>4</sup>.

Положение значительно улучшилось в плане числа женщин-председателей Сакребуло. По последним данным, председатели 5-ти Сакребуло - женщины (Тержола, Ткибули, Харагаули (Имерети), Гори (Шида Картли), Ахмета (Кахети), когда в 2014 году ни одна женщина не была председателем Сакребуло.

По отчёту глобального гендерного различия, в Грузии среди законодателей, лиц высоких должностей и менеджеров только 34% женщины<sup>5</sup>.

**На рынке труда** количество трудоустроенных женщин 53%, а мужчин - 67%<sup>6</sup>, тогда, как показатель поступления в начальные и высшие образовательные учреждения практически равны для обоих полов, в некоторых случаях показатель женщин даже превышает мужской (например, в высших учебных заведениях женщины составляют 55% студентов, а мужчины - 45%)<sup>7</sup>. Это подтверждает то, что у женщин меньше возможностей выявления образовательного потенциала.

Утвердившиеся в обществе гендерные стереотипы, культурные и традиционные подходы оказывают значительное воздействие на роль женщины и мужчины на всех этапах их жизни. Различные модели воспитания мальчиков и девочек, построенные на гендер-

1 Индекс глобального гендерного различия. Мировой экономический форум, см. ссылку [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2017.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf); индекс глобального гендерного различия оценивает по имеющимся гендерным различиям с политической, образовательной точки зрения, а также защиты здоровья. Присвоенный балл в процентном отношении отражает степень искоренения неравенства между мужчинами и женщинами.

2 Министр по вопросам примирения и гражданского равенства, министр юстиции.

3 Самоуправляемые города: Тбилиси, Рустави (Квемо Картли), Кутаиси (Имерети), Поти (Самегрело), Батуми (Аджария).

4 Самоуправляемые общины: Сагареджо, Гурджаани, Сигнахи, Дедоплисцкаро, Лагодехи, Кварели, Телави, Ахмета, Тианети, Гардабани, Марнеули, Болниси, Дманиси, Цалка, Тетрицкаро, Мцхета, Душети, Казбеге, Каспи, Гори, Карели, Хашури, Боржоми, Ахалцихе, Адигени, Аспиндза, Ахалкалаки, Ниноцминда, Они, Амбролаури, Цагери, Лентехи, Местиа, Харагаули, Тержола, Сачхере, Зестафони, Багдати, Вани, Самтредия, Хони, Чиатура, Ткибули, Цхалтубо, Озургети, Ланчхути, Чохатаури, Абаша, Сенаки, Мартвили, Хоби, Зугдиди, Цаленджиха, Чхороцку, Кеда, Кобулет, Шуахеви, Хелвачаури, Хуло

5 Отчёт разности глобального гендера, 2017 г., Мировой экономический форум, стр. 158, см. ссылку: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2017.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf)

6 Национальная служба статистики Грузии, Женщина и мужчина в Грузии, статистическая публикация, 2017 г. Стр. 47, см. ссылку [http://www.geostat.ge/cms/site\\_images/\\_files/english/health/W&M%20in%20ENG\\_2017.pdf](http://www.geostat.ge/cms/site_images/_files/english/health/W&M%20in%20ENG_2017.pdf)

7 Там же, стр. 29

ных стереотипах ожидания и возложенные на них со стороны общества роли находят своё отражение в женских гендерно-сегрегированных подходах. Согласно отчёта Программы развития ООН (UNDP) 2013 года, которая в Грузии касается гендерного восприятия, 66% респондентов разделяет мысль о том, что «лучше, чтобы работал мужчина, а женщина была дома», а 79% считают, что «женщина должна отдавать предпочтение семье по сравнению с работой». 11% опрошенных считает, что «вклад женщин в благополучие семьи должен быть равным мужскому»<sup>1</sup>. Подобные подходы значительно обуславливают утвердившееся в обществе подчинённое положение женщины.

Помимо этого, возможность женщин быть более активными и включёнными в политику или получить достойную работу, тесно связана с распределением семейных дел между её членами. Женщинам чаще мужчин приходится делать выбор между карьерой и семейными делами. На них возлагается непропорционально высокая ответственность за невозмещаемые домашние дела (уборка дома, готовка обеда, уход за детьми и больными членами семьи и т.д.), что отрицательно отражается на её карьерном развитии и утверждении в обществе.

Как делают очевидным различные статистические и исследовательские данные, рынок труда Грузии характеризуется высоким гендерным неравенством с точки зрения уровня участия трудовой силы и безработицы, гендерной сегрегации трудоустройства и размером средней зарплаты. Согласно официальной статистики, в 2014 году средняя номинальная зарплата мужчин составляла 1074 лари, а для женщин 693 лари (примерно на 37% меньше)<sup>2</sup>.

