

РУКОВОДСТВО ПО ГЕНДЕРНО-ОРИЕНТИРОВАННОМУ БЮДЖЕТИРОВАНИЮ

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЦЕНТР
ГЕНДЕРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ (МЦГБИУ)
ООН ЖЕНЩИНЫ
2013

Научная редакция Руководства: доктор экономических наук Калабихина
Ирина Евгеньевна

Авторы Руководства: доктор Шейла Квин (главы 2,3,5,6,7,8),
доктор политических наук Айвазова Светлана Григорьевна (глава 1),
доктор экономических наук Калабихина Ирина Евгеньевна (главы 4, 9),
доктор экономических наук Ржаницына Людмила Сергеевна (главы 3, 5,
вставка 8 главы 4, вставка 6 главы 9)

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО.....	5
ВВЕДЕНИЕ.....	5
ГЛАВА 1. ГЕНДЕРНЫЙ ПОДХОД: ИСТОРИЯ КОНЦЕПТА И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ.....	6
1. Что такое гендерный подход	6
2. Почему возникло понятие «гендер» и что оно означает	6
3. Концепция прав человека: три поколения прав человека	8
4. Почему понадобилось выделить права женщин в особую категорию прав человека	9
5. Гендерные вопросы в международных правовых документах	10
5.1. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин	10
5.2. Перспективные Найробийские стратегии, Венская Декларация и Программа действий.....	12
5.3. Пекинская Декларация и Платформа действий	12
5.4. Комплексный подход к проблеме гендерного равенства	15
5.5. Концепция развития человеческого потенциала	16
5.6. Декларация тысячелетия.....	16
ГЛАВА 2. БЮДЖЕТ КАК ИНСТРУМЕНТ ДОСТИЖЕНИЯ (ГЕНДЕРНОГО) РАВЕНСТВА	18
1. Внедрение гендерных подходов во все сферы за исключением финансовой.....	18
2. Министерство финансов или королевская контора	20
3. Гендерное бюджетирование как бюджетная реформа	23
4. Гендерное бюджетирование: взаимосвязь между разработкой политики и ассигнованиями ресурсов на ее реализацию.....	24
5. Институциональная поддержка гендерного бюджетирования	25
6. Разработка законодательства по гендерному бюджетированию	27
ГЛАВА 3. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ГЕНДЕРНО-ОРИЕНТИРОВАННОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ.....	29
1. Что такое гендерно-ориентированное бюджетирование (ГОб)	29
2. Практика применения ГОб: можно ли быстро добиться успеха	30
3. Основы методологии ГОб в России: определение и целеполагание ...	32
3.1. Определение	32
3.2. Целеполагание.....	32
ГЛАВА 4. ГЕНДЕРНАЯ СТАТИСТИКА	33
1. Что такое гендерная статистика	33
2. Международные рекомендации и классификации в статистике	35
3. Источники информации для производства гендерной статистики	36
4. Разделы гендерной статистики	38
5. Польза от гендерной статистики	42
6. Методологические вопросы в гендерной статистике.....	43

6.1. Является ли домашний труд экономическим видом деятельности?	43
6.2. Является ли домохозяйство базовой единицей анализа?	43
6.3. Устарело ли понятие «глава домохозяйства»?	43
6.4. Нужна ли нам информация о рождаемости мужчин?	44
6.5. Какие экономические разделы статистики отстали от повсеместного внедрения гендерной статистики?	44
7. Гендерная статистика для гендерно-ориентированного бюджетирования.....	45
8. Отчеты о гендерном равенстве и Сайты по гендерной статистики	47
ГЛАВА 5. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ И ИНСТРУМЕНТЫ ГОБ.....	53
1. «Три этапа ГОБ Шейлы Куинн»	53
2. «Два подхода в области законодательства по ГОБ»	55
3. «Женский бюджетный доклад»	62
4. «7 инструментов Дианы Элсон» (Инструменты Секретариата Содружества).....	63
5. «5 шагов Дебби Бадлендер»	65
6. «Методология 4R».....	65
7. «Российская модель ГОБ Ржаницыной» (анализ макроэкономической политики и социальных расходов государства)	67
7.1. Особенности российской модели ГОБ	67
7.2. Участники: кто делает ГОБ	67
7.3. Условия внедрения	67
7.4. Области применения	68
7.5. Уровни использования, адресность	68
7.6. Классификации бюджетных статей	69
7.7. Классификация расходов по направлениям	69
7.8. Гендерно ориентированная группировка бюджетных расходов	69
7.9. Конструкт бюджета	70
7.10. Межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты	70
7.11. Базовые показатели	71
7.12. Финансовые потоки	71
7.13. Используемые методы.....	72
7.13. Организация работы	72
7.14. Состав рабочего процесса, этапы.....	73
ГЛАВА 6. СОСТАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТА С УЧЕТОМ ГЕНДЕРНОГО ФАКТОРА И РЕФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТА	74
1. Методология оценки эффективности	74
1.1. Традиционная бюджетная практика: акцент на затратах	74
1.2. Сдвиг ориентации бюджета к акценту на результат	74
1.3. Информация об эффективности	75
1.4. Оценка конечных результатов реализации мер политики.....	76
1.5. Ликвидация разрыва между процессом разработки мер политики и процессом составления бюджета	77
1.6. Составление бюджета с учетом гендерного фактора: методология оценки эффективности	78
2. Составление бюджета с учетом гендерного фактора и реформирование бюджета: некоторые примеры.....	81

2.1. Составление бюджета с учетом гендерного фактора в Австрии	81
2.2. Составление бюджета с учетом гендерного фактора в Бельгии	83
2.3. Составление бюджета с учетом гендерного фактора в Южной Корее	89
ГЛАВА 7. ГЕНДЕРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ НА РАЗНЫХ УРОВНЯХ.....	94
1. Уровень центрального правительства: участники процесса бюджетирования.....	95
1.1. Исполнительная власть	95
1.2. Законодательная власть/Парламент	96
1.3. Гражданское общество	97
2. Мероприятия по гендерным бюджетам на уровне центрального правительства	99
2.1. Принятие законодательной базы о гендерном бюджетировании	100
2.2. Обеспечение взаимосвязи гендерного бюджетирования и процессов бюджетного реформирования	101
2.3. Методика расчета расходов	102
2.4. «Женские» бюджеты	102
3. Гендерное бюджетирование на уровне отрасли/департамента	103
3.1. Работа по внедрению гендерных подходов	103
3.2. Гендерный аудит.....	104
3.3. Обеспечения соответствия между проводимой политикой и расходами	105
4. Гендерное бюджетирование на уровне региональных органов власти.....	106
5. Гендерное бюджетирование на программном уровне.....	106
6. Пилотные инициативы по гендерным бюджетам	108
ГЛАВА 8. ОРГАНИЗАЦИЯ ГЕНДЕРНО-ОРИЕНТИРОВАННОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ.....	112
1. Понимание гендерного аспекта	112
2. Политическая приверженность	112
3. Приверженность на уровне госслужащих.....	113
4. Разъяснение национальной политики в области гендерного равенства	114
5. Интеграция гендерного аспекта в повседневные процессы	115
6. Гендерная статистика	117
Глава 9. Гендерный профиль стран СНГ и продвижение гендерно- чувствительного бюджетирования в регионе	121
1. Развитие гендерного равенства на постсоветском пространстве	121
2. Гендерный профиль стран-участниц первого этапа проекта по гендерно-чувствительному бюджетированию в России	125
3. Инициативы внедрения и примеры исполнения гендерно- чувствительного бюджетирования в странах СНГ	131
3.1. Гендерное бюджетирование в России	134
3.2. Гендерное бюджетирование в Казахстане	139
3.3. Гендерное бюджетирование в Молдове	140
3.4. Гендерное бюджетирование в Кыргызстане.....	145
3.5. Гендерное бюджетирование в Украине.....	154
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	156

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

(в работе)

ООН ЖЕНЩИНЫ
АКАДЕМИЯ

ВВЕДЕНИЕ

(в работе)

ЗНАЧИМОСТЬ ГОБ
ПРЕДИСТРОИЯ ПРОЕКТА И ЦЕНТРА (КРАТКО)
ОСОБЕННОСТИ РУКОВОДСТВА (ПЛЮСЫ)
КАК ПОЛЬЗОВАТЬСЯ РУКОВОДСТВОМ
СОДЕРЖАНИЕ РУКОВОДСТВА (КРАТКО)
КОМУ ПРЕДНАЗНАЧЕНО РУКОВОДСТВО

ГЛАВА 1. ГЕНДЕРНЫЙ ПОДХОД: ИСТОРИЯ КОНЦЕПТА И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ

Начиная с 1945 года – момента формирования Организации Объединенных наций, вплоть до наших дней с помощью и под влиянием этой организации, ее экспертов мировое сообщество активно занимается поиском и разработкой новых правовых норм человеческого общежития, которые предотвращали бы такие всемирные катастрофы как Вторая мировая война и были способны обеспечить устойчивое, мирное развитие различных стран, народов, культур. В рамках этих поисков сформулированы: современная концепция **прав человека**, концепция **гендерного равенства** и возникший на ее основе **гендерный подход** к анализу социальной проблематики, наконец, концепция **развития человеческого потенциала**. Все эти концепции тесно увязаны между собой - они развивались, ориентируясь на мужчин и женщин как на равных субъектов современной истории.

1. Что такое гендерный подход

Гендерный подход предполагает учет особенностей взаимодействия женщин и мужчин в определенной системе властных отношений в конкретное время и в конкретном обществе, а также - анализ «общего» и «особенного» в социальном поведении мужчин и женщин как на уровне «большого» общества, так и в семье, в личных отношениях. В рамках **гендерного подхода** закрепляется положение о том, что мужчины и женщины должны быть полноправными участниками и бенефициариями процесса развития, который в таком случае приобретает, с одной стороны, устойчивый, а с другой - справедливый характер. В «Практическом руководстве по внедрению гендерных подходов», изданном Региональным Бюро ПРООН по странам Центральной и Восточной Европы и СНГ в 2002 году, понятие **«гендерный подход»** раскрывается как «процесс оценки любого планируемого мероприятия с точки зрения его воздействия на женщин и мужчин, в том числе - законодательства, стратегий и программ во всех областях и на всех уровнях. ...Интересы и опыт женщин, равно как и мужчин, должны быть обязательным критерием при разработке общей концепции, при осуществлении, мониторинге и оценке общих направлений деятельности и программ во всех политических, экономических и общественных сферах с тем, чтобы и женщины, и мужчины могли получать от них равную выгоду».

НА ПОЛЯХ: **Гендерный подход – это процесс оценки любого планируемого мероприятия с точки зрения его воздействия на женщин и мужчин**

2. Почему возникло понятие «гендер» и что оно означает

Понятие «гендер» взято из английского языка. В буквальном переводе термин «gender» означает грамматическую категорию - «род», «пол». В середине 1970-х годов XX века этот термин стали использовать

не только лингвисты, но и представители других наук. Для чего? Чтобы «уйти» от термина «sexus» - «биологический пол». Экспертам стала очевидна ограниченность понятия «пол», которое объясняет природной заданностью не только телесные различия мужчин и женщин, но и неодинаковые требования и отношение общества к мужчинам и женщинам, разную общественную «ценность» лиц в зависимости от их пола. Термин **«гендер»** был призван подчеркнуть не природную, а **социальную, культурную** причину различий между полами.

Гендерный подход направлен еще и на изучение того, как происходит очень сложный процесс эмансипации человека (мужчин и женщин) - его отделения от рода или освобождения из-под власти природно-родовых сил. Именно этот процесс и называется «модернизацией» общества, его перехода из традиционного в современное состояние. Частью этого процесса является изменение социальных взаимоотношений между мужчинами и женщинами. В чем его суть?

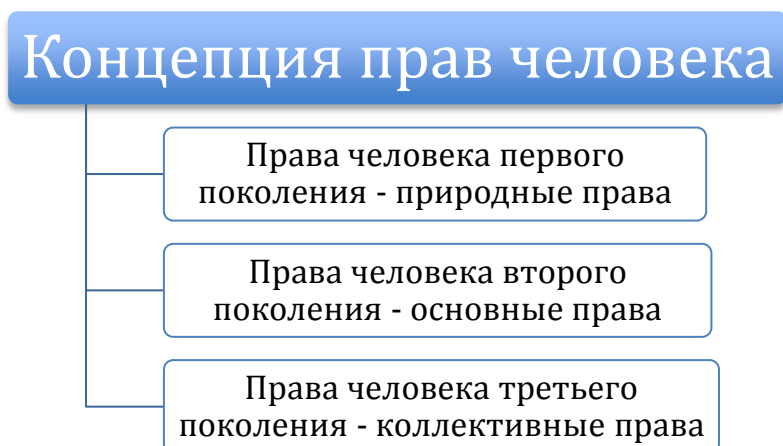
Произошедшее в далекие времена на заре традиционного общества т.н. **первичное разделение труда** между мужчинами и женщинами определило совершенно разные условия для их существования. Оно закрепило за мужчинами право на роль главного действующего лица истории. Женщины же стали объектом мужской власти. Почему? Обычно дается такой ответ: частые роды и почти не прекращавшиеся хлопоты по уходу за детьми делали их зависимыми от мужчин, в том числе и в материальном отношении. Историки отмечают, что на начальных этапах традиционного общества женщина, жена была рабой мужчины – главы семьи, который владел ею на правах частной собственности и мог поступать с нею так же, как он поступал с любой принадлежащей ему вещью.

Однако, в результате подспудных исторических перемен – в технике, технологии, укладе жизни, мировоззрении и настроениях людей, со временем зарождается критический взгляд на этот традиционный уклад. Зерна первых сомнений в его справедливости были посеяны, как это ни странно, уже Новым Заветом, объявившим, что жизнь и смерть человека зависят не от прихоти природы, а лишь от воли Божьей. Учение Христа провозгласило, что в горних высях, уравнены будут все души, и эллина, и иудея, и мужчины, и женщины. Через тысячелетия эта идея равенства «во Христе» трансформировалась в идею равенства всех людей перед лицом закона, в идею прав человека, которая со временем распространилась и на женщин.

Противники признания прав человека за женщинами чаще всего ссылаются на то, что традиционная иерархия мужских и женских ролей связана с различиями в их «генах» и «хромосомах». Мужские и женские «гены» и «хромосомы» действительно неодинаковы. Весь генетический материал любого человека содержится в клетке. В ней

обитают двадцать три пары хромосом, последняя из них – двадцать третья – содержит хромосомы пола. У женщин оба элемента этой пары тождественны. Их обозначают как XX-хромосомы. У мужчин – данную пару составляют разные элементы. Один из них определяют как X-, другой как Y-хромосому. Но современная наука считает, что эти различия проявляются по достижении половой зрелости женщин и мужчин и дают о себе знать, прежде всего, в репродуктивной сфере. Ссылки на «биологию» при разговорах о мужских и женских ролях в обществе в принципе не корректны – ведь речь идет о социо-культурных, а не о природных явлениях. Но они столь привычны! На самом деле, традиционное разделение ролей в обществе на «мужские» и «женские» является результатом определенного типа культуры, социализации, воспитания и обучения. Оно начинается в самом раннем детстве, когда родители совершенно по-разному общаются с мальчиками и девочками, одевают их, предлагают им те или иные игрушки и книжки. На каждом этапе воспитания отрабатываются специфические атрибуты «мужественности» и «женственности», которые, как правило, до сих пор все еще транслируют идею мужского социального превосходства.

3. Концепция прав человека: три поколения прав человека



В современной концепции прав человека права женщин занимают значимое место. В этой концепции выделяются три крупных блока:

- **Права человека первого поколения.** К ним относят право на свободу мысли, совести, вероисповедания, право на жизнь, свободу и безопасность личности, на справедливость, равенство и уважение человеческого достоинства. Эти права по традиции, сложившейся в эпоху Просвещения, принято называть **естественными (или природными), неотъемлемыми** правами человека, которые гарантируют ему свободу от вмешательства государственной власти в частную жизнь, духовную и материальную деятельность. Права человека первого поколения формулируются в эпоху буржуазных революций, эпоху утверждающегося индивидуализма, автономизации личности, господства рыночных отношений.

- **Права человека второго поколения.** К ним относят право на труд, свободный выбор места работы, социальное обеспечение, образование, здравоохранение и т.д. Эти права называют **основными** правами человека. Их реализация предполагает определенное вмешательство государства — для нормативного определения характера взаимодействия в системе «государство — общество — гражданин», для создания специальных социальных программ, системы гарантий и механизмов защиты индивида. Права человека второго поколения оформляются для того, чтобы устранить негативные последствия неограниченной индивидуальной свободы, ущемления одними людьми прав и интересов других, обуздать нрав «дикого» капитализма, ввести его в определенные рамки. Решение этих задач предполагает выработку у общества навыков к согласованию интересов различных социальных групп, нахождению разумного компромисса, баланса сил и т.д. Для этих целей используются различные механизмы — конституционные, законодательные, судебные, административные.

