

Международный центр гендерного бюджетирования и управления для стран СНГ при Российской Академии Народного Хозяйства и Государственной Службы (МЦГБиУ при РАНХиГС)

Семинар по методологии гендерного бюджетирования

(с акцентом на вопросы гендерного бюджетирования в сфере занятости)

для государственных служащих стран СНГ, Москва, 17 – 22 июня 2013 г.

д.э.н., проф. Л. С. Ржаницына

**Гендерный бюджет: методология, понятия,
роль в формате государственного бюджета.
Национальный механизм и гендерный бюджет
как инструмент равенства в России**

17 июня 2013 года

Семинар в рамках совместного проекта ООН Женщины и РАНХиГС

"Укрепление управленческого и образовательного потенциала в области гендерно ориентированного бюджетирования в странах СНГ посредством создания Регионального ресурсного центра гендерного бюджетирования и управления на базе РАНХиГС"

ГЕНДЕР и УПРАВЛЕНИЕ

Проф. Л.С. Ржаницына ИЭ РАН
июнь 2013 года



Основные понятия в теории гендера

- **Гендер** (gender) –социальные, в отличие от биологических (они маркируются как "пол", "sex"), отношения между мужчинами и женщинами, признание различных общественных ролей полов и их различную реакцию на правила и условия, действующие в социуме (культура, традиции, политика, экономика и пр.).
- **Гендерное равенство (неравенство)**. Равный правовой статус женщин и мужчин и равные возможности для его всесторонней реализации и выбора жизненных стратегий.
- **Дискриминация гендерная** – ограничение по признаку пола прав и свобод человека и гражданина. Позитивная дискриминация – установление в законодательной практике преимуществ для одного из полов, способствующих преодолению его объективного отставания.
- **Гендерно ориентированная** политика – государственная политика с учетом социального положения женщин и мужчин и последствий действий власти в целях усиления принципа равенства полов.
- **Национальный механизм** гендерного равенства



Зачем нужен гендерный подход?

- Женщины – существенная часть демографических, экономических, социальных ресурсов любой страны (как правило, половина населения).
- Без участия женщин невозможно общественное производство (от трети до половины занятых).
- Материнская роль женщин – труд по рождению и воспитанию человека (три четверти неоплаченного времени в семье затрачивается женщинами).
- Равенство женщин – обязательная составляющая демократии (массовый электорат), социальная активность женщин – обязательный элемент гражданского общества.
- Совмещение профессиональной и материнской функций, отличающее положение женщин от мужчин в обществе и особый социальный опыт женщин.

Итог – без активности женщин сегодня невозможно эффективное управление и развитие. Страны с политикой гендерного равенства лидируют в мире. XX1 век назван веком женщин.



Социально-экономические проблемы в России, влияющие на общее положение и положение женщин

- Экономика, низкие темпы
вместо 6 – 7% ожидается 2 – 3%
- Демография, трудовые ресурсы
трудоспособные 15 – 64 лет: 2010 г. – 72 млн чел.; 2030 г. – 65 млн чел.
- Бедность, асоциальные явления
абсолютная (ниже ПМ) – 11%, относительная – 20% (50% медианного дохода)
- Здоровье нации
смертность 14,3 чел на 1000 в 2010 году, 9,6 чел. в странах ЕС в 2009 г.
- Управление, идеология, кадры
доля женщин в законодательной власти – 58%, исполнительной – 70%, в судебных органах – 79%
- Социальный мир
доля женщин среди избирателей – 55%
- Обороноспособность
призыв женщин на военную службу



Гендерно ориентированное управление

- Исходит из ролевых особенностей положения женщин и мужчин в обществе, специфики интересов, подходов к решениям.
- Признает наличие дискриминации по полу как отрицательного фактора для общества.
- Считает женщин «догоняющим полом» из-за исторического отставания в сферах политики, экономики, труда и быта.
- Учитывает нарушения не только в правах женщин, но и мужчин.
- Осуществляет политику преодоления дискриминации по полу в целях обеспечения реального равенства прав и возможностей мужчин и женщин.
- Включает гендерную составляющую в систему управления в форме национального механизма по улучшению положения женщин и гендерному равенству.