Некоторые профессии традиционно считаются «мужскими» или «женскими», что вызывает горизонтальную сегрегацию. Имеющиеся данные делают очевидным, что гендерное неравенство в распределении труда по деятельности особенно бросается в глаза в сфере образования, здравоохранения и социальных услуг.

Например, по национальным статистическим данным, женщины составляют более 85% сотрудников в сфере образования, 75% в сфере образования и социального обеспечения и 61% в ресторанном и гостиничном бизнесе. Вместе с тем, женщины мало представлены в т.н. «маскулинных» профессиях, например, в строительстве – 6.5%, промышленности – 26.7% и бизнесе недвижимого имущества – 32%<sup>3</sup>.

**Семейное насилие** в Грузии для женщин всё ещё остаётся непреодолимой проблемой и часто происходит его выдвигание вместе с проблемами, связанными с репродуктивным и половым здоровьем. По статистике 2017 года Министерства внутренних дел (МВД), из 2638 зарегистрированных жертв 87.3% - женщины. По данным МВД, в случаях семейного насилия выдано 3137 задержательных ордеров, что выше показателей предыдущих лет: 2013 г. – 227 ордеров, 2014 г. – 817 ордеров, 2015 г. – 2598 ордеров, 2016 г. – 2877 ордеров и 2017 г. (до октября) - 3137 ордеров<sup>4</sup>.

Правозащитные ведомства отмечают, что рост статистики в этом направлении больше связан с возросшей обращаемостью жертв в полицию, чем с ростом жертв насилия. Это можно приписать проведённой государством и организациями граждан-

1 UNDP/ACT, “Public Perception Study on Gender Equality in Politics and Business”, 2013, page 79.

2 Национальная служба статистики, Женщина и мужчина в Грузии, статистическая публикация, 2017 г., стр. 58, см. ссылку:

[http://www.geostat.ge/cms/site\\_images/\\_files/english/health/W&M%20in%20ENG\\_2017.pdf](http://www.geostat.ge/cms/site_images/_files/english/health/W&M%20in%20ENG_2017.pdf)

3 Национальная служба статистики, Женщина и мужчина в Грузии, статистическая публикация, 2017 г., стр. 15

4 Georgia Today, (онлайн бюллетень), 2017 г., статистика Грузии: 22 случая фемцида, см. ссылку: <http://georgiatoday.ge/news/8343/2017-Statistics-for-Georgia%3A-22-Cases-of-Femicide>

ского общества кампанией по повышению самосознания, что значительно изменило отношение общества к семейному насилию, тогда, как в 2009 году 78.3% населения считало семейное насилие «внутрисемейным делом»<sup>1</sup>, жертва насилия и её родственники не желали обращаться в полицию, даже в крайних случаях. Такого рода отношение значительно изменилось за последние годы. Проведённое женской организацией ООН в Тбилиси, Кахети и Самегрело-Земо Сванети (2013 г.) исследование об отношении к женщинам и восприятию ими семейного насилия показало: на данный момент только 25% считает, что семейное насилие является внутрисемейным делом, а по мнению 69% - преступлением<sup>2</sup>. Такое отношение отражается в случаях семейного насилия на росте обращаемости людей в правозащитные ведомства.

За последние годы в Грузии участились самые жестокие формы насилия в отношении женщин. Согласно данным народного защитника, в течение 9 месяцев 2017 года в Грузии совершено 22 убийства женщин, из которых 13 классифицируются, как преступление, вызванное семейным насилием<sup>3</sup>. Распространяемые масс-медиа истории делают очевидным, что фемцид, как правило, является результатом прошлого насилия в отношении женщин, а не отдельным инцидентом. Изложенное подчёркивает важнейшую роль полиции – то, что она должна выполнить в деле защиты женщин, насилия в отношении них и превенции фемцида. В мае 2016 года Республиканская партия Грузии выдвинула инициативу о внесении в Уголовный кодекс Грузии изменения, по которому «фемцид» будет определён, как предумышленное убийство женщины по половому признаку, и будет определено наказание по фемциду, как особо жестокому наказанию, хотя, Комитет Парламента по защите прав человека отверг это предложение. В Грузии совсем не просто решить проблему гендерного неравенства и гендерного насилия, тем более, что это страна, где гендерная дискриминация глубоко сидит в культурных и социальных нормах и в практике, и это ещё более усугубляется существующим социально-экономическим положением и неполноценным обслуживанием. Для того, чтобы сократить гендерное неравенство, нужна консолидация ответных действий всех заинтересованных сторон, в том числе правительства, донорских организаций, частного сектора, организаций гражданского общества, дабы был создан и возрос запрос на такую эффективную политику и программы, которые будут способствовать участию женщин в политике и в процессе принятия решений и повышать их доступность к рынку труда.

