



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

ECE/CES/GE.30/2008/4
10 July 2008

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОНФЕРЕНЦИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ СТАТИСТИКОВ

Группа экспертов по гендерной статистике

Пятая сессия

Женева, 6-8 октября 2008 года

Пункт 2 предварительной повестки дня

ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПОДГОТОВКА ПО ГЕНДЕРНОЙ
ПРОБЛЕМАТИКЕ ДЛЯ СТАТИСТИКОВ

Для чего нужна гендерная статистика?

Записка Целевой группы ЕЭК ООН по профессиональной подготовке
по гендерной проблематике

Резюме

Настоящий документ станет второй главой готовящегося к выпуску учебного руководства под названием "*Подготовка гендерной статистики: практический инструмент*". В документе разъясняются цели сбора, анализа и распространения гендерной статистики, которая дает пищу для общественных дискуссий и помогает в разработке политических мер и проведении исследований. В заключительном разделе обсуждаются инструменты, позволяющие использовать гендерную статистику в политическом процессе.

I. ВВЕДЕНИЕ

1. По мере того, как гендерная проблематика занимает все более видное место в национальной и глобальной повестках дня, к статистике предъявляются все новые и новые требования. Запрашивая дополнительную информацию, общественные активисты, исследователи и представители директивных органов, как правило, утверждают, что решение о том, какие данные следует собирать и анализировать, должно приниматься в первую очередь исходя из гендерных соображений. При этом они не только запрашивают данные, необходимые для разработки стратегий обеспечения гендерного равенства; их деятельность стимулирует изменения и реформы в статистических системах, благодаря которым на свет появляется более пригодная для использования информация. На вопрос "зачем?" отвечают обе цели. Гендерная статистика служит базой эмпирических данных, необходимых для продвижения интересов общественных групп и разработки политики. Кроме того, гендерная статистика играет важную роль в совершенствовании всей статистической системы, заставляя ее точнее и полнее описывать деятельность и характеристики всего населения, а не только его мужской части.

II. ЗНАЧЕНИЕ ГЕНДЕРНОЙ СТАТИСТИКИ

2. Гендерная статистика дает пищу для общественных дискуссий и помогает разработке политических мер и проведению исследований. Она дает количественную информацию, позволяющую анализировать различия в положении мужчин и женщин, а также следить за тем, меняется ли это положение или остается неизменным. Таким образом, гендерная статистика привлекает внимание к данной теме, стимулируя общественные дискуссии и перемены. Гендерная статистика требуется также для исследовательской работы, поскольку она помогает выдвигать и проверять гипотезы и теории, призванные объяснить закономерности развития отношений между полами в обществе. Все эти виды применения гендерной статистики создают фундамент для разработки политики обеспечения гендерного равенства. Более того, гендерная статистика необходима для мониторинга и оценки эффективности и результативности новых программ.

3. Программы, исследования и общественные дискуссии, для которых требуется гендерная статистика, ставят целью обеспечение гендерного равенства и улучшение положения женщин. Помимо этого, гендерная статистика находит применение в тех областях политики, которые напрямую не связаны с гендерной тематикой. Часто гендерные аспекты оказывают такое влияние на социально-экономическую политику, которое на первый взгляд может быть незаметным. В этих случаях наличие базы эмпирических данных, на которые можно опираться при проведении гендерного анализа,

играет особую роль, поскольку без понимания различий в функционировании и влиянии политики на различные группы населения, например гендерные, невозможно предвидеть всех последствий проводимой политики и выполнить поставленные задачи.

4. Все эти виды применения гендерной статистики играют свою роль в совершенствовании статистических систем. Разработчики и пользователи гендерной статистики должны вести диалог друг с другом. Например, борющиеся за равенство полов активисты предъявляют свои требования к данным и при этом вскрывают недостатки, присущие доступным им на настоящий момент данным. Они заставляют совершенствовать концепции, методику, тематику и ряды данных, с тем чтобы они лучше отражали деятельность и вклад как женщин, так и мужчин. Плодом этих усилий часто становится не только улучшение информации о женщинах, но и совершенствование методики количественной оценки реалий экономической и социальной жизни. Например, во вставке, посвященной разработке статистики занятости в Индии, описывается, как усилия активистов, стремящихся улучшить информацию о положении бедных работающих женщин, позволили повысить качество данных не только об этих женщинах, но и о большинстве занятых женщин и мужчин в Индии.