- **Права человека третьего поколения.** К ним относят так называемые **коллективные** права — право на мир, национальное самоопределение, здоровую окружающую среду, свободу от дискриминации по половому, возрастному, национальному признаку. Эти права адресованы не столько индивиду, сколько определенным социальным группам, нуждающимся в дополнительных гарантиях для защиты своих прав. К числу **прав человека третьего поколения относят и права женщин.**

4. Почему понадобилось выделить права женщин в особую категорию прав человека

Изначально все правовые стандарты и нормы формировались, с одной стороны, как универсальные, а с другой, — как селективные, ориентированные только на состоятельных белых мужчин. Они отбраковывали, исключали из числа полноценных граждан малоимущих, представителей не белой расы, женщин и детей. Историю развития права можно рассматривать как историю постепенного подведения под действие Закона этих первоначально маргинальных категорий населения. Для обретения статуса полноправных гражданок женщинам понадобилось почти два века бороться с общественными предрассудками и ограничениями, используя при этом самые разнообразные пути и методы. В том числе — и методы коллективного действия в рамках женского движения.

Под его давлением международное сообщество в конце концов признало, что права женщин являются неотъемлемой составной частью прав человека. И стало заниматься их правовым обеспечением. Для чего это нужно? В этой деятельности проявляется тот аспект глобализации мира, на который обычно не обращают внимания. Речь идет о продвижении идеи гендерного равноправия в масштабах человеческого сообщества с

помощью единого для всех набора индикаторов, свидетельствующих о расширении возможностей женщин. Ведь далеко не во всех странах мира идеи гендерного равноправия оформлены законодательно. В то же время, по данным ООН, в настоящее время в мире более 1 млрд. человек, в основном в развивающихся странах, живет в условиях нищеты. Две трети из них — женщины. Во всех странах мира женщины сталкиваются с насилием в семье, сексуальным рабством, принуждением к проституции и другими формами дискриминации.

5. Гендерные вопросы в международных правовых документах

Учитывая, что юридические нормы различных государств имеют существенные отличия, Организация Объединенных Наций и другие международные организации разрабатывают и предлагают на утверждение государствам — участникам международного сообщества различные правовые документы. Эти документы различаются по своему статусу. К примеру, конвенции имеют **статус законов, обязательных для исполнения** теми государствами, которые их подписали и ратифицировали, то есть одобрили в своих парламентах. Другие формы международных документов, в частности, **Декларации, Обращения** имеют рекомендательный характер.

Если национальное законодательство по правам женщин разработано слабо, а то и вовсе отсутствует, то женские организации, да и сами женщины, могут использовать для отстаивания своих прав документы, принятые мировым сообществом и ратифицированные их страной. Они имеют право, ссылаясь на Конвенции, обращаться в судебные инстанции всех уровней. Не случайно, правовые акты Организации объединенных наций называют «юридическим орудием предотвращения дискриминации в отношении женщин».

О приверженности принципу равенства мужчин и женщин перед законом ООН впервые заявила в своем главном документе - во Всеобщей декларации прав человека. Всеобщая декларация прав человека провозгласила: «Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах». После этого ООН приняла более 100 документов, направленных на обеспечение гендерного равноправия. В их числе: Конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами (1949 год); Конвенция о политических правах женщин (1952 год); Конвенция о гражданстве замужней женщины (1957 год); Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования (1960 год); Международные пакты об экономических, социальных и культурных правах, о гражданских и политических правах (1966 год) и другие документы.

5.1. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

К числу важнейших международных документов, заложивших основы такого представления об общественном прогрессе, следует отнести **Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в**

отношении женщин, которая была принята ООН в 1979 году. Эта Конвенция обязывает все государства, которые в ней участвуют:

- включить принцип равноправия мужчин и женщин в Конституции и другие законодательные акты и добиваться его практической реализации;
- в случае необходимости использовать специальные санкции, запрещающие дискриминацию в отношении женщин;
- принимать меры, чтобы изменить действующие законы, обычаи, практику, которые представляются дискриминационными в отношении женщин;
- обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми экономическими, социальными, культурными, гражданскими и политическими правами.

В статье 1, части 1 Конвенции дается общее юридическое определение понятия **«дискриминация»**. Определение сформулировано таким образом: «Дискриминация в отношении женщин означает любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, пользование или осуществление женщинами, независимо от их семейного положения, на основе равноправия мужчин и женщин, прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области».

В статье 4 Конвенции сформулировано одно из самых значимых ее положений о принципиальной допустимости использования специальных временных мер, направленных на выравнивание возможностей женщин и мужчин во всех сферах социальной жизни. Позднее эти меры станут называть политикой **«позитивной»** или **«аффирмативной» дискриминации**, которую возьмут на вооружение многие цивилизованные страны мира. Данная статья гласит: «Принятие государствами-участниками временных специальных мер, направленных на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами, **не считается... дискриминационным**».

Это положение, в числе прочего, дает ответ на споры по поводу специальных мер для более успешного продвижения женщин в политику. В соответствии с ним, национальное законодательство любой страны вправе использовать **особые нормы, или квоты**, для обеспечения права женщин «избираться во все публично избираемые органы», «участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства и занимать государственные посты, а также осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления».

Особо выделяются практические рекомендации Конвенции по изменению действующих законов, обычаев, практики. Речь идет в них, в первую очередь, о необходимости ликвидации дискриминации в области занятости, в частности, при найме на работу; об обеспечении равной оплаты за труд равной ценности; а так же о запрете на «увольнение с

работы на основании беременности или отпуска по беременности или на дискриминацию по увольнению ввиду семейного положения».

Дальнейшее уточнение этих рекомендаций происходило в ходе подготовки и проведения серии Всемирных конференций по улучшению положения женщин. Особое значение приобрели конференции, состоявшиеся в 1985 году в Найроби и в 1995 году в Пекине.

5.2. Перспективные Найробийские стратегии, Венская Декларация и Программа действий

На Третьей Всемирной конференции в Найроби был принят документ, получивший название «Перспективные Найробийские стратегии». В этом документе были внесены уточнения в само понятие **«равенство»** мужчин и женщин, которое отныне понимается не только как **равенство прав, но и как равенство возможностей**. В частности, в Пункте II документа говорится: «Равенство является и целью, и средством, с помощью которого отдельным лицам обеспечивается равный правовой режим и равные возможности пользоваться своими нравами, развивать свои потенциальные способности, вырабатывать умения и навыки, с тем, чтобы эти лица могли участвовать в политическом, экономическом, социальном и культурном развитии и пользоваться его достижениями. В частности, для женщин равенство означает осуществление прав, которых они лишены вследствие дискриминации, имеющей место в области культуры, в организационной структуре, нормах поведения, а также в отношениях мужчин и женщин. Равенство имеет большое значение для развития и мира, поскольку национальное и глобальное неравенство увековечивает несправедливость и обостряет конфликты всех видов».

К числу важнейших международных документов в области гендерного равенства следует отнести также Венскую Декларацию и Программу действий. Эти документы были приняты в 1993 году на Всемирной конференции по правам человека. В них также подчеркивается, что **права женщин являются неотъемлемой составной частью прав человека**. И делается особый акцент на значении деятельности международного сообщества по предотвращению **насилия** над женщинами. В них, в частности, говорится о «важности работы по прекращению насилия в отношении женщин в общественной и частной жизни, по ликвидации всех форм сексуальных домогательств, против эксплуатации и незаконной торговли женщинами, по ликвидации дискриминации по признаку пола при отправлении правосудия».

5.3. Пекинская Декларация и Платформа действий

В сентябре 1995 года в Пекине состоялась Четвертая Всемирная конференция по положению женщин. Пекинской встрече предшествовали пять региональных подготовительных совещаний. Проходившее в октябре 1994 года совещание в Вене обсудило вопросы, связанные с положением женщин в Европе. Особое внимание в ходе совещания было уделено обсуждению новой концепции **«паритетной демократии»**. Концепция

«паритетной демократии» была разработана Комитетом по равенству между мужчинами и женщинами и Департаментом прав человека, которые действуют в структуре Совета Европы. Концепция вобрала в себя идеи, широко обсуждавшиеся в те годы женскими организациями западноевропейских стран. Эти организации требовали от своих правительств и руководящих органов Европейского сообщества принять конкретные меры по обеспечению реального равенства женщин в структурах власти. Главный лозунг этого времени: «паритет», представленность женщин и мужчин в структурах власти по формуле «50:50».

Разработчики концепции паритетной демократии таким образом аргументировали свою позицию: «Человечество состоит из мужчин и женщин, которые обладают равным достоинством и равной ценностью... Демократия является подлинной только в том случае, если люди принимаются такими, какими они являются в действительности - не абстрактными, бесполовыми существами, а мужчинами и женщинами, каждый и каждая из которых могут быть по-своему полезны обществу». Они доказывали, что демократия предполагает «полноценное участие женщин на основе равенства с мужчинами на всех уровнях и во всех областях функционирования общества участие каждого пола в органах управления должно осуществляться на паритетной основе, при этом цель - прийти к соотношению 50 % на 50 %». По убеждению сторонников паритетной демократии, в результате ее установления возникнет реальная основа для устойчивого развития общества. Женщины получают возможность наравне с мужчинами вносить свой вклад в дела общества - в его экономику, политику, культуру. Мужчины, в свою очередь, будут больше заниматься семейными делами, воспитанием детей.

Однако обсуждение данной концепции не вышло в тот момент за пределы Европы. На Пекинской конференции о паритетной демократии не говорили. Тем не менее, ее документы - **«Платформа действий»** и **«Пекинская Декларация»** ориентировали подписавшие их государства на разработку специальных стратегических программ, которые позволяли бы расширить возможности женщин как равных партнеров с мужчинами во всех сферах жизни общества.

На что следует обратить внимание, анализируя документы Пекинской конференции? Для оценки положения женщин остро актуальным представляется следующий тезис Платформы действий: «Вклад женщин и их интересы слишком часто **игнорируются** в экономических структурах, таких, как финансовые рынки и учреждения, рынки труда, экономика как академическая дисциплина, экономическая и социальная инфраструктура, налогообложение и система социального страхования, а также в семье и домашнем хозяйстве. В результате этого многие направления политики и программы могут по-прежнему способствовать закреплению **неравенства** между мужчинами и женщинами. Там, где учитываются гендерные аспекты

— то есть социальное положение женщин и мужчин — повышается и эффективность программ и политики».

На этом основании Пекинская Конференция рекомендовала национальным правительствам разработать специальные стратегии и программы, позволяющие расширить возможности женщин как **равных партнеров** с мужчинами в технической, управленческой и предпринимательской сферах деятельности.

НА ПОЛЯХ: «Без активного участия женщин и учета женских интересов на всех уровнях процесса выработки решений достижение целей равенства, развития и мира невозможно». Пекинская Декларация

Но ее главные рекомендации связаны с вопросом **об участии женщин в процессе принятия решений**. Подход мирового сообщества к этому вопросу определялся в Пекине таким образом: «Равноправное участие женщин в выработке решений является не только требованием элементарной справедливости и демократии, но может рассматриваться в качестве необходимого условия для учета интересов женщин. Без активного участия женщин и учета женских интересов на всех уровнях процесса выработки решений достижение целей равенства, развития и мира невозможно».

Пекинская конференция выделила в этой связи ряд особых предложений. Национальным правительствам она рекомендовала добиться равного представительства женщин и мужчин в правительственных органах, в государственно-административных структурах, в судебных инстанциях — при необходимости **путем квотирования**. Политическим партиям — рассмотреть вопрос о включении проблем гендерного равноправия в свои политические программы, и одновременно — принять меры, обеспечивающие возможность участия женщин в их руководящих органах на равных основаниях с мужчинами. Средствам массовой информации — содействовать включению проблематики равноправия полов в контекст социально-политических событий.

В «**Пекинской Декларации**» государства-участники заявили: «Мы обязуемся выполнить нижеследующую **Платформу действий**, следя за тем, чтобы гендерные аспекты находили отражение во всех наших стратегиях и программах».

Правительства целого ряда стран мира всерьез восприняли все эти рекомендации международного сообщества и попытались с помощью специальных законодательных актов и практических мер установить баланс в социальных позициях мужчин и женщин в своих странах. Один из законов такого типа был принят 6 июня 2000 года Национальным собранием Франции. Закон называется «О паритете между женщинами и мужчинами». Он направлен на обеспечение паритетного, то есть абсолютно равного — 50/50 — представительства женщин и мужчин на всех выборных должностях.

Особое внимание в документах Пекинской конференции было отведено вопросу об участии женщин в процессе принятия решений.

Подход мирового сообщества к этому вопросу определялся в Пекине таким образом: «Равноправное участие женщин в выработке решений является не только требованием элементарной справедливости и демократии, но может рассматриваться в качестве необходимого условия для учета интересов женщин. Без активного участия женщин и учета женских интересов на всех уровнях процесса выработки решений достижение целей равенства, развития и мира невозможно».

Наиболее значимым событием Пекинской конференции была поддержка новой стратегии действий в области достижения гендерного равенства – Комплексного подхода к проблеме равенства женщин и мужчин (данная стратегия разработана специалистами Совета Европы).

5.4. Комплексный подход к проблеме гендерного равенства

Этот подход получил дальнейшее развитие в специальном документе Совета Европы, который был разработан Отделом по проблемам равенства между мужчинами и женщинами в 1998 году. Он называется **«Комплексный подход к проблеме гендерного равенства» («Комплексный подход к проблеме равенства женщин и мужчин»)** или, в английском варианте, **«Gender mainstreaming» -гендерный мейнстриминг**. В нем подчеркнуто, что **мейнстриминг** в определенном смысле является новой стратегией достижения гендерного равенства. Эта стратегия предлагает внедрить аспекты, связанные с равенством между мужчинами и женщинами, во все сферы и на все уровни политической деятельности: «(Ре)организация, совершенствование, развитие и оценка политических процессов с целью включения гендерных подходов во все политические решения, на всех уровнях и на всех этапах участия в разработке политики»¹.

В документе четко обозначена основная задача комплексного подхода: «поместить людей в самую сердцевину процесса формирования политики».

НА ПОЛЯХ: Комплексный подход к проблеме гендерного равенства (Gender mainstreaming) является выигрышной стратегией

При таком подходе любую политику следует «основывать и оценивать, исходя из ее воздействия на реальное положение индивидов и социальных групп, идет ли речь о женщинах или о мужчинах». Очень важно и такое разъяснение: «Комплексный подход может открыть новые пути и возможности, заменив традиционные экономические и идеологические показатели... другими, отражающими степень благополучия и комфорта граждан. Он является существенным прорывом на пути к более человеческой и менее экономичной оценке развития и системе управления демократическими обществами. При учете перспективы равенства между мужчинами и женщинами, при учете вопросов гендерного равенства

¹Council of Europe, Group of Specialists, Gender mainstreaming: Conceptual framework, methodology and presentation of good practices. 1998

политика будет более проработанной с точки зрения реальных потребностей женщин и мужчин, в интересах обеспечения более высокого качества их жизни. В этом смысле комплексный подход к проблеме гендерного равенства является выигрышной стратегией».

5.5. Концепция развития человеческого потенциала

Гендерный мейнстриминг как подход во многом сопрягается с другим подходом к оценке общественного развития. Речь идет об **«индексе развития человеческого потенциала»**. Понятие **«индекс развития человеческого потенциала»** является составной частью концепции человеческого развития, которая провозглашает благосостояние индивида - будь то мужчина или женщина - основной и единственной целью прогресса. Согласно этой концепции, **идея развития заключается именно в расширении возможностей для самореализации любого человека**.

Индекс развития человеческого потенциала - это метод измерения возможностей человеческого развития. Он включает три главных индикатора: доход человека, который выражен в скорректированном реальном ВВП на душу населения (базовый показатель материального благосостояния); уровень грамотности населения и полнота охвата обучением в начальных, средних и высших учебных заведениях (базовые показатели образованности), средняя ожидаемая продолжительность предстоящей жизни при рождении (базовый показатель долголетия).

Величина индекса развития человеческого потенциала служит критерием разделения стран на группы с различным уровнем человеческого развития. Начиная с 1995 года, используется и понятие «индекс развития с учетом гендерного фактора». Этот метод расчета показателей человеческого развития учитывает основные параметры индекса развития человеческого потенциала с поправкой на факты, сохраняющие неравенства в социальных позициях женщин и мужчин. С 2010 года разработан индекс гендерного неравенства².

5.6. Декларация тысячелетия

На рубеже XX-XXI веков ООН принимает так называемую **Декларацию тысячелетия** или **«Цели развития на пороге тысячелетия»** (ЦРТ) - документ, определивший восемь основных целей развития мирового сообщества. В числе восьми целей развития в Декларации выделена и цель №3 «Обеспечение гендерного равенства и улучшение положения женщин». По сути ЦРТ вполне оправданно можно было бы назвать общественным договором глобального масштаба, который направлен на улучшение качества жизни более шести миллиардов жителей Земли. Решаясь следовать этим Целям, страны, подписавшие Декларацию,

² Подробно об индексах гендерного равенства в Концепции человеческого развития см. *Человеческое развитие: новое измерение социально-экономического прогресса. Учебное пособие*. Ред. В.П. Колесов, В.Х. Эченикэ. М.: Издательство «ПРАВА ЧЕЛОВЕКА», 2008. На экономическом факультете МГУ существует постоянно обновляемый дистанционный курс по человеческому развитию, содержащий занятия по гендерному измерению человеческого развития. Ответственное лицо Maria Ulianova nfpk@econ.msu.ru. В магистратуре экономического факультета МГУ в рамках программы «Экономика социальной сферы, труда и народонаселения» читается очный курс «Человеческое развитие». Руководитель магистерской программы Irina Kalabikhina ikalabikhina@yandex.ru.

приняли на себя конкретные обязательства по искоренению нищеты и бедности, безграмотности, социальной несправедливости и социального неравенства. Для контроля за их реализацией разработчики ЦРТ предложили целую совокупность индикаторов. В частности, цель «обеспечение гендерного равенства и улучшение положения женщин» предусматривает 5 индикаторов.