## **Глава 2. Национальные планы действий**

### **2.1. Действия, предусмотренные Национальным планом действий**

С точки зрения равного обращения повестка дня Соглашения об ассоциации содержит три основных направления: 1. Улучшение гендерного равенства в социальной, политической и экономической жизни; 2. Сближение регуляций здоровья и безопасно-

1 Национальное исследование о семейном насилии в отношении женщин в Грузии, Исследование Центра социальных наук Тбилисского государственного университета имени Иване Джавахишвили и ЭйСиТи, 2010 г., <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/AdvanceVersions/GeorgiaAnnexX.pdf>

2 Нана Сумбадзе «Восприятие насилия в отношении женщин и семейного насилия в Тбилиси, Кахети и Самегрело-Земо (верхний) Сванети, 2013 г., см. ссылку: <http://www2.unwomen.org/-/media/fi%20offi%20georgia/attachments/publications/2014/english-study%20unjp.pdf?la=en&vs=4908>

3 Нетгазета (онлайн бюллетень), Женщины, убитые в 2017 году – статистика и провалившийся законопроект, на грузинском языке, см. ссылку: <http://netgazeti.ge/news/236199/>

сти с европейскими стандартами; 3. Усиление имплементации существующего законодательства против семейного насилия, повышение самосознания в связи с этими вопросами, повышение доступности консультативных услуг для жертв. Соответственно, впервые в 2014 году и также к последующим годам (2015, 2016, 2017 годы) были разработаны Национальные планы действий для осуществления Соглашения об ассоциации и повестки дня ассоциации.

Несмотря на то, что повестка дня Соглашения об ассоциации имеет довольно амбициозные цели, детальный анализ Национального плана действий выявляет определённые недостатки с точки зрения запланированных активностей для достижения цели «равного обращения».

Существует значительная несовместимость между взятыми по повестке дня ассоциации обязательствами и прописанными в Национальном плане действий соответствующими действиями. Поэтому, вызывает сомнения – насколько возможно достижение намеченных целей посредством данных действий, даже если осуществится их последовательное и надлежащее выполнение. Несмотря на то, что улучшение гендерного равенства в социальной, политической и экономической жизни является важной задачей повестки дня ассоциации, не разработано и не намечено достаточно действий и эффективных механизмов для их выполнения. Существующие действия ограничиваются разработкой в Министерстве обороны стратегий гендерного равенства (2014, 2015, 2016, 2017 годы – Национальные планы действий); посредством развития возможностей персонала Министерства обороны по вопросам гендерного равенства, повышением компетенции гендерных советников и активным включением Министерства в Резолюцию 1325 Совета безопасности ООН должны разрабатываться национальные планы действий.

Следует отметить, что «План действий за 2014-2016 годы по осуществлению мероприятий гендерной политики в Грузии» охватил все основные аспекты гендерного равенства в социальной, экономической и политической сферах. Гораздо эффективнее было бы достижение этой намеченной цели, если бы правительство Грузии возложило на себя поддержку осуществления Национального плана действий гендерного равенства в рамках Национального плана действий Соглашения об ассоциации. На сегодня в Грузии действия в рамках Национального плана повестки дня ассоциации для улучшения гендерного равенства ограничиваются взятыми Министерством обороны обязательствами – разработать собственную стратегию по гендерному равенству и осуществить её. В Национальном плане действий 2017 года ничего не сказано о политическом и экономическом усилении женщин. В нём не указаны конкретные меры, которые могли бы создать выгодную среду и эффективные механизмы для трудоустройства женщин на рынке труда и на позициях принятия политических решений. Правда, в Национальном плане действий 2017 года даны определённые мероприятия для поддержки трудоустройства населения, что подразумевает организацию форума трудоустройства, пилотирование новых форм карьерных ориентиров для населения и консультирование, хотя, эти действия обобщены для всего населения и не направлены на преодоление конкретных гендерных барьеров и ограничений, которые препятствуют женщинам на рынке труда.

В соответствии с повесткой дня Соглашения об ассоциации, у Грузии есть обязательство сблизиться с европейскими стандартами регуляций здравоохранения и безопасности, что должно отразиться 1) в регуляциях здоровья и безопасности; 2) регуляциях защиты материнства; 3) регуляциях совместимости родительских

и профессиональных обязанностей<sup>1</sup>. Хотя, ни один из плана действий не содержит соответствующих мер, которые направлены на защиту матерей, или на взаимосовместимость родительской и профессиональной ответственности с точки зрения равного обращения мужчин и женщин. Что касается регуляций здоровья и безопасности, по Национальному плану действий за 2017 год, Министерство труда, здравоохранения и социальной защиты берёт на себя ответственность усилить механизмы с целью надлежającego инспектирования условий работы, что в определённой степени отвечает возложенным по повестке дня обязательствам. Следует отметить, что отдельные части плана действий отличаются друг от друга с точки зрения детализации и объёма осуществляемых действий. Например, планы действий достаточно ограниченно и кратко передают нацеленные на достижение гендерного равенства конкретные меры, хотя они достаточно широко рассмотрены в вопросах насилия в отношении женщин.

