


Гендерный анализ в системе местного управления и самоуправления в Республике Беларусь

**Оксана Ерофеева, канд. экон. наук,
доцент
erofeevaon@gmail.com**

Москва, 05 июля 2022г.




В соответствии с принятыми международными документами Республика Беларусь определяет гендерное равенство как один из своих приоритетов и формирует национальную гендерную политику.

Реализуется Национальный план действий по обеспечению гендерного равенства в Республике Беларусь на 2021-2025 годы.

В Национальной стратегии устойчивого развития Республики Беларусь до 2035 года стратегической целью в области обеспечения гендерного равенства определено внедрение гендерного подхода при разработке и реализации государственной политики.


Для достижения цели предусматривается:

- развитие организационно-правовых механизмов обеспечения гендерного равенства (в частности – через введение гендерной экспертизы законодательства и ее использование, в том числе при формировании госбюджета);
- расширение экономических возможностей женщин в соответствии с их образовательным статусом;
- обеспечение гендерного равенства и справедливости в отношении здоровья мужчин и женщин на протяжении всей жизни;
- формирование в обществе гендерно-чувствительной культуры поведения (через внедрение принципов гендерного равенства в образовательных программах, усиление правовых механизмов противодействия гендерным стереотипам, повышение уровня информированности населения о социальных и экономических выгодах гендерного равенства);
- создание эффективной организационно-правовой системы противодействия насилию в семье.



По состоянию на 1 января 2012 г. в Беларуси было 23389 сельских населенных пунктов, на 01 января 2019 года – 23078 (сокращение за 7 лет – на 311 сельских населенных пунктов или на 1,3%).

При этом численность сельского населения сократилась за указанный период с 2290,2 до 2046 тыс. чел. - на 10,7%. Фактически это означает сокращение средней численности жителей сельского населенного пункта примерно на 9,1% (с 98 чел до 89 чел), что определяет ***возрастание удельных затрат при оказании значительной части социальных услуг либо же ставит задачу поиска новых форм их оказания и/или финансирования.***




В Республике Беларусь практически не собираются статистические данные о вовлеченности граждан в решение проблем на местном уровне.



Направления использования гендерного анализа:

- разработка мероприятий для детальной идентификации целевых групп политики;
- интеграция вопросов обеспечения гендерного равенства в национальные, региональные и местные программы и проекты, использование гендерного подхода при обосновании всех социально-экономических решений;
- стимулирование и активизация общественного диалога по вопросам гендерного равенства и др.



Критически значимое условие внедрения гендерного подхода - использование гендерно дифференцированной статистики, которая дает необходимую информацию как для лучшего ориентирования в ситуации, так и для устранения гендерной асимметрии и дисбаланса.

В рамках исследования применен метод 4R (representation, resources, realia, realisation): R1 - анализ представительства мужчин/женщин в различных структурах и на разных уровнях; R2 - анализ распределения ресурсов между мужчинами/женщинами; R3 - реалии, анализ условий, при которых распределяются ресурсы; R4 - формулирование новых целей и мероприятий, а также реализация плана действий.

Углубленный анализ коренных причин гендерного неравенства может указать на потенциальные политические и программные ответные меры.

С помощью ГА можно получить данные, позволяющие:

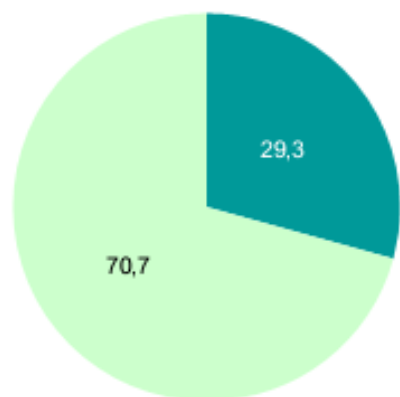
- выделить наиболее значимые для представителей различных социально-демографических групп вопросы социально-экономической политики;
- включить эти вопросы (или хотя бы стимулировать этот процесс) в основную «повестку дня» тех учреждений и организаций, которые существенным образом влияют на жизнь женщин и мужчин.

Появляется возможность получить больше информации о гендерных группах, анализировать, например, информацию о мобильности, социальных взаимодействиях; экономической активности; понимать особенности локального воздействия и др.

Применение ГА позволяет эффективно использовать статистику, генерировать информацию, необходимую для планирования и программирования мер политики по устранению неравенства, принятия управленческих решений, а также вовлекать граждан в процессы принятия решений.

