

Вопрос равенства мужчин и женщин при разработке политики, законов и нормативных документов: подход министерства

Эвелин Дрешер
(Evelyn Drescher),
Директор отдела нормативной политики,
Канадское министерство по делам
гражданства и иммиграции

эксперт по гендерным вопросам
Программа содействия реформированию
государственного управления в РФ (PAR)

Цели

Ответить на вопрос: Каким образом Министерство несет ответственность и разрешает сложности, связанные с необходимостью учитывать гендерные факторы в своей политике, нормативных требованиях и регламенте?

- Поделиться опытом Министерства Канады по вопросам гражданства и иммиграции по использованию гендерно-чувствительных подходов в разработке политики, законодательства, норм и правил.

Существующие механизмы

- Федеральные механизмы по продвижению принципа гендерного равенства
 - Хартия прав и свобод (Charter of Rights and Freedoms)
 - Федеральный план по достижению гендерного равенства (1995) (Federal Plan for Gender Equality)
 - Национальные механизмы по реализации инициатив Министерства
- Политическая воля центральных органов
 - Роль таких ключевых органов Федерального правительства как Тайный Совет и Секретариат Министерства финансов

Положение дел в Министерстве по вопросам гражданства и иммиграции (СІС)

- В 1999 г. Министр по вопросам гражданства и иммиграции взял на себя задачу модернизировать Закон об иммиграции 1976 года.
- Министр по вопросам гражданства и иммиграции предложил этот документ на рассмотрение Парламенту, после чего законопроект был передан в Постоянный комитет для изучения и обсуждения всеми партиями.
- Постоянный комитет заслушал серьезные возражения в связи с тем, что эти предполагаемые изменения могут оказать негативное воздействие на иммигрантов и беженцев женского пола.

Обсуждения членами Парламента и консультации с общественностью

- Постоянный комитет потребовал, чтобы Министерство по вопросам гражданства и иммиграции провело гендерный анализ предложенного законопроекта.
- В 2000 году в ответ на запрос Постоянного комитета заместитель главы министерства создал целевую группу, которая стала координационным центром по проведению гендерного анализа и которая:
 - отвечала за анализ ключевых положений законопроекта в свете их возможного влияния в разбивке по полу
 - впоследствии ею были проанализированы нормативно-правовые положения, связанные с *Законом о защите иммигрантов и беженцев*.

Уникальное законодательное требование

- Постоянный комитет принял поправки к законопроекту и призвал Министерство включать результаты ежегодного «гендерного анализа по влиянию применения Закона в Ежегодный отчет Парламенту» IRPA 94.2(f)
- Министерство по вопросам гражданства и иммиграции (CIC) – это первое министерство, которое взяло на себя ответственность предоставлять Парламенту отчет о учете гендерных факторов в его политике и программах и содействии достижению цели равенства между мужчинами и женщинами.

От законов к расширению возможностей женщин

Требование законодательства не приводит само по себе к созданию механизма гендерного анализа и расширению возможностей женщин.

- Для внедрения в министерстве подхода с учетом гендерных факторов требуется применение стратегий, направленных на достижение понимания, наращивание потенциала и политической воли в каждом звене.

Стратегические основы гендерного анализа в Министерстве Канады по вопросам гражданства и иммиграции (2005–2010) содержат:

- Стратегические цели и принципы проведения гендерного анализа в Министерстве;
- Меры по наращиванию потенциала и повышению результативности при интеграции гендерного подхода в разработку политики во всех структурах министерства.

Планы Министерства СІС на будущее

- Выполнение требования о предоставлении отчета о влиянии применения *Закона о защите иммигрантов и беженцев*, а также нормативно-правовых документов, принятых во исполнение его.
- Продолжение сотрудничества в рамках Министерства с целью обеспечения интегрированного развития политики, включая обучения персонала и наращивания потенциала для использования гендерно-чувствительных подходов .
- В настоящее время готовится к пересмотру вся структура гендерных стратегий Министерства СІС. Для оценки будут использованы выводы на основе полученного опыта и консультаций с рядовыми сотрудниками и представителями управляющего звена.

Отдельные извлеченные уроки

- Законодательство и отчетность – это мощные средства:
 - структурирования официальных законодательных требований.
 - учета мнения общественности.
- основополагающие рамочные требования Министерства обеспечивают:
 - направление работы
 - систему внутриведомственной отчетности.
- Важность прочных основ
 - Координационный центр по гендерным вопросам, где работают квалифицированные специалисты по анализу.
 - Стратегия обучения, поддержки и подготовки кадров для анализа и развития политики с использованием гендерного планирования, т.к. «гендерных линз».

