



Credit: Created by Juozas Galkus. Collection of Moravian Gallery, Brno.

РИСУНОК Литва, 1968 год: Международный женский день, 1968 год.

Заключение

Кто несет ответственность перед женщинами? Факты, приведенные в настоящем отчете, говорят о том, что, несмотря на определенные достижения в обеспечении равных прав и возможностей в виде принятия политических и законодательных мер, процесс достижения гендерного равенства идет замедленными темпами. Когда система правосудия закрывает глаза на факты несправедливости в отношении женщин, когда государственные услуги отвечают только самым базовым потребностям женщин, основываясь на их традиционной роли в обществе, когда женщины вынуждены заниматься наиболее опасными и низкооплачиваемыми видами труда в неформальном секторе экономики, мы становимся свидетелями многочисленных пробелов в государственной подотчетности, ведущих к гендерному неравенству.

Из отчета «Прогресс женщин мира 2008/2009» видно, что достижение гендерного равенства зависит от степени ответственности и подотчетности лиц, принимающих решения в отношении обеспечения прав женщин и гендерного равенства. Анализ, приведенный в настоящем отчете, показывает определенный прогресс в реагировании правительств на особые потребности женщин в некоторых сферах, например, в образовании. Это позволяет предположить, что там, где есть подотчетность, возможно развитие, даже при условии ограниченных ресурсов.

В отчете «Прогресс женщин мира 2008/2009» показано, что усиление системы подотчетности и ответственности – это технический и политический процесс. Технические аспекты включают изменения обязанностей и полно-

мочий государственных структур в целях реагирования на специфические потребности женщин. Сюда также относятся изменения в операционных процедурах, критериях оценки работы, в системе мотиваций. В то же время усиление системы подотчетности является политическим процессом: политическая воля необходима для практической реализации взятых обязательств, а система мотивации – для институционализации этих действий.

Подотчетность в вопросах гендерного равенства

Отчет «Прогресс женщин мира 2008/2009» дает основные определения эффективной подотчетности и основные способы ее достижения в отношении гендерного равенства. На основе собранных фактов и примеров, отчет свидетельствует о том, что система подотчетности, работающая на улучшение положения женщин, предполагает два ключевых элемента:

- o *Женщины должны быть полноправными участниками всех процессов осуществления контроля.* Гендерночувствительная подотчетность предполагает принятие решений, отвечающих потребностям наиболее уязвимых групп женщин. Это также означает, что женщины должны использовать свое право обращаться за разъяснениями и обоснованием по тому или иному решению или действию и быть полноправными участниками общественных обсуждений и выборных процессов.
- o *Системы подотчетности и ответственности должны иметь гендерное равенство и права женщин одним из критериев оценки работы должностных лиц.* Лица, ответственные за принятие решений, должны быть полностью подотчетны за работу по продвижению гендерного равенства и расширению прав и возможностей женщин. Высокие стандарты соблюдения законности и отсутствия коррупции для сохранения доверия со стороны общества должны обязательно учитывать вопросы гендерного равенства.

Для того чтобы включить эти два элемента в институциональные реформы, направ-

ленные на усиление подотчетности, настоящий отчет рассматривает основные позитивные изменения по созданию гендерночувствительной подотчетности по трем направлениям: изменения мандатов, процедур и культурных/дискриминационных практик.

Мандаты: Необходимо пересматривать мандат организации, если он не включает в себя решение проблем гендерного равенства. Около двадцати лет назад существовало лишь несколько примеров конституционно и законодательно закрепленных обязательств по защите прав женщин и продвижению гендерного равенства. Сегодня мы можем найти множество таких примеров: страны по всему миру принимают законы о домашнем насилии и о калечащих операциях на женских половых органах, совершенствуют свои программы социальной защиты работников неформального сектора, разрабатывают типовые договоры, защищающие права женщин трудящихся-мигрантов.