Разработка статистики занятости в Индии

С середины 1980-х годов Ассоциация самозанятых женщин Индии (СЕВА) неустанно работает над поощрением разработки индийским правительством статистики занятости в неформальном секторе. СЕВА и особенно ее основатель, Элла Бхатт, и национальный координатор, Ренана Джхабвала, признали мощную роль статистики в деле защиты интересов работников и информационного обеспечения политики и программ, направленных на улучшение их положения. Как отметила Элла Бхатт, "...работодатели обычно говорили - "Кто такие надомные работники? Сколько их? Где они? Что-то их не видно". Они насмехались над нами, выставляли нас на посмешище". СЕВА признает, что сбор данных о конкретных категориях надомных работников, производящих, например, дешевые сигареты-самокрутки или благовония, позволил ассоциации убедить власти в важности их деятельности и в необходимости их охвата системой социального обеспечения. Кроме того, СЕВА использовала статистические данные в поддержку принятия конвенции МОТ 1996 года о надомном труде, а также с тем, чтобы добиться активизации как в Индии, так и в Юго-Восточной Азии в целом работы по улучшению положения надомных работников. Плодом этих усилий стало и общее повышение качества национальной статистики рабочей силы.

Не ограничиваясь проведением небольших исследований, СЕВА играет также активную роль в формировании национальной политики в сфере статистики. Она лоббировала в индийском правительстве идею создания комиссий для изучения проблем самозанятого женского населения, активно участвовала в их работе, сотрудничала с партнерами в проведении исследований, принимала участие в планировании обследований и внимательно следила за имеющимися отношениями к процессу сбора данных решениями, затрагивающими интересы ее членов.

Эти усилия позволили улучшить условия жизни работников с невысокими доходами. Еще одним важным результатом, имеющим отношение к статистике, является то, что в области статистики занятости в неформальном секторе Индия занимает сегодня ведущие позиции. Во многом это стало возможным благодаря тесному сотрудничеству национальных статистических органов с такими группами, как СЕВА. Результаты этих усилий в статистической сфере выходят за рамки повышения качества данных о положении женщин в неформальном секторе. Поскольку свыше 90% занятого населения Индии трудится в неформальном секторе, они позволили улучшить статистику рабочей силы в целом.

III. ГЕНДЕРНАЯ СТАТИСТИКА В ПРОЦЕССЕ РАЗРАБОТКИ ПОЛИТИКИ

5. Процесс подготовки гендерной статистики тесно связан с процессом разработки политики. Ниже вкратце описываются некоторые из важнейших этапов этих взаимосвязанных процессов. В реальной жизни процесс обычно состоит из повторяющихся, циклических этапов:

- a) **Выявление гендерной проблемы в обществе.**
Процесс начинается с осознания того, что в обществе существует гендерная проблема, по которой необходимо собрать более полную информацию. Гендерная проблема может быть связана с той или иной стоящей перед страной политической проблемой, такой как нищета, и с осознанием того, что гендерные аспекты нищеты недостаточно хорошо изучены. Гендерная проблема может носить и вполне самостоятельный характер, например проблема гендерного насилия, и в отношении нее директивные органы могут стремиться получить более полную информацию.
- b) **Подготовка и представление гендерной статистики.**
Следующий шаг заключается в подготовке статистики, позволяющей восполнить пробел в знаниях. Речь может идти о внедрении совершенно

нового инструмента, такого как проведение обследования по проблеме гендерного насилия, или же о совершенствовании уже существующей процедуры сбора данных за счет включения в вопросник или административную анкету одного или нескольких дополнительных вопросов, увеличения числа возможных ответов на вопрос в вопроснике или административной анкете или изменения формулировок вопросов с тем, чтобы сделать их более нейтральными с гендерной точки зрения. Еще одна возможность заключается в изменении методики отбора и подготовки счетчиков, которые должны хорошо понимать связь между соответствующей гендерной проблематикой и их ролью в процессе проведения опросов.