Ясно, что в Национальных планах действий больше внимания уделяется вопросам насилия в семье. С одной стороны, с учётом разрушительных результатов насилия в отношении женщин, понятно почему направлены большие усилия на улучшение закона против гендерного насилия, повышение самосознания, поддержку жертв насилия и предназначенные для них сервисы. Хотя, с другой стороны, требуется более углублённое реагирование государства на это преступление, что подразумевает необходимость искоренения его корней и структурных причин, то есть существующей гендерной дискриминации и неравенства. Постольку, весьма важно, чтобы Национальный план действий также заострил внимание на утверждение гендерного равенства, обеспечил экономическую независимость и безопасность женщин, и повысил участие и возможности женщин как в семье и в кругу родственников, так и в общественной жизни и политике. Поскольку, действия, сформированные в Национальных планах действий, должны быть надлежащим образом ориентированы на преодоление существующих в нашей стране гендерного неравенства и дискриминации и должны, также, предусматривать конкретные и реальные меры и механизмы.

Национальные планы действий содержат направленные на преодоление семейного насилия различные действия, такие, как: ужесточение законодательства против семейного насилия, усиление механизмов против семейного насилия и защиты жертв; развитие возможностей и тренингов для представителей разных профессий: полицейских, судей, прокуроров, педагогов, персонала приютов и кризисных центров гендерного насилия; повышение самосознания в широких массах населения, в том числе среди ВПЛ, национальных меньшинств, сельского населения; улучшение доступности в приюты и к консультационным сервисам для жертв и их защита.

Несмотря на то, что в Национальных планах действий 2017 года предусмотрено множество действий, которые ставят целью повышение самосознания по вопросам семейного насилия, перечень ответственных за этот важный компонент агентств неполный. Министерство образования и науки, в функции которого входит определение политики образования и просвещение общества, не представлено надлежащим образом в Национальных планах действий. Рекомендовано – параллельно с другими осуществляющими учреждениями, повысить роль Министерства образования и науки, в особенности в компоненте повышения самосознания.

Помимо изложенного выше, одной из важных проблем, рассмотренных планов действий, является отсутствие точных количественных и качественных ожидаемых

---

<sup>1</sup> Повестка дня Соглашения об ассоциации Грузии-Евросоюза 2014–2016 гг., [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/associationagenda\\_2014\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/associationagenda_2014_en.pdf)

результатов, что дало бы возможность гражданскому обществу и другим заинтересованным сторонам осуществить мониторинг хода плана действий и оценить достигнутый прогресс. В отношении осуществляющих агентств не было требования оценить эффективность осуществлённых в рамках Национальных планов действий активностей (например, проведённых тренингов).

## **2.2 Прогресс по осуществлению запланированных действий**

Правительство Грузии предприняло определённый шаг в направлении осуществления действий, прописанных в Национальных планах действий повестки дня Соглашения об ассоциации, и выполнило некоторые важные задачи. Но, осуществив только описание и перечень действий, осуществлённых в рамках плана действий, государство не подготовило конкретного отчёта, который проанализировал бы воздействие реформ и проведённой деятельности на существующую ситуацию.

### **УЛУЧШЕНИЕ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА В РАМКАХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПЛАНОВ ДЕЙСТВИЙ ПОВЕСТКИ ДНЯ АССОЦИАЦИИ**

В соответствии с планом, 29 декабря 2014 года Министерство обороны разработало и утвердило стратегию гендерного равенства, в которой выделилась цель стратегии и масштаб, определилось – что такое гендерное равенство, дискриминация и половое насилие, и были описаны действия, которые нужны для достижения гендерного равенства в рамках министерства. С этой же целью в 2016 году Министерство обороны утвердило план действий по осуществлению стратегии. В соответствии с этим планом, Министерство обороны берёт на себя обязательство повысить возможность и самосознание персонала Министерства по вопросам гендерного равенства, укрепить институционализацию советника по вопросам гендерного равенства, поощрить включённость женщин в вооружённые силы и обеспечить для мужчин и женщин равные процедуры принятия в структуры Министерства обороны. Дополнительно, Министерство берёт на себя обязательство произвести гендерную оценку, дабы изучить положение женщин в Министерстве обороны, провести военным служащим тренинги по гендерным вопросам и т.д. Периодические отчёты об осуществлении Национального плана действий делают очевидным, что выполнен целый ряд запланированных активностей, в том числе по гендерным вопросам для советника, сотрудников Министерства и другого персонала были проведены тренинги и семинары вокруг вопросов Резолюции 1325 Совета безопасности ООН и гендерного насилия.