Становление и развитие гендерного управления

- Историческая основа – социальная функция государства, учет в его политике объективных особенностей положения слоев и групп населения, прежде всего, проблемных для развития.
- Среди них: экономически активные и неактивные, имущие и неимущие, наемные работники и самозанятые, самообеспечивающиеся и нуждающиеся в государственном иждивении, взрослое и детское население, молодежь и пожилые и пр.
- Для каждой группы есть сквозные характеристики, главные – общественный статус, экономическая активность, уровень жизни, семья с детьми и без, здоровье и репродукция, возраст, пол.
- Эффективное управление предполагает дифференцированное знание и использование этих признаков, в том числе по полу.
- Таким образом, гендерное управление есть часть социального, но имеет специфический объект – положение мужчин и женщин в структуре общества, в экономической активности, уровне жизни, семейном положении, с детьми и без детей, в здоровье и репродукции, по возрасту и полу. Анализ развивается от социального к гендерному: когда не выделяется гендерный аспект, используем социальный, это требует экспертной реструктуризации управляемого объекта.



Пример учета гендерного фактора в управлении - обеспечение дошкольных учреждений ради занятости женщин

■ Дефицит детских садов и 2, 2 млн. женщин экономически неактивных женщин с детьми до 6 лет. (2012 г.)

В очереди на место в детском саду и яслях, по разным оценкам, от



Причины непосещения ДОУ глазами родителей и сотрудников

		Родители, не посещающих	Родители младших школьников	Воспитатели	Педагоги	Руководители ДОУ	Представители УО
1	Есть кому находиться с ребенком дома	34,9%	49,4%	37,5%	51,3%	33,7%	42,5%
2	Детский сад который устраивает по качеству находится далеко от дома	30,5%	17,3%	10,6%	19,3%	12,4%	15,9%
3	В детский сад очередь, не можем получить путевку	24,4%	15,1%	54,6%	54,0%	52,6%	63,4%
4	Не позволяет здоровье ребенка	23,4%	18,1%	54,0%	41,0%	46,7%	44,2%
5	В детском саду дети болеют чаще	17,6%	22,8%	10,1%	32,6%	9,7%	7,1%
6	Большое количество детей в группе	11,7%	9,9%	11,6%	19,8%	8,7%	4,4%
7	Не вижу смысла водить ребенка в д/с	9,1%	12,9%	8,3%	19,0%	6,2%	7,1%
8	Таковы традиции в нашей семье, народе	6,7%	5,8%	20,3%	27,3%	20,6%	22,1%
9	В нашем населенном пункте не стало д/сада	6,4%	20,5%	44,6%	52,6%	40,7%	47,8%
10	Высокая родительская плата	5,5%	7,0%	8,6%	27,9%	11,9%	14,2%
11	Невнимательность к детям	5,4%	8,8%	3,4%	27,6%	10,4%	7,1%
12	Недостаточная подготовка к школе	5,3%	7,0%	2,7%	13,5%	8,0%	8,0%
13	Не удовлетворяет качество услуг	4,8%	9,4%	4,3%	27,1%	7,7%	7,1%
14	Нет дополнительных услуг, необходимых ребенку	4,7%	5,8%	3,3%	13,5%	5,7%	4,4%
15	Плохое питание и бытовые условия	3,9%	3,5%	3,0%	26,3%	7,2%	6,2%
16	Низкая квалификация педагогов	2,9%	4,1%	1,4%	16,4%	5,5%	2,7%
17	Неудобен режим работы ДОУ	2,3%	7,0%	3,0%	16,9%	6,7%	7,1%
18	Конфликт с воспитателем, руководством	1,1%	4,1%	2,3%	20,8%	5,0%	4,4%

Пример значения гендерного фактора в реальном управлении – решение проблемы детских садов

- Дефицит детских садов. Причина- рост рождаемости. Ввели стимулы по рождаемости, материнский капитал, не учли демографическую волну.
- Решения мужского состава правительства и ГД: увеличили пособия на рождение, но не учли вопрос о сочетании труда с материнством, очередь в ДОУ, сняли ограничение на плату родителей, но ввели скидку на оплату.
- Женщины в ГД добились восстановления ограничения по плате родителей – 20% содержания ребенка.
- Очереди сократились, где стали строить новые сады, не без влияния женщин, которые часто управляли образованием.
- Но пока проблема остается, сейчас вновь предлагается в проекте «Образование» отменить ограничения по плате родителей.
- Правительство: решить проблему к 2016 г., выделение в 2014 г. – 50 млрд руб.
- Там, где гендерные отношения учитываются, к примеру, во Франции – Семейная касса, муниципалитеты обеспечивают финансовую доступность ДОУ, доплачивают даже за нянь. В результате, у них 35% малышей от 2 месяцев до 1,5 лет получают услуги яслей, 100% детей от 3 до 6 лет – услуги дошкольных образовательных учреждений.