Учет гендерных аспектов при разработке политики

- В 1995 году в Канаде была принята *Федеральная стратегия гендерного равенства в Канаде*, которая обязала федеральное правительство по возможности включать в новые законодательные акты и политические стратегии анализ их вероятного дифференцированного воздействия на мужчин и женщин.
- На отдельные министерства и ведомства была возложена обязанность по выполнению этого требования.
- В настоящее время наблюдается сдвиг в сторону большего участия центральных ведомств и увеличения поддержки со стороны министерств

Проблема расширения возможностей женщин в деятельности Министерстве СІС

- Все начинается с работы специалистов по анализу и их личного умения применять «гендерные линзы» при анализе политики и программ.
- Требуется поддержка высшего руководства и глав министерств и ведомств.
 - Политическая воля – активная поддержка общественности
 - Ресурсы – наращивание потенциала
 - Доступ к процессам принятия решений

Гендерный анализ как инструмент гендерного планирования

- Начинается с понимания реального социального и экономического неравенства женщин и фактической разницы в положении в обществе мужчин и женщин, девочек и мальчиков.
- Учитывает наличие разницы между мужчинами и женщинами, разнообразие групп населения мужского и женского пола, групп мужчин и женщин, в том числе и понимание того, как такие факторы как возраст, раса, этническая принадлежность и религия переплетаются с гендерными аспектами и как это применимо к мужчинам и женщинам.
- Учитывает тот факт, что гендерный анализ (GBA) – это механизм для разработки и анализа политических подходов, который применяется к существующим и предлагаемым политическим курсам, программам и законопроектам для получения желаемых и справедливых результатов для женщин и мужчин.

Причины использования Министерством гендерно-дифференцированного анализа при разработке политики

- Расширяет возможности министерства по разработке эффективных и действенных программ, которые отражают реальное положение дел и потребности их целевых групп и которые достигают желаемых и справедливых результатов.
- Помогает избежать нежелательных и неожиданных последствий, которые могли бы повлечь за собой политический или материальный ущерб или могут быть оспорены судебными органами или вызвать международное давление.
- Совершенствует нашу государственную политику, влияющую на иммигрантов и беженцев и помогает разработать критерии справедливости и эффективности.

Методы интеграции гендерно-чувствительных подходов в политику

- Обучение и повышение квалификации сотрудников Министерства в области гендерного анализа.
 - При обучении, основное внимание уделяется накопленному опыту сотрудников Министерства и тем методам, которые они уже использовали при разработке политики
 - Разработка специальных тренингов для сотрудников Министерства для оказания им помощи в решении проблем, с которыми они сталкиваются в своей работе.
- Разработка механизмов, помогающих проводить гендерный анализ.
- Производится разбивка данных по полу, которые предоставляется в таком виде специалистам по анализу для проведения анализа и подготовке рекомендаций высшему руководству.
- Наличие экспертов по гендерной политике для оказания поддержки аналитикам политики и программ в их работе.

Законотворчество, политика и гендерное планирование

- Законотворчество является частью всего процесса формирования государственной политики.
 - Закон IRPA (по защите прав иммигрантов и беженцев) является выражением воли Парламента - органа, избранного гражданами Канады - по вопросам государственной политики в области защиты иммигрантов и беженцев.
 - Нормативные акты уточняют политику Министерства при претворении законодательства в жизнь.

Директивные указания Кабинета: оценка воздействия

- В Канаде разработка нормативно-правовых документов производится в соответствии с директивными указаниями правительства (Директивные указания Кабинета министров по упрощению нормативно-правовых актов, 2007)
- Согласно директивам, по каждому нормативному акту необходимо разработать Отчет о проведенном анализе воздействия (RIAS).
- RIAS используется высшим руководством при утверждении нормативных актов и публикуется для оповещения общественности. RIAS – это одно из средств проведения консультаций с общественностью.

Рассмотрение политики в RIAS

- В требования регулятивных органов входит обязанность каждого министерства рассматривать политику с учетом гендерных факторов и проводить анализ:
 - *Возможных воздействий на здоровье и сохранность, безопасность, окружающую среду, социальное и экономическое благополучие канадцев;*
- В Руководящих принципах говорится об особом внимании, которое должно уделяться социально и экономически уязвимым группам, в том числе, дифференцированному воздействию на женщин и мужчин.

Использование «гендерных линз» при оценке воздействия

- Воздействие можно оценить как положительное или отрицательное в зависимости от блага, которое тот или иной нормативный акт или поправка приносит женщинам или мужчинам, которые рассматриваются как отличные друг от друга группы населения.
- Последствия могут быть непосредственными и немедленными или могут проявляться постепенно. Иногда наблюдается разница в воздействии, которая может быть весьма значительной.
- Следствием отрицательной оценки должна стать разработка мер по устранению негативного воздействия.

В рамках Министерства

- Поиск наиболее успешных стратегий интеграции гендерного подхода в разработку политики и учета этого при проведении анализа социально-экономических последствий (который является обязательной частью нормативного процесса в Канаде).
- Такой подход станет еще одним шагом на пути к развитию комплексного подхода к проблеме равенства полов.
- Данный подход поможет усовершенствовать отчетность перед Парламентом по дифференцированному воздействию закона на мужчин и женщин.

Проблема

- Каждое министерство сталкивается с своими, специфичными для данного ведомства, трудностями при интеграции гендерного подхода в разработку политики, законов, нормативных актов и программ.

Дискуссия