Индикаторы достижения Цели развития тысячелетия №3 «Обеспечение гендерного равенства и улучшение положения женщин»

1. Ликвидировать к 2005 г. неравенство между полами в сфере начального и среднего образования, а не позднее, чем к 2015 г. – на всех уровнях образования
2. Обеспечить выравнивание возможностей для доступа женщин и мужчин к политическим институтам страны
3. Ликвидировать дискриминационную практику в области труда и занятости
4. Создать систему реальных механизмов предотвращения насилия в отношении женщин
5. Снизить воздействие неблагоприятных социально-экономических факторов на здоровье и продолжительность жизни, особенно мужчин

Вставка 1. Позитивные изменения в доступе женщин к политическим институтам страны

Под воздействием активной политики международного сообщества ситуация с реализацией идей гендерного равноправия меняется. Особые достижения заметны в сфере политического представительства женщин. Женщины все чаще занимают посты президентов, премьер-министров, государственных секретарей, руководителей крупных международных организаций. Имена канцлера Германии Ангелы Меркель, государственного секретаря США Хилари Клинтон, директора-распорядителя Международного валютного фонда Кристин Лагард известны всему миру.

Этот прорыв обеспечен либо мощным давлением женского движения – случай США, где в последние десятилетия очень активно ведут себя политические женские организации, женские фонды, оказывающие финансовую поддержку выдвигающимся женщинам. Либо специальными законодательными мерами – включением в избирательные законы, или в Конституцию, а также в партийные программы и уставы особых норм гендерного равенства в списках кандидатов, баллотирующихся на выборах. По этим нормам, число лиц одного пола в списках кандидатов не должно превышать определенного процента (как правило, выбирается показатель 30-40%). Нормативное регулирование представительства женщин в структурах власти успешно применяется сейчас почти в ста странах мира. ООН всемерно поддерживает этот процесс. Почему? По мнению экспертов ООН, движение в сторону гендерного равноправия обеспечивает решение гуманитарных проблем общества. По их данным, только тогда, когда 20% мест в парламенте принадлежат женщинам, формируются программы в интересах детей, и только тогда, когда среди законодателей 30% женщин, появляются программы в интересах женщин.

ГЛАВА 2. БЮДЖЕТ КАК ИНСТРУМЕНТ ДОСТИЖЕНИЯ (ГЕНДЕРНОГО) РАВЕНСТВА

В данной главе мы представим краткий обзор эволюции и текущего состояния концепции гендерного-ориентированного бюджетирования (ГОБ), в том числе в контексте других инновационных методов и подходов в бюджетной сфере. Эти методы, во-первых, направлены на достижение социальной справедливости за счет большей открытости бюджетных процессов для участия и контроля общественности и для соответствия нуждам и потребностям населения. Во-вторых, они направлены на совершенствование системы менеджмента государственных финансов посредством актуализации вопросов управления и процедур, а также содействия переходу к системе, ориентированной на эффективное исполнение бюджетов.

Когда концепция ГОБ только появилась в Европе в конце 1990-х – начале 2000-х годов в виде потенциально полезной и эффективной стратегии, то вызвала серьезное недоумение. Как можно было одновременно говорить о гендерном равенстве и национальных бюджетах? Ведь это две совершенно разные стратегические сферы. Проблематика гендерного равенства была частью социальной политики, в то время как формирование бюджетов, в основном, являлось прерогативой более престижного сектора финансов.

Сегодня бюджет, как инструмент продвижения гендерного равенства, больше не является революционным понятием. Конечно, еще очень далеко до гендерно-ориентированных бюджетов, которые соответствовали бы нуждам и потребностям людей, но вместе с тем в этом направлении на сегодня проделана огромная работа. В ряде стран приняты законы о гендерном бюджетировании и разработаны соответствующие методики, учитывающие национальную специфику; донорские организации и другие межправительственные структуры продолжают оказывать необходимую поддержку; а бюджетные инициативы, реализуемые в интересах достижения равенства и содействия бедным слоям населения, позволяют расширить контекст концепции и обмениваться практическим опытом в целях содействия развитию данной концепции.

1. Внедрение гендерных подходов во все сферы за исключением финансовой

Очень часто гендерное бюджетированию напрямую связывают с практикой внедрения гендерных подходов, поэтому целесообразно рассмотреть генезис стратегии внедрения гендерных подходов.

По итогам работы IV Всемирной конференции по проблемам женщин, прошедшей в Пекине в 1995 году, стратегия Комплексного подхода к проблеме гендерного равенства («гендерный мейнстриминг», см. главу 1) была принята большинством стран мира в качестве наиболее перспективной и эффективной для продвижения гендерного равенства. До ее появления основной подход к решению данной проблемы заключался в

определении наиболее эффективных проектов на отраслевом или программном уровнях для борьбы с существующим неравенством. Благодаря данному подходу женщинам в отдельных странах мира удалось изменить свою жизнь в лучшую сторону. Однако это не помогло изменить доминантную форму культуры и структур общественного устройства с присущим им предвзятым отношением (основанным на принадлежности к определенному полу). Даже в тех государствах, где женщины добились равенства де юре благодаря принятию законов о борьбе с дискриминацией и продвижении равных возможностей, многие из них по-прежнему лишены равного доступа к экономическим возможностям и ресурсам.

Основное отличие стратегии Комплексного подхода к проблеме гендерного равенства заключается в признании существования в структурах, системах и политиках, регулирующих все сферы общественной жизни, неотъемлемого, пусть даже и ненамеренно, предвзятого отношения, основанного на половой принадлежности или одного пола по отношению к другому. Главная задача стратегии Комплексного подхода к проблеме гендерного равенства заключается в том, чтобы достижение гендерного равенства было учтено на всех этапах и на всех уровнях процесса формирования политики. Данный процесс должен быть трансформационным, то есть способствовать преобразованию внутренних процессов государственной администрации таким образом, чтобы в результате проводимая политика и оказываемые услуги способствовали продвижению гендерного равенства. Стратегия Комплексного подхода к проблеме гендерного равенства направлена на борьбу с любым системным проявлением непреднамеренного предвзятого отношения, основанного на половой принадлежности, посредством систематической оценки и разработки ответных мер на любое потенциальное проявление такого отношения на каждом этапе процесса, связанного с политикой³.

Однако отдельные области политики по-прежнему остаются неохваченными общей практикой внедрения Комплексного подхода к проблеме гендерного равенства. Основная работа была сосредоточена в так называемых «неважных» областях социальной политики. А именно в министерстве финансов внедрение Комплексного подхода к проблеме гендерного равенства практически не осуществляется⁴. И все это несмотря на признание целостного и комплексного характера стратегии Комплексного подхода к проблеме гендерного равенства и формального включения бюджетного процесса в Пекинскую платформу действий. Все еще действует доминирующее представление о том, что бюджетный процесс является гендерно- и идеологически нейтральным, а результатами освоения бюджетных средств одинаково пользуются все члены общества без каких-либо различий и ограничений.

³ Совет Европы, Группа специалистов. «Внедрение гендерных подходов: концептуальная основа, методология и передовой опыт».

⁴ Гита Сен. Внедрение гендерных подходов в финансовый сектор: справочное пособие для правительств и других заинтересованных сторон. Секретариат Содружества наций, 1999 г.

2. Министерство финансов или королевская контора

Традиционно сфера, связанная с государственным бюджетом, была доступна только для узкого круга избранных. Министерство финансов часто воспринимается как место, где принимаются самые сложные решения по наиболее важным и серьезным вопросам государственного управления. Лица, работающие в данном министерстве, обычно входят в элиту администрации, а Министр финансов, чей пост является вторым по важности после Премьер-министра, обычно относится к числу наиболее уважаемых и почитаемых лиц в государстве. Подобное восприятие напрямую связано с этимологией слова «бюджет», которое на средневековом английском языке означает «королевский кошель». В современном мире министр финансов, по сути, занял место короля.

На протяжении последних десятилетий бюджетные реформы происходили по двум основным направлениям. С одной стороны, ставилась задача установления социальной справедливости в распределении бюджета. Эти инициативы поддерживались гражданским обществом в партнерстве с донорскими организациями. Реализуемые инициативы отличались широкой тематикой: защита интересов бедных слоев населения, соблюдение прав человека, детские бюджеты, прозрачность бюджетов и ответственность за их исполнение, участие граждан в бюджетировании, а также бюджеты, в которых учтена проблематика гендерного равенства. Хотя эксперты считают, что национальные бюджеты в меньшей степени ориентированы на бедные слои населения или гендерные вопросы⁵, надо отметить, что интерес к таким инициативам повсеместно растет. И хотя основной движущей силой этих инициатив является гражданское общество, межправительственные агентства, доноры, но многие государства также оказывают поддержку этой работе.

Вставка 1. Международное бюджетное партнерство

Организация «Международное бюджетное партнёрство» (МБП) сотрудничает с крупной сетью организаций гражданского общества по всему миру в целях борьбы с нищетой и совершенствования системы управления посредством реформирования государственных бюджетных систем, и влияния на бюджетную политику. Во главе угла этой работы находятся усилия, направленные на то, чтобы сделать государственное бюджетирование более прозрачным и открытым для гражданского участия, ориентированным на национальные приоритеты, устойчивым в отношении коррупции, эффективным и результативным.

МБП принимает участие в следующих инициативах:

- Инициатива открытого бюджета
- Обучение, техническая помощь и содействие
- Создание и развитие международной сети
- Повышение важности и значимости бюджетной работы гражданского общества
- Программа наставничества/обучения для госчиновников

Примеры проектов, поддержанных МБП:

⁵ Дайян Элсон и Энди Нортон. 2002. «Что лежит в основе бюджетов?» Институт развития зарубежных стран, Лондон

- Кампания центра «Самартан» по расширению доступа к национальной схеме гарантированной занятости сельского населения в Индии;
- «Перед лицом кризиса: кампания за равное обращение через борьбу с бездействием и инертностью правительства посредством судебных разбирательств и информационно-пропагандистской работы по бюджетам»;
- «Право детей на дошкольное образование в г. Буэнос-Айрес: рассмотрение конкретного случая коллективного иска организации ACIJ»;
- «Отслеживание финансовых средств для самой обездоленной группы населения Индии: история национальной кампании за права человека далитов «Кампания – 789»»;
- «Восстановление после землетрясения в Пакистане: дело кампании Фонда развития Омара Ашгар Хана»;
- «Качество реформ в области образования: дело о кампании Хаки Элиму 2005-2007 гг.»;
- Южная Африка: гражданское общество использует бюджетный анализ и осуществляет информационно-просветительскую работу в целях повышения качества жизни детей из бедных семей.

www.internationalbudget.org

С другой стороны, бюджетные реформы были направлены на реформирование системы менеджмента государственных финансов в целях повышения прозрачности и ответственности, а также исполнения бюджета в отношении задач, стоящих перед государством. Отдельные инициативы имели много общего с работой выполняемой межправительственными агентствами в целях содействия введению норм финансовой пруденциальности. В результате эксперты определили «основные элементы консенсуса», а также указали на конструктивный уровень дебатов между многосторонними институтами, правительствами, группами в поддержку гражданского общества и научно-исследовательскими институтами, которые занимаются вопросами бюджета⁶.

Вставка 2. Бюджет как политический и технический процесс

Дайян Элсон и Энди Нортон использовали четыре основных источника, чтобы сформировать руководство по бюджетному процессу:

1. Пособие по менеджменту государственных расходов (Всемирный банк, 1998 г.)
2. Руководство по внешней помощи и государственным расходам (Мик Фостер и Адриан Фоззард, Центр по изучению вопросов внешней помощи и государственных расходов, Институт развития зарубежных стран, 2000 г.)
3. Руководящие принципы для ММР. Понимание и реформирование менеджмента государственных расходов (ММР Великобритании, 2001 г.)
4. Руководство для НПО по бюджетной работе (Международный бюджетный проект, 2001 г.).

Авторы отмечают, что несмотря на определенные различия в акцентах, целевой аудитории и задачах, в этих документах прослеживается определённый консенсус по следующим ключевым вопросам:

- понимание бюджетного процесса напрямую зависит от понимания сопутствующих процессов, связанных с политикой и планированием;
- в ходе осуществления процесса ассигнования средств важно помнить, что это в большей степени политический, а не чисто технократический процесс;
- комплексное понимание систем государственных расходов, в том числе того, как ассигнование бюджетных средств связано с вопросами макроэкономики и доходов, а также с проблемами эффективности и результативности, необходимо для разработки стратегий по осуществлению изменений;

⁶ Там же.

- решения, принимаемые в начале бюджетного процесса, не всегда трансформируются в практические результаты. Решения, оказывающие влияние на объемы выделяемых средств, определение лиц, которые будут осваивать выделенные средства, определение того, на что именно будут потрачены эти деньги, принимаются во время исполнения бюджета на различных этапах деятельности профильных министерств, а также региональных и местных органов власти.

Данный консенсус относительно того, что важно помнить при изучении бюджетного процесса, позволил добиться согласия по **операционным** приоритетам в целях повышения эффективности процессов менеджмента государственных расходов:

- Принципы универсальности и единства очень важны для обеспечения эффективности бюджета в качестве инструмента реализации политической ответственности и осуществления социально-экономической политики. Это означает, что все средства должны быть представлены в рамках единого бюджета.
- Бюджетный процесс должен быть тесно связан с процессами планирования и разработки политики, осуществляемыми под эффективным руководством легитимного и демократического правительства.
- Конкретизированная политическая среда – с четко сформулированными целями, которые повсеместно признаются в качестве легитимных – необходимое условие повышения результативности государственных расходов.
- Важно определить основу систем для учета и отчетности осуществляемых расходов, чтобы уменьшить возможности для коррупции. Маловероятно, что инициативы по бюджетному реформированию окажутся успешными при отсутствии элементарной прозрачности осуществляемых операций.

Нортон Э., Элсон Д. *Что лежит в основе бюджетов? Политика, права и ответственность в бюджетном процессе*. Институт развития зарубежных стран, Лондон, 2002. Режим доступа: <http://www.odi.org.uk>

В ответ на призывы обеспечить большую степень прозрачности бюджетов и ответственности за их исполнение, а также усилить роль участия общественности в формировании бюджетов, был осуществлен ряд мероприятий. Парламенты стали иметь больше возможностей для проведения дебатов и обсуждения решений, принимаемых по бюджетным ассигнованиям, а также для осуществления контроля за его исполнением; были разработаны и внедрены механизмы передачи бюджетов на рассмотрение и проведения общественных консультаций; проведена работа по вопросам управления и операционных процедур. Кроме того, в основных руководящих принципах формирования бюджетов удалось сместить акцент с затрат и результатов на эффективность, результативность и практическую направленность получаемых результатов. Этот переход связан с работой, которая проводится, чтобы связать между собой бюджетные процессы и процессы по планированию и формированию политики.

НА ПОЛЯХ: Принципы равенства и социальной интеграции провозглашены в качестве важных государственных задач, но они не учитываются в работе по формированию бюджета

Несмотря на определенные важные и долгожданные позитивные изменения, которые могут способствовать получению более качественных результатов в социальной сфере, основная ориентированность бюджета фактически еще очень далека от идеи достижения равенства в каком-либо реальном смысле⁷. Принципы равенства, социальной интеграции и прав человека провозглашены в качестве важных государственных задач, но

⁷ там же.

при этом никак не учитываются в основной работе по формированию бюджета.

3. Гендерное бюджетирование как бюджетная реформа

На протяжении последних лет многочисленные бюджетные инициативы осуществлялись в целях содействия достижению целей, поставленных в социальной сфере. Но именно гендерное бюджетирование стало очень популярной и широко используемой стратегией во многих странах мира. Согласно данным отчета Секретариата Содружества наций за 2005 год, примерно 50 стран мира используют эту стратегию в той или иной степени⁸. В Европе подавляющее большинство стран осуществили пилотные проекты по гендерному бюджетированию⁹. Свидетельством масштабов этой работы в Европе может служить пример Европейской сети гендерного бюджета, в состав которой входит 100 членов из 25 стран.

Гендерное бюджетирование представляет собой подход, ориентированный на интересы людей к формулированию и исполнению государственного бюджета. Этот подход дополняет другие процессы по реформированию и совершенствованию бюджетной сферы, осуществляемые правительствами не только многих стран Европы, но и других государств мира.¹⁰ Концепции усиления эффективности и ответственности за исполнение бюджетов способствует переходу от бюджетной системы, ориентированной на ресурсы, к бюджетной системе, ориентированной на фактически достигнутые результаты¹¹.

Эффективность гендерного бюджетирования определяется достижением более качественных результатов в отношении гендерного равенства. Она напрямую связана с наличием информации и пониманием фактических потребностей и нужд пользователей государственных услуг, целевой направленностью услуг.