Процедуры: Когда улучшается нормативно-правовая среда, но при этом положение женщин, особенно наиболее уязвимых групп, остается прежним, процессы подотчетности становятся неэффективными. Законы должны находить свое отражение в инструкциях и положениях, регулирующих деятельность должностных лиц, а также в системе их мотивации и поощрения. Внесение изменений в систему оценки и мониторинга действий и коррекционный цикл позволяет женщинам в полной мере участвовать в общественной оценке деятельности государства и требовать подотчетности по определенным действиям и решениям. Необходимо расширять доступ женщин к процессам контроля путем решения проблем, напрямую препятствующих их активному участию, связанных, например, с ограниченным свободным временем, мобильностью, правовой грамотностью и доходами.

Культурные и дискриминационные практики: Долгосрочные цели активистов гендерного равенства во всем мире связаны с изменением укоренившихся традиционных стереотипов в отношении женщин. Эти инициативы направлены в основном

на искоренение дискриминационных традиционных или религиозных практик, существующих на уровне сообществ, домохозяйств.

Женщины меняют сущность и методiku подотчетности

Женщины мира прошли непростой путь, и теперь требуют исчерпывающего ответа в вопросах нарушения своих прав. Однако в ходе этого пути их ожидания от подотчетности поменялись, также как и методы достижения этой подотчетности. Отметим несколько тенденций:

- **Во-первых**, активисты гендерного равенства обратились к правительствам с предложением включить *гендерное равенство и права женщин в стандарты оценки деятельности государства*. Это было сделано путем внесения изменений в конституции, судебных решений и законодательных изменений по решениям правительств, принятия международных конвенций по правам женщин.
- **Во-вторых**, гендерные активисты выступали за расширение участия женщин в процессах принятия решений и осуществления контроля путем введения *специальных временных мер* – таких, как установление квот для участия женщин в государственном управлении на национальном и местном уровнях.
- **В-третьих**, женщины предпринимали все возможные усилия для участия в процессах подотчетности и контроля посредством проведения консультаций по вопросам финансирования приоритетов национального развития или работы потребительских комитетов по распределению государственных и природных ресурсов. Женщины институционализировали проведение обязательного гендерного анализа национального и местного бюджета и продолжают вести борьбу за право голоса в системе неформального правосудия, где ранее они не имели такового только

в силу принадлежности к другому полу.

- **В-четвертых**, там где не сработали другие методы, женщины создают *параллельные механизмы подотчетности*, в том числе общественные слушания по вопросу распределения бюджетных средств. Такой подход стал наиболее эффективным в тех ситуациях, где существуют определенные трудности с реализацией прав человека на информацию.

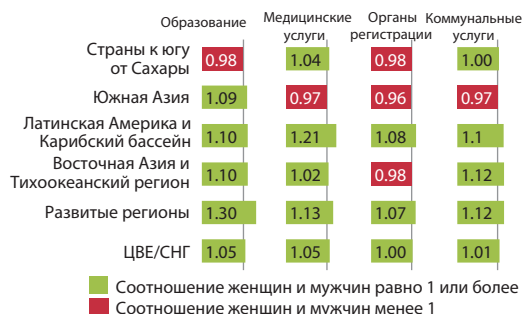
Усиление права голоса женщин для продвижения гендерного равенства

Механизм подотчетности может быть усилен наличием политической воли государства, открытого к внесению необходимых изменений, или путем поощрения конкуренции между различными поставщиками государственных услуг, а также через расширение прав и возможностей граждан (как мужчин, так и женщин) пользоваться всеми благами рыночной системы и выбирать наиболее выгодные для них условия. Применение этих двух подходов приводит к положительным результатам, однако, настоящий отчет ссылается на то, что подход, основанный на праве голоса, представляет большую ценность для женщин, в особенности из беднейших слоев населения. Это происходит потому, что, как правило, возможность выбора у женщин зачастую ограничена. Коллективные действия женщин до сих пор являются самым действенным инструментом решения проблем, связанных с преодолением препятствий, возникающих в результате осуществления контроля со стороны мужчин и семьи, а также существования классовых и других преград.

Откуда же берет свое начало лидерство женщин в отношении реализации своего права голоса? В отчете поясняется, что женщины должны участвовать на всех уровнях принятия решений – в правительстве, экономике, на уровне сообществ. Самым быстрым способом достижения этого участия зачастую является введение специальных временных мер – таких, как квоты.