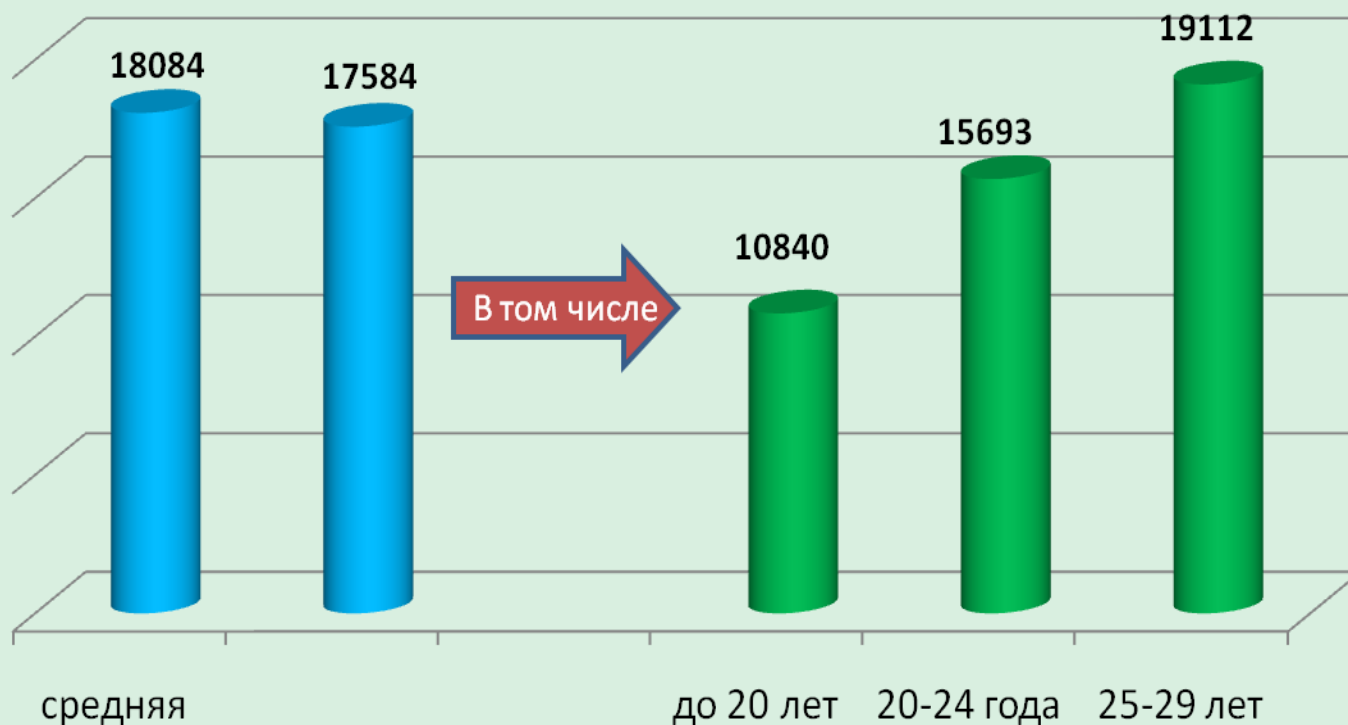
Пример учета гендерного фактора в управлении

Повышение заработной платы учителей, воспитателей ДОУ, медиков, соцработников до уровня не ниже регионального

Профессия	Средняя зарплата по регионам	Зарплата по профессии	в том числе муниципальных работников	Отношение оплаты по профессии к оплате по региону – %	В том числе муниципальные работники
Учителя – всего по РФ	27,3	25,7	23,2	93,9	84,7
Алтайский край	16,4	15,9	15,9	96,8	97,2
Воспитатели ДОУ – всего по РФ	22,1	20,3	18,5	91,8	83,5
Алтайский край	12,9	9,4	9,2	72,5	71,4
Врачи – всего по РФ	27,3	34,5	32,2	126,2	117,9
Алтайский край	16,4	28,4	8,7	173,5	53
Медсестры – всего по РФ	27,3	20,3	18,4	74,2	67,2
Алтайский край	16,4	15,1	7,6	92,1	46,5
Социальные работники – всего по РФ	27,3	12,3	10,0	45,0	36,7
Алтайский край	16,4	6,4	8,6	39,0	52,4