Гендерное бюджетирование включает изучение влияния бюджетных ассигнований на социально-экономические возможности женщин и мужчин. Анализ того, как изменятся эти возможности в результате освоения государственных средств является ключевым элементом гендерного бюджетирования. В этой связи гендерное бюджетирование может использоваться в качестве контрольного механизма менеджмента при измерении показателей результативности освоения бюджета.¹²

Например, в Австрии гендерное бюджетирование было внедрено в рамках широкого процесса бюджетного реформирования. Новые законы и поправка к Конституции страны, принятые в 2007 году, обеспечили

⁸ Дебби Бадлендер, Дайяна Элсон, Гай Хьюитт и Тини Мукопадия. 2002 г. «Гендерные бюджеты получают гроши: что следует знать о гендерных бюджетах». Секретариат Содружества наций, Лондон

⁹ Совет Европы. Генеральный директорат по правам человека. 2005. Итоговый отчет группы специалистов по гендерному бюджетированию (EG-S-GB), Страсбург

¹⁰ Р. Шарп (2003). «Бюджетирование в целях равноправия: гендерные бюджетные инициативы в рамках бюджетирования, ориентированного на результаты». ЮНИФЕМ

¹¹ Джойс Дж. Филип. 2003. «Взаимосвязь бюджетирования и обеспечение результативности: возможности в рамках федерального бюджетного процесса», IBM Center for the Business of Government, Арлингтон, Виргиния

¹² Герхард Штегер, Директор, Директорат общего бюджета, Министерство финансов, Австрия. 2010 г. «Гендерное бюджетирование: опыт Австрии»

возможности для проведения комплексной реформы бюджетного процесса в целях перехода к 2013 г. к бюджетированию, ориентированному на результаты. Данная реформа затрагивает все процессы, связанные с управлением, весь бюджетный цикл, включая среднесрочную стратегию, а также годовой бюджет, его формулирование, исполнение и контроль за реализацией. Одним из четырех основных стратегических результатов, предусмотренных в Конституции страны, является достижение гендерного равенства. А три другие включают прозрачность, эффективность, правильную и справедливую позицию федерального правительства Австрии.¹³ В Конституции Австрии провозглашена задача по достижению гендерного равенства. При этом Правительство Австрии рассматривает гендерное бюджетирование как инструмент финансовой политики для реализации стратегии Австрии по внедрению Комплексного подхода к проблеме гендерного равенства¹⁴.

Гендерное бюджетирование рассматривается в качестве широкой ответной меры на усиливающиеся политические и общественные требования в отношении прозрачности использования государственных бюджетных средств. В контексте бюджетного менеджмента и контроля гендерное бюджетирование используется в качестве инструмента повышения эффективности проводимой политики посредством учета социально-экономических потребностей и нужд женщин и мужчин. Это оказывает положительное влияние на качество услуг, оказываемых государством. Некоторые эксперты по бюджетным реформам характеризуют гендерное бюджетирование просто как «хорошее бюджетирование» и указывают на положительные внешние эффекты на другие сферы, которых можно добиться, используя данный подход.¹⁵ Другие эксперты признают, что это «бюджет, в котором задачи политики полностью согласованы и реализованы в конкретном виде, что оказывает положительное влияние на экономические и политические приоритеты стран.»¹⁶

4. Гендерное бюджетирование: взаимосвязь между разработкой политики и ассигнованиями ресурсов на ее реализацию

Разрыв между политикой и ассигнованием ресурсов на ее осуществление характерен для всех направлений политики, а не только для гендерного равенства. Гендерное бюджетирование обладает потенциалом объединить процесс разработки политики с процессом формулирования бюджета. Кроме того, гендерное бюджетирование подразумевает объединение двух массивов информации, которые традиционно были отделены друг от друга, а именно информацию о гендерном равенстве и

¹³ Федеральная бюджетная реформа, интернет-обучение. <http://ratgeber.bmf.gv.at/budgetreform-elearning/haashaltsrecht.eng/index.html>

¹⁴ Там же.

¹⁵ Джанет Стотски. 2006. Гендерное бюджетирование, рабочий документ МВФ.

¹⁶ Тонни Хаттон. 2001. Директор, Директорат по государственному управлению, ОЭСР. Конференция по усилению экономического и финансового управления. Брюссель, октябрь

информацию о государственных финансах.¹⁷ Смысл гендерного бюджетирования заключается в том, чтобы устранить разрыв между разработкой политики и ассигнованием ресурсов. Для этого вопросы гендерного равенства надо рассматривать в тех структурах, которые отвечают за принятие решений по бюджетным вопросам. Гендерное бюджетирование, в рамках которого гендерные вопросы формулируются на финансовом и экономическом языке, позволяет выделить гендерную проблематику из категории «неважных» социальных вопросов и поднять «до уровня макроэкономики, которая очень часто воспринимается технической, гендерно- и идеологически нейтральной».¹⁸

5. Институциональная поддержка гендерного бюджетирования

В Пекинской декларации и платформе действий (ПДПД) был поставлен ряд стратегических целей и предложены соответствующие действия, которые напрямую связаны с работой министерств финансов, включая исполнение и формулирование бюджетов. Некоторые цели четко указывают на роль макроэкономической политики в общем, и бюджета как одного из инструментов по обеспечению потребностей и нужд женщин¹⁹. Например, Стратегическая цель А1 ПДПД обеспечивает твердую основу для внедрения гендерных подходов во все аспекты макроэкономической политики, включая бюджет. Действия, перечисленные в Стратегической цели А1, по сути, являются задачами, представленными в методологических рамках гендерного бюджетирования (см. вставку 3).

Вставка 3. Стратегические цели Пекинской декларации и платформы действий, связанные с макроэкономической политикой и работой министерства финансов **Стратегическая цель А1**

Обзор, принятие и осуществление макроэкономической политики и стратегий развития, которые учитывают потребности и усилия женщин, живущих в нищете.

Деятельность, которая должна осуществляться правительствами для достижения этой цели:

- анализ политики и программ, проводимый с точки зрения гендерной проблематики с учетом их воздействия на нищету, на неравенство и особенно на женщин (в том числе анализ макроэкономической стабильности, структурной перестройки, проблем внешней задолженности, налогообложения, инвестирования, занятости, рынков и всех соответствующих секторов экономики);
- проведение и осуществление продуманной и стабильной макроэкономической и секторальной политики, которая разрабатывается и контролируется при всестороннем и равноправном участии женщин, способствует широкомасштабному и устойчивому экономическому росту, вскрывает структурные причины нищеты и направлена на искоренение нищеты и ликвидацию неравенства между полами в общем контексте достижения целей устойчивого развития, ставящего во главу угла интересы людей;
- изменение структуры бюджетов и целенаправленное распределение государственных ассигнований в целях поощрения экономических возможностей женщин и равного доступа к производственным ресурсам и удовлетворения основных социальных, образовательных и медицинских потребностей женщин, особенно живущих в условиях нищеты;

¹⁷ Дайяна Элсон. 2002 г. «Инициативы по гендерному бюджетированию: отдельные ключевые аспекты и практические примеры»

¹⁸ Натали Холвет, (2006 г.) «Гендерное бюджетирование: эффективность использования в программных подходах к оказанию внешней помощи», ЕС, группа по гендерным вопросам

¹⁹ Гита Сен. «Внедрение гендерных подходов в финансовой сфере: справочное пособие для правительств и других заинтересованных сторон». Секретариат Содружества наций, 1999.

- формирование экономической политики, оказывающей позитивное воздействие на занятость и доходы трудящихся-женщин в формальном и неформальном секторах, и принятие конкретных мер по ликвидации безработицы среди женщин, особенно длительной безработицы.

Стратегическая цель A3

Обеспечение женщинам доступа к сберегательным и кредитным механизмам и учреждениям.

Стратегическая цель A4

Разработка методологий с учетом гендерных факторов и проведение исследований в целях решения проблемы феминизации нищеты.

Стратегическая цель F1

Пощрение экономических прав и самостоятельности женщин, включая доступ к работе по найму, надлежащие условия труда и контроль над экономическими ресурсами.

Секретариат Содружества наций был первым международным агентством, которое активно занималось продвижением стратегии гендерного бюджетирования в государствах-членах Содружества. Начиная с 1995 года, он выступал инициатором в разработке инструментов, методологий, и ресурсной базы, а также привлекал к своей работе известных экспертов в данной области, в том числе ведущих экономистов мира. Секретариат продолжает оказывать поддержку многочисленным инициативам на страновом уровне.

Несколько агентств системы ООН, под руководством ЮНИФЕМ (сейчас ООН Женщины), включая Программу развития ООН (ПРООН), Международную организацию труда (МОТ), Европейскую экономическую комиссию ООН (ЕЭК ООН) и Структуру Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (ООН МУНИУЖ), отвечают за выполнение масштабной и амбициозной работы по гендерному бюджетированию в странах южного полушария, а также в центральной и восточной Европе.

Помимо работы на местах (главным образом с министерствами финансов и в рамках деятельности по ликвидации бедности и реализации ЦРТ), данные агентства разработали многочисленные инструменты и способствовали расширению диалога по использованию макроэкономической политики в целях продвижения и содействия соблюдению прав человека, обеспечению социальной интеграции и равенства.

В Совете Европы группа специалистов разработала рабочее определение и рамочную основу по внедрению Комплексного подхода к проблеме гендерного равенства, который стал общемировым стандартом, а также по внедрению гендерного бюджетирования. В 2009 году Совет поручил разработать пособие по практическому применению гендерного бюджетирования, которое стало широко использоваться во многих государствах-членах.²⁰

Впервые стратегия гендерного бюджетирования была официально признана и поддержана в ЕС в 2001 году во время председательствования Бельгии. Совместно с ЮНИФЕМ, Советом министров Северных стран и

²⁰ Ш. Квинн, 2009 г. «Руководство по практическому применению гендерного бюджетирования», Совет Европы, Страсбург

ОЭСР, ЕС организовал проведение Конференции высокого уровня под названием «Усиление экономического и финансового управления посредством гендерного бюджетирования». По завершении работы конференции, которая стала значимым событием для привлечения внимания к необходимости внедрения гендерных подходов при осуществлении бюджетной деятельности в целях выполнения задач, поставленных в ПДПД, было заявлено, что 2015 год будет целевым для принятия стратегии гендерного бюджетирования всеми государствами-членами ЕС. В аналитической записке Консультативного комитета Европейского Союза по вопросу равных возможностей для мужчин и женщин, выпущенной в 2003 году, отмечается, что еще в положениях Амстердамского договора заложены принципы гендерного бюджетирования. Комитет также выступил с призывом к Комиссии осуществлять специальные действия в целях обеспечения гендерного бюджетирования в рамках бюджетного процесса ЕС, а также предоставлять ресурсы для реализации соответствующих инициатив на национальном уровне.²¹

6. Разработка законодательства по гендерному бюджетированию

Как отмечалось выше, в 2007 году в Австрии были приняты законы, которые содействовали внедрению гендерного бюджетирования. Мандат, предусмотренный в Конституции, по проведению работы, направленной на достижение гендерного равенства, распространяется на все уровни процесса бюджетирования в Австрии, равно как и требование по отчетности и мониторингу полученных результатов в отношении все других видов бюджетной деятельности. В 2007 году в Бельгии были также приняты законы, подробно описывающие методологию гендерного бюджетирования, которая должна регулироваться Федеральной службой государственного контроля бюджета – органом, который несет полную ответственность за все вопросы, связанные с бюджетом.

В автономной области Андалусии (Испания) Комиссия по вопросам гендерного равенства, учрежденная в 2006 году соответствующим законодательным актом, опубликовала в 2011 году свой третий ежегодный отчет о прогрессе, достигнутом в области внедрения гендерных подходов в бюджет ее юрисдикции.

Существует и ряд других регионов, где действует установленный законом мандат в отношении содействия достижению гендерного равенства через бюджет. В Великобритании с 2007 года действуют законы, которые именуются законами «о положительных обязанностях». По сути, они означают обязательство активно и инициативно содействовать достижению гендерного равенства, а не только запрещать дискриминацию. В августе 2010 года «Общество Фосетта» (the Fawcett Society) подало иск о судебном

²¹ Консультативный комитет Европейского Союза по вопросу равных возможностей для мужчин и женщин. Аналитическая записка по гендерному бюджетированию, май 2003 г.

пересмотре действий правительства Великобритании, так как оно оставило без должного внимания законы о гендерном равенстве при подготовке ее «экстренного» бюджета, представленного в начале того же года. В своем иске оно ссылалось на результаты анализа, проведенного сотрудниками библиотеки Палаты общин, который показал, что из 8 миллиардов фунтов стерлингов, которые будут собраны в результате бюджетных изменений в виде прямых налогов и льгот, 5,8 миллиардов фунтов стерлингов будут оплачены женщинами.²²

И хотя Высокий суд не удовлетворил иск о судебном пересмотре, председательствующий судья все-таки признал в своем решении, что «политика, оказывающая столь ярко выраженное разное влияние на женщин и мужчин, заслуживает дальнейшего изучения и проверки».²³ В действующем постановлении суда дается разъяснение по поводу обязательства Казначейства Великобритании проводить оценку воздействия всех бюджетных мер с точки зрения гендерной проблематики. Аналогичное постановление суда, вынесенное в Испании в 2008 году, говорит о том, что законодательство этой страны о гендерном равенстве распространяется на все политические инструменты государственной власти, включая бюджет.

Таким образом, с конца 1990-х гг. в результате реализации ряда гендерных бюджетных инициатив в разных странах мира удалось сформировать серьезную теоретическую и практическую базу. В отдельных странах проект по формированию гендерных бюджетов закреплён законодательно. В других государствах реализуется практика внедрения гендерных подходов в бюджетных процессах, в том числе в форме пилотных проектов в целях дальнейшей апробации и изучения данной стратегии.

Мы еще далеки от времени, когда государственный бюджет будет надлежащим образом содействовать гендерному равенству. Тем не менее, достигнутый прогресс свидетельствует о возможности включения соображений гендерного равенства в экономическое и бюджетное планирование.

²² Эти результаты были также подчеркнуты Женской бюджетной группой Великобритании в ее ответе на экстренный бюджет, сформированный Коалиционным правительством в июне 2010 г.

²³ <http://www.fawcettsociety.org.uk/index.asp?PageID=1204>

ГЛАВА 3. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ГЕНДЕРНО-ОРИЕНТИРОВАННОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

1. Что такое гендерно-ориентированное бюджетирование (ГОБ)

Совет Европы определяет гендерно-ориентированное бюджетирование как ***Комплексный подход к проблеме гендерного равенства в бюджетном процессе***. Чтобы понять это определение, вспомним, как Совет Европы определяет Комплексный подход к проблеме гендерного равенства (глава 1, п. 5.4). Основное внимание уделяется тому, чтобы обеспечить гендерное равенство на каждом этапе политического процесса. Предпосылки для успешного осуществления Комплексного подхода к проблематике гендерного равенства:

- политическая воля,
- достаточные ресурсы,
- гендерная статистика,
- обучение для государственных служащих,
- развитие инфраструктуры (например, координационные центры),
- максимальное равное представительство женщин и мужчин в процессах принятия решений,
- открытость и гласность в процессе принятия решений²⁴.

Целью внедрения Комплексного подхода к проблеме гендерного равенства является изменение гендерных предубеждений правительства (и общества) в процессе формирования политики и принятия политических решений, которые вносят вклад в дальнейшее существование гендерного неравенства. Одно из предубеждений – это традиционное представление о том, что государственные бюджеты являются нейтральными. Тогда как ГОБ показывает, что получатели/ницы государственных товаров и услуг имеют разные потребности и ожидания.

Преыдушие стратегии развития гендерного равенства были сосредоточены на программах, направленных на удовлетворение конкретных потребностей женщин и девочек, а также на законодательство, которое устанавливает равенство де-юре. Хотя эти стратегии и повлияли в некоторой степени на прогресс в области гендерного равенства, характер политического управления остался неизменным, а значит, мы сталкивались с проблемой дальнейшего продвижения гендерного равенства. Введение Пекинской платформы действий и последующее принятие Комплексного подхода к проблеме гендерного равенства представляли собой признание того, что процессы государственного управления должны претерпеть преобразование с целью принятия адекватных шагов к гендерному равенству.

В этом контексте ***гендерно-ориентированное бюджетирование означает включение Комплексного подхода к проблеме гендерного***

²⁴ Council of Europe, Group of Specialists, Gender mainstreaming: Conceptual framework, methodology and presentation of good practices. 1998.

равенства в качестве стратегии анализа и контроля бюджетного процесса, а также позиционирование гендерного равенства в качестве бюджетной цели. Это означало бы всеобъемлющий процесс по рассмотрению проблемы гендерного равенства в рамках бюджетных решений. Это также означало бы, что управление, контроль и аудиторские функции, применимые к бюджету, применялись бы в работе по продвижению гендерного равенства. Экспертиза государственных расходов является отправной точкой для ГОБ, в рамках этой экспертизы развиваются конкретные способы, с помощью которых можно оценить, как государственные расходы влияют на женщин и на мужчин.

ГЕНДЕРНО-ОРИЕНТИРОВАННОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ:



Важно также развеять некоторые недоразумения и мифы о ГОБ.

Чем НЕ является ГОБ:

- Это НЕ разделение государственных расходов поровну между мужчинами и женщинами;
- Это НЕ отдельный бюджет для женщин;
- Это НЕ сегрегированный по половому признаку план расходов;
- Это НЕ ОБЯЗАТЕЛЬНО означает изыскание дополнительных расходов для женщин.

2. Практика применения ГОБ: можно ли быстро добиться успеха

Определение ГОБ, данное Советом Европы, описывает некую идеальную ситуацию, цель, к которой мы должны стремиться. В идеальном мире, ГОБ как комплексный процесс было бы принято и осуществлено в течение относительно короткого периода времени. Однако опыт реализации политики показывает, что поэтапный подход необходим. На практике ГОБ представляет из себя набор различных видов инициатив.