Распределение времени, затрачиваемого на ведение домашнего хозяйства, между женщинами и мужчинами, состоящими в брачных отношениях

(в процентах к итогу)



Женщины

Мужчины

Способ передвижения в течение дня, в среднем за день: женщины перемещаются на личном автомобиле 12,1% времени, мужчины – 29,9% времени перемещений. Женщины чаще, чем мужчины, ходят пешком и используют общественный транспорт.



ГЕНДЕРНЫЙ АНАЛИЗ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ БЕЛАРУСИ

Согласно статье 117 Конституции Республики Беларусь, местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через:

- местные Советы депутатов;
- исполнительные и распорядительные органы;
- органы территориального общественного самоуправления;
- местные референдумы;
- собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах.

Местное управление – форма организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан.

Система органов местного управления на территории Республики Беларусь состоит из: областных, районных, городских, поселковых, сельских исполнительных комитетов и местных администраций районов в городах.

Исполкомы подразделяются на **три уровня**:


- первичный (сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения));
- базовый (городские (городов областного подчинения), районные);
- областной.

Распределение численности государственных служащих государственных органов и иных государственных организаций Республики Беларусь по должностям на 1 декабря 2017 г. (%)

	Женщины	Мужчины	Распределение по полу	
			женщины	мужчины
Государственные служащие - всего	100	100	67,4	32,6
в том числе на должностях				
руководителя организации и его заместителей	13,3	21,5	56,2	43,9
руководителей обособленных структурных подразделений, управлений, отделов, секторов и их заместителей	28,5	32,0	64,8	35,2
помощников руководителя организации, советников, консультантов	3,8	3,3	70,4	29,6
главных специалистов	38,1	22,3	78,0	22,0
ведущих специалистов	3,5	2,0	78,4	21,8
других специалистов	6,8	10,9	56,3	43,7
юридических работников	6,0	8,0	60,9	39,1

Доля женщин-государственных служащих, занятых в местных Советах депутатов, исполнительных и распорядительных органах Республики Беларусь, в процентах к общей численности государственных служащих по соответствующей должности (по состоянию на 1 декабря 2017 г.), %

Уровень	Всего	В том числе на должностях					
		Руководителя организации и его заместителей	Руководителей обособленных структурных подразделений, управлений, отделов и их заместителей	Помощников руководителя организации, советников, консультантов	Главных специалистов	Ведущих специалистов	Юридических работников
Областной	66,4	30,1	67,3	25,9	76,7	100	100
Базовый	72,3	47,7	74,5	81,6	73,6	73,3	100
Первичный	76,1	68,8	84,7	89,5	98,1	97,8	...



Из 14489 госслужащих местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов Республики Беларусь к возрастной группе до 29 лет (по состоянию на 01.12.2017 г.) относились 1048 человек (7,2%), из них 771 женщина (73,6% госслужащих указанной возрастной группы).

Наименее привлекательным (в том числе по параметрам оплаты труда) для молодых госслужащих в возрасте до 29 лет является первичный уровень управления.

В территориальном разрезе самая высокая доля мужчин-госслужащих в Брестской и Гродненской областях.

Распределение численности государственных служащих государственных органов и иных государственных организаций Республики Беларусь по областям и г. Минску на 1 декабря 2017 г. (%)¹⁶


	Женщины	Мужчины	Распределение по полу	
			Женщины	Мужчины
Республика Беларусь	100	100	67,4	32,6
области и г. Минск:				
Брестская	12,6	15,3	63,0	37,0
Витебская	12,1	11,8	67,9	32,0
Гомельская	13,2	13,0	67,8	32,2
Гродненская	11,9	13,8	64,1	35,9
г. Минск	24,7	26,6	65,8	34,2
Минская	14,5	9,4	76,1	23,9
Могилевская	11,0	10,1	69,4	30,6

По состоянию на апрель 2019 г. путем мониторинга официальных сайтов соответствующих органов была собрана информация о структуре руководства исполкомов областного и базового уровней по полу.

Доля мужчин, работающих на отдельных руководящих должностях исполкомов областного и базового уровней в Республике Беларусь (в процентах от количества соответствующих занятых должностей, по состоянию на 10.04.2019 г.)