Несмотря на то, что была создана группа мониторинга для изучения случаев гендерной дискриминации, ни государственный отчёт об осуществлении повестки дня ассоциации, ни какой-либо официальный документ Министерства обороны не содержит информацию об оценке существующих в плане гендерного равенства недостатков.

Министерство обороны принимает активное участие в дискуссиях по осуществлению Резолюции 1325 Совета безопасности ООН о разработке плана действий, оно также является единственным осуществляющим партнёром между правительственными структурами. Но, желательно во время Соглашения об ассоциации все ответственные за выполнение повестки дня государственные структуры, в том числе Министерство обороны, Министерство иностранных дел и Государственный аппарат министра по вопросам интеграции в евроатлантические структуры, так же активно включились в разработку и имплементацию плана действий закона о гендерном равенстве.

## УСИЛЕНИЕ ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СЕМЕЙНОМ НАСИЛИИ

В 2017 году Грузия предприняла важные шаги для создания правовой и институциональной рамки по борьбе с гендерным насилием. Из них самым важным было ратифицирование Конвенции Европейского союза (позднее – Стамбульская конвенция) о борьбе против насилия в отношении женщин и семейного насилия и их превенции.

Цель Конвенции – проведением мер для пресечения нарушений прав человека и насилия в отношении женщин, для защиты жертв и наказания преступников. С целью гармонизации с Конвенцией были приняты важные законодательные изменения, которые вошли в 25 законодательных документов. 24 января 2017 года правительство Грузии утвердило пакет законодательных изменений, который принял Парламент Грузии в мае 2017 года. Законодательные изменения и дополнения были предварительно рассмотрены соответственными правительственными структурами, международными и местными неправительственными организациями и международными организациями.

Изменения коснулись закона Грузии о пресечении семейного насилия, защите жертв насилия и оказании им помощи. Посредством новых изменений расширился ареал действия закона, который уже охватывает не только насилие в семье, но и вообще направлен против насилия в отношении женщин. Соответственно, изменилось название закона и к «насилию в семье» добавилось «насилие в отношении женщин» («Закон о пресечении насилия в отношении женщин и/или насилия в семье, защите жертв насилия и оказании им помощи»). Изменённая статья закона даёт определение насилия в отношении женщин как «в общественной или личной жизни все характерные для совершённого по гендерному признаку насилия действия, за которым следует нанесение женщинам физической, психологической или сексуальной муки, или экономического ущерба, в том числе угроза совершения такого действия, принуждение женщин или самовольное пресечения их свободы»<sup>1</sup>.

Указанные изменения коснулись задержательного и охранного ордеров, которые выдаются в случае всех форм насилия (статья 10). Закон гласит: «Для обеспечения защиты жертвы уполномоченными органами и ограничения определённых действий насильника при оперативной реакции по факту насилия в отношении женщин и/или насилия в семье возможно в качестве временной меры выдача задержательного ордера или охранного ордера»<sup>2</sup>. Согласно изменениям, задержательный ордер вступает в силу сразу по выдаче его полицией (статья 10. 3<sup>6</sup>), и его представление в суду необязательно, как это предусматривала предыдущая версия закона.

Помимо этого, новые изменения расширяют ареал предлагаемых жертвам семейного насилия сервисов. Жертва любого вида насилия может в течение года провести 30 дней в приюте или кризисном центре, где она может пользоваться юридической консультацией, первичной и неотложной медицинской услугой и психологической помощью (статья 17,1).

В Уголовный кодекс вошли изменения, по которым произошла криминализация увечий полового органа женщины и стерилизация женщин. Совершённые в отношении женщин эти действия стали наказуемыми и предусматривают пресечение свободы

<sup>1</sup> «Закон о пресечении насилия в отношении женщин и/или семейного насилия, защите жертв насилия и оказании им помощи», окончательную версию на грузинском языке см. в ссылке <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/26422>

<sup>2</sup> Там же

от двух до четырёх лет (статья 133<sup>2</sup>, 1, 2)<sup>1</sup>. Также расширился перечень отягчающих обстоятельств в случаях гендерного насилия. Учителя, адвокаты и врачи не ограничены в праве сообщить соответствующим органам о факте возможного насилия в отношении женщин (в том числе семейного насилия), несмотря на профессиональные требования о конфиденциальности. Согласно внесённых в Кодекс изменений, за три месяца до освобождения преступника из тюрьмы полиция должна известить об этом жертву насилия.