В середине 2000-х годов более чем 40 стран занимались ГОБ. Во многих случаях взаимодействие заключалось в проведении однодневного семинара-тренинга или «семинара второй половины дня» для чиновников,

работающих с бюджетом и принимающих решения. В ряде стран были проведены небольшие пилотные проекты по ГОБ. В некоторых странах гражданским обществом была проведена пропагандистская кампания ГОБ, основанная на конкретном секторальном анализе. Во многих случаях инициатива сдерживалась отсутствием статистических данных, или отсутствием сотрудничества со стороны правительства разных уровней, или отсутствием потенциала для выполнения ГОБ в системах государственного управления.

Большая часть работы по ГОБ была инициирована и финансирована межправительственными организациями, такими как ООН, Европейская комиссия, Секретариат Содружества, ОБСЕ и т.д. В некоторых случаях национальное правительство оказывало поддержку и сотрудничало с инициативой по ГОБ в течение ограниченного периода времени, а затем откладывало ее в сторону без последующей работы по методологии ГОБ.

Многие из инициатив сильно отличались от определения Совета Европы, было бы трудно охарактеризовать их как Комплексный подход к проблемке гендерного равенства.

Последние инициативы по ГОБ все более точно соответствуют определению Комплексного подхода. Например, в таких странах, как Австрия, Бельгия, Южная Корея и в автономной области Андалусии (Испания), ГОБ было установлено законом. Важно напомнить, что эти полноценные инициативы предшествовали небольшим пилотным инициативам.

Включение Комплексного подхода к проблеме гендерного равенства в бюджетный процесс является постепенным процессом. Работа может начаться на периферии и сделать свой путь внутри системы государственного управления. Отправная точка будет различной для каждой страны, каждого города, каждого региона, каждого сектора. С чего начать? Ответ будет продиктован приоритетами гендерного равенства, которые будут отличаться в каждой стране, в каждой местности.

НА ПОЛЯХ: Включение Комплексного подхода к проблеме гендерного равенства в бюджетный процесс является постепенным процессом. Надо начинать с приоритетов гендерного равенства в конкретном регионе.

В некоторых странах адекватный уровень финансирования социальной защиты, установленный в бюджете, может быть лучшим решением, чтобы помочь женщинам выбраться из нищеты. Таким образом, это может стать приоритетом ГОБ. Взаимная увязка среднесрочного бюджета страны с национальным планом развития может дать хорошие возможности для продвижения ГОБ в других странах. Расширение прав и возможностей гражданского общества, его участие в бюджетном процессе, чтобы бюджет соответствовал потребностям местного населения – лучший подход в другом регионе. Многие страны мира у условиях глобального экономического спада сделали своим приоритетом заботу о стабилизации положения женщин.

Таким образом, целью является реализация ГОБ в контексте Комплексного подхода к проблеме гендерного равенства, но работа может идти фрагментарно. Важно держать бюджет в центре внимания любой политики гендерного равенства.

НА ПОЛЯХ: *Следуйте за деньгами!*

3. Основы методологии ГОБ в России: определение и целеполагание

3.1. Определение

Гендерный-ориентированный бюджет представляет собой совокупность различных инструментов, механизмов и институтов, объединенных общей целью – сделать гендерный подход к управлению экономикой обязательным в национальной политике. **ГОБ**– это система выделения в государственном бюджете ее социальной составляющей, ресурсов на политику равных прав и равных возможностей по признаку пола; система, открытая для проведения общественной экспертизы, публичного обсуждения и лоббирования.

ГОБ не является чем-то принципиально отличным от того, что инструментально действует ныне в практике бюджетного процесса, а выступает его специфической, целевой трансформацией. Он позволяет глубже знать, чем управляешь, каковы последствия принимаемых решений, что повышает их эффективность на основе новой, апробированной в мире социально-экономической технологии с учетом интересов догоняющего пола. Форма ГОБ адекватна процессу программно-целевого бюджетирования как основного вида финансирования государственных расходов, к которому ныне переходит Россия. Гендерный бюджет в настоящее время отражает движение стоимости продуктов и услуг в рыночной экономике, а потому не включает женский труд в домашнем хозяйстве как не участвующий в товарном обмене.

3.2. Целеполагание

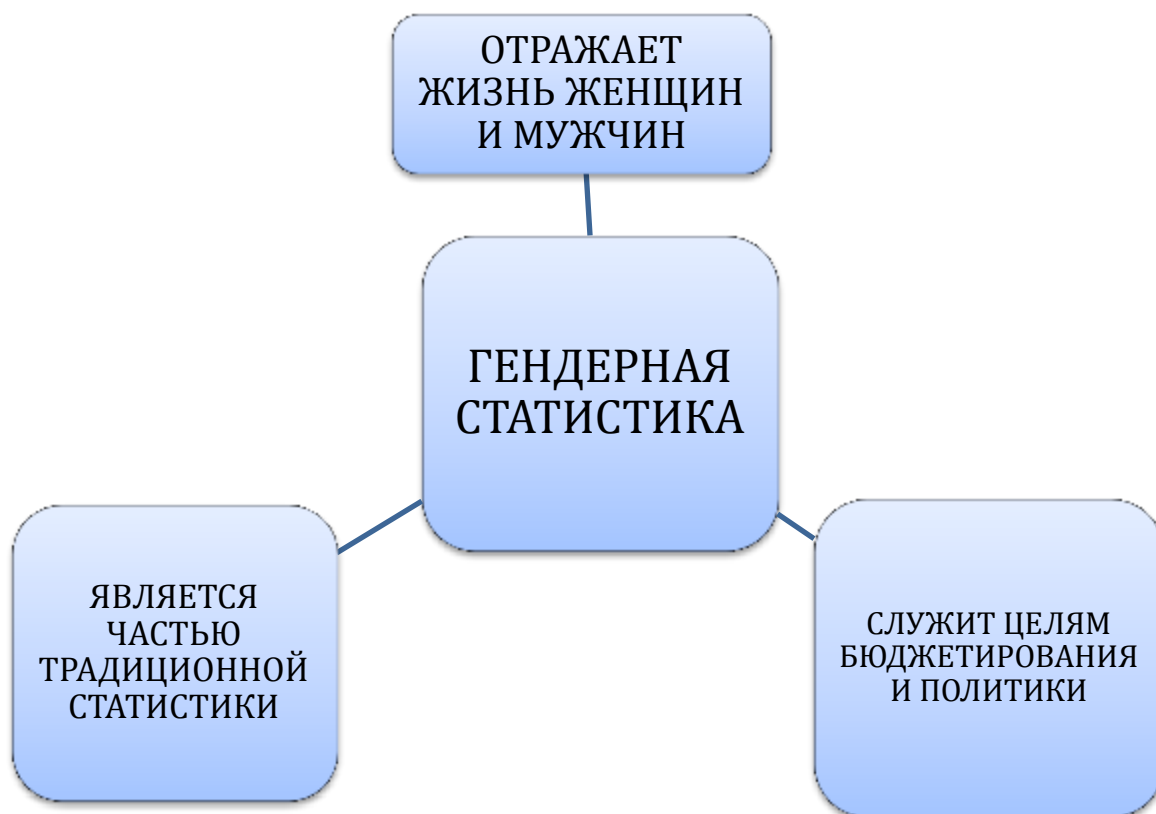
ГОБ имеет в виду решение проблем равенства в связи с усилением доступности для догоняющего пола (женщин) государственных ресурсов. Портфель направлений по достижению реального равенства прав и возможностей женщин и мужчин известен из международных документов (ООН, МОТ, ООН-женщины). Это - снижение дискриминации в управлении, продвижении по службе, распределении собственности, трудовых отношениях и предпринимательстве, оплате труда, образовании, содействие совмещению профессиональной и родительской функций, охрана репродуктивного здоровья, социализация детей, от страны к стране меняются только приоритеты и акценты. Социальная направленность отличает ГОБ от применения гендерного анализа, к примеру, при учете потребностей в целях их удовлетворения, рационализации кадровой политики по полу и решения подобных вопросов практического управления, что, по сути, есть бизнес-задача с ориентацией на максимальный результат.

ГЛАВА 4. ГЕНДЕРНАЯ СТАТИСТИКА

Основным условием проведения гендерно-ориентированного бюджетирования является наличие гендерной статистики.

1. Что такое гендерная статистика

Гендерная статистика является составной частью каждой из традиционных областей статистики; служит для идентификации, производства и распространения статистических данных, отражающих положение женщин и мужчин; учитывается при разработке любой политики, влияющей на население страны²⁵, в том числе, в процессе гендерного бюджетирования.



Женщины и мужчины по-прежнему выполняют разные роли в обществе, имеют неравный доступ к ресурсам и контроль над ними. Навыки и интересы мужчин и женщин также различны. Эти различия должны в полном объеме отражаться в официальной статистике. Гендерный подход фокусируется не только на женщинах, но и на мужчинах. Изучение положения мужчин очень важно и для понимания положения женщин.

Разделение населения на мужчин и женщин дополняется разделением населения на другие социальные категории. Важно учитывать характер взаимовлияния всех социальных категорий, например, пола, возраста, этнической группы, образовательной и профессиональной группы, группы бедных, группы мигрантов или людей с ограниченными возможностями. Для бюджетирования очень удобно, когда информация

²⁵ Разработка гендерной статистики: практическое пособие. ООН, Женева, 2010.

представлена в разбивке по полу, по возрасту, образовательным группам и пр. Это позволяет точно оценить доступ к ресурсам разных социальных групп женщин и мужчин, оценить глубину дискриминации. Например, женщины-мигранты могут испытывать двойную дискриминацию или двойной барьер к доступу к ресурсам – и по признаку пола, и по признаку принадлежности к группе мигрантов. Вставка 1 содержит таблицу, учитывающую разные категории. Мы можем сделать вывод, что при сбалансированном распределении всех прибывших мигрантов по полу (52% среди них женщины), среди вдовых и разведенных мигрантов преобладают женщины. Эти женщины, как правило, главы семей с одним родителем, имеющие дополнительные заботы о своих несовершеннолетних детях.

Вставка 1. Пример статистической таблицы, учитывающей разные социальные категории: пол, состояние в браке, статус мигранта

Распределение мигрантов в возрасте 14 лет и более по состоянию в браке и потокам миграции в 2009 г.

	Тысяч человек		Распределение по полу, %	
	женщины	мужчины	женщины	мужчины
Всего прибыло	935	846	52	48
из них:				
состоящие в браке	413	389	52	48
никогда не состоявшие в браке	300	312	49	51
вдовы	78	19	80	20
разведенные	89	73	55	45
не указавшие состояние в браке	55	53	51	49

Женщины и мужчины России. М., Росстат, 2010

Статистическое отражение гендерного распределения ресурсов должно представлять распределение объема ресурса и распределение его качественных составляющих. Например, в гендерных бюджетах времени нужна информация и по общему объему затраченного времени на разные виды деятельности, и по детальным видам – время, затраченное по уходу за ребенком по видам работ (физический уход, прогулки, культурные мероприятия, чтение, уроки и т.д.). Если мы учитываем долю женщин среди самозанятого населения, нужна информация об участии в типах самозанятости ("челночница", репетитор, детектив, водитель). Уровень потребления услуг системы здравоохранения важно представить в соответствии с потребностями по полу.

Комплексная система гендерной государственной статистики должна давать представление о положении женщин по сравнению с положением мужчин во всех сферах жизнедеятельности – в семье (домохозяйстве), в сфере занятости, в системах образования, здравоохранения, коммуникации, в области прав человека, в политике.

НА ПОЛЯХ: Гендерная статистика – это не только разбивка всех возможных существующих показателей по полу, но и мониторинг гендерного равенства, в том числе для новых задач гендерного бюджетирования

Гендерная статистика – это не только разбивка всех возможных показателей по признаку пола во всех разделах статистики, но создание такой статистической системы, которая оперативно проводит мониторинг гендерного неравенства, выявляет влияние на него гендерного разделения труда и гендерных стереотипов, выделяет дискриминацию по полу. Помимо информации о положении мужчин и женщин во всех сферах жизнедеятельности, гендерная статистика должна предоставить возможность отслеживать изменения в положении женщин и мужчин, контролировать эффект от институциональных изменений на положение гендерных групп, проводить международные сопоставления, разрабатывать новые показатели и направления (см.п.6.5). Это предполагает развитие системы гендерной статистики в стране.

2. Международные рекомендации и классификации в статистике

Межправительственные соглашения ООН закрепили обязательство по разработке политики, направленной на расширение прав и возможностей женщин и достижение гендерного равенства, а также по производству статистики, необходимой для разработки этого направления политики. Самые значимые из этих соглашений:

- Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г.
- Платформа действий Четвертой всемирной конференции женщин в Пекине 1995г.
- Декларация тысячелетия ООН 2000 г.

Начиная с конца 1980-х гг. ООН регулярно выпускает методические рекомендации по сбору статистических данных и составлению национальных статистических докладов о положении женщин и мужчин, разрабатывает международные стандарты. Например, экспертами из различных областей были разработаны международные понятия и концепции, касающиеся национальных счетов, занятости, демографии, здоровья, образования, доходов и расходов домохозяйств(Вставка 2).

Вставка 2. Международные классификации, используемые в статистике

Международные классификации применяются во многих областях, включая производственные отрасли, режимы занятости и профессии, причины смерти и заболевания, здоровье и инвалидность, уровни и типы образования, страны и географические регионы. Примерами таких классификаций являются Международная классификация видов деятельности для статистики бюджетов времени (ICATUS), Международная стандартная классификация занятий (ISCO), Статистическая классификация экономической деятельности в европейском сообществе (NACE), Международная стандартная классификация образования (ISCED), Международная классификация заболеваний (ICD), Номенклатура территориальных единиц для статистики (NUTS).

http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=LST_NOM&StrGroupCode=CLASSIFIC&StrLanguageCode=EN- интернет-адрес перечня международных классификаций и номенклатуры с соответствующими подробными данными

Специальные руководства были разработаны международными организациями для раунда переписей населения и сельскохозяйственных переписей 2010 г. В этих документах также рассматривается возможность использования данных переписи для производства гендерной статистики. Рекомендации Конференции европейских статистиков для раунда переписей 2010 г. включают определения и классификации, связанные с основными понятиями, такими как «домохозяйство», «семья», «статус текущей деятельности», «расширенные виды экономической деятельности» и т.д. (ЕЭК ООН 2006 г.). В 2008 г. отделом статистики ООН издана брошюра «Принципы и рекомендации для переписи населения и жилищного фонда», разработанная с учетом потребностей развивающихся стран. Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН разработала рекомендации по гендерно чувствительным определениям ряда важных сельскохозяйственных понятий для сельскохозяйственной переписи (например, «хозяйство», «субхозяйство», «владелец хозяйства», «владелец субхозяйства») (ФАО 2005 г.).

Для каждой области развития гендерного равенства в «Дорожной карте» ЕС и Пекинской Платформе действий определены приоритетные задачи и действия, а также установлены индикаторы и требования к статистическим данным, используемым при разработке и оценке политики и программ.

Помимо рекомендаций по формированию национальной гендерной статистики, международные организации разрабатывают показатели развития с учетом гендерного фактора для сопоставления и ранжирования регионов и стран по их успехам в деле продвижения гендерного равенства, например, ИГН (индекс гендерного неравенства), ИРГФ (индекс человеческого развития с учетом гендерного равенства), ПРВЖ (показатель расширения возможностей женщин)²⁶.

3. Источники информации для производства гендерной статистики

Источники информации гендерной статистики представляют целую систему: переписи населения, выборочные обследования, административные данные.

Переписи населения характеризуются полнотой охвата населения страны, сбором данных на точную дату и относительно небольшим списком вопросов.

Административные данные могут быть представлены различными списками (избирателей, состоящих на военном учете), регистрами, данными текущего учета. Регистры населения распространяются во многих странах, несмотря на техническую сложность организации процесса, и содержат информацию о демографических событиях индивида, его

²⁶ Индексы человеческого развития (методика расчета и статистические данные по всем странам, включая сами индексы) см. в отчетах по человеческому развитию <http://hdr.undp.org/en/reports/>

социально-профессиональном статусе. Текущий учет населения фиксирует факты регистрации событий естественного движения населения (рождений, смертей, браков, разводов) и миграции.

Выборочные обследования более глубоко изучают отдельные аспекты жизнедеятельности населения/домохозяйств/предприятий. Для гендерной статистики особенно важны обследования бюджетов времени.



Собирается информация о том, как люди распределяют своё время в течение дня, выполняя различные виды деятельности. Статистика отражает виды деятельности людей, количество времени, затрачиваемое на выполнение каждого из этих видов деятельности, условия, при которых они осуществляются.

НА ПОЛЯХ: Регулярные обследования бюджетов времени – один из самых важных источников информации в гендерной статистике

Эффективным способом получения информации о проблемах женщин и мужчин является создание связанных или комбинированных данных из различных источников или лонгитюдные данные из одного источника (то есть объединенные данные разных раундов выборочного обследования или разных переписей)²⁷.

Вставка 3. Приемы измерения качественных характеристик гендерного равенства

Иногда качественные характеристики гендерного равенства трудно поддаются измерению. Например, оценка соблюдения прав женщин, равного доступа женщин к экономическим ресурсам, к образованию, здравоохранению может быть затруднена

²⁷ Например, связанная база данных из разных источников в Ирландии (данные о пенсиях и доходах и обследование инвалидов), в Новой Зеландии (данные бизнес-регистра и налоговых служб), лонгитюдная база в Австралии (на основе пяти ежегодных переписей населения), в России (на основе 16 волн Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (к 2012 году)).