РИС. 7.1 Гендерное восприятие коррупции. Организации, предоставляющие услуги

Респонденты, воспринимающие уровень коррупции как высокий, соотношение мужчин и женщин, 2005 год



Женщины мира, в отличие от мужчин, считают высок уровень коррупции в государственных учреждениях, в частности, в отношении таких видов государственных услуг, как образование и здравоохранение, с которыми им приходится сталкиваться чаще всего (глава 1).

Чтобы решить проблемы, затрагивающие прежде всего женщин, в антикоррупционных мероприятиях должно учитываться их мнение об уровне и воздействии коррупции, а также имеющийся негативный и положительный опыт в этом отношении. Женщины-получатели государственных услуг должны иметь доступ и участвовать в процессах осуществления контроля. При этом право на информацию становится инструментом, позволяющим проводить эффективный мониторинг.

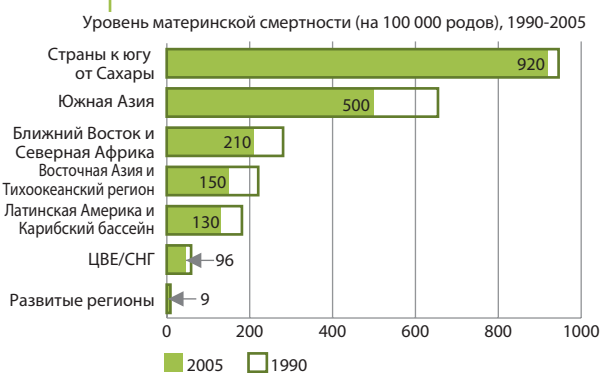
РИС. 7.2 Сроки достижения гендерного равенства в парламентах



При текущей тенденции роста политическая представленность женщин в развивающихся регионах не сможет войти в «зону паритета» (от 40% до 60% женщин в органах власти) до 2047 года (глава 2).

Для повышения политического участия женщин необходимы специальные временные меры – такие, как квоты. Влияние активистов гендерного равенства в политике может усилиться благодаря демократизации политических партий, включая формирование женских парламентских фракций, партийную поддержку кандидатов-женщин, а также реформы управления, позволяющие внедрить гендерное равенство в критерии оценки работы и систему мониторинга.

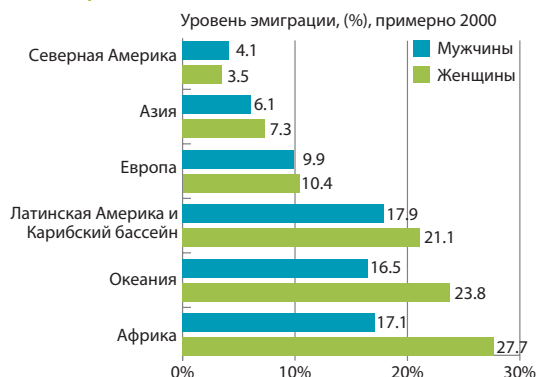
РИС. 7.3 Сокращение материнской смертности



Услуги, отвечающие потребностям женщин, являются показателем наличия эффективных механизмов подотчетности, работающих в интересах женщин. Анализ видов услуг показал, что потребности женщин в целом удовлетворяются, женщины чаще, чем прежде, самостоятельно определяют приоритеты в сфере государственных услуг и их оплаты, а также независимо проводят мониторинг реализации услуг (глава 3). Однако данные об уровне материнской смертности, который в настоящее время сокращается всего на 0,4% в год вместо 5,5%, необходимых для выполнения ЦРТ 5, являются показателем серьезного кризиса системы подотчетности и ответственности.

Правительствам следует реализовать институциональные реформы в сфере государственных услуг, чтобы они отвечали приоритетам женщин. Реформы должны учитывать специфические потребности женщин и дать им возможность участвовать в контроле посредством мониторинга. Предоставление ключевых услуг в таких сферах, как формирование государственной и личной безопасности женщин, поддержка женских предприятий (помимо микрофинансирования), расширение сельскохозяйственных знаний, социальная защита и др. может быть значительно улучшено.