Помимо законодательных изменений, в мае 2017 года в администрации правительства Грузии в виде работающей по вопросам гендерного равенства, насилия в отношении женщин и семейного насилия межведомственной комиссии был создан новый институциональный механизм. Комиссия, наряду с другими правами и обязанностями, в соответствии с требованиями статьи 10-ой Стамбульской конвенции, выполняет функции местных учреждений, которые ответственны за осуществление оценки, направленной против предусмотренных Конвенцией всех форм насилия политики. Межведомственная комиссия ответственна за разработку Национальных планов действий, обеспечение их координирования и проведение мониторинга их осуществления. Хартия комиссии была разработана при активном участии различных агентств ООН. Комиссия, также, ответственна поддерживать и проводить кампании по повышению самосознания и осуществлять программы для широкой общественности с целью повышения самосознания в отношении всех форм насилия в отношении женщин и девочек, в том числе семенного насилия. Изложенное напрямую отвечает обязательству правительства Грузии в отношении повестки дня Соглашения об ассоциации по борьбе с насилием в отношении женщин, насилия в семье и их превенции.

Полученные законодательные изменения и формирование институциональных механизмов стали важнейшим шагом в направлении гармонизации законодательства Грузии требованиям Стамбульской конвенции и сближения национального законодательства со стандартами Евросоюза.

### **ПОВЫШЕНИЕ САМОСОЗНАНИЯ ШИРОКОЙ ОБЩЕСТВЕННОСТИ И СПЕЦИАЛИСТОВ**

По шестилетнему государственному отчёту за 2017 год об осуществлении Национального плана действий, в различных городах и районах Грузии были проведены активности по повышению самосознания, что ставило целью повышение информированности населения и специалистов различных отраслей, в том числе полицейских, судей, прокуроров, юристов, учителей, сотрудников приютов и кризисных центров о правовых инструментах насилия в отношении женщин, защиты жертв и реагирования на насилие<sup>2</sup>.

Модуль 3,5-5 часового тренинга был разработан Высшей школой юстиции. Модуль содержит вопросы о правовых инструментах против семейного насилия и насилия в отношении женщин. Тренинг тренеров по правовым и психологическим аспектам гендерного насилия прошли 30 юристов, которые, в свою очередь, провели тренинги группам заинтересованных людей. В мае-июне 2017 года тренинг прошли 269 участника (в том числе 240 женщин). Было запланировано проведение 74-х тренингов в

<sup>1</sup> Уголовный кодекс Грузии, новая редакция, 2017 г., на грузинском языке, см. ссылку: [https:// matsne.gov.ge/ka/document/view/16426](https://matsne.gov.ge/ka/document/view/16426)

<sup>2</sup> Государственный аппарат министра по вопросам интеграции в европейские и евроатлантические структуры. 6-тимесячный отчёт о выполнении Национального плана действий Соглашения об ассоциации и повестки дня ассоциации на грузинском языке, см. ссылку <http://www.eu-nato.gov.ge/ge/eu/association-agreement>

различных местах Грузии с представителями этнических меньшинств и местного самоуправления<sup>1</sup>. К сожалению, в государственных отчётах отсутствует информация о существующим в этом плане прогрессе.

В течение 6 месяцев 2017 года (#20.4.) тренинг по вопросам семейного насилия и дискриминации прошло более 350 сотрудников МВД - полицейских (#20.1.), более 222 прокурора (#20.5 и #31.1), 17 судей (#29.1.), 43 сотрудника кризисного центра и приюта (#20.4.), 4 оператора горячей линии. В 4-х населённых пунктах (Рустави, Никози (Гори), Мцхета, Марткопи) для учащихся школ состоялись информационные встречи, в которых принимало участие 180 человек (#20.7.). Более 70 учеников школ национальных меньшинств приняли участие в посвящённых теме семейного насилия информационных встречах в Сартчала, Рустави, Самцхе-Джавахеги и Кобулеги (#20.7). В рамках кампании по повышению самосознания на 4-ёх языках (грузинский, русский, азербайджанский и армянский) было издано и распространено 50,000 брошюр, в которых дана основная информация о семейном насилии. Было издано 300 календарей, на которых изображены мессиджи против семейного насилия и номер горячей линии (116 006) для случаев семейного насилия. В отчёте отмечено, что в масштабах страны при участии телевидения, печатной и электронной медиа намечено проведение широкой медиакампании для повышения информированности населения по вопросам семейного насилия, правовым механизмам реагирования на него и защиты жертв насилия.

Тема семейного насилия - с целью повышения информированности учащихся школ вместе с Министерством образования и науки Грузии и организацией РН INTERNATIONAL в публичных школах Грузии в течение 2017 года была осуществлена «Программа правового развития». Программа предусматривала формирование у 9-тиклассников «правовой культуры». В первом квартале 2017 года в 40 публичных школах были проведены уроки по теме семейного насилия. Уроки одновременно были проведены специально подготовленными полицейскими и учителями (#20.8).