Область	Председатель исполкома областного и базового уровня	Первый заместитель председателя исполкома областного и базового уровня	Управляющий делами исполкома областного и базового уровня
Брестская	100	90	63,2
Витебская	100	95,7	54,2
Гомельская	81,8	78,9	36,4
Гродненская	100	94,1	36,8
Минская	100	91,3	30,4
Могилевская	100	80	37,5

В соответствии с законодательством Республики Беларусь на исполкомы возложена также функция по информированию граждан и организаций о состоянии дел на соответствующей территории по вопросам местного значения. Оперативным способом предоставления информации является размещение ее на сайтах соответствующих исполкомов. Однако, например, проведение гендерного анализа позволяет сделать вывод, что такой способ информирования практически не позволит достичь группы граждан в возрасте старше 55 лет, а также значительной части сельских жителей – в связи с отсутствием навыков использования сети Интернет, а также отсутствием персональных компьютеров либо мобильных устройств с возможностью доступа в Интернет. Так, при том, что (по данным выборочного обследования домашних хозяйств) в 2017 году в среднем 74,4% населения использовало сеть Интернет, в возрастной группе 65-72 года этот показатель составляет лишь 27,7% для женщин и 28,4% для мужского населения. В городах доступ к сети Интернет имели в 2017 году 78,5% городских жителей-женщин и 79,3% городских жителей-мужчин, в то время как в сельской местности – только 63,1% проживающих там женщин и 60% мужчин.




Имеются широкие возможности использования гендерного анализа в обосновании разрабатываемых программ, принимаемых органами местной власти решений для повышения эффективности использования финансовых ресурсов, для улучшения качества исполнения возложенных на исполкомы функций.

Внедрение гендерного подхода к формированию программ и бюджетирования на местном уровне дает возможность не только оценить, как на практике обеспечивается равенство прав и возможностей мужчин и женщин в конкретной сфере или регионе, но и способствовать улучшению качества социальных услуг для населения.




ГЕНДЕРНЫЙ АНАЛИЗ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В БЕЛАРУСИ



Местное самоуправление – форма организации и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории, для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые им органы социальных, экономических и политических вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств.

Местное самоуправление осуществляется через местные Советы депутатов, органы территориального общественного самоуправления (ОТОС), местные собрания, местные референдумы, инициативы граждан по принятию решений Советов, участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели и иные формы участия граждан в государственных и общественных делах.



Система органов местного самоуправления в Республике Беларусь включает Советы и органы территориального общественного самоуправления.

Система местного самоуправления включает:

местные Советы депутатов;

органы территориального общественного самоуправления:

советы и комитеты: микрорайонов; жилищных комплексов; домовые; уличные; квартальные; поселковые; сельские комитеты;

другие органы, в том числе единоличные (староста, старейшина и др.).

Учет единоличных органов территориального общественного самоуправления осуществляется соответствующими исполнительными и распорядительными органами первичного уровня.

В Беларуси функционирует 1309 местных Советов депутатов, в том числе 7 — областного уровня, 128 — базового и 1274 — первичного уровня.



Количество депутатов местных Советов сокращается.

Так, депутатами были избраны:

2 марта 2003 года – 23 469 человек в 1672 местных Совета;


14 января 2007 года – 22 639 человек в 1581 местный Совет;

25 апреля 2010 года – 21 288 человек в 1495 местных Советов;

23 марта 2014 года – 18 809 человек в 1328 местных Советов;

18 февраля 2018 года – 18 110 человек в 1309 местных Советов.


В целом количество депутатов местных Советов в 2018 году сократилось по отношению к 2014 году на 699 человек (3,7%), а по отношению к 2003 году на 5359 человек (22,8%).



Указанное изменение количества депутатов связано со значительным уменьшением количества местных Советов депутатов: в 2014 году оно сократилось по отношению к 2010 году на 167 местных Советов (11,2%), а в целом за период 2003–2018 годы — на 363 местных Совета (21,7%).

Основное сокращение числа Советов депутатов приходится на первичный территориальный уровень.

С 2010 по 2014 годы из 167 упраздненных Советов были упразднены 128 сельских и 37 поселковых Советов депутатов, а в целом с 2003 по 2014 годы из 344 упраздненных Советов были упразднены 280 сельских и 58 поселковых Советов депутатов.



Кандидатами в депутаты на местных выборах 2018 года были зарегистрированы 22 276 человек (было выдвинуто 22 713), среди них — 32 гражданина России, постоянно проживающих на территории Беларуси.

Среди кандидатов в депутаты на выборах 2018г. было 1168 граждан до 30 лет (5,2%), 10 946 женщин (49,14%).


В ходе выборов избраны 18 110 депутатов местных Советов депутатов всех уровней. При этом среди избранных депутатов 48,2% женщин. Соответственно, избраны депутатами 79,7% от общего числа зарегистрированных женщин-кандидатов и 82,8% зарегистрированных кандидатов-мужчин.

Доля избранных депутатов в возрасте до 30 лет — лишь 4%.