сложностью измерения ситуации. Сегодня наработано несколько приемов в области оценки качественных характеристик количественными параметрами²⁸:

1) путем использования косвенных показателей. Например, качество образования, которое получают женщины или мужчины, может быть измерено такими косвенными показателями, как численность основного персонала учебных заведений; обеспеченность современными средствами обучения; доля успешно сдавших экзамены; стоимость получения образования; тип образовательных учреждений и т.д.;

2) путем различных дополнений. Информация об учреждении поста уполномоченного по правам женщин или детей может быть дополнена показателями, отражающими его/ее роль в обществе (например, количество дел, поступивших на рассмотрение уполномоченного);

3) шкалированием ответов респондентов. Например, при изучении материнской смертности респондентам может быть предложено оценить качество дородового ухода по шкале от 1 («неудовлетворительно») до 10 («соответствует всем требованиям»);

4) с помощью анализа истинности или ложности того или иного утверждения для нескольких стран. Если та или иная конвенция ратифицирована в 21 стране региона из 27, то данная информация является количественной, поскольку ее представление связано с ранжированием номинальнокачественных показателей;

5) ранжированием тех или иных качественных данных по их значимости.

Важно помнить, что при разработке программ переписей, обследований, форм текущего учета, а также при анализе полученных результатов полезно использовать методы качественных социологических исследований (фокус группы, интервью и др.). Качественные исследования позволяют выявить латентные гендерные проблемы, развенчать гендерные мифы и стереотипы, восполнить информацию, которую невозможно получить количественными методами. Комбинирование количественных и качественных методов сбора информации и анализа текущей ситуации является перспективным и многообещающим методом изучения положения женщин и мужчин²⁹.

4. Разделы гендерной статистики

Основные разделы гендерной статистики:

1. Демография

1.1.1. Численность и структуры населения

1.1.2. Рождаемость

1.1.3. Смертность

1.1.4. Здоровье (в том числе репродуктивное здоровье)

2. Занятость и безработица

2.1.1. Размер и структура рабочей силы

2.1.2. Неформальная занятость

2.1.3. Оплата труда

2.1.4. Условия труда

2.1.5. Безработица

3. Бюджеты времени и баланс «семья-работа»

²⁸ Адаптировано из Scott W. Tracking Human Development: The Use of Statistics in Monitoring Social Conditions, with Special Reference to Central and Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia. United Nations Development Programme, 2004

²⁹ Самосохранительное поведение жителей московского региона: Методология и результаты качественного исследования// Серия «Качественные исследования в экономике и демографии». Научный семинар в магистратуре экономического факультета МГУ. Выпуск 2. Ред. И.Е. Калабихина. М.: МАКС Пресс, 2008.

- 3.1.1. Бюджеты времени
- 3.1.2. Неоплачиваемая работа
- 3.1.3. Совмещение профессиональных и семейных обязанностей
- 4. Домохозяйства (городские и сельские)
 - 4.1.1. Структура домохозяйств
 - 4.1.2. Доходы и расходы (по социально-демографическим типам домохозяйств и по членам домохозяйства)
 - 4.1.3. Уровень бедности
 - 4.1.4. Тип и благоустройство жилища (по социально-демографическим типам домохозяйств)
- 5. Доступ к экономическим активам (недвижимое имущество, земля, финансовые активы, кредиты и пр.)
- 6. Предпринимательство
- 7. Доступ к информационным и коммуникационным технологиям
- 8. Образование, исследования, наука
- 9. Доходы и расходы Федерального бюджета и региональных бюджетов (по социальной/гендерной классификации)
- 10. Принятие решений (в домохозяйстве, на предприятии, в политике)
- 11. Гендерно-обусловленное насилие (правонарушения)
- 12. Социальное исключение
- 13. Гендерные установки и стереотипы

Такая структура гендерной статистики связана с гендерно-чувствительными вопросами и «острыми углами» в оценке положения женщин и мужчин.

Так, статистика смертности (1.1.3.) и показатели здоровья (1.1.4.) значительно дифференцированы по полу. Например, для составления бюджета и программ демографической политики важно знать, какой вклад те или иные причины смертности вносят в женскую и мужскую смертность.

НА ПОЛЯХ: Структура гендерной статистики связана с гендерно-чувствительными вопросами и «острыми углами» в оценке положения женщин и мужчин

Направление 2.1.1. второго раздела описывает рабочую силу и виды экономической деятельности, которые входят в систему национальных счетов. Здесь речь идет не только о равном доступе к рынку труда, но и о равных возможностях при доступе к широкому кругу отраслей, видов экономической деятельности, занятий, профессий, о профессиональной сегрегации. Работники в неформальной области занятости (2.1.2.) в недостаточной степени защищены законом, так как их права не отражены в официальных трудовых соглашениях, а женщины и мужчины по-разному представлены в неформальной занятости. Гендерный разрыв в оплате труда (2.1.3.) наблюдается во всех странах мира.

Третий раздел выделяет статистику об использовании времени женщинами и мужчинами, дополнительно акцентируя внимание на проблему учета неоплачиваемой работы (3.1.2.) и баланса «семья-работа» (3.1.3.), поскольку лучшим источником данных, касающихся проблемы

установления баланса между работой и семейными обязанностями, а также проблемы учета неоплачиваемой работы, являются обследованием бюджетов времени³⁰.

В направлении, связанном со сбором информации о неоплачиваемой работе рассматриваются виды деятельности, которые согласно системе национальных счетов не считаются экономическими, и включает неоплачиваемую работу по уходу в домашнем хозяйстве и волонтерскую работу. Как правило, именно женщины выполняют большой объем неоплачиваемой работы по уходу в домашнем хозяйстве. Однако в национальных счетах их вклад в экономику часто недооценивается.

Совмещение профессиональных и семейных обязанностей является одним из самых острых гендерных вопросов, от решения которого зависит положение женщин и мужчин и на рынке труда, и в домохозяйстве, и в политике.

Время является фундаментальным ресурсом. То, как люди используют этот ресурс, влияет на социальное и экономическое положение людей, и имеет последствия для семей и широкого сообщества. Существует возможность изучения последовательности рабочих эпизодов и их взаимодействия с другими видами деятельности, так как обследования, как правило, позволяют рассматривать работу в определенном контексте в рамках 24-х часового периода. При сборе данных об одновременных видах деятельности в рамках различных временных периодов, может быть изучено сочетание таких видов деятельности, как работа, выполняемая во время путешествия или совместно с членами семьи. Некоторые обследования включают вопросы о том, для кого выполнена та или иная работа, а также вопросы об уровне удовлетворенности тем, каким образом время распределяется между различными сферами жизнедеятельности.

Для оказания содействия странам в планировании и проведении обследований бюджетов времени несколько международных агентств выпустили материалы о методах сбора данных³¹, которые содержат подробные рекомендации о методологии, включая такие вопросы, как составление анкет, полных и кратких дневников, классификация и кодирование видов деятельности, методы полевой стадии обследования, процедуры расчетов и базовые статистические таблицы.

Четвертый раздел («Домохозяйство») посвящен статистике уровня жизни, благосостояния сельских и городских домохозяйств с разбивкой по социально-демографическим типам домохозяйств (например,

³⁰ Надо помнить, что помимо обследований бюджетов времени информацию о неоплачиваемой работе и совмещении занятости и семейных обязанностей можно получать и из других типов выборочных обследований.

³¹ Гармонизированные обследования бюджетов времени в Европе. Евростат, Европейская Комиссия, Люксембург 2009. URL: <http://europa.eu/pol/socio/>; Сопоставительная статистика бюджетов времени: национальные таблицы для 10 европейских стран, февраль 2005. Европейская Комиссия, Евростат Люксембург, 2005. URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>; Типовая международная классификация видов деятельности для статистики бюджетов времени, ICATUS. ООН. 2003. URL: <http://unstats.un.org/unsd/cr/>; Распределение времени и бюджеты времени: стандарты и методы. ООН. 2007. URL: <http://unstats.un.org/unsd/demographic/sconcerns/tuse/>; Статистика и индикаторы по женщинам и мужчинам. ООН. 2008. URL: <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/>; Обследования бюджетов времени. ЕЭК ООН. 2008. URL: <http://www.unece.org/stats/gender/timeuse/>.

домохозяйства отдельно проживающих пожилых людей; домохозяйство, состоящее из семьи с одним родителем; домохозяйство многодетной семьи). Семьи с одним родителем, как правило, возглавляют женщины. Среди отдельно проживающих пожилых людей также больше женщин (особенно в странах с очень большим разрывом в ожидаемой продолжительности жизни по полу, например, в России, в Украине). Такое направление, как «Тип и благоустройство жилища» (4.1.4.), особенно важно для гендерной статистики, так как часто в неблагоустроенных населенных пунктах дополнительная нагрузка, связанная с обеспечением жилища чистой водой или средствами отопления, лежит на женщинах.

Новое направление гендерной статистики – сбор информации о домохозяйствах с разбивкой по членам домохозяйства.

Раздел 11 должен содержать не только информацию о численности и видах правонарушений с разбивкой по полу, но и о социально-демографических характеристиках жертв правонарушений (включая домашнее насилие).

Раздел 12 может быть структурирован в зависимости от наличия социально-демографических групп, которые имеют повышенный риск быть социально исключенными: лица с ограниченными возможностями здоровья, мигранты, национальные меньшинства и др. Кого больше – мальчиков или девочек - среди беспризорных детей, среди детей-социальных сирот, среди детей, устроенных в приемные семьи? Кто в группе мигрантов больше ущемлен в доступе к медицинской помощи – женщины или мужчины? Существует ли двойная дискриминация, двойное исключение женщин из национальных меньшинств? В чем это выражается?

Пример структуры сборника по гендерной статистики в России представлен в Вставке 4.

Вставка 4. Развитие гендерной статистики в России

Росстат РФ разработал в 1998 году в рамках Целевой федеральной программы "Реформирование статистики в 1997-2000 гг." Систему показателей гендерной статистики, издает один раз в два года специализированные сборники «Женщины и мужчины России», включает в традиционные сборники разделы гендерной статистики.

Структура данного сборника в 2010 году:

1. Население (численность, структура, рождаемость, смертность)
2. Здравоохранение
3. Образование и кадры науки
4. Занятость, безработица и заработная плата
 - *Занятые в экономике*
 - *Занятые в неформальном секторе экономики*
 - *Условия труда работников*
 - *Средняя заработная плата работников*
 - *Безработица*
5. Уровень благосостояния, социальное обеспечение и социальная помощь
6. Бюджет времени
7. Кадры органов государственной власти
8. Правонарушения
9. Международные сравнения

Важные перспективные шаги по развитию гендерной статистики в России - регулярное проведение обследований бюджетов времени; оценка производства товаров и услуг в домохозяйстве вне системы национальных счетов в автономных сателлитных счетах; создание гендерной классификации бюджетов всех уровней; сбор информации о рождаемости мужчин.

5. Польза от гендерной статистики

Польза от гендерной статистики происходит не только для женщин и мужчин, особенно из социальных групп риска, но и для всего государства и общества, ибо, чтобы управлять, надо знать.

Гендерная статистика:

- улучшает статистическую систему в стране, детализируя показатели, представляя их с разбивкой по социально-демографическим группам, решая проблему низкой релевантности средних значений («средней температуры по больнице»),
- повышает информированность всего общества, а также ученых, работодателей, политиков, НПО о ситуации с положением женщин и мужчин,
- повышает эффективность государственной социальной политики,
- дает информационную базу и повышает эффективность гендерно-ориентированного бюджетирования на всех уровнях,
- повышает эффективность корпоративной социальной политики и деятельности НПО и доноров,
- позволяет учитывать гендерный фактор в экономическом, демографическом и социальном развитии страны.

НА ПОЛЯХ: Гендерная статистика дает информационную базу для гендерно-ориентированного бюджетирования и повышает эффективность процесса бюджетирования

Приведем пример того, на какие вопросы может ответить хорошо поставленная гендерная статистика миграции. На фоне роста феминизации общих потоков миграции, феминизации процесса «утечки умов», феминизации нелегальной миграции и нелегальных секторов занятости в принимающих странах гендерная статистика миграции, помимо ответов на простые вопросы о социально-демографическом составе потоков и контингентов мигрантов, поможет дать ответы и на многие более сложные вопросы. В какой степени женщины и мужчины вносят вклад в развитие трудовой и учебной миграции? В рост нелегальной миграции? В развитие тех или иных секторов экономики? В динамику рождаемости и смертности в стране прибытия? В адаптацию и интеграцию иммигрантских общин? Могут ли женщины стать опорой в политике интеграции мигрантов или в политике возвращения «умов и рук» в экономику страны выбытия? Каким образом адаптируются и интегрируются женщины и мужчины первого и последующих поколений мигрантов? Существуют ли специфические проблемы женщин-мигрантов или мужчин-мигрантов? Насколько

необходимы специфические программы поддержки? Как мы видим, это вопросы из области анализа демографической ситуации, оценки экономического развития, разработки социальной политики.

НА ПОЛЯХ: Потребителями гендерной статистики являются ученые, политики, чиновники, представители НПО, работодатели и общество в целом

Потребителями гендерной статистики являются чиновники, ученые, политики, представители НПО, работодатели и общество в целом.

6. Методологические вопросы в гендерной статистике

6.1. Является ли домашний труд экономическим видом деятельности?

В традиционной экономической статистике определение экономических видов деятельности не включает домашний труд по поддержанию домохозяйства, уходу за нуждающимися членами домохозяйства и воспитанию детей. Для получения полной картины о производимых товарах и оказываемых услугах в стране, важно иметь комплексные данные по всем видам труда. Для более полного изучения этих вопросов национальные статистические агентства проводят обследования бюджетов времени. Кроме того, в системах национальных счетов целого ряда развитых стран в 1990-х годах признается необходимость раздельного измерения оплачиваемого и неоплачиваемого труда и рекомендуется оценка производства товаров и услуг в домохозяйстве вне системы национальных счетов, в автономных спутниковых счетах.

6.2. Является ли домохозяйство базовой единицей анализа?

Когда базовой единицей анализа и презентации данных является домохозяйство, как, например, при традиционном подходе к учету бедности и социальной исключенности, возникает проблема учета гендерного неравенства. Такой подход часто основан на предположении, что в домохозяйстве существует равное распределение ресурсов. Домохозяйство является подходящей единицей учета, поскольку оно представляет собой объект налогообложения и льготного обеспечения. Однако при использовании домохозяйства как единицы измерения бедности не прослеживаются гендерные различия в уровне жизни. Такие данные не отражают гендерное неравенство при распределении ресурсов внутри домохозяйства, а также не показывают последствия участия в оплачиваемой и неоплачиваемой занятости для женщин и мужчин. В выборочных обследованиях домохозяйств необходимо расширить сбор и анализ данных об индивидуальных доходах и ресурсах мужчин и женщин, как и домохозяйства в целом.

6.3. Устарело ли понятие «глава домохозяйства»?

Еще один негативный аспект сбора данных о населении на основе домохозяйственного учета, сохраняющийся в некоторых странах, связан с использованием понятия «глава домохозяйства». Согласно этой концепции,

характеристики всего домохозяйства часто определяются характеристиками его главы, которым считается мужчина старшего возраста. Эта практика делает неясными ряд вопросов. Например, сравнение 'глав домохозяйств' может уже не быть сравнением мужчин-кормильцев: самый высокий доход домохозяйства, состоящего из двух работающих членов, может получать женщина; женщина может быть основным кормильцем, а мужчина главным лицом, выполняющим домашнюю работу. Новая практика использования понятия «базовое лицо домохозяйства» («лицо в домохозяйстве, отвечающее первым на вопросы интервьюера») обладает преимуществом стандартной единицы учета.

6.4. Нужна ли нам информация о рождаемости мужчин?

В традиционной демографической статистике существует проблема асимметричного освещения реальности. Например, данные о рождаемости (о числе детей, о календаре рождений), о контрацептивном поведении, о семейном положении не собираются, как правило, по мужчинам, в первую очередь такая информация предоставляется о женщинах. В результате мы почти ничего не знаем о мужском демографическом поведении, о его влиянии на женское демографическое поведение, на поведение женщин и мужчин на рынке труда и пр.

6.5. Какие экономические разделы статистики отстали от повсеместного внедрения гендерной статистики?

В экономических разделах статистики менее полно и качественно представлены гендерные элементы статистики. Например, в экономической статистике редко представлены данные, дезагрегированные до индивидуального уровня с разбивкой по полу.

НА ПОЛЯХ: Трудности в распространении практики гендерно-ориентированного бюджетирования связаны с неразвитостью экономических разделов гендерной статистики

Для мониторинга гендерного равенства в доступе к ресурсам и обеспечения информацией процесса гендерного бюджетирования в социально-экономической статистике не хватает следующих направлений гендерной статистики:

- классификация по гендерным (социальным) группам расходов государственного бюджета всех уровней и муниципальных бюджетов;
- классификация по гендерным и возрастным группам доходов и расходов домохозяйств;
- данные о распределении времени, имущества, жилья, земли и прочих ресурсов по полу и возрасту внутри домохозяйства;
- социально-демографические характеристики производителей продукции (сельскохозяйственной продукции, энергии и пр.) и услуг;
- социально-демографические характеристики потребителей продукции и услуг, в частности, данные о доступе к финансовым услугам (кредиту, сбережениям, страхованию, платежным системам, системам перевода заработной платы) с разбивкой по полу;

- сателлитные счета ВВП с учетом неоплачиваемого труда в домохозяйстве.