- c) **Маркетинг и распространение гендерной статистики.**
Представления более качественных статистических данных еще не достаточно. Для того чтобы быть полезными, они должны попасть в руки представителей директивных органов (как гражданских служащих, так и лиц, находящихся на выборных постах) и их консультантов. Должны они попасть и в руки активистов, например женских групп, которые могут оказывать давление на директивные органы, добиваясь необходимых изменений. Наконец, статистические данные должны попасть и к тем, кто имеет влияние на политической арене, но не признает существования гендерных проблем. Для каждой из аудиторий могут потребоваться свои стратегии маркетинга и методы распространения информации.
- d) **Гендерный и политический анализ.**
Национальные статистические органы, как правило, занимаются подготовкой статистики, и никто не требует от них анализировать ее под политическим углом зрения. Так, во многих странах национальным статистическим управлениям конкретно запрещается не делать политические заявления. От них требуется лишь сообщать "факты". Иным может быть положение статистических подразделений других национальных органов, например отраслевых. Однако и здесь функции политического анализа и выработки политических предложений, как правило, отделены от подготовки статистических данных, включая их публикацию. Таким образом, участниками четвертого этапа являются различные субъекты, которые обычно находятся за рамками национальной статистической службы и которые занимаются анализом смысла статистических данных и делают из них выводы. Хотя национальные статистические органы напрямую и не участвуют в данном этапе, они должны понимать, что результаты анализа статистических данных зависят и от того, как они их представляют.

- e) Использование гендерного анализа в целях политики.
Настоящий этап связан с использованием результатов анализа в процессе разработки, корректировки и осуществления политических мер. Конечно, было бы наивным считать, что в основе проводимой политики лежат в основном цифры и факты. На нее оказывают влияние различные силы. Однако наличие достоверных цифр и фактов усиливает аргументацию в пользу любого политической позиции. Кроме того, они помогают разрабатывать политику, опираясь на факты, а не только на предположения или идеологические постулаты. Более того, цифры и факты стимулируют осмысленное обсуждение на политическом уровне различных существующих вариантов.
- f) Изменения в обществе.
Все политические меры ставят целью стимулирование тех или иных изменений в обществе или предупреждение изменений, которые могут произойти в отсутствие политических мер. С гендерной точки зрения всегда существует надежда на то, что проводимая политика будет способствовать обеспечению гендерного равенства. В одних случаях такие изменения могут произойти довольно быстро. Например, бесплатное распространение антиретровирусных препаратов среди инфицированных ВИЧ должно очень быстро привести к повышению средней продолжительности жизни этих людей. В других случаях изменения будут происходить гораздо медленнее. Например, политика поощрения девушек к получению образования в тех областях, которых они смогут найти более высокооплачиваемую работу, приведет к сокращению разрыва в оплате труда лишь спустя несколько лет, когда эти учащиеся будут предлагать свои услуги на рынке труда.
- g) Выявление пробелов и формулирование новых вопросов.
В идеале правительства должны наблюдать за ходом осуществления всех политических мер с точки зрения как конкретных результатов, так и влияния на общество. Другие субъекты также могут следить за эффектом политических мер, которые, по их мнению, имеют потенциальное отношение к гендерной тематике. Например, организации, занимающиеся охраной здоровья женщин, могут интересоваться эффективностью нового политического подхода к использованию противозачаточных средств, в то время как НПО, оказывающие помощь женщинам, ставшим жертвами побоев, могут следить за последствиями принятия запретительных мер. По результатам такого мониторинга может быть сделан вывод об отсутствии достаточной информации по тому или иному вопросу, что заставит вновь вернуться на начальный этап процесса.

h) Подготовка новой гендерной статистики.

Это является повторением описывавшегося выше второго этапа.