Доля женщин-депутатов местных Советов по уровням Советов, %

Уровень Совета	2003	2010	2014
областной	24,9	18,6	21,1
базовый	29,2	29,1	32,1
первичный	48,7	50,8	51,3

Представительство женщин в Советах базового уровня в среднем на 20 процентных пунктов ниже, чем в Советах первичного уровня. В свою очередь, в Советах областного уровня женское представительство было еще на 10 процентных пунктов ниже, чем на базовом уровне.




В состав кандидатов в депутаты часто входят профессионалы, занимающие руководящие должности в организациях разных видов деятельности, которым доверяют избиратели.

Депутаты местных Советов совмещают исполнение своих депутатских обязанностей с профессиональной деятельностью по основному месту работы и, по общему правилу, не являются госслужащими, за исключением председателей местных Советов и специалистов по работе Советов.

Председатели местных Советов депутатов областного и базового уровня (структура по полу, на 12.04.2019 г.), %

Область	Доля председателей Советов - женщин	Доля председателей Советов - мужчин
Брестская	15	85
Витебская	41,7	58,3
Гомельская	43,5	56,5
Гродненская	21,1	78,9
Минская	41,7	58,3
Могилевская	33,3	66,7

В ходе организации работы советов гендерный перекос еще более актуализируется через избрание председателя Совета. Например, по состоянию на апрель 2019г. в Брестской области среди руководителей Советов базового уровня (информация получена путем мониторинга официальных сайтов) 3 женщины-председателя и 14 председателей-мужчин.



Органы территориального общественного самоуправления (ОТОС)

На середину 2018 г. насчитывалось 32227 ОТОС в составе 57192 человек.

При этом коллегиальных ОТОС — 8532, единоличных ОТОС (обычно старосты) — 23695.

Органы территориального общественного самоуправления (ОТОС)

В Витебской области по состоянию на июнь 2020г.:


единоличных органов территориального общественного самоуправления (старейшины) – 2417, в т.ч. 1724 женщины.

Возрастной состав:

до 30 лет – 9


31-55 лет – 663

старше 55 лет - 1745




В настоящее время в Беларуси существует большое число общественных советов, созданных при различных органах власти. Хотя они не являются звеном системы местного самоуправления, но в рамках исследования должны быть упомянуты как диалоговая площадка. Специальные нормативные акты предусматривают возможность создания конкретных общественных советов по определенной тематике. Состав общественных советов утверждается, как правило, органами или должностными лицами органов, принявшими решение о создании соответствующих советов.

Высказывалось предложение об обсуждении и решении наиболее важных вопросов (таких как утверждение программ, местного бюджета, отчета о его исполнении) с участием не только депутатов местных Советов, но и членов ОТОС (с правом совещательного голоса), а также членов общественных консультативных советов, создаваемых из представителей организаций, расположенных на территории административно-территориальных единиц.




**ПЕРСПЕКТИВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ГЕНДЕРНОГО АНАЛИЗА В МЕСТНОМ
УПРАВЛЕНИИ И САМОУПРАВЛЕНИИ
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**



Возможные направления интеграции гендерного подхода в практику работы органов местного управления и самоуправления в Республике Беларусь:

- Формирование и развитие гендерной компетентности и гендерной политической культуры руководителей и специалистов ОГУ, государственных и негосударственных организаций, чтобы они могли эффективно использовать гендерный подход во всем цикле государственного управления, а также уметь проводить гендерный анализ; развитие общественного диалога по проблемам гендерного равенства и дискриминации
- Расширение возможностей мониторинга и оценки гендерных различий, особенно важно участие в этом процессе всех заинтересованных сторон, включая работодателей, профсоюзы, организации гражданского общества.
- Гендерная экспертиза НПА
- Анализ гендерных последствий реализуемой политики



Возможные направления интеграции гендерного подхода в практику работы органов местного управления и самоуправления в Республике Беларусь:

- Стимулирование применения гендерного аудита в практике работы органов государственного управления, коммерческих и некоммерческих организаций.
- Гендерное бюджетирование как инструмент эффективного, прозрачного, адресного распределения финансовых ресурсов в русле Стратегии реформирования системы управления государственными финансами Республики Беларусь.
- Имплементация результатов исследований, доказывающих, что экономическая политика не является гендерно-нейтральной: фискальная и денежно-кредитная политика могут оказывать различное воздействие на мужчин и женщин.



Перспективы развития исследований:

оценка динамики изменения структуры занятых на руководящих должностях исполкомов;

анализ данных об участии граждан в самоуправлении;

реализация исследовательского проекта по пилотному гендерному анализу одного из местных бюджетов и/или одной из территориальных программ социально-экономического развития.