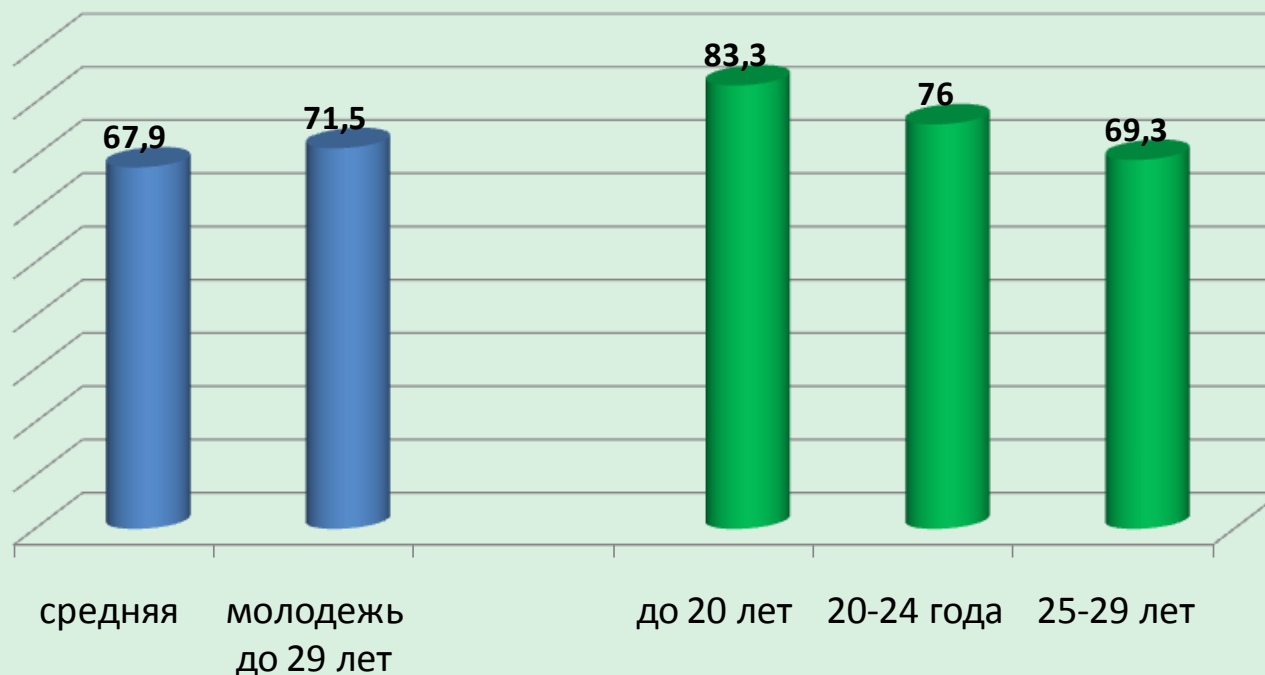
Пример гендерной реструктуризации социального объекта – положение молодежи по зарплате

Заработная плата молодежи до 30 лет.
С возрастом растет и в 25-29 лет превышает среднюю по экономике



Пример гендерной реструктуризации социальной проблемы – положение с зарплатой молодой женщины относительно молодого мужчины

Молодые женщины отстают в оплате труда
Заработная плата женщин в % к мужчинам в возрасте до 30 лет



Основа гендерного управления – Национальный механизм по обеспечению гендерного равенства, улучшения положения женщин

- Определение. **НМ** – система мер и институтов по реализации политики равных прав и равных возможностей мужчин и женщин в сферах ответственности государства
- Задача – регулирование решений в проблемных для положения женщин областях, обеспечение равенства по полу..
- Основные участники – исполнительная и законодательная власть, гражданское общество.
- А что бизнес? Власть и общество пытаются воздействовать на него в системе социальной ответственности, обеспечении прав работниц.
- В ЕС, в ряде стран принимается законодательство по усилению руководящей роли женщин в коммерческих структурах управления.
- Изменение общественного мнения в условиях признания гендерного фактора. Свидетельство француженки – руководителя: «Стало удобно открыто обсуждать проблемы положения женщин с детьми на работе, в фирме».