6. Вышеприведенное описание является очень общим. Специфика функционирования процесса зависит от страны и от темы, в частности от того, кто в национальной статистической системе отвечает за тот или иной вопрос. Например, процесс будет различаться в зависимости от того, кто занимается подготовкой соответствующей статистики - статистическая служба или оперативное подразделение. Зависит он и от уровня и широты понимания той или иной гендерной проблемы, а также от степени ее политической или иной чувствительности. Свою роль играет и отношение со стороны правительства, а также то, насколько важно для него проводить политику, опираясь на факты, и стремиться к обеспечению гендерного равенства. В некоторых случаях статистические данные по гендерной проблематике могут запрашиваться противниками перемен, собирающими дополнительную информацию лишь для того, чтобы потянуть время.

IV. СОДЕЙСТВИЕ В РАЗРАБОТКЕ ПОЛИТИКИ

7. В целом ряде межправительственных резолюций Организации Объединенных Наций содержится призыв к разработке политики улучшения положения женщин и обеспечения гендерного равенства, а также к сбору статистических данных, необходимых для ее формулирования. В их числе можно назвать Конвенцию Организации Объединенных Наций о ликвидации дискриминации в отношении женщин 1979 года, Платформу действий Четвертой всемирной конференции по положению женщин, проходившей в Пекине в 1995 году, и Цели развития, сформулированные Организацией Объединенных Наций в Декларации тысячелетия в 2000 году. Эти мандаты были дополнены на региональном уровне, например в Амстердамском договоре Европейского союза, подписанном в 1997 году, а также в законодательстве, например в директивах о равноправии мужчин и женщин в сфере занятости и в обеспечении товарами и услугами. Правительства многих стран имеют свои особые политические и законодательные программы по расширению прав женщин и обеспечению гендерного равенства.

8. В качестве примера политических областей, имеющих отношение к гендерной проблематике, в первой главе описываются 12 важнейших проблемных областей, определенных в Платформе действий Четвертой всемирной конференции по положению

женщин¹. Платформа действий призывает правительства, международное сообщество и гражданское общество принимать стратегические меры в следующих проблемных областях:

- 1) нищета;
- 2) образование;
- 3) здравоохранение;
- 4) насилие в отношении женщин;
- 5) вооруженные конфликты;
- 6) экономика;
- 7) директивные органы и процесс принятия решений;
- 8) институциональные механизмы улучшения положения женщин;
- 9) права человека;
- 10) средства массовой информации;
- 11) окружающая среда;
- 12) девочки.

9. В Платформе для каждой из этих проблемных областей разработаны свои стратегические цели и меры. Одна из стратегических целей касается статистики. Речь идет о цели Н.3 - "Сбор и распространение дезагрегированных по признаку пола данных и информации для целей планирования и оценки". За ней следует подробное перечисление мер - своего рода повестка дня необходимой работы в сфере статистики. Некоторые из мер касаются общих статистических потребностей - "Обеспечение сбора, обработки, анализа и презентации статистических данных, касающихся людей, с разбивкой по признаку пола и по возрасту, а также обеспечение того, чтобы они отражали проблемы и вопросы, связанные с жизнью женщин и мужчин в обществе". Другие меры предусматривают удовлетворение потребностей в статистике применительно к конкретным проблемным областям.

10. Гендерная статистика имеет значение и для разработки программ, на первый взгляд не имеющих никакого отношения к гендерной проблематике. Многие политические меры, внешне никак не связанные с гендерным равенством, косвенно затрагивают те или иные аспекты взаимоотношений мужчин и женщин. Гендерные аспекты программ зачастую заслуживают внимания даже в том случае, когда кажется, что они прямо не затрагивают эту взаимосвязь. Примером актуальности гендерных аспектов для

¹ Организация Объединенных Наций, *Доклад Четвертой всемирной конференции по положению женщин*, Пекин, 4-15 сентября 1995 года (Организация Объединенных Наций, в продаже под № 96.IV.13).