### **ПОВЫШЕНИЕ ДОСТУПНОСТИ КОНСУЛЬТАЦИЙ ДЛЯ ЖЕРТВ**

В деле преодоления проблемы семейного насилия весьма важно повышения доступности для жертв таких сервисов, как приюты и кризисные центры. До 2016 года в Грузии действовали три приюта: в Тбилиси, Гори (Шида Картли) и Кутаиси (Имерети). В апреле 2016 года к ним добавился четвёртый центр, который открылся в Кахети, Восточной Грузии. Первый государственный кризисный центр был основан в сентябре 2016 года в Тбилиси. Кризисный центр может приютить предполагаемую жертву семейного насилия до того, как ей официально будет присвоен статус жертвы, что уже даёт возможность бенефициару перейти в государственный приют. Жертвы, которые не желают или не нуждаются в помещении в кризисный центр, могут в рабочие дни воспользоваться следующими сервисами: психологическая реабилитация, юридическая помощь, первичная или неотложная медицинская услуга. Кризисный центр имеет возможность одновременно разместить 18 человек, в том числе детей и лиц с ограниченными возможностями.

В государственном отчёте об осуществлении плана действий отмечено, что в течение первых 6-ти месяцев отчётного периода приюты обслужили 192 жертвы (взрослых и несовершеннолетних), из которых 136 были женщины. Из них 134 получили психологические консультации, 80 получили медицинскую, а 64 – юридическую помощь.

<sup>1</sup> там же, #21.2

Кризисный центр оказал услуги 52 жертвам, 32 из которых предположительно были жертвами семейного насилия, а 33 – юридическую помощь (№20.9).

Правда, оказанные услуги весьма важны, и они являются ощутимой помощью для жертв гендерного насилия, но все эти учреждения расположены в городах, что затрудняет доступность сельским женщинам. Постольку, важно, чтобы увеличилось их число и расширился географический ареал услуг для жертв гендерного насилия.

В отчёте об осуществлении плана действий сказано, что в течение 6-ти месяцев отчётного периода 734 лица воспользовались горячей линией помощи в случаях семейного насилия, из которых 608 были женщины. После февраля 2017 года горячая линия предлагает консультативную помощь не только в случаях семейного насилия, но вообще в случаях насилия по гендерному признаку. С марта 2017 года консультация горячей линии помимо грузинского (№20.10) будет возможно ещё на 7-ми языках (английском, русском, турецком, азербайджанском, армянском, арабском и персидском языках). Очевидно, что осуществлённые в рамках плана действий 2017 года активности весьма важны, хотя, в долгосрочной перспективе оценка государства будет осуществляться по достигнутым конкретным результатам и под их влиянием, а не посредством осуществлённых активностей и количеством включённых в них людей. На данный момент государственные счета дают нам информацию по количеству каждого осуществлённого в направлении запланированной активности мероприятия, и в них почти нет анализа воздействия активности и их позитивных результатов.

## **Заключения и рекомендации**

Правительство Грузии достигло значительного прогресса в своей попытке улучшить законодательные и институциональные рамки в политическом контексте для сокращения гендерного неравенства и борьбы с гендерным насилием. Вместе с тем, улучшенная законодательная рамка не всегда означает её реальное исполнение и далеко не всегда приводит к желаемым изменениям и результатам. Поскольку, для Грузии важно переключиться на практические, последовательные и ориентированные на результат действия, что будет способствовать гендерному мейнстримингу и повлечёт за собой позитивные результаты с точки зрения гендерного равенства.

Детальный анализ плана действий 2017 года наглядно показывает, что направлению равного обращения повестки дня Соглашения об ассоциации не было уделено надлежащего внимания и оно на оказалось среди приоритетов при разработке Национального плана действий. План 2017 года не предусматривает активностей в плане сближения с европейскими стандартами регуляций здоровья и безопасности так, как этого требует повестка дня ассоциации. Лишь малое число активностей запланировано для усиления гендерного равенства в социальной, политической и экономической сферах, что является фундаментальным требованием ассоциирования. Как в первом, так и во втором Национальном плане действий направленные на улучшение гендерного равенства меры, в основном, ограничивались разработкой стратегии гендерного равенства Министерства обороны; оценкой их осуществления (Национальные планы действий 2014, 2015, 2016, 2017 годов); развитием возможностей сотрудников Министерства обороны в направлении гендерного равенства; повышением возможностей гендерных советников и активным участием Министерства обороны в разработке Национального плана действий реализации

Резолюции 1325 Совета безопасности ООН. Не предусмотрено какого-либо вида действия для обеспечения гендерного равенства в политике, для поддержки экономического усиления женщин или для сокращения гендерных различий на рынке труда.

В плане действий довольно ограничены направленные на достижение гендерного равенства конкретные действия, хотя, сравнительно больше внимания уделено тематике борьбы против семейного насилия, что частично является положительным фактом. Но, следует признать, что эффективный путь борьбы против семейного насилия состоит в том, что должны быть искоренены как структурные причины этого феномена, то есть – гендерного неравенства, так и гендерная дискриминация в политике, на рынке труда и в семье. Без надлежащих действий, направленных на экономическую независимость и безопасность женщин, без эффективных мер поддержки участия женщин при принятии решений в общественной жизни и политике, в семье и ближайшем окружении невозможно эффективная борьба с семейным насилием и его искоренение. Поэтому вопросы гендерного равенства и семейного насилия требуют равного внимания и параллельного вмешательства.

Кроме того, оценку достигнутого прогресса затрудняет то, что Национальные планы действий повестки дня Соглашения об ассоциации не содержат индикаторов, количества целевых групп, и осуществление активностей не прописано во времени детально.

Подготовленные государством отчёты об осуществлении Национальных планов действий не содержат анализа воздействия осуществлённых активностей, что весьма важно с той точки зрения, чтобы произошло модифицирование полученных уроков, проявленных вызовов и передовой практики – в процессе осуществления активностей и путей имплементации.

На основании указанного выше анализа, отчёт предлагает нам следующие рекомендации:

- усовершенствовать техническую часть Национального плана действий
  - для всех запланированных действий разработать измеряемые индикаторы, задачи и количественные показатели целевых групп, также сроки их осуществления:
  - разработать механизм для анализа результатов, предусмотренных Национальными планами действий;
  - произвести внутренний и внешний мониторинг осуществления повестки дня ассоциации;
  - разработать действия, которые соответствуют общим целям повестки дня Соглашения об ассоциации;
- в Национальных планах действия на будущее предусмотреть все необходимые меры для обеспечения гендерного равенства в социальной, политической и экономической жизни;
  - при сотрудничестве с женскими организациями разработать и принять новый Национальный план действий, в котором будет отражён всеобъемлющий подход к вопросу гендерного равенства, у которого будут ясные цели и критерии, и будет обеспечен необходимыми для его осуществления финансовыми ресурсами;
  - принять и задействовать специальные временные меры, в том числе квоты, цель которых достижение осязаемого гендерного равенства в сферах, где женщины представлены мало или находятся не в привилегированном положении, а конкретно, на высоких принимающих решения позициях, в избирательном процессе и в составе Парламента и городском Сакребуло;

- уделить больше внимания внедрению в местное самоуправление гендерного мейнстриминга и поддержке гендерного бюджета;
- обеспечить сбор гендерно-сегрегированных статистических данных по секторам и подсекторам экономики, дабы иметь текущую картину ключевых гендерных индикаторов, в том числе гендерных различий в зарплате;
- преодолеть гендерные стереотипы, которые ограничивают выбор девочек в направлении образования, развития карьеры и др.;
- разработать программы по повышению самосознания и индикаторы, цель которых равное распределение ответственности за невозмещаемые дела по домашнему хозяйству между мужчинами и женщинами;
- повысить включённость мужчин и мальчиков в экономическое усиление женщин, особенно в плане защиты равенства, особенно при распределении невозмещаемых работ и в семейных решениях;
- обеспечить высокую информированность о трудовых правах и их защиту путём исполнения конвенций международных организаций труда и обязательных кодексов поведения;
- сократить женскую безработицу путём развития их навыков, тренингов, переподготовки и развития предпринимательства;
- поддержать для женщин и девочек, в том числе безработных, целевые тренинги, повышение навыков по компьютеру, информационным технологиям, финансовым вопросам и другим направлениям, по которым обязательны определённые знания и навыки для попадания на рынок труда или карьерного роста на имеющейся работе;
- разработать активности, которые обеспечат сближение регуляций здоровья и безопасности со стандартами Евросоюза, в том числе по защите материнства, с точки зрения равного обращения с мужчиной и женщиной при взаимосовместимости родительской и профессиональной ответственностях;
- усилить возможности организаций гражданского общества, дабы они могли производить мониторинг повестки дня ассоциации, сделать правительство Грузии и Евросоюз подотчётными за выполнение взятых по гендерному равенству обязательств. Поддерживать создание гендерно-сбалансированных консультативных механизмов, которые обеспечат то, что женские группы (из гражданского общества, бизнес-сектора, кругов гендерных экспертов) будут иметь возможность внести свою лепту в разработку Национальных планов действий.

# АКТИВНОСТИ В РАМКАХ ПРОЕКТА



## АКТИВНОСТИ В РАМКАХ ПРОЕКТА



## АКТИВНОСТИ В РАМКАХ ПРОЕКТА



## АКТИВНОСТИ В РАМКАХ ПРОЕКТА



## ВСТРЕЧИ В БУДАПЕШТЕ (ВЕНГРИЯ)