Национальный механизм как система управления

Основные составляющие НМ

- **Идеология** – права человека, признание равенства прав женщин и равных возможностей.
- **Законодательство:** Конституция, законы о гендерном равенстве, законы по улучшению положения женщин как догоняющего пола, политика по преодолению дискриминации.
- **Организация исполнения** – субъекты управления, реализующие гендерную политику (юридические и физические лица в законодательной власти, исполнительные органы, общественные организации (НЖО и др.).
- **Финансы** – структуры и ресурсы обеспечения политики гендерного равенства (бюджет, фонды социального страхования, социальные программы предпринимателей, социальное предпринимательство, благотворительность).
- **Кадры** – эксперты, специалисты и функционеры, разделяющие позиции гендерной идеологии и следующие им на практике.

Общая схема НМ



Уровни национального механизма

Международный

(международное право, ООН, ЮНИФЕМ и др.)

Национальный

(федеральные законы и органы управления)

Региональный

(законы субъектов и органы управления)

Местный

(нормативная и иная деятельность органов самоуправления)



Структура работы в национальном механизме

- Аналитическая
- Программная
- Координационная
- Экспертно-аудиторская
- Информационная



Международные документы

Конвенции и документы ООН:

- Декларация прав человека
- О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
- Об искоренении насилия в отношении женщин
- Пекинская декларация и Платформа действий
- Цели Развития Тысячелетия

Конвенции МОТ:

- О равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности
- Об охране материнства
- О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин
- О работниках с семейными обязанностями.

Европейская социальная хартия

- О равенстве мужчин и женщин

Законы Парламентской ассамблеи СНГ

- "Модельный закон о государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин"



Гендерно чувствительное законодательство в России

- Конституция

- Трудовой кодекс (в 2012-2013 комплекс изменений: запрет на дискриминацию при приеме на работу, расширение защиты при увольнении, дистанционная занятость и др.)

- Семейный кодекс (проект введения минимального стандарта алиментов и др.)

- Налоговый кодекс (проект увеличения стандартного вычета из дохода для усыновителей детей-инвалидов и др).

- Закон о занятости (в 2013 г. о профобучении, в том числе в период отпуска по уходу за ребенком и др.)

- Законы о повышении минимального размера заработной платы

- Закон о трудовых пенсиях(проект увеличения пенсионного стаж за счет отпуска по уходу за детьми)

- Закон о пособиях гражданам, имеющим детей (закон о повышении размеров выплат ежемесячного пособия по уходу за ребенком матерям, уволенным в период отпуска по беременности и родам)

- Закон о пособиях по временной нетрудоспособности

- Закон о материнском (семейном) капитале

- Основы здравоохранения

- Национальная стратегия действий в интересах детей (создание алиментного фонда и др.)

- Проект закона о государственных гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин (второе чтение в ГД).

- О распределении полномочий по уровням власти (ФЗ. № 95-ФЗ , 2003 г. 2003 г. № 131-ФЗ ФЗ Закон 122 2004 г.) и изменения в бюджетах.



Учет в законах гендерного фактора: + или –

- **Закон о занятости – безработной не считается женщина, получающая пособие по уходу за ребенком.**
- **Закон о пособиях по временной нетрудоспособности – пособие о постановке на учет в ранние сроки беременности распространяется только на застрахованных женщин, ограничение заработка в отпуске по уходу за ребенком.**
- **Закон о трудовых пенсиях учитывает в пенсионный стаж женщин только время отпуска по уходу за двоими детьми – три года.**
- **Закон о пособиях гражданам, имеющим детей- за федерацией оставили только страховые или замещающие их пособия, ежемесячные выплаты – отданы регионам, независимо от их финансовых возможностей**
- **Законы о распределении полномочий по уровням власти- практически все социальные мандаты за счет бюджета отданы регионам.**



Шведский национальный механизм

Структуры, решающие вопросы равноправия полов:

■ Министр по вопросам интеграции и равноправия полов (контроль работы правительства Швеции в области гендерной политики. Каждый министр несет ответственность за соблюдение принципов равноправия в подведомственной области.