За этими направлениями, весьма важными для гендерно-ориентированного бюджетирования, будущее в развитии гендерной статистики. Трудности в распространении практики гендерно-ориентированного бюджетирования связаны были в первую очередь с неразвитостью именно этих разделов статистики.

7. Гендерная статистика для гендерно-ориентированного бюджетирования

Для выполнения гендерно-ориентированного бюджетирования мы должны собирать а) бюджетную статистику, б) социальную статистику гендерного неравенства, в) экономическую и социальную гендерно чувствительную статистику.

Бюджетная статистика

Помимо традиционной информации о бюджете для гендерного анализа исполнения бюджета должна быть разработана социальная классификация бюджетных статей расходов. Например, мы должны знать, сколько женщин и мужчин пользуются услугами государственного сектора, жилищными льготами, льготами при уплате подоходного налога.

Гендерная классификация бюджетных статей расходов состоит из трех категорий: прямые расходы (армия, беременность и роды, женские организации), расходы для «догоняющего» пола (программы занятости для безработных женщин, повышение квалификации после родового отпуска, развитие дошкольных учреждений), нейтральные расходы, но с разными последствиями для гендерного равенства (заработная плата в госсекторе, льготы, пенсии, затраты на образование, здравоохранение, соцобеспечение)³².

Положительные последствия работы по составлению гендерно ответственного бюджета отмечены для женщин и мужчин, и для всего социально-экономического развития общества: рост эффективности госрасходов; мониторинг и контроль бюджетной деятельности; снижение масштабов коррупции; увеличение прозрачности и подотчетности; расширение гражданского общества и демократии; выполнение международных обязательств. Хорошо развитая система гендерной бюджетной статистики должна отражать также результативность и эффективность применения гендерно ответственного бюджетирования для населения и экономики.

Статистика гендерного неравенства

Подробно разделы по статистике гендерного неравенства описаны ранее в нашей главе (см. пп.4 и 6.5).

Экономическая и социальная гендерно чувствительная статистика

³² Гендерные бюджеты в России. ЮНИФЕМ, 2005.

Гендерными индикаторами в бюджетном процессе могут быть как непосредственные показатели гендерного равенства, так и показатели уровня жизни и социальной защиты населения (дифференциация доходов, обеспеченность детскими дошкольными учреждениями, медицинское страхование, налоговые схемы, пенсионная система), и индикаторы, описывающие наличие и эффективность гендерно чувствительных мероприятий (повышение заработной платы в бюджетной сфере, повышение семейных и детских пособий) и программ (национальные проекты по доступности жилья, образования, по развитию здравоохранения, развитию сельской местности, антиалкогольная программа, демографическая политика, семейная политика).

Вставка 5. Для гендерного бюджетирования важно учитывать личные расходы граждан на здравоохранение. Но не все страны СНГ проводят такие систематические исследования

Данные национальных счетов здравоохранения ВОЗ являются наилучшим доступным источником сопоставимых международных данных по расходам на здравоохранение для всех стран, но эти данные не всегда учитывают оценки личных платежей граждан, осуществляемых в момент получения медицинской помощи. Некоторые страны проводят систематические исследования домашних хозяйств с четкими последовательными подробными вопросами о характере использования и структурах расходов на здравоохранение (например, Кыргызстан, Таджикистан и Республика Молдова). Другие страны (например, Казахстан, Узбекистан и Украина) не проводят аналогичные мероприятия, и, вероятней всего, их данные об объеме личных платежей пациентов занижены. В третьих странах оценки объема личных платежей пациентов основаны на подробных исследованиях расходов на здравоохранение, но выполняются они не систематически и используются различные источники данных и подходы к исследованию, основанные на доступности данных (например, Российская Федерация).

Реформы финансирования здравоохранения. Опыт стран с переходной экономикой./Под ред. JosephKutzin, CherylCashin, MelittaJakab. Европейская обсерватория по системам и политике здравоохранения, 2011

Важной проблемой для ГОБ является наличие **качественной** гендерной статистики. Проблема низкого качества статистики (на примере статистики смертности) в ряде стран-участниц отражена в вставке 6.

Вставка 6. Проблема качества статистических данных в некоторых странах СНГ

Наглядным примером, иллюстрирующим качество данных, является оценка показателя материнской смертности. В целом для постсоветского региона оценки ООН материнской смертности в 2005 г. составили 51 случай на 100000 живорождений, пределы погрешностей в оценке материнской смертности от 28 до 140 случаев на 100000 живорождений (Народонаселение мира в 2008 году. Вопросы культуры, гендерного равенства и прав человека: достижение общего понимания. ЮНФПА, 2008. С. 66).

В 2012 г. **экспертами** ряда международных организаций проведена колоссальная работа по оценке качества данных по материнской смертности. В представленной ниже таблице хорошо виден разброс показателей материнской смертности по разным оценкам, особенно в Кыргызстане и Таджикистане.

Страны	Материнская смертность по оценкам экспертов, на 100000 живорождений	Материнская смертность по индексу гендерного неравенства 2011, на 100000	Разброс показателей материнской смертности	Изменения показателя материнской смертности в 2010 по сравнению с 1990, %	Риск материнской смертности, 1 случай на живорождений:	Пропорция материнской смертности среди смертности женщин репродуктивного возраста, %	Группа качества статистики по материнской смертности
Армения	30	29	20-46	-35	1700	1,5	В

Казахстан	51	45	44-58	-44	770	1,6	A
Кыргызстан	71	81	44-110	-3	480	3,3	B
Молдова	41	32	32-55	-33	1500	1,2	A
Россия	34	39	26-42	-55	2000	0,7	A
Таджикистан	65	64	29-150	-31	430	5,1	C
Украина	32	26	24-43	-34	2200	0,7	A

Для гендерного бюджетирования важно понимать, как изменяются показатели, то есть смотреть на динамику за последний год, за последние 5 лет.

В Приложении к электронному варианту Руководства (а также на сайте <http://genderbudgets.ru/> можно ознакомиться с анкетами по бюджетной статистике (Приложение 2) и страновому гендерному профилю, содержащему социальную статистику гендерного неравенства и экономическую и социальную гендерно чувствительную статистику (Приложение 1).

8. Отчеты о гендерном равенстве и Сайты по гендерной статистике

Не всегда чиновники, ответственные за гендерное бюджетирование, имеют время и возможности для самостоятельного поиска статистических данных и их обработки.

Где можно посмотреть готовые отчеты, доклады о состоянии гендерного равенства в стране?

- Публикации на гендерную тему профильных министерств, отвечающих за вопросы равных возможностей женщин и мужчин (это может быть самостоятельное Министерство гендерного равенства или такие министерства, как Министерство труда, Министерство здравоохранения, Министерство социальной защиты, Министерство демографической политики и пр.).

- Отчеты и обзоры государственных статистических комитетов.

- Отчеты Министерства иностранных дел о соблюдении международных обязательств гендерного равенства.

- Отчеты и обзоры международных организаций³³:

- ООН Женщины/ UN Women: <http://www.unwomen.org/>

- Женские часы ООН/ Women

- Watch: <http://www.un.org/womenwatch/>

- Комитет ООН по устранению дискриминации против женщин/ The United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women

- (CEDAW): www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/committee.htm

- Программа развития ООН/UNDP: www.undp.org/reports

- Фонд народонаселения ООН/United Nations Population Fund (UNFPA): <http://www.unfpa.org/gender/>

Существуют и региональные организации, выполняющие отчеты и обзоры, предоставляющие статистику, например, европейские организации для стран EU-27: the European Commission www.ec.europa.eu/justice/gender-equality/index_en.htm; the European Fundamental Rights Agency www.fra.europa.eu/fraWebsite/home/home_en.htm; Council of Europe <http://hub.coe.int/web/coe-portal/home>; the European Network of Equality Bodies www.equineteurope.org; the European Institute of Gender Equality (EIGE) www.eige.europa.eu; the European Women's Lobby www.womenlobby.org

- Международная организация труда/ ILO: (Bureau for Gender Equality) <http://www.ilo.org/gender/lang--en/index.htm>
- Всемирный банк/ World Bank: <http://www.worldbank.org/html/extdr/thematic-alpha.htm#g> (далее выбрать тему «Gender»)
- Всемирный экономический форум/ World Economic Forum: <http://www.weforum.org/issues/global-gender-gap>
- Экономическая комиссия ООН для Европы (ЭКЕ)/United Nations Economic Commission for Europe: <http://www.unece.org/index.php?id=24868>

Не всегда готовые отчеты помогают ответить на те или иные вопросы по гендерному равенству. Как организовать доступ к информации о гендерном равенстве?

- Полезно заказывать аналитические работы независимым академическим институтам, университетам и НПО.

- Бюрократические структуры профильных министерств могут иметь свои аналитические отделы, которые, в том числе, должны заниматься анализом гендерной ситуации. Можно получать консультации в соответствующих департаментах.

- Можно делать запросы в статистические органы.

Бывают часто ситуации, когда разработчики гендерных бюджетов готовы самостоятельно пользоваться гендерной статистикой. Где можно получить готовую информацию по гендерной статистике (показатели, сводные таблицы, индексы)?

Большинство международных организаций, значительная часть региональных организаций, занимающихся социальными проблемами и/или сбором и распространением статистических данных, а также статистические национальные комитеты предоставляют в бумажном и электронном виде гендерную статистику – готовые таблицы или отдельные показатели по электронному запросу.

В вставке 7 предлагается список интернет-страниц наиболее известных организаций, содержащих гендерную статистику.

Вставка 7. Полезные сайты по гендерной статистике

СТАТИСТИКА ОРГАНИЗАЦИЙ ООН

i. Гендерная статистика

ООН/UN: <http://unstats.un.org/unsd/demographic/Gender/statistics.htm>

ii. Программа развития ООН/UNDP: (индексы человеческого развития, индекс гендерного неравенства – методология расчета и данные в докладах по человеческому развитию с 1995 года) <http://hdr.undp.org/en/reports/>

iii. Показатели достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (официальные данные, определения, методология и источники показателей для определения прогресса по достижению Целей): <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Home.aspx>

iv. Система информации по вопросам народонаселения (ПОПИНС): <http://www.un.org/popin/>

v. Фонд народонаселения ООН/United Nations Population Fund (UNFPA): <http://www.unfpa.org/public/countries> (далее выбираем страну и получаем страновой профиль, включая показатели гендерного равенства)

- vi. Всемирная организация здравоохранения/World Health Organization: www.who.int/whosis/ (далее выбираем: WHO mortality database - World Health Report annex tables - Statistics of disease - Maternal mortality)
- vii. Международная организация труда/International Labour Office (ILO): www.ilo.org/public/english/bureau/stat/info/dbases
- viii. Статистические данные Европейской экономической комиссии. Сравнительные данные по Европе, Северной Америке и Центральной Азии: <http://w3.unece.org/pxweb/Dialog/>

СТАТИСТИКА ДРУГИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

- ix. Гендерная статистика всемирного банка/ World Bank: <http://data.worldbank.org/topic/gender>
- x. Всемирный экономический форум (индекс гендерных различий - методология расчета и данные в докладах форума с 2006 года): <http://www.weforum.org/issues/global-gender-gap>
- xi. Организация по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР)/Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD): www.oecd.org/statisticsdata/
- xii. Содружество независимых государств, Статистический комитет/Commonwealth of Independent States, Statistical Committee: www.cisstat.com
- xiii. Межпарламентский союз/Inter-Parliamentary Union (IPU): www.ipu.org/wmn-e/classif.htm

СТАТИСТИКА НАЦИОНАЛЬНЫХ СТАТИСТИЧЕСКИХ ОРГАНОВ

- xiv. Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации (статистические сборники "Женщины и мужчины России"): http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statistic_Collections/doc_1138887978906
- xv. Агентство Республики Казахстан по статистике (гендерная статистика): http://www.stat.kz/Pages/gen_stat.aspx

Вставка 8 содержит пример статистического набора показателей, используемых в России в целях проведения регулярной гендерной экспертизы бюджета.

Вставка 8. Пример системы показателей, используемых для ГОБ в РФ

При составлении гендерного бюджета нужно выделить социальные расходы бюджета (исходя из проблем мужчин и женщин): оплата труда в образовании и здравоохранении с их преимущественно женской занятостью, социальная помощь бедным, выплаты на детей, локальные программы поддержки зарегистрированных безработных, где также преобладают женщины. Все это, как правило, – зоны региональных полномочий.

Одна из задач гендерного бюджета – ежегодно отслеживать указанные зоны социальной напряженности и выяснять, как расходы государства, поступающие на поддержку социальных нужд территорий, влияют на женщин и мужчин в регионах. Это делается с помощью **гендерного анализа (экспертизы)**.

Отсутствие версификации расходов по группам населения (по полу, возрасту, социальному статусу) заставляют исследователей действовать обходным путем – использовать любую косвенную информацию. С этих позиций **к гендерно чувствительным показателям бюджетной политики могут быть отнесены:**

- индекс розничных цен;
- минимальный размер оплаты труда;
- расходы на поддержку зарегистрированных безработных;
- налоговые льготы на детей по доходам физических лиц;
- прожиточный минимум по социально-демографическим группам;
- доля населения с доходами ниже прожиточного минимума;
- пенсии, в том числе социальные на детей-сирот и инвалидов;
- ежемесячные выплаты федеральным льготникам;
- пособия (беременность и роды, рождение детей, по уходу до 1,5 лет);

- ассигнования на содержание детей-сирот и детей без попечения родителей по федеральному законодательству;
- удельные показатели обеспеченности дошкольными учреждениями, нормативы расходов на учащихся;
- нормативы бесплатных услуг на медицинскую помощь;
- финансирование национальных проектов и целевых программ.

В настоящее время в России кроме откровенно «женского» показателя пособий по беременности и родам и ряда других материнских пособий, а также выплат на детей, что-либо другое напрямую увидеть в бюджете (и страховых фондах) невозможно. Остальное выявляется по косвенному распределению, исходя из данных, которые измеряют долю, интерес и участие женщин в тех или иных сферах регулируемых бюджетом. Поэтому сейчас **основой измерения гендерных индикаторов выступают расходы на государственные социальные услуги и государственные социальные выплаты**, которые могут быть систематизированы для целей гендерного мониторинга бюджета.

Схема гендерно чувствительных расходов бюджета

Направления расходов

- Фонд заработной платы женщин бюджетных учреждений (образование, здравоохранение, культура, наука)
- Пособия по безработице и другие меры поддержки занятости женщин
- Охрана здоровья матери и ребенка в системе бюджета и фонда медицинского страхования
- Материнские и детские пособия, единовременные и ежемесячные, из бюджета и фонда социального страхования:
- a) Пособия по беременности и родам, на рождение, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет и др.
- b) Дотации на дошкольные учреждения, питание школьников, льготы на проезд, внешкольную работу и пр.
- c) Дотации на детский отдых, оздоровительные лагеря, досуг и культуру для детей и подростков
- Пенсии по старости, инвалидности, за потерю кормильца, единовременные денежные выплаты, льготы пенсионерам
- Пособия и другие затраты на детей-инвалидов, сирот, детей из малообеспеченных семей, на детей, не получающих алименты
- Пособия беременным женам военнослужащих по призыву, их детям до 3-х лет
- Материнский (семейный) капитал
- Льготы (стандартные вычеты) на детей по подоходному налогу
- Национальный проект «Доступное жилье», региональные программы молодым семьям
- **Итого по перечисленным позициям – рублей**
- **Доля гендерно чувствительных расходов в бюджете и фондах страхования – %**
- **Динамика этой доли – рост/падение на сколько %)**

Получаем в результате **главную оценку с гендерных позиций бюджетной политики** в анализируемый период – растет или нет доля расходов бюджета на детей и женщин. Это дает повод для более углубленной экспертизы бюджета по следующей системе:

1. Общая оценка социальной направленности бюджета³⁴

- Расходы по отраслям социальной сферы (образование, здравоохранение, социальная политика, ЖКХ), как зона, преимущественно используемая в интересах женщин и детей
- Расходы на властные полномочия (государственное управление, оборона, правоохранительная деятельность), как зона преимущественных интересов мужчин
- Расходы на социального страхования (ПФ, ФСС, ФМС)
- Прирост по этим блокам расходов
- a) Абсолютно - в руб.
- b) В % к предыдущему году
- Соотношения между этими блоками расходов – %

2. Показатели уровня жизни в прогнозе на бюджетный период, важные для положения женщин и детей

- Рост реальных доходов – %
- Средняя заработная платы – руб. в месяц., рост в %
- Размер трудовой пенсии – руб. в месяц, рост в %
- Рост потребительских цен – %

³⁴ Все расходы оцениваются в абсолютном выражении (в рублях) и в относительном выражении (в % ко всем расходам бюджета и в % к ВВП)