РИС. 7.4 | Уровень миграции лиц с высшим образованием



Женщины во всех регионах мира недостаточно представлены в органах управления, как в государственном, так и в частном секторах. Отсутствие подотчетности в сфере защиты трудовых прав превращает женщин, проживающих в бедных странах, в дешевую рабочую силу (глава 4). Отсутствие защищенности трудовых прав также приводит к росту миграции женщин категории профессиональных специалистов. Такая «утечка женских мозгов» из развивающихся стран не способствует развитию экономического лидерства женщин.

Правительства несут ответственность за управление рынком в интересах гендерного равенства.

В то же время активные коллективные действия, создание женских ассоциаций позволяет решить проблему низкой оплаты труда и трудовых прав женщин.

Компании, взявшие на себя обязательства по развитию экономического лидерства женщин, эффективно применяют систему квотирования в корпоративных органах управления.

РИС. 7.5 | Количество поданных заявлений и выдвинутых обвинений по случаям фактов насилия в отношении женщин

(в % от общего числа жертв гендерного насилия, опрошенных в рамках исследования)



* Полная информация отсутствует

Судебные органы не смогут защитить женщин, если факты насилия не будут преследоваться в уголовном порядке (глава 5), а существующая нормативно-правовая база не будет действовать должным образом. Большинство женщин располагают небольшим выбором альтернативных неформальных систем правосудия, которые не отвечают ни национальным, ни международным стандартам прав человека.

Правительства должны инвестировать в укрепление судебных систем, включая альтернативные неформальные системы правосудия, особенно в постконфликтных странах. Правоохранительные органы должны вовлекать женщин в свои структуры и создавать департаменты поддержки, чтобы женщины, заявляя о преступлениях, были уверенными, что их жалобы будут расследованы и удовлетворены в судебном порядке.

РИС. 7.6 | Распределение внешней помощи ОЭСР/КСП по секторам и гендерным приоритетам



Сегодня многосторонние организации не практикуют использование согласованной системы контроля, позволяющей оценить объем внешней помощи, выделяемой на обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей женщин. ОЭСР разработала гендерный индикатор, позволяющий определить выполнение обязательств в монетарном выражении, однако он используется лишь в половине из всех случаев выделения средств. Внешняя помощь, нацеленная на решение гендерных вопросов, выделяется на экономическую инфраструктуру в меньшем объеме, чем на социальный сектор (глава 6). Такой подход к подотчетности при использовании ресурсов внешней помощи не обеспечивает адекватное участие женщин в определении национальных приоритетов расходования средств.

Выполняя обязательства по гендерному равенству, международные учреждения могут сделать намного больше. **Необходимы надежные и согласованные системы контроля средств, направленные на расширение прав и возможностей женщин. Внешняя помощь, нацеленная на решение гендерных вопросов, должна эффективнее поддерживать экономическую инфраструктуру и развитие частного сектора. Национальные приоритеты расходования средств внешней помощи должны определяться при участии женщин.**

Женщины всего мира изменили наше представление о подотчетности и демократическом управлении. Неудовлетворение уровнем предлагаемых услуг, предвзятостью судебных органов, отстраненностью от процессов принятия решений, отсутствием права выбора в рыночных отношениях вынуждает женщин настойчиво требовать от государства немедленного решения гендерных проблем и защиты прав. Существует два важных элемента в действиях женщин по реформированию системы подотчетности и ответственности. Во-первых, женщины настаивают на том, что они должны быть включены в систему контроля и надзора на всех уровнях. Во-вторых, стандарты, по которым оценивается работа лиц, стоящих у власти, должны включать продвижение прав женщин.

Когда мы задаем вопрос: «Кто несет ответственность перед женщинами?», мы знаем, кто может ответить женщинам, а кто не в состоянии этого сделать. Но сегодня женщины требуют, чтобы лица, стоящие у власти, не только пытались дать ответ, но и несли ответственность за обеспечение гендерного равенства.