■ Отдел по вопросам равноправия полов. Подчиняется непосредственно министру по вопросам интеграции и равноправия (координирование гендерной политики правительства, разработка теоретической базы, организация разнообразных мероприятий и проектов.

■ Специальный эксперт по вопросам равноправия полов (территориальный контроль за ходом и реализацией государственной гендерной программы). Работает в штате всех губернских правлений..

■ Комитет по вопросам равноправия полов. Фискальный орган по контролю за соблюдением принципов равноправия предприятиями и организациями и имеющий право штрафовать работодателей

■ Парламентский Уполномоченный (Омбудсмен) по вопросам равноправия полов. Особый надзорный орган, контролирующий соблюдение шведского законодательства о равноправии полов. Институт Омбудсмена по вопросам равноправия полов появился в Швеции в 1980 году (контроль за соблюдением принципов равноправия полов в шведских школах, вузах, сфере услуг, трудовой политики и системы социального страхования).

Омбудсмен следит за соблюдением и выполнением пяти законов:

1. Закон о равноправии мужчин и женщин (регулирует принципы равноправия полов в сфере трудовых отношений).
2. Закон о равном отношении к студентам вузов (регулирует принципы равноправия в сфере высшего образования).
3. Закон о запрете дискриминации и другого оскорбительного обращения с детьми и учащимися (регулирует принципы равноправия полов в сфере начального, среднего и среднеспециального образования).
4. Закон о запрете дискриминации (при запрете дискриминации по половому признаку).
5. Закон об отпуске по уходу за ребенком.

■ Защита от насилия. Дежурная служба помощи женщинам. Закон о запрете покупки сексуальных услуг. Закон о неприкосновенности личности женщины.

Национальный механизм Канады – образец для других стран



НМ в России до административной реформы 2004-2005 гг.



НМ в России в процессе создания

- При реорганизации федерального управления из прежнего механизм остался Комитет по делам женщин, семьи и детей Госдумы и комиссии в администрации регионов.
- В Минтруда есть отдел по связям с общественными организациями, в том числе женскими.
- Основа нового механизма: Доклад в ООН о соблюдении конвенции по ликвидации всех форм дискриминации.
- Закон о гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин (в Госдуме направлен на второе чтение).
- Постановление Правительства – ежегодный национальный доклад о положении детей и семей с детьми.
- Ответственный за доклады – Минтруд (с привлечением ведомств социального блока).
- Создан Совет по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей при Президенте. В ее формате есть и женские вопросы (создание Алиментного фонда и др.).



Основные проблемы для НМ по Пекинской декларации и Платформе действий ООН 1995 г.

- бремя нищеты, ложащееся на женщин;
- неравенство в рамках экономических структур и политики, во всех формах производственной деятельности и в доступе к ресурсам;
- неравенство мужчин и женщин в деле управления природными ресурсами и охраны окружающей среды (земля);
- неравенство между мужчинами и женщинами в области разделения власти и принятия директивных решений на всех уровнях;
- неадекватные возможности в сфере здравоохранения;
- насилие в отношении женщин;
- несовершенство механизмов, призванных содействовать улучшению положения женщин на всех уровнях;
- недостаточное уважение и неадекватность защиты прав человека – женщины;
- создание стереотипного образа женщины в СМИ, неравенство в доступе женщин к ним и участие в их деятельности.



Женские проблемы в РФ в формате НМ

Проблемные области

```
graph TD; A[Проблемные области] --> B(Занятость и безработица); A --> C(Участие в принятии государственных решений); A --> D(Социализация детей, обеспечение алиментами); A --> E(Равная оплата за равный труд, продвижение по службе); A --> F(Поддержка материнства, семей с детьми, репродукция);
```

**Занятость и
безработица**

**Участие
в принятии
государственных
решений**

**Социализаци
я детей,
обеспечение
алиментами**

**Равная оплата
за равный
труд,
продвижение
по службе**

**Поддержка
материнства,
семей с
детьми,
репродукция**

Гендер в механизмах государственного управления, в работе государственной службы и госслужащих

Области включения в систему управления гендерной составляющей:

- Законы, программы и проекты, методические рекомендации
- Экспертиза государственных решений
- Бюджет, проект бюджет
- Контроль и аудит за выполнением решений и расходами
- Статистика
- Мониторинг в регионах с участием НЖО
- Образование для госслужащих



Гендерное программирование (пока на региональном уровне)