политических мер, внешне не имеющих ничего общего с гендерной проблематикой, могут служить насильственные преступления. Концепция "насильственных преступлений" на первый взгляд никак не связана с взаимоотношениями полов. Однако одной из скрытых форм насильственных преступлений является бытовое насилие со стороны мужчин, жертвами которого становятся их жены. Игнорирование этой разновидности насильственных преступлений означало бы, что такая преступность в значительной степени остается неучтенной и не принимается в расчет при разработке политических мер и программ. Учет гендерного фактора делает политику более многоликой и многогранной, а такая политика имеет больше шансов на успех.

11. На существование связи между гендерными отношениями/политикой и более широкой социальной проблематикой четко указывается в Платформе действий:

пункт 41. "Улучшение положения женщин и обеспечение равноправия мужчин и женщин— это вопрос прав человека и одно из условий обеспечения социальной справедливости, и он не должен рассматриваться изолированно как один из вопросов, касающийся женщин. Это - единственный способ построения устойчивого, справедливого и развитого общества. Расширение прав и возможностей женщин и обеспечение равноправия между женщинами и мужчинами представляют собой предпосылки для достижения политической, социальной, экономической, культурной и экологической безопасности в отношениях между народами".

V. ИНСТРУМЕНТЫ, ПОЗВОЛЯЮЩИЕ ИСПОЛЬЗОВАТЬ ГЕНДЕРНУЮ СТАТИСТИКУ В ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

12. Для разработки действенной гендерной политики требуется оценка влияния на мужчин и женщин как предлагаемой, так и уже проводимой политики. Большое значение начинает придаваться гендерной оценке и ее конкретной разновидности - гендерному анализу бюджета. Показатели, критерии и задачи представляют собой дополнительные инструменты, применяемые для мониторинга изменений в положении мужчин и женщин, а также успеха или неудач в осуществлении политических мер и программ. Все эти инструменты требуют обширной и надежной гендерной статистики, которая могла бы с успехом применяться в процессе принятия решений.

A. Оценка влияния гендерной политики

13. Оценка влияния гендерной политики представляет собой важный инструмент директивной деятельности, при помощи которого можно вскрывать гендерные перекосы.

Оценка влияния гендерной политики проводится на этапе разработки политических мер до принятия конкретных решений, с тем чтобы продемонстрировать воздействие предлагаемых политических мер на мужчин и женщин. Оценка влияния гендерной политики включает в себя несколько этапов. Во-первых, необходимо оценить актуальность предлагаемой политики для гендерной проблематики. Это требует как анализа, так и консультаций с соответствующими экспертами и представительными группами. Во-вторых, потенциальное влияние должно найти концептуальное и практическое выражение, с тем чтобы его можно было выразить количественно. В-третьих, влияние предлагаемой политики должно быть проанализировано и измерено. В-четвертых, следует задуматься над тем, как эти политические меры отразятся на равноправии полов и более широкой политической сфере.

В. Гендерный анализ бюджетов

14. Гендерный анализ бюджетов представляет собой оценку влияния гендерной политики с финансовой точки зрения. Гендерный анализ бюджета является инструментом, благодаря которому вопросы гендерного равенства выходят на первый план в процессе принятия финансовых решений на самом высоком уровне. При этом ставится под сомнение традиционное мнение о том, что финансовые решения не имеют гендерного оттенка. Гендерный анализ бюджета предполагает дезагрегирование бюджетов по половому признаку с тем, чтобы выявить различия в финансировании актуальных с гендерной точки зрения политических мер. Это не предполагает составления отдельного бюджета для женщин. Цель заключается в том, чтобы сделать процесс принятия финансовых решений на правительственном уровне прозрачным с гендерной точки зрения (ОЭСР)² приводит бюджетную транспарентность в качестве примера передовой управленческой практики). (Тема гендерного анализа бюджетов более подробно рассматривается в разделе 1 главы 6.)