Нойлин Хейзер
Заместитель Генерального секретаря Организации Объединенных Наций и Исполнительный Секретарь ЭСКАТО

Они применялись обычно при проведении государственных выборов, а в последнее время – в частном секторе, что способствует разрушению влияния «стеклянного потолка» на женщин. Специальные меры могут применяться и в работе неформальных учреждений, например, в Руанде в местной неформальной системе правосудия (совет старейшин) женщины теперь тоже представлены (глава 5). В Южной Африке для женщин резервируются места среди руководителей органов местного управления (глава 3). При этом сами по себе специальные временные меры недостаточны для обеспечения влияния женщин на процесс принятия решений.

Эти меры должны сопровождаться изменениями как минимум в двух других институциональных сферах. Во-первых, женщины и мужчины в процессе принятия решений должны иметь поддержку общественности, выступающей за продвижение гендерного равенства. Во-вторых, необходимо усиливать институциональный потенциал, потому что официальная политика гендерного равенства может противоречить какой-либо традицион-

ной практике и культуре отношений. В отчете показано, что мобилизация женских организаций наиболее эффективна, когда общество понимает, что реализация прав женщин и обеспечение гендерного равенства необходима для развития и благосостояния всего государства. Влияние активистов гендерного равенства существенно расширяется, когда на защиту прав женщин мобилируются не только женщины.

Важную роль в поддержке лиц, принимающих участие в формировании государственной политики по продвижению прав женщин, играют избиратели, активно выступающие за гендерное равенство. Однако институциональный потенциал гендерного равенства не формируется автоматически, поэтому меры, необходимые для его обеспечения, были ключевой темой настоящего отчета. Они включают гендерночувствительные критерии оценки работы, распространение информации о гендерных приоритетах политики, поощрения и процедуры, позволяющие адекватно реагировать на потребности женщин.

Гендерное равенство – необходимое условие подотчетности

Сочетание ведущей роли, участия, политической воли и институционального потенциала ставит вопросы гендерного равенства во главу угла и является неотъемлемой частью процессов подотчетности на всех уровнях принятия решений и при распределении бюджетных средств. Своевременное достижение Целей Развития Тысячелетия зависит от выполнения обязательств по гендерному равенству. Резолюция Совета Безопасности 1820, принятая в июне 2008 года, признает, что распространение и систематичность сексуального насилия являются национальной, а иногда и международной угрозой безопасности, поэтому безопасность всего общества требует конкретных шагов по обеспечению безопасности женщин. Поскольку гендерное равенство играет исключительно важную роль в сокращении бедности, в установлении мира и безопасности, мандаты, процедуры и культурные отношения международных учреждений должны быть при необходимости пересмотрены, чтобы гендерное равенство стало одним из приоритетных направлений их работы.

Следующие шаги по усилению эффективной подотчетности и государственному управлению должны включать соответствующие реформы для укрепления роли женщин и учета их интересов. Одним из самых ярких показателей подотчетности – это сокращение случаев насилия в отношении женщин. ЮНИФЕМ считает, что искоренение насилия должно быть включено в задачи ЦРТ, поскольку является важным шагом к полноправному участию женщин в экономической, политической и социальной жизни. Подотчетность женщинам означает, что системы правосудия и безопасности по необходимости должны пересматривать существующие законы и директивы для институционального закрепления деятельности по искоренению насилия в отношении женщин. Это также означает пересмотр систем процедур и мотиваций полиции и судебного персонала. Помимо этого, ответственность перед женщинами требует изменения некоторых традиционных практик, которые рассматривают насилие против женщин как «право» мужчин.

Настоящим доказательством эффективной подотчетности является утвердительный ответ на следующие вопросы. Живут ли женщины жизнью, свободной от страха и насилия? Получают ли они соответствующую оплату за свой труд? Имеют ли они доступ к услугам, отвечающим их потребностям женщин, матерей, работниц, сельских и городских жителей? Могут ли они сделать свободный выбор в том, как и где жить, за кого выйти замуж, сколько иметь детей и как зарабатывать? Когда система подотчетности и ответственности государства свободна от гендерных предрассудков, она обеспечивает физическую и экономическую безопасность, доступ к базовым услугам и систему правосудия, защищающую права женщин.