Приказ Минтруда «О МЕТОДИЧЕСКИХ РЕКОМЕНДАЦИЯХ ПО РАЗРАБОТКЕ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ МЕР, НАПРАВЛЕННЫХ НА СОЗДАНИЕ УСЛОВИЙ ДЛЯ СОВМЕЩЕНИЯ ЖЕНЩИНАМИ ОБЯЗАННОСТЕЙ ПО ВОСПИТАНИЮ ДЕТЕЙ С ТРУДОВОЙ ЗАНЯТОСТЬЮ»

В целях создания условий для совмещения женщинами обязанностей по воспитанию детей с трудовой занятостью и профессионального обучения (переобучения) женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, органами исполнительной власти субъекта РФ разрабатываются региональные программы (комплексы мер, планы мероприятий) на три года, утверждаемые в установленном порядке, в том числе:

- обеспечение доступности дошкольных образовательных организациях, детских оздоровительных организациях;
- применение гибких форм занятости и дистанционной занятости;
- содействие трудоустройству женщин, имеющих детей в возрасте до 18 лет, в том числе содействие самозанятости населения;
- организация профессиональной ориентации и профессионального обучения женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, включая информирование о возможности профессионального обучения указанной категории женщин;
- другие мероприятия.

Гендерный мониторинг мероприятий за счет бюджетных средств

Показатели для оценки эффективности мер, направленных на создание условий для совмещения женщинами обязанностей по воспитанию детей с трудовой занятостью

1. Уровень занятости женщин в возрасте 25 – 44 лет.
2. Уровень обеспеченности детей от 1,5 до 6 лет местами в дошкольных образовательных организациях.
3. Удельный вес детей, прошедших оздоровление в организациях отдыха детей и их оздоровления, в общей численности детей, нуждающихся в оздоровлении.
4. Наличие в коллективных договорах организаций и региональных соглашениях льгот и преимуществ для женщин, имеющих детей до 18 лет, сверх установленных трудовым законодательством
5. Наличие преференций для женщин, имеющих детей в возрасте до 18 лет, в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, предусматривающих меры по содействию самозанятости населения и поддержке предпринимательства.
6. Удельный вес вакансий с особым режимом работы (неполный рабочий день, неполная рабочая неделя, гибкий график работы, посменная работа, надомная работа) в общем количестве вакансий, заявленных в органы службы занятости.
7. Удельный вес женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, направленных на профессиональное обучение (переобучение), в общей численности женщин данной категории, обратившихся в органы службы занятости субъекта Российской Федерации.
8. Количество жалоб, поступивших от женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, обратившихся в органы службы занятости в связи с отказом в направлении на профессиональное обучение (переобучение).

Регламент законодательной деятельности

1. **Научное изучение проблемы** во всех ее аспектах (политических, социальных, экономических, гуманитарных и т.д.)
2. **Постановка цели** для решения конкретной проблемы
3. **Научное обоснование** интеллектуальных и материальных средств, необходимых для реализации поставленной цели
4. **Использование информации из всех источников** о возможных экономических, социальных, политических и других последствиях ее реализации
5. **Финансово-экономические расчеты** и обоснования, новые технологии, современные математические и социологические методы
6. **Определение государственных структур**, отвечающих за реализацию поставленной цели, и государственного органа, контролирующего внедрение в практику данного закона в целом.
7. **Принятие закона** законодательными органами на всех уровнях.
8. **Конкретные исследования эффективности принятого закона** как на федеральном, так и на региональном уровне с выделением показателей изменений социальной реальности и качества жизни отдельных социальных групп



Бюджет – основа реальной социальной политики и гендерного равенства

Значимость бюджета в составе Национального механизма гендерного равенства (иллюстрация: цена недофинансирования 1,1 млн. человеческих жизней)

- В настоящее время в госпрограмме развития здравоохранения до 2020 года заложены 2,7 трлн. рублей, но такой суммы не хватит на выполнение соответствующих указов президента, сообщила накануне глава Минздрава Вероника Скворцова.
- Если правительство не удвоит финансирование госпрограммы по здравоохранению, более миллиона россиян могут просто-напросто не дожить до 2020 года, сообщил Минздрав. В этом случае указы президента В. Путина о мерах по увеличению продолжительности жизни и улучшению качества медицинских услуг вновь окажутся фикцией.