С. Показатели

15. Показатель представляет собой сводную обобщенную меру совокупности статистических данных. Он упрощает сложную информацию, делая ее ясной и удобной для толкования. Показатель должен иметь смысл и значимость для соответствующих директивных органов, поставщиков услуг и широкой общественности. Он должен

² *OECD Gender Tipsheet on Gender Budgeting*
<http://www.oecd.org/dataoecd/3/27/1896544.pdf>

подкрепляться достоверными и убедительными количественными данными, рассчитываться через равные отрезки времени и быть сопоставимым по странам и группам населения. Показатели, характеризующие положение в разные моменты времени, позволяют отслеживать тенденции, т. е. делать выводы относительно улучшения или ухудшения существующего положения. Тот или иной показатель зачастую является особенно полезным в увязке с другими показателями, относящимися к конкретной области или теме. В то же время количество таких показателей не должно быть ни слишком большим, чтобы не создавать путаницу, ни слишком малым, чтобы не вводить в заблуждение.

16. Более сложная категория показателей - комбинированные показатели или индексы - дают сводную информацию по различным областям статистики. Например, в *Докладе о развитии людских ресурсов* Программы развития Организации Объединенных Наций содержатся такие комбинированные показатели, как имеющий гендерный характер индекс развития и показатель, характеризующий права мужчин и женщин³. В то же время, хотя такие комбинированные показатели и могут быть полезными в пропагандистских целях, они чрезмерно упрощают описываемое ими явление и, как правило, непригодны для количественной оценки тенденций или формулирования политических задач.

17. Для того чтобы гендерная статистика могла использоваться в целях разработки политики, исследований и общественных дискуссий, необходимо не только иметь обширную и комплексную базу данных, но и возможность по собственному усмотрению выбирать для этих данных такой формат, который был бы понятен представителям директивных органов и прочим лицам, не являющимся специалистами в сфере статистики. В докладах из серии *Женщины мира: тенденции и статистика*⁴, первый из которых был опубликован в 1991 году, анализируются основные показатели, характеризующие положение мужчин и женщин во всем мире. В этих публикациях данные и показатели представлены в таком формате, который удобен для средств массовой информации, общественных активистов и директивных органов. Они были подготовлены Статистическим отделом Организации Объединенных Наций в сотрудничестве с другими подразделениями Организации Объединенных Наций, которые

³ UNDP *Human Development Reports* http://hdr.undp.org/reports/view_reports.cfm?type=1

⁴ United Nations, *The World's Women 1970-1990: Trends and Statistics* (United Nations publication, Sales No.E.90.XVII.3); *The World's Women 1995:Trends and Statistics* (United Nations publication, Sales No. E.95.XVII.2); *The World's Women 2000: Trends and Statistics*, (United Nations publication,Sales No. E. 00.XVII.14); United Nations, *The World's Women 20005: Progress in Statistics*, (United Nations publication, Sales No. E.05.XVII.7).

непосредственно используют эти данные для разработки гендерной политики. Содержащие гендерные показатели публикации выпускаются также на региональном и национальном уровнях, привлекая внимание к гендерной проблематике и внося вклад в разработку политических мер.

D. КРИТЕРИИ

18. Критерии представляют собой стабильные ориентиры, с которыми можно сопоставить будущие показатели (в лучшую или в худшую сторону). Они опираются как на показатели, так и на достоверную гендерную статистику, и их полезность зависит от рутинного повторения процесса сбора данных с тем, чтобы проводить сопоставление данных, собранных в разные моменты времени.

E. ЗАДАЧИ

19. Задачи представляют собой количественно выраженные цели проводимой политики. Они характеризуют ожидаемый от политики результат по истечении определенного периода. Таким образом, задача включает в себя как конкретную величину показателя, так и период времени или дату. Например, в принятой в 2000 году Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций закреплен не только ряд целей (ЦРДТ), но и набор конкретных, количественных и имеющих временные рамки задач для каждой из них, причем достигнутый прогресс должен оцениваться на основе перечня согласованных на международном уровне показателей. Что касается ЦРДТ, посвященной поощрению равенства мужчин и женщин и расширению прав и возможностей женщин, предусмотрена следующая задача: ликвидировать, желательно к 2005 году, неравенство между полами в сфере начального и среднего образования, а не позднее чем к 2015 году - на всех уровнях образования.