• Рост тарифов на энергоносители коммунальные услуги, жилье, транспорт -% • Зарботная плата в социальных отраслях бюджетной сферы- руб. в месяц • Число зарегистрированных безработных, в том числе женщин-чел., в % к экономически активному населению • Прожиточный минимум на душу – руб. в месяц • Доля населения ниже черты бедности – % • Ожидаемая продолжительность жизни по полу- лет • Обеспеченность дошкольными учреждениями- % к числу детей дошкольного возраста • Размер гарантии бесплатной медицинской помощи на человека 3. Оценка гендерно чувствительных мероприятий бюджета • Повышение минимальной заработной платы, соотношение МРОТ и прожиточного минимума • Повышение заработной платы бюджетников (образование, здравоохранение, культура, социальное обслуживание) • Средства бюджета в связи с безработицей (пособия, обучение, общественные работы) • Увеличение пенсий – всего, сопоставление пенсий с прожиточным минимумом пенсионера • Увеличение пособий, получаемых женщинами и детьми (размеры - руб. в месяц, сумма средств по видам) a) из бюджета b) из фондов социального страхования • Прочие расходы на детей (оздоровление, отдых, спорт и пр.) из бюджета и страховых фондов • Увеличение налоговых льгот на детей, одиноких матерей 4. Социальная защита населения, женщин и детей • Компенсационные выплаты пенсионерам и детям взамен натуральных льгот • Бесплатные и льготные услуги по охране материнства и детства (детское питание, завтраки школьникам, поддержка беременных) • Охрана здоровья женщин и детей (виды, расходы, нормативы, сеть) • Жилищные дотации • Пособия по нуждаемости (бедности) • Развитие социальных учреждений a) для детей (дошкольные учреждения, внешкольная работа) b) для женщин (центры семьи, социального обслуживания и пр.) • Средства бюджета на социальное обслуживание престарелых и инвалидов, в том числе детей-инвалидов • Социальные меры для населения по регионам: a) средства на переселение, b) положение с районными коэффициентами c) прочие меры с учетом региональной специфики 5. Программы, федеральные и региональные для женщин и детей(меры, охват, средства) • по охране здоровья детей, снижению детской и материнской смертности, новым медицинским репродуктивным технологиям • по модернизации образования, компьютеризация школ • поддержка одаренных детей • борьба с наркотиками и иными асоциальными явлениями • жилье для молодых семей и прочие социально ориентированные программы 6. Социальные стандарты и финансовые нормативы по полу в отраслях государственных услуг • образование – подушевые нормативы бюджетных расходов в дошкольном и школьном образовании, расходы бюджета на профессиональное образование (первичное, среднее высшее, стипендии), обеспеченность населения образовательными учреждениями; • здравоохранение – подушевые нормативы государственных гарантий бесплатной медицинской помощи за счет бюджета и фонда обязательного медицинского страхования, программа дополнительного лекарственного обеспечения, обеспеченность населения учреждениями; • другие отрасли услуг, финансируемые бюджетом. 7. Средства бюджета на поддержку женских инициатив • общественных • экономических (малый бизнес) 8. Показатели гендерного равенства, привлекаемые к анализу бюджета из гендерной статистики • Женщины и мужчины по возрасту и другие демографические показатели с выделением гендерной компоненты
--

- Занятость и безработица по полу, условия труда, травматизм
 - Соотношение заработной платы мужчин и женщин, в том числе по профессиям
 - Численность безработных (зарегистрированных и по методологии МОТ) по полу
 - Программы по поддержке малого бизнеса, в том числе женщин
 - Доля предпринимателей-женщин
 - Доля женщин с высшим и средним специальным образованием по полу
 - Доля женщин-студентов
 - Коэффициент профессиональной диссимилиации по заработной плате
 - Доля женщин на всех уровнях управления, с выделением высших руководителей
- Источник: материалы Л.С.Ржаницыной

ГЛАВА 5. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ И ИНСТРУМЕНТЫ ГОБ

В этой главе представлен ряд инструментов и подходов, которые используются для различных инициатив в области гендерного бюджетирования. Всего мы рассмотрим **семь подходов**, в рамках которых будут предложены различные инструменты ГОБ:

1. **«Три этапа ГОБ Шейлы Куинн»**. Эти три этапа соответствуют полному циклу процессов, необходимых для внедрения гендера в качестве категории анализа и контроля в рамках бюджета.
2. **«Два подхода в области законодательства по ГОБ»**. Описаны два подхода к закреплению ГОБ законами. Первый подход используется в Австрии, второй – в Бельгии (2007 год).
3. **«Женский бюджетный доклад»**. Инструмент был использован в одной из первых инициатив по ГОБ на всех уровнях власти в Австралии.
4. **«7 инструментов Дианы Элсон»**. Разработаны по заказу Секретариата Содружества в 1999 году.
5. **«5 шагов Дебби Бадлендер»**. Одна из ранних инициатив по ГОБ в Южной Африке.
6. **«Методология 4R» («The Ladder»)**. Инструмент разработан в Швеции в 1990 году, в 2000-ые гг. усовершенствован.
7. **«Российская модель ГОБ Ржаницыной»**. Подход разработан в России в 2001 году.

1. «Три этапа ГОБ Шейлы Куинн»

Этап 1 – Анализ бюджета с точки зрения Комплексного подхода к проблеме гендерного равенства в бюджетировании

Гендерно-чувствительный анализ нужен для того, чтобы показать, что бюджеты оказывают разное влияние на женщин и мужчин. Экономисты и финансисты имеют дело с величинами в денежном выражении и с финансовыми показателями, но конечным продуктом бюджета являются услуги, платежи и зарплаты для **людей**. Первый этап анализа предполагает подготовку отчета с данными о конечных пользователях, или получателях, бюджетных программ с разбивкой по полу. Такой вид анализа, как правило, на начальном этапе предполагает проведение исследования всех видов льгот/пособий/социальных выплат с разбивкой по полу.

Анализ распределения общественных благ – это метод расчета распределения государственных средств по различным демографическим группам, в том числе мужчинам и женщинам.³⁵ Такой анализ предполагает расчет стоимости единицы государственных услуг на человека (на душу населения) – например, стоимость обучения одного ребенка в начальной школе, стоимость койко-места в больнице в сутки, стоимость участия в программе занятости.

³⁵ Глоссарий статистических терминов ОЭСР <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6811>

Анализ основан на сборе данных о пользователях государственных услуг. Если такие данные доступны, то можно рассчитать распределение средств по разным демографическим группам в рамках группы бенефициаров.

С точки зрения углубленного гендерного анализа такое исследование может показать следующее:

- 1) в какой степени бюджет соответствует потребностям получателей;
- 2) как гендерные роли и потребности получателей влияют на уровень удовлетворенности;
- 3) каковы вызовы и препятствия, с которыми столкнулись представители целевых групп, которые не пользовались услугами;
- 4) в какой степени бюджет (отдельные статьи бюджета) способствовал снижению, усугублению или сохранению текущего уровня гендерного неравенства³⁶;
- 5) есть ли разрыв между провозглашенной политикой (особенно в области гендерного равенства) и бюджетными решениями;
- 6) почему в бюджетах необходимо учитывать изменяющийся уровень участия женщин и мужчин в экономике заботы.

Анализ будет основан на качественных и количественных данных. Он будет также включать консультации внутри и между ведомствами, а также с пользователями и/или их представителями.

Этап 2 – Переформулирование статей расходов с целью достижения лучших результатов в области гендерного равенства

При принятии бюджетных решений на основе гендерно чувствительного анализа и реструктуризации бюджетных статей расходов у правительства будет больше возможностей по выполнению стратегии гендерного равенства. В то же время могут быть выявлены и сокращены любые случаи непреднамеренной гендерной дискриминации. Если анализ показывает, что бюджетные ресурсы распределены с нарушением принципов гендерного равенства, требуется соответствующее изменение бюджета с целью устранения неравенства. Если распределение бюджетных ресурсов не соответствует государственной политике в области гендерного равенства, требуется пересмотр бюджета. В некоторых случаях реструктуризация предполагает принятие таких мер, как введение временных дополнительных статей расходов для решения выявленной проблемы.

Однако единичные или временные меры не позволяют решить проблему, выявленную в процессе гендерно чувствительного анализа, если она связана с предубеждением, что бюджеты являются гендерно нейтральными. Может потребоваться изменение рассматриваемой статьи финансирования, чтобы на более постоянной основе исправить неравенство и уточнить целевые потребности, для которых создана та или иная статья расхода.

³⁶ Elson, Diane. 2003. Gender mainstreaming and gender budgeting. Paper given at Conference on Gender Equality and Europe's Future, hosted by DG Education and Culture.

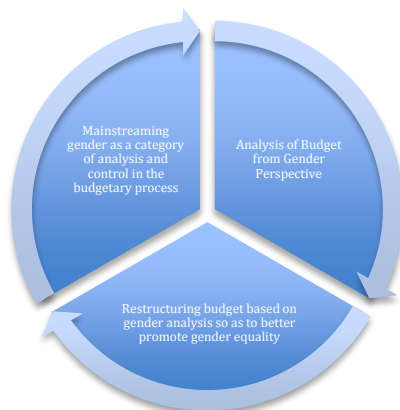
Этап 3 – Системная работа по включению гендерных элементов во все бюджетные процессы

Этот этап в целом отражает процесс подготовки и исполнения бюджета с учетом внедрения гендерной составляющей.

Гендерное бюджетирование касается не только содержания бюджета, оно также затрагивает процессы, связанные с подготовкой бюджета. Важно, как принимаются бюджетные решения, на основании каких предположений, кто принимает решения, кто влияет на эти решения, кто не имеет возможности на них влиять. Управление государственными расходами это политический процесс. Знания технических вопросов составления бюджета и его исполнения необходимы, но понимание политического влияния на систему также имеет значение.³⁷ Во многих инициативах в области гендерного бюджетирования контроль правительства со стороны гражданского общества сыграл важную роль.

Интеграция гендера как категории анализа бюджетного процесса – это долгосрочное применение анализа, мониторинга и реструктуризации. Это процесс совершенствования на основе нового анализа, который указывает на уточненные цели и более эффективное использование государственных средств. Для интеграции ГОБ необходима приверженность к пониманию гендерных вопросов, что включает анализ и консультации, а также регулярные бюджетные поправки с учетом изменяющихся потребностей мужчин и женщин. Интеграция предполагает изменение методов работы над бюджетом, систематическую работу по внедрению новых подходов в ежедневные операционные процессы, изменения культуры труда, чтобы вопросы равенства утвердились на рефлексорном уровне.

Эти три этапа являются циклическими, при этом практика анализа и переформулирования статей бюджета становится постоянной в рамках укрепления потенциала и развития финансовых систем в области внедрения вопросов равенства. (Рисунок 1)



2. «Два подхода в области законодательства по ГОБ»

- Подход 1 – постановка одной или более целей в области гендерного равенства, подготовка соответствующих мероприятий и выделение бюджетных средств для их достижения.

³⁷ Elson, Diane and Andy Norton. 2002. What's Behind the Budget? Overseas Development Institute, London

- Подход 2 – систематический анализ всех бюджетных статей с целью внесения необходимых изменений для достижения результатов с учетом гендерного равенства.

Стратегическое различие между двумя подходами состоит в том, что первый сконцентрирован на ситуации в области гендерного равенства в конкретном секторе и выявлении проблем, которые необходимо решить. Например, случаи гендерного дисбаланса в образовании. Больше или меньше девочек учатся до третьего уровня? Мальчики лучше успевают в научных дисциплинах? В отношении спортивных занятий также можно обратить внимание на уровень участия мальчиков и девочек. Такой секторальный анализ поможет понять, в чем проявляется гендерное неравенство и какие меры необходимо принять и какие ресурсы использовать для улучшения ситуации.

Во втором подходе главное – это текущие мероприятия/программы и соответствующие бюджетные статьи. Для каждого из мероприятий, заложенных в бюджете, целью анализа является определение их различного воздействия на мужчин и женщин; выделение негативного влияния на женщин или мужчин и внесение изменений с целью устранения дисбаланса и продвижения гендерного равенства.

Подход 1: Постановка целей в области гендерного равенства при бюджетировании

Этот подход был принят правительством Австрии в рамках внедрения ГОБ. В соответствии с новым законодательством страны для каждого из трех уровней бюджета (по разделам, глобальный и детальный бюджет) все департаменты правительства должны поставить по крайней мере одну цель в области гендерного равенства в год.

Австрийский формат включает следующие моменты в описании такой цели:

- Целевой результат
- Почему выбрана эта цель
- Что планируется для достижения цели
- В чем выражается успешный результат

Очевидно, что для описания цели в рамках такого формата необходимо владеть информацией о том, в чем выражается гендерное неравенство в зоне ответственности ведомства. Обратите внимание, цель описывается как результат. В традиционном процессе подготовки бюджета используются термины «доход» и «расход». В ГОБ целевой результат указывает на эффект, прогресс и общественное благо. Этот результат является конкретным и измеряемым. Это не только стремление. В контексте ГОБ формулирование целевого результата в области гендерного равенства означает способность определить зоны ответственности департамента, найти места, где есть возможность улучшения с точки зрения гендерного равенства. В каждом секторе – образования, здравоохранения, рынка труда и социальной защиты, сельского и городского развития, предпринимательства и др. – понимание того, где и в чем проявляется гендерное неравенство и каковы приоритетные задачи, позволит ответственным за разработку политики ставить конкретные и основанные на фактах цели.

Важным аспектом этого подхода является способность выявлять случаи гендерного неравенства. Это способ выражения масштабной и долгосрочной политики в виде реальной цели. Верлоо, например, подчеркивает, что до тех пор, пока ответственные за разработку политики не проведут оценку объемов гендерного неравенства на уровне местного населения, невозможно будет поставить реалистичные и значимые цели³⁸.

Вставка 1. Шаги по определению целей в области гендерного равенства

1. Составить список всех зон ответственности в рамках сферы деятельности ведомства. Этот список должен включать все учреждения, подразделения и предприятия, находящиеся в его ведомстве.
2. Собрать всю предварительную информацию, относящуюся к любым потенциальным случаям гендерного неравенства, в рамках каждой зоны ответственности.
 - a. Найти все возможные источники статистической информации (см. главу 4).
 - b. Часть этой информации может быть использована для привлечения внимания к трендам на более широком географическом пространстве, которые могут быть также актуальны для Вашей страны.
 - c. Провести консультации с департаментом по равным возможностям в рамках соответствующего министерства и НПО, которые позволят сконцентрироваться на приоритетных для страны областях.
3. На основе изучения имеющейся информации составить список приоритетных областей, где существует или потенциально возможно гендерное неравенство, из которых выбрать три для дальнейшего анализа.
4. Составить краткий обзор трех выбранных областей с подробным описанием того, в чем выражается гендерное неравенство.
5. Исходя из полученной информации, определить целевой результат в сфере гендерного равенства по каждой области.
6. Изучить запланированные мероприятия департаментов в этих областях и выяснить, требуется ли внесение изменений в мероприятия для достижения указанных целей в области гендерного равенства.
7. Если цели невозможно достичь путем внесения изменений в текущие мероприятия, разработать новое мероприятие (или несколько мероприятий) для достижения желаемого результата.
8. Поставить реальные цели на период реализации национального плана развития; если возможно, поставить как годовые, так и среднесрочные цели.
9. Провести стоимостную оценку мероприятий в соответствии с конкретной целью.
10. Как и для других мероприятий в рамках бюджета указать структуру управления для их реализации и мониторинга.

Как и все аспекты составления бюджета, это развивающийся процесс. По мере того как чиновники будут развивать навыки гендерно-чувствительного анализа и укреплять консультативные связи с внешними экспертами и группами представителей, цели будут становиться более адресными.

Примеры целей и мероприятий в области гендерного равенства

<i>Цель</i>	<i>Мероприятие</i>
Высокий уровень участия женщин на рынке труда с полным рабочим днем	Увеличение числа детских учреждений для детей до 3-х лет на xx%
Улучшение здоровья мужчин старше 50 лет	Проведение бесплатных профилактических медицинских осмотров в рамках национальной системы здравоохранения
Повышение уровня участия женщин	Внедрение гендерно чувствительных методов

³⁸Verloo, M. 2002. *The Development of Gender Mainstreaming as a Political Concept for Europe*. Paper delivered at Conference on Gender Learning, Leipzig.

в технических и научных исследованиях	преподавания технических и научных дисциплин в средней школе
Улучшение безопасности на дорогах среди мужчин в возрасте до 25 лет	Подготовка законопроекта, предусматривающего повышение требований к подготовке для получения водительских прав
Сокращение разрыва в оплате труда мужчин и женщин	Интеграция гендерных аспектов в предстоящую налоговую реформу, включая льготы для людей с низким уровнем дохода. Повышение финансовых выплат в случае, если оба партнера берут отпуск по семейным обстоятельствам и разделяют обязанности
Содействие при возвращении на работу после отпуска по семейным обстоятельствам	

Подход 2: Внедрение ГОБ во все бюджетные мероприятия

Второй подход предполагает оценку каждого мероприятия бюджета в целях определения возможности обеспечить результат в области гендерного равенства. Этот подход был принят правительством Бельгии в соответствии с законодательством 2007 года по внедрению Комплексного подхода к проблеме гендерного равенства.

Этот подход предусматривает последующую интеграцию гендера как категории анализа и контроля всех бюджетных решений. Процедуры, сформулированные в законодательстве и распространяемые путем стандартных информационных писем, предполагают, что вопросы гендерного равенства уже не являются второстепенными или дополнительными для бюджета.

Кроме того, этот подход можно рассмотреть с точки зрения повышения эффективности управления государственными средствами. В целом такое улучшение может быть достигнуто за счет постоянного мониторинга целевой группы конечных пользователей с точки зрения численности населения, географического расположения, а также набора демографических и социально-экономическими характеристик социальных групп. Такие факторы как возраст, этническая принадлежность, инвалидность, различные социальные и культурные роли мужчин и женщин в семье и в обществе влияют на их потребности женщин и мужчин и их ожидания от государственных услуг.

Определение приоритетов в зависимости от значимости

Для обоих этих подходов первым шагом является определение приоритетов в зависимости от их значимости. Возникает необходимость выбрать те программы, которые обеспечат наиболее успешный результат в области преодоления неравенства.

Правительство Бