



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/ECE/RW.2/2000/BP.3
13 January 2000

RUSSIAN ONLY

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

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

НАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПО УЛУЧШЕНИЮ ПОЛОЖЕНИЯ ЖЕНЩИН
И ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА В СТРАНАХ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА
(ЦЕНТРАЛЬНАЯ И ВОСТОЧНАЯ ЕВРОПА И СТРАНЫ СНГ) */

Документ подготовлен Региональным Бюро стран Европы и СНГ (РБЕС)
Программой Развития Организации Объединенных Наций (ПРООН)
Для Региональной Подготовительной встречи в рамках Экономической Комиссии для Европы
Женева, 19-21 января, 2000

*/ Документ подготовлен Шахрбану Таджбахш, Советником по гендерным вопросам ПРООН Регионального Бюро стран Европы и СНГ, в сотрудничестве с Сокчан Хан Юнг (Ответственное лицо РБЕС по вопросам гендера), Даша Силович (Программа «Гендер в развитии» ПРООН), Анна Радучовска Брочвич (бывший менеджер субрегионального бюро по гендеру, РБЕС), Урсула Новаковска (Центр по правам женщин, Польша), а также ответственными лицами ПРООН по вопросам гендера и работниками проектов ПРООН «Гендер в развитии» стран, входящих в РБЕС. Выражаем благодарность также подразделению ООН по улучшению положения женщин за его руководство по обзору национальных механизмов.

Национальный механизм по улучшению положения женщин - это центральный орган, координирующая структура внутри правительства. Главная ее задача состоит в том, чтобы поддержать на государственном уровне внедрение принципов гендерного равенства во всех сферах общественной жизни (параграф 201, Пекинская Платформа Действий).

Почти все страны в Центральной и Восточной Европе (ЦВЕ) и Содружестве Независимых Государств (СНГ) ввели за прошедшее десятилетие национальный механизм в правительственные структуры как часть процесса демократизации и построения нового государства. Созданные под влиянием Пекинской Конференции, большинство из них с тех пор накопили большой опыт. Большая часть национальных правительств данного региона основало департаменты, комиссии или комитеты по проблемам женщин или гендерной политике, чтобы выполнять свои международные обязательства и, особенно, чтобы удовлетворять требованиям, вытекающим из процессов демократизации и перехода к рыночной экономике. Также существенна лоббирующая роль появившихся в регионе женских движений в процессе принятия и выполнения Национального Плана Действий (НПД).

Регионы отличаются друг от друга, также как и накопленный в них опыт. Комиссии по гендерной политике уже появились в Балтийских государствах и странах ЦВЕ, в то время как в Центральной Азии и Кавказских республиках национальный механизм обычно создается с более специфической задачей улучшения положения женщин. Программа Развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) стоит на позиции, что положение женщин должно быть составной частью уравнения гендерного равенства — предпосылкой для немедленного и эффективного роста в демократическом обществе, где существует социальная сплоченность. Улучшение положения женщин, следовательно, необходимо как первый и параллельный шаг к целям гендерного равенства, которое должно рассматриваться не как внешнее наложение, а как неотъемлемая часть развития в странах ЦВЕ и СНГ. В то же самое время, каждая страна должна национализировать этот процесс и создать механизмы, подходящие к собственной ситуации и внутренней динамике, чтобы достигнуть общих целей равенства.

В некоторых странах этого региона, по иронии судьбы, простое существование и частый успех национального механизма наносят вред долгосрочным целям гендерного равенства. Например, создание национального механизма для улучшения положения женщин (или женщин и семьи) в неправительственных структурах иногда ведет к удовлетворенности статусом кво и, особенно, недостатку ответственности в правительстве за активное и оперативное внедрение гендера в политику и планирование. Распределение женских вопросов по отдельным структурам и, что особенно важно, их восприятие как чего-то незначительного или второстепенного во времена политического и экономического перехода может фактически подорвать идеи равенства.

Прежде всего, необходимо вывести гендер на первый план, подчеркивая связь между равенством и долгосрочным, стратегическим общественным развитием. Внутри данной структуры важно реалистично оценивать роль национального механизма в регионе, исходя из ситуации в странах переходного периода. Что безусловно нуждается в оценке, так это способность национального механизма убедительно демонстрировать значение равенства и создавать эффективные, понятные и содержательные национальные программы и политику. Но даже тогда, когда данные механизмы признаются "действенными" в продвижении положения женщин и в целом

в работе с общественным сознанием, всегда остаётся риск того, что роль женщин будет недооценена и, следовательно, недостаточное финансирование данных программ или их чисто символическое финансирование, а также их конкуренция в этом вопросе с другими основными политическими и экономическими задачами страны, могут в долгосрочном периоде оказать негативное воздействие.

Подводя итог, можно сказать, что политическое продвижение женщин в странах данного региона может происходить независимо от того, есть ли для этого политические или экономические предпосылки, однако, реальное выдвижение вопросов гендерного равенства на уровень главных политических и экономических решений может наталкиваться на жесткое сопротивление. Несмотря на большие достижения и, особенно, процветающее партнерство между правительством и гражданским обществом благодаря национальным механизмам, большинство недостатков Платформ, выделенных в 1995 году, остается. Некоторые даже остаются основным препятствием в регионе. Например, в странах, где подобных планов нет, отсутствует принятие политического решения на самом высоком уровне, а в странах, где они есть, наблюдается их незначительная роль в правительственных структурах, неясность мандата, недостаточное финансирование, недостаточный штат и отсутствие информации. Это подрывает эффективность национальных механизмов в продвижении улучшения положения женщин и равенства полов.

А. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГЕНДЕРНАЯ СТРАТЕГИЯ В СТРАНАХ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

Обзор национальных механизмов в регионе должен начинаться с обсуждения перехода к демократическому плюрализму и рыночной экономике в странах ЦВЕ и СНГ. Трудности переходного периода затрагивают наиболее уязвимые слои населения (женщины, дети, национальные и этнические меньшинства), особенно городскую бедноту и сельское население. Решение политических и экономических проблем, социальные разногласия, этнические волнения и острые экономические кризисы, приводящие к быстрому снижению жизненного уровня, отвлекли внимание далеко от проблем человеческого развития и, среди них, от проблемы нового статуса женщины в обществе и равенства полов.

Хотя реальные отличия в статусе гендера существуют между странами, общие проблемы равенства полов присутствуют, в той или иной форме, на всей территории. Они обозначены следующим образом:

- Отсутствие женского участия в принятии политических решений;
- Неразвитое гражданское общество;
- Нестабильная и слабая экономика и рынок труда;
- Ухудшающаяся социальная обстановка;
- Растущее насилие над женщиной;
- Увеличение торговли женщинами в регионе; и
- Напряженные этнические отношения, включая вооруженные конфликты.

Большинство стран фактически не имеют дискриминационного законодательства, но конкретные законы и меры, как, например, относительно планирования семьи и абортов в некоторых странах, свидетельствуют о регрессивных тенденциях. Нейтральное законодательство - норма.

Кажущееся положительным на бумаге законодательство часто при недостатке соответствующих механизмов устанавливает дискриминацию. Несмотря на отсутствие общей статистики по гендеру, сейчас имеется больше специфических данных на эту тему, чем в начале переходного процесса.

Принципы гендерного равенства появляются в основном законодательстве большинства стран в переходном периоде и большинство из них ратифицировали Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ). Гендер, однако, не часто рассматривается как приоритетное направление в странах, которые окружены социально-экономическими проблемами. Хотя вопросы равенства — не только между женщинами и мужчинами, но также и между богатыми и бедными и между меньшинством и большинством — являются началом успеха или провала переходного процесса. Эксперты и некоторые правительственные учреждения, под влиянием международных тенденций и событий (таких как, Пекинская Платформа Действий) поддерживают концепцию гендерного равенства. В СНГ, в частности, идея относительно "гендерной политики" еще не используется на правительственных уровнях. Вместо этого, ведутся разговоры о политике, направленной на улучшение положения женщин в регионе, что, между прочим, является простым продолжением приоритетов старой системы, которая возлагала ответственность за "женский вопрос" на государство. Понимание и применение гендерного подхода в сферах развития общества и прав человека представляется важным и для процесса демократизации и для социально-экономической стабильности, поскольку это - предпосылка для устойчивого роста.

Национальные механизмы, следовательно, имеют решающее значение для вынесения гендерного подхода на повестку дня. И что следует из обзора их действенности и востребованности, они довольно уверенно выступают в регионе.

Б. НАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ВНУТРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ СТРУКТУР В СТРАНАХ ЦВЕ И СНГ

Это приложение выделяет различные типы национальных механизмов в государственных структурах региона. Большинство попадает под следующие категории:

1. *Отдельные департаменты в рамках министерства труда и/или социальной политики.* Большинство национальных механизмов в регионе — это *отделы или департаменты по проблемам гендерного равенства* в рамках этих министерств, на которые чаще возлагается общая задача координации женских вопросов или вопросов равенства полов внутри кабинетов. Местоположение данных национальных механизмов свидетельствует о позитивном подходе правительства к проблемам женщин. Женщины рассматриваются как уязвимая часть населения, нуждающаяся в такой же защите как и матери. Растёт также понимание того, что рынок труда, если он не регулируется должным образом, может стать самым дискриминирующим институтом для женщин. Мандаты этих отделов довольно обширны, особенно, если они являются единственным национальным механизмом в стране. Такие отделы существуют в Чешской Республике, Хорватии, Эстонии, Латвии, Македонии, Румынии, Белоруссии, России и Словакии, основные моменты имеются и в Болгарии.
2. Женские комитеты или управления при Премьер-министре или других высокопоставленных членах кабинета. В СНГ, эти комитеты были созданы в ходе структурной перестройки старой

системы, особенно это касается Республиканских Женских Комитетов и Советов в Узбекистане, Туркменистане и Таджикистане. В других странах это - подразделения или отдельные люди, непосредственно подчиняющиеся Премьер-министру, которые отвечают за развитие гендерной политики в государстве. Такие структуры есть в Албании, Турции, Литве и Мальте, которые имеют Парламентского Секретаря по Правам Женщин при Кабинете Премьер Министра.

3. *Женские комитеты или управления по делам семьи, созданные как автономные правительственные структуры внутри кабинета министров.* Эти более новые структуры все больше возникают в процессе государственной перестройки и имеют мандат министерств, но довольно часто без необходимого финансирования или штата. Они есть в Азербайджане, Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Украине и Польше, как Управление по Делах Семьи и в Словении, как Управление по Делах Женщин при Правительстве.
4. *Комиссии или советы, иногда в дополнение к правительственным комиссиям, созданные в процессе подготовки к Пекинской Конференции или в рамках претворения в жизнь решений и мониторинга Национальных Планов Действий.* Эти межведомственные консультативные комитеты учреждаются Президентом или Кабинетом Министров, включают представителей ключевых министерств, НПО и других учреждений, и имеют конкретный мандат на разработку, осуществление и мониторинг Национального Плана Действий. Они подчиняются или министрам социального обеспечения или, как в России и Таджикистане, Заместителю Премьер-министра, ответственного за социальные вопросы. В основном они выполняют консультативную и координирующую роль и существуют в Армении, Хорватии, Грузии, России, Кыргызстане, Словакии, Таджикистане и Туркменистане наряду с другими структурами.
5. *Женские комитеты или комиссии по гендерной политике, основанные в рамках национальных законодательных собраний.* Они включают подкомиссии по вопросам равенства или равных возможностей (Румыния, Словения, Молдова) или комиссии по делам женщин, иногда включая материнство и заботу о детях (Таджикистан, Албания, Литва, Украина). Некоторые парламентские собрания имеют женские фракции (Россия и Армения до последних выборов), другие включают неформальные объединения и круглые столы (Эстония, Грузия, Польша, Литва).
6. *Другие дополнения.* Всё чаще создаются отделы гендерной статистики в национальных статистических агентствах (в том числе Армения и Литва) и в настоящее время пока только в Литве введен новый институт Омбудсмана, контролирующий соблюдение равных возможностей для всех категорий населения. Другие наблюдательные органы стремятся расширить своих полномочия и во многих странах региона создают и предлагают законодательства, отстаивающие принципы равных возможностей.

В. МЕСТОПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ СТРУКТУРЫ

Когда национальный механизм находится на самом высоком уровне правительства, под контролем Президента, Премьер-министра или Кабинета Министров, он обладает политическим

весом, необходимым для реализации своего основного мандата через все министерства, включая совместную работу с ними. Местоположение, однако, является лишь одной предпосылкой для успеха. Другая – это четкий мандат и необходимая компетенция для того, чтобы координировать, продвигать, поддерживать, и контролировать основной процесс во всех министерствах и ведомствах.

Когда национальный механизм располагался в министерствах, направленных на социальную деятельность, типа министерств социального страхования, труда и семьи, то он наталкивался на трудности отстаивания интересов женщин в главных программах развития страны. Поддержка женщины в таких правительствах, рассматривается как поддержка её роли матери и домохозяйки — хранительницы очага и продолжательницы рода, что исключает вопрос равенства полов из долгосрочной политической и экономической национальной стратегии. Недостаточное внимание к данному вопросу в рамках этих министерств означает, что национальные механизмы зачастую обладают недостаточным политическим влиянием, чтобы вынести вопросы гендерного равенства за рамки социальной сферы, области здравоохранения и политики повышения жизненного уровня.

Влиятельность национального механизма часто также связана с руководителем, занимающимся данным вопросом. Смена руководства часто приводит к полному изменению направлений, стратегии и штата сотрудников. В странах, переносящих быстрые смены в управлении, частую структурную перестройку правительства, работа такого национального механизма часто прерывается, особенно, если его рассматривают как нечто второстепенное и его функции кажутся незначительными.

Национальный механизм, созданный с определенной целью осуществления и мониторинга НПД, ограничен мандатом на срок действия этой Программы. Учитывая тот факт, что НПД в регионе, как правило, составлялись на период 2000-2001 годов, оценка работы национальных механизмов должна начаться как можно скорее. Процесс оценки может стать оптимальной возможностью для расширения мандата национального механизма не только для мониторинга НПД, но также и для более полного планирования гендерных мероприятий в рамках государственной стратегии и программ в целом, что является долгосрочной целью в контексте развития.

Г. ПОЛНОМОЧИЯ И ФУНКЦИИ ПО ВНЕДРЕНИЮ ГЕНДЕРНЫХ ПОДХОДОВ

Четкий мандат - предпосылка для эффективного функционирования национального механизма и он должен включать:

- Развитие политики сотрудничества с соответствующими министерствами;
- Защита Политики по горизонтали и вертикали;
- Координация действий, нацеленных на внесение гендерных принципов в законодательство, общественную политику, программы и проекты;
- Сбор и распространение дисагригированных данных и информации по гендеру для планирования целей, контроля и оценки деятельности;
- Мониторинг влияния программ и политики на гендерное равенство;
- Поддержка гендерного обучения на всех уровнях правительства и развитие методов и средств оценки воздействия гендера, а также развитие основных принципов гендерного обучения и гендерного контроля над всеми действиями правительства; и

- Организация общественных информационных кампаний и поддержка различных связей и диалога между правительственными институтами и гражданским обществом, особенно с неправительственными организациями, и сотрудничество со средствами массовой информации с целью сконцентрировать общественное мнение на гендерных проблемах.

В странах ЦВЕ и СНГ, однако, главная задача эффективности нового национального механизма часто сталкивается с целой совокупностью недостатков, включающей неясность мандатов, отсутствие опыта, человеческих и финансовых ресурсов. С подобными внутренними проблемами национальному механизму зачастую трудно получить высокую политическую поддержку и власть.

Главной задачей национального механизма, согласно Национальному Плану Действий, является выведение на первый план идеи равенства полов. Это подразумевает применение методологии гендерного анализа и лоббирования направленных на учет интересов как женщин, так и мужчин, в качестве неотъемлемого компонента при разработке, выполнении, мониторинге и оценке стратегии и программ таким образом, чтобы женщины и мужчины имели возможность одинаково воспользоваться их результатами. Структура и функции национального механизма должны соответствовать достижению такого внедрения гендерных подходов.

Идеи гендерного равенства, тем не менее, не заменяют потребность в целенаправленных специфических женских программах и политике. С ограниченным опытом и, особенно, финансовыми и человеческими ресурсами остаётся вопрос – сможет ли национальный механизм совмещать функции политического наблюдательного органа с фактическим исполнением политики и программ. Этот выбор особенно уместен для стран переходного периода, имеющих общий недостаток финансов в государственном бюджете и не принимающих гендер как приоритетное направление в социально-экономической политике. Самый большой прогресс в продвижении гендерных подходов в регионе достигнут благодаря четкому разделению обязательств. Национальный механизм был ответственен за политические консультации; с другой стороны министерства воплощали гендерный подход в своих отраслевых областях; а неправительственные организации и другие группы гражданского общества обладали властью и возможностями воплощать в жизнь программы и проекты в партнерстве с правительствами. Разделение обязательств доказало, что оно является наиболее действенным способом использования ограниченных ресурсов для достижения долгосрочных целей и представляет новый подход в странах, занятых построением государства.

Когда национальный механизм пытался объединить политическую и исполнительную роли, особенно без активного участия неправительственных организаций, результаты были очевидны: снижение эффективности и конкурентоспособности и, в конечном счете, потерянная возможность сконцентрировать усилия для оказания влияния на политику и планы на правительственном уровне. Хотя выполнение проекта часто облегчает тяжесть переходного периода, долгосрочную цель улучшения положения женщин и равенства полов лучше осуществлять через общую национальную политику, планы и бюджеты, которые учитывают интересы женщин в своих проектах.

Недостаточное финансирование и отсутствие устойчивости как политического органа внутри новых государственных структур – возможно главная причина, почему многие национальные

механизмы в странах ЦВЕ и СНГ фактически сами внедряют проекты. Давление с требованием показать результаты, опасность реструктуризации и неадекватное видение развития долгосрочной стратегии, с которыми сталкиваются многие страны переходного периода, порождают неблагоприятную политическую обстановку и национальный механизм по внедрению гендерного равенства оказывается в положении противостоящей структуры. Если гендер не рассматривается как приоритет национальных правительственных стратегических целей развития, тогда чтобы выстоять, национальный механизм вынужден конкурировать с неправительственными организациями за средства, зачастую предоставляемые международными донорами, для внедрения проектов.

Д. МЕХАНИЗМЫ ВОЗЛОЖЕНИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ВНЕДРЕНИЕ ГЕНДЕРНЫХ ПОДХОДОВ НА ПРАВИТЕЛЬСТВА

Чтобы заставить правительства обратиться к проблемам гендера, общественности необходимо сознавать всю важность проблем равенства и иметь доступ к разрозненным данным по гендеру, связанных с деятельностью правительства. Платформа Действий устанавливает, что правительства должны отчитываться «на постоянной основе перед законодательными органами относительно достигнутого прогресса в деле внедрения гендерных подходов ...» (параграф 109). В этом отношении, национальный механизм может сыграть поворотную роль в поддержке ответственности правительства за внедрение основных идей равенства в политику и программы. Новые механизмы должны развиваться, также как и разносторонняя статистика, показатели выполнения, оценки экспертов и регулярные общественные отчеты.

Разноплановые показатели и статистические данные по гендеру начинают постепенно появляться в странах переходного периода с " разделением данных по мужчинам и женщинам ". РБЕК/ПРООН, ЮНЕСКО и Шведское Статистическое Агентство обеспечили техническую поддержку ряду стран ЦВЕ и СНГ. Следующим шагом должно быть развитие новых методологий для анализа статистических данных по гендеру с целью планирования целей. В настоящее время существует недостаточно тесное взаимодействие между статистиками из государственных агентств, которые занимаются статистическими данными, и правительственными пользователями, которые планируют общий бюджет и разрабатывают политику. Национальный механизм имеет решающее значение в этом сотрудничестве. Определение направлений и чисел для разработчиков политики позволит им обосновывать изменения и поможет ориентировать эти изменения в сторону человеческого развития.

Правительства стран ЦВЕ и СНГ должны получить международную поддержку в принятии гендерного планирования, которое потребует от министерств и ведомств списать в финансовых документах все свои издержки на счет пользы для женщин и мужчин. Этот процесс внесет ясность в дифференциальное распределение ресурсов между женщинами и мужчинами и, по-видимому, дифференциально повлияет на не относящиеся к вопросам гендера бюджетные решения. В июне 1999 года симпозиум по финансированию программ гендера, организованный в Нью-Йорке Программой "Гендер в Развитии" ПРООН в сотрудничестве с ЮНИФЕМ исследовал опыт стран СНГ, Великобритании, Австралия и Южной Африки. В результате в Интернете появилась электронная страница **/, в которой доказывалась польза внедрения этого процесса в странах ЦВЕ и СНГ

**/ 2[http:// www.undp.org/poverty/](http://www.undp.org/poverty/).

Национальный механизм может также влиять на международные соглашения, типа КЛДЖ или Платформы Действий, с целью дальнейшего продвижения гендерных подходов. Правительства не всегда отдают себе отчет в том, какие соглашения они приняли в рамках КЛДЖ или, в ходе недавних всемирных конференций, под эгидой Организации Объединенных Наций. С тех пор, как большинство стран ЦВЕ и СНГ безоговорочно ратифицировали КЛДЖ, они могут нуждаться в содействии для того, чтобы своевременно предоставлять отчёты. Процесс предоставления отчётов также является оптимальной возможностью наладить открытый диалог с неправительственными организациями.

Парламенты также могут сыграть роль в возложении ответственности на правительства. Ряд национальных собраний стран Центральной и ЦВЕ создали подкомиссии по гендеру, чтобы производить мониторинг прогресса в вопросе продвижения гендерных подходов. Для того, чтобы выявить неравенства и скрытую или явную дискриминацию на трудовом рынке, ряд стран начали процесс пересмотра своих законодательств или механизмов контроля по их выполнению. В этом регионе Литва стала единственной страной, где был введен институт Омбутсмена, который имеет определенный мандат мониторинга по соблюдению Акта Равных Возможностей. Другие страны находятся в процессе пересмотра своих законодательств на предмет выявления дискриминации по половому признаку и предлагают дополнительные законопроекты, которые устранят неравенства, возникшие в процессе перехода к рыночной экономике. Страны данного региона должны обмениваться своим положительным опытом.

Е. ЧЕЛОВЕЧЕСКИЕ РЕСУРСЫ

В случаях, когда национальные комиссии имеют консультативный или совещательный статус, представители различных министерств и неправительственных организаций назначаются указом или постановлением; в то время как секретариат набирается либо из штата одного министерства, либо при содействии персонала проектов ПРООН. Другие институциональные структуры, такие как правительственные комиссии, имеют свой собственный постоянный штат. Все организационные изменения должны быть основаны на твердой политической воле: ясные и четкие обязательства руководства по интеграции вопросов гендера в политику, комплектация штата и выделение финансовых ресурсов. В целом, при рассмотрении вопроса укомплектования персоналом национального механизма, необходимо учитывать следующие потребности.

Штат должен избираться на основе готовности и потенциала работников проводить в жизнь принципы гендера. Чтобы гарантировать эффективность работы, нужно предусмотреть регулярное обучение сотрудников, чтобы обновлять их знания и навыки в следующих сферах:

- Гендер в развитии, включая гендерный анализ, внедрение гендерных подходов и гендерное планирование, а также развитие действенных гендерных инструментов и процедур;
- Права человека и гендерное планирование с позиций прав человека;
- Консультативный процесс, основанный на участии всех заинтересованных сторон;
- Связи с общественностью;
- Знание английского языка;
- Компьютерные навыки; и
- Мобилизация средств.

Конкретные планы работы должны быть составлены для всех сотрудников, за которые они должны отвечать каждый в отдельности и все вместе. Система отчетности, стимулов и требований, которая содействует развитию новой стратегии и программы, должна быть включена в планы работ.

Сбалансированный в гендерном отношении штат национального механизма даст более эффективную отдачу. В числе предпочтительных считается практика обеспечения соотношения 50% женщин и 50% мужчин, причем сотрудники-мужчины выбираются со стратегическим намерением обеспечить лоббирование в парламенте других высоких должностных лиц.

Высокая текучка кадров в учреждениях в конечном итоге также уменьшает отдачу. Усилия, предпринимаемые организациями в регионе для создания мощного штата, часто оказываются потраченными впустую из-за того, что люди уходят на другую работу. Естественно, это неизбежно в структурах с недостаточным финансированием в переходный период. Однако необходимо приложить все усилия, чтобы сохранить заинтересованный штат в критический период времени.

Ж. ФИНАНСИРОВАНИЕ И УСТОЙЧИВОСТЬ НАЦИОНАЛЬНОГО МЕХАНИЗМА

Недостаток надлежащего финансирования – это серьезная проблема для большинства органов, представляющих собой национальные механизмы в странах ЦВЕ и СНГ. Как правило, все государственные органы в странах переходного этапа страдают от недостатка финансирования. Поскольку они не считаются приоритетными во время экономических и политических изменений, национальные механизмы, которые содействуют развитию положения женщин, часто становятся наименее финансируемыми структурами в рамках правительств. Гендерные интересы напрямую связаны с социальными и экономическими проблемами переходного периода. Уделяя должное внимание и выделяя ресурсы на их решение сегодня, правительства смогут избежать более серьезных и дорогостоящих проблем завтра. Вот почему лоббирование этих вопросов необходимо. Если бы правительства понимали, что рассмотрение программ и политики сквозь призму гендера, особенно в переходный период, может в долгосрочном периоде принести пользу их странам, механизмы имели бы меньше проблем, связанных с их устойчивостью. Тем не менее, на сегодняшний момент остается то, что многие правительства видят их функции как второстепенные и рассчитывают на помощь доноров в вопросе финансирования механизмов, способствующих улучшению положения женщин и равенства полов. Главная цель этих механизмов часто воспринимается на местах как помощь правительствам в выполнении их международных обязательств.

Чтобы гарантировать существование структур, способных что-либо изменить, правительствам рекомендуется финансировать национальный механизм на устойчивой основе через национальные бюджеты. Государственный бюджет должен покрывать главные затраты национального механизма, у которого должна быть возможность привлечения средств из других фондов с целью осуществления конкретных проектов. В то же самое время устойчивость национальных механизмов зависит от их способности, убедить разработчиков стратегии и бюджета в важности гендерного равенства для немедленного и эффективного роста. Идеалы равенства, следовательно, не должны рассматриваться как внешнее наложение, поддерживаемое донорскими вливаниями средств, а как неотъемлемая часть развития стран ЦВЕ и СНГ.

Устойчивость национального механизма, фактически, зависит от его способности достигнуть следующих результатов:

- Наличие видения и стратегии устойчивого будущего, основанных на реалистической оценке их потенциала;
- Привлечение специалистов обоих полов и различных дисциплин, которые смогут сделать анализ гендера на основе гендерной статистики;
- Убеждение правительств в важности гендерного планирования и ассигнования ресурсов на гендерные проекты; и
- Налаживание контактов с НПО и средствами массовой информации с целью распространения сообщений.

3. СВЯЗИ НАЦИОНАЛЬНОГО МЕХАНИЗМА С ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ

Установление прочных связей с гражданским обществом выгодно для национального механизма. Не только потому, что им необходима сила и поддержка НПО на осуществление своего мандата и законных прав на ведение переговоров с правительством, но и потому, что они могут обеспечить необходимую поддержку и самим НПО. Такая поддержка не нуждается в финансировании. Национальный механизм может стать посредником в диалоге между НПО и правительством; они могут также привлечь гражданское общество в качестве партнера для выполнения правительственных программ.

Усилия женских движений, особенно в странах ЦВЕ (и международного сообщества накануне Пекинской Конференции в 1995), сыграли ключевую роль в создании национальных механизмов. В странах ЦВЕ, НПО играют внушительную роль в давлении на правительства с целью вынесения женского вопроса на повестку дня — особенно сетей НПО, у которых есть знания и опыт по осуществлению лоббирования. Коалиция "Karat" — представляющая НПО Албании, Болгарии, Чешской Республики, Венгрии, Македонии, Польши, Румынии, России, Словакии, и Украины — подтверждает, что без давления НПО большинство стран не имело бы национального механизма или НПД.

Однако, в СНГ, и особенно в Центральной Азии, женское движение только теперь "дорастает" до уровня лоббирования. Ещё остается много работы, чтобы подготовить НПО для того, чтобы озвучить проблемы женщин на уровне обывателя. Эффективное партнерство между НПО и национальными механизмами требует не только того, чтобы НПО знали, как осуществлять лоббирование, но также чтобы национальные механизмы включали требования НПО в свои программы.

Процесс разработки и выполнения НПД высветил региональное сотрудничество между НПО и национальным механизмом. Когда НПО привлекались к разработке НПД, государственные органы ответственнее подходили к вопросу внедрения гендера и сотрудничества с гражданским обществом. Если этот диалог не налаживался, национальный механизм терпел поражение в достижении

национального согласия. Их программы, которые должны были предложить внедрение НПД, были лишены конкретной поддержки гражданского общества.

Связь национальных механизмов и НПО в странах ЦВЕ и СНГ иногда становится возможной посредством зонтичных организаций НПО или других структур, которые координируют доступ НПО к правительственным структурам. Коалиция «KARAT», сеть, созданная в 1997, и одна из самых сильнейших сетей в регионе, периодически напоминает правительствам стран этого региона об их международных обязательствах. Некоторые правительства в регионе учредили постоянный форум для консультаций с НПО. В Венгрии, Гражданский Форум высказывает свои замечания относительно правительственной политики и может предлагать новые программы. В Словакии, Грузии и Казахстане, среди других, представители НПО участвуют в национальном механизме. В Таджикистане и Кыргызстане, партнерство между группами НПО и Правительством достойно подражания.

Распределение обязанностей между национальными механизмами и НПО имеет крайне важное значение. Это особенно верно для стран переходного периода, где до сих пор жива память об установленном монополистическом правиле единственной партии душисть инициативу простых граждан. Национальный механизм может натолкнуться на сопротивление, если он выбирает политику «главенства», «координации» или ассимиляции женских НПО. В зарождающемся гражданском обществе стран ЦВЕ и СНГ, новые отношения необходимо строить на основании партнерства и разделения ответственности для достижения общих целей. Между тем, сотрудничество между НПО региона и национальными механизмами нуждается в укреплении.

Чтобы усилить связи с НПО, представляющими разнообразные группы женщин, национальный механизм в рамках правительства должен:

- Консультироваться с крупными НПО относительно национальной и международной политики, связанной с женщинами и гендером. В некоторых странах уже существуют зонтичные организации НПО, которые представляют взгляды многих женских групп. В других странах формирование таких коалиций представляет собой пока ещё довольно новую концепцию;
- Вовлечь НПО, представляющие самые разнообразные группы женщин, в составление НПД для выполнения Пекинской Платформы действий, государственной отчетности о выполнении КЛДЖ, и участие в делегациях на международных встречах, например в Комиссии по Статусу женщин (CSW);
- Усилить голос женских групп по пропаганде и отстаиванию интересов, обеспечивая финансирование таким группам или объясняя обществу важность их работы и организуя деятельность по мобилизации средств для них; и
- Создать официальные каналы связи, например, регулярное участие национального механизма в организуемых НПО конференциях, и назначение представителей НПО в правления и советы.

И. ДОСТИЖЕНИЕ И УСТАНОВЛЕНИЕ СВЯЗЕЙ С ДРУГИМИ ПОЛИТИЧЕСКИМИ СТРУКТУРАМИ

Главное препятствие, с которым сталкивается национальный механизм в странах ЦВЕ и СНГ - недостаток знаний о гендере и блокирование со стороны официальных лиц из правительства и парламента. Гендер рассматривается как "неуместный элемент" в структурах экономики, защиты прав или силовых структурах. Однако гендерное "обучение" – это продолжающийся процесс. Чтобы укрепить свои позиции, требуется твердая последовательность. Правительства должны вводить в практику своей судебной и законодательной власти отстаивание гендерного равенства и женских прав — особенно в тех структурах, которые ответственны за борьбу с насилием и торговлей женщинами.

Национальные механизмы должны также способствовать программам, поощряющим партнерство между женщинами и мужчинами и вовлекать мужчин в процесс ломки традиционных стереотипов. Очень часто, национальные механизмы, даже, работая над внедрением равенства, недостаточно активно привлекают к своей деятельности мужчин. Они должны гарантировать, что и женщины и мужчины на местном уровне получают пользу от их политики и прилагать все усилия, чтобы наладить канал информации и ресурсов на местном уровне.

Субрегиональный, региональный и глобальный обмен информацией также важен для более эффективного функционирования национального механизма. Проведение параллелей между полученными данными, распространение положительного опыта в рамках национальных границ позволит избежать значительных ошибок при планировании новых структур. Многие национальные механизмы испытывают недостаток опыта, особенно, когда это касается внедрения гендерных подходов, и вынуждены пользоваться опытом других стран, приспособивая их к собственным культурным традициям. Следовательно, требуется больше контактов между национальными механизмами стран ЦВЕ и СНГ а также и внешнее сотрудничество.

Чтобы расширять поддержку в гражданском обществе своему мандату, национальный механизм должен:

- Сотрудничать со средствами массовой информации, чтобы повысить знание широких слоев общества о принципах гендерного подхода путем вынесения на первый план таких проблем как насилие над женщинами или здоровье женщин через телевидение, радио, театр и печатные средства информации;
- Разработать и использовать электронные средства массовой информации, чтобы распространять информацию относительно положения женщин, и налаживать контакты с организациями гражданского общества и с другими отделами гендера в правительстве, а также с национальными механизмами других стран;
- Информировать гражданское общество о международных соглашениях в области женщин и гендерного равенства и результатах глобальных конференций ООН;

- Организовывать конференции с участием исследователей, руководящих работников и женских групп по пропаганде и отстаиванию интересов, чтобы облегчить обмен опыта и налаживание контактов;
- Разработать всесторонний и подробный план работы и распространить его в среде НПО и других учреждений, чтобы обеспечить координацию деятельности;
- Наладить работу в областях, регионах, сельских районах, чтобы создать дух совместной работы, поддержки и координации действий; и
- Издавать газеты, журналы или информационные бюллетени с регулярной информацией относительно министерств, инвесторов и НПО.

К. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО И ПОДДЕРЖКА

Обязательства международных организаций, особенно Организации Объединенных Наций, являются первостепенно важными в развитии международного согласия и осознания важности создания национальных гендерных механизмов.

Начиная с 1994, через региональные и национальные проекты стран ЦВЕ и СНГ, пытающиеся внедрить правительственную доктрину построения и продвижения гендерной политики, ПРООН поддержал создание программ «Гендер в Развитии» или «Женщины в Развитии» либо в рамках правительств либо под их эгидой. Эти Программы действуют как мосты между деятельностью женских НПО и стратегией и программами правительств. Эти структуры, созданные как часть проектов ПРООН, должны теперь объединиться с правительствами региона. Поддержка ПРООН стала катализатором устойчивости зарождающихся национальных механизмов и государственной гендерной политики. Теперь важно, чтобы национальные правительства взяли под свой контроль эти процессы и гарантировали их устойчивость.

Региональный Гендерный Проект ПРООН также обеспечил структуру для построения сетей женских организаций в регионе и выступил инициатором продуктивной дискуссии по проблемам гендера. Он включает в себя сотрудничество с национальными статистическими агентствами с целью развития статистики по гендеру и с исследователями с целью проанализировать положение женщин в странах региона. Следующий этап региональной программы, начинающийся в 2000 году, обеспечит политическую поддержку проблемам гендерного равенства как неотъемлемой части управленческих и социально-экономических программ внутри региональной структуры. В различных странах ЦВЕ и СНГ национальные подразделения ПРООН будут продолжать свое сотрудничество с национальными механизмами.

Региональное Бюро ПРООН по странам Европы и СНГ с их местными представительствами в странах ЦВЕ и СНГ наладили конкретную поддержку национальных механизмов, начиная с 1994 года, что включило в себя такие направления, как:

- Техническая поддержка;
- Обучение и ознакомительные поездки;

- Составление стратегии и разработка программ;
- Организация конференций и семинаров;
- Отчетность о выполнении Пекинских соглашений и по КЛДЖ;
- Развитие гендерной статистики и её распространение; и
- Усиление аналитических возможностей гендера.

В дополнение к продолжению мероприятий такой поддержки, ООН должна запланировать дальнейшую коллективную помощь национальным механизмам, включая размещение в регионе офисов ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНИФЕМ, УВКБ, ЮНФПА, ЮНЕСКО и других. Система ООН с её партнерами по Европейскому Союзу, должна объединить усилия в подготовке национальных механизмов к обзору «Пекин + 5» в 2000-ом году и докладу относительно прогресса, сделанного по международным обязательствам таким, как КЛДЖ. Дальнейшая поддержка необходима, особенно национальным механизмам в вопросах:

1. Развития методологии гендерной статистики и анализа с целью разработки планов и программ в сотрудничестве с национальными агентствами статистики;
2. Поддержки правительства в вопросе развития ассигнования гендера и обеспечения технической помощи для детальной разработки методологий;
3. Интегрирования НПД в общий план развития региона;
4. Развития новых показателей для обозначения прогресса в достижении гендерных подходов;
5. Обучения правительственных должностных лиц гендерному подходу и гендерному анализу;
6. Установления регулярных субрегиональных, региональных и глобальных связей между национальными механизмами, с целью облегчить обмен опытом и распространять успешную практику;
7. Установления электронных сетей и технических возможностей для создания электронных страниц и соединения национальных механизмов по всему региону; и
8. Помощи правительствам и парламентам в составлении отчетов по своим обязательствам, чтобы контролировать выполнение Пекинской Платформы Действий и КЛДЖ.

Сообщество доноров, тем временем, может только поддержать процессы, которые, в идеале, должны начинаться и заканчиваться национальными правительствами, работающими с учетом национальных приоритетов, в партнерстве с гражданскими обществами стран ЦВЕ и СНГ. Действия, которые способствуют улучшению положения женщин и равенства полов, не должны быть ограничены выполнением международных обязательств. Если гендер не рассматривается как приоритет эффективного развития и как главное право человека в переходный период, усилия многих людей будут напрасными.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Государственные Национальные Механизмы в странах СНГ и ЦВЕ
Подготовлено Региональным Бюро стран Европы и СНГ (РБЕК/ПРООН)
Для Готовящейся в рамках ООН Экономической комиссии для
Европы Региональной встречи «Пекин + 5»
19-21 января, 2000 года, Женева, Швейцария

Страна	Дата учреждения	Самый высокий представленный государственный уровень
Албания	1998	Комитет по делам женщин и семьи при Премьер-министре. Ранее созданный (1993) Департамент по делам Женщин и Семьи при Министерстве труда и Социальной Защиты был преобразован и переведен в 1998 под контроль Премьер-министра, с целью наделить его общими координирующими функциями и наладить его отношения и координирующую деятельность по линии министерств. Его мандат позволяет координировать внедрение национальной платформы и инициировать дальнейшие законодательные действия, в дополнение к основной гендерной политике.
Армения	1997	Национальная Комиссия по Гендерной Политике , Консультативный орган под председательством Министра социального обеспечения. Межведомственная Комиссия была основана с целью координирования всех действий, связанных с программой «Гендер в Развитии» и мониторинга внедрения Национального Плана Действия.
Азербайджан	1998	Государственный Комитет по Делах Женщин. Государственный Комитет был основан по Указу Президента, в 1998, с целью разработать и внедрить Национальный План Действий, с мандатом по четырем направлениям: демократизация женского движения; содействие женскому участию в социальной жизни; вовлечение женского творческого и интеллектуального потенциала в развитии Азербайджана; социальная реабилитация уязвимых групп женщин.
Белоруссия		Департамент по делам семьи и гендера Министерства Социального Обеспечения отвечает за все действия, направленные на улучшение положения женщин, включая Национальный План Действий, совершенствование существующего законодательства, укрепление партнерства с НПО, и выполнение Программы " Женщины Республики Белоруссия " .
Болгария	-	Не имеется никакого централизованного механизма координирования, однако в Министерстве иностранных дел и в Министерстве Труда и Социальной Политики имеются отделы, ответственные за мониторинг гендерных процессов;

Босния – Герцеговина	-	Не имеется никакой образованной государственной структуры, однако, в 1998 году было принято решение Рекомендательной Группой по Гендерной Стратегии, в сотрудничестве с Премьер-министрами обеих частей Боснии – Герцеговины - Федерации Боснии - Герцеговины и Республики Спраска -начать строительство институциональной возможности поддержки гендерного равенства.
Чешская Республика	1998	Департамент по Делах Равенства Мужчин и Женщин при Министерстве труда и Социальных Вопросов.
Хорватия	1996	Комиссия Правительства Республики Хорватии по вопросам Равенства. Основана в 1996 году в рамках Министерства Труда и Социального Обеспечения, Комиссия координирует выполнение Платформы Действий и Национальной Политики Республики Хорватии в Поддержку Равенства, которая была принята в 1997 году.
Эстония	1996	Бюро по делам Равенства при Министерстве Социальных Дел и Вопросов Семьи регулярно рассылает информацию и данные политическим деятелям, государственным служащим, НПО и другим учреждениям для увеличения объёма знаний по вопросам гендера. Оно выступило с инициативой развивать Акт по Гендерному Равенству в сотрудничестве с Парламентом. Другая инициатива – развитие сети государственных служащих, которая будет заниматься подготовительной работой для формирования государственной комиссии по вопросам гендерного равенства.
Грузия	1998	Государственная Комиссия по разработке государственной политики «Женщины в Развитии», возглавляемая Председателем Совета Безопасности Грузии, была создана по Указу Президента с целью достижения гендерного равенства в обществе и мониторинга выполнения Национального Плана Действий
Венгрия	1998	Отдел по созданию Равных Возможностей в Департаменте Общественных Социальных Отношений координирует текущую работу по оценке правовых регулирований по равенству прав женщин и оценке механизмов их воздействия, а также повышает общественную осведомленность о проблемах гендерного равенства. Основные данные, собранные в ходе исследований, можно найти в справочнике " Равные возможности и закон гармонии ".
Казахстан	1998	Национальная Комиссия по делам семьи и женщин при Президенте республики, под председательством бывшего члена Сената с текущим министерским рангом. Создан с целью разработки и мониторинга НПД, и улучшения положения женщин в рамках следующих приоритетов: участие женщин в принятии решений; экономика; проблемы семьи; права и насилие; работа с НПО; средства массовой информации.

Кыргызстан	1996	Государственная Комиссия по делам Семьи, Женщин и Молодежи создана в соответствии со специальным Указом Президента для внедрения программы "Аялзад", Национального Плана Действий. Комиссия также имеет мандат на защиту интересов женщин и их полное участие в разработке приоритетов. Национальный Совет по гендерной политике был также создан для продвижения идей равенства полов и контроля по внедрению Программ «Аялзад».
Латвия	1999	Основной отдел по гендерному равенству расположен в Министерстве Социального Обеспечения
Литва	1996	Пост Советника Правительства по Вопросам Женщин и Семьи был заменен в 1996 году на Государственного Советника по Международным Отношениям и Отношениям с НПО при Премьер-Министре, в обязанности которого входит также продвижение идей гендерного равенства; дополнительно, в 1998 году, были учреждены Отдел по Вопросам Гендера в Департаменте Статистики, должность Государственного Консультанта по Правам человека, а также Министерская Консультационная Группа, включающая представителей шести министерств; и в 1999 году была введена должность наблюдателя за созданием равных возможностей для женщин и мужчин.
Македония		Отдел Развития Гендерной Политики при Министерстве труда и Социальной Политики.
Мальта	1989	Секретарь Законодательного Собрания по правам женщин при Премьер-министре
Молдова	1999	Отдел по защите Семьи при Министерстве Труда, Социальной Защиты и Семьи – основное правительственное учреждение, отвечающее за выполнение Национального Плана Действий и подотчетное Парламенту.
Польша	1997	Комитет Правительства по делам Семьи и Женщин заменил Комитет Семьи в 1997 году; Этот орган подотчетен парламенту и имеет право вносить предложения по изменению законодательства.
Румыния	1996	Департамент по политике улучшения положения женщины и семьи при Министерстве Труда и Социальной Защиты. Деятельность Департамента включает составление проекта Закона о Равных Возможностях для Женщин и Мужчин, выносимого на обсуждение в Парламент, и составление проекта Закона о Декретном Отпуске, также предлагаемого на рассмотрение Парламенту.

Россия	1996	Национальным Механизмом по выполнению Пекинского и Национального Плана Действий является Комиссия по Повышению Статуса Женщин (КПСЖ), под председательством заместителя Премьер-министра, ответственного за социальные вопросы. Кроме того, основаны Комиссии и Комитеты по делам Женщин и Детей при Президенте, Федеральном Собрании и при местных органах власти. Внутри Парламента, фракция Женщин России следит за развитием законодательной системы, контролирует реализацию Соглашения КЛДЖ и укрепляет ориентацию правительственных социальных программ на проблемы семьи.
Словакия		Наряду с Департаментом равных возможностей Министерства Труда, Социальных Дел и Семьи, продолжает свою деятельность основанный в 1996 году Координационный Комитет по Женским вопросам.
Словения	1992	Отдел Женской Политики при Правительстве Республики Словения работает в направлении повышения статуса женщин и внедряет законы, содержащие идеи гендерного равенства. Этот отдел может выносить на обсуждение в парламенте новое законодательство.
Таджикистан	1991 и 1998	Национальный Комитет по делам Женщин и Семьи при Кабинете Министров - главный Национальный механизм по усилению статуса женщин. Кроме того, Указом Президента, в 1998 году, была создана Национальная Комиссия по Реализации Национального Плана Действий в качестве Межведомственного органа.
Турция	1990	Генеральное Управление по Вопросам Статуса и Проблем Женщин (ГУВСПЖ) было основано как национальный механизм для развития и выполнения стратегии, отражающей интересы женщин. С 1991 года Генеральное Управление работало при Министерстве по Делах Женщин и Социального обеспечения. В настоящее время, законопроект по реструктуризации Генерального Управления находится на повестке дня Турецкого Правительства. Введение в действие законопроекта обеспечит большие возможности данного органа в вопросах бюджета и персонала.
Туркменистан	1998	В настоящий момент национального механизма на уровне правительства не существует, хотя глава Союза Женщин и бывший Спикер Парламента является главой Межведомственного координационного Совета, основанного с целью разработки и выполнения НПД. НПД призывает создать Указом Президента Государственный Женский Комитет и ждет удовлетворения своего запроса.

Украина	1.1993 2. 1996	Существует два национальных механизма: 1) Отдел по Делах Женщин и Семьи, Материнства и Детства при Кабинете Министров и 2) Министерство по делам Семьи и Молодежи
Узбекистан	1995	Комитет женщин Республики Узбекистан, возглавляемый заместителем Премьер-министра – главный Национальный Механизм с функциями защиты прав женщин и выполнения программ по улучшению их положения. Кроме того, основан Секретариат по социальной защите семьи, материнства и детства при Кабинете Министров. Институт Омбудсмана хотя и не имеет мандат на рассмотрение вопросов равенства возможностей, он активно вовлечен в процесс контроля за исполнением соглашений КЛДЖ на национальном и региональном уровне.
Югославия		В данной политической ситуации, в Югославии, за период, прошедший после Пекинской Конференции, национальный механизм не развивался.

Источник: ПРООН Национальные Доклады по Статусу Женщин; Информация из Отделов по вопросам Гендера региональных подразделений ПРООН, «Гендер в Развитии»: Справочник для стран ЦВЕ и Балтийских Государств (ПРООН),

ПРООН/РБЕК Субрегиональный Бюллетень-справочник для стран Центральной Азии, Закавказья и Турции (Выпуск 3, Весна 1999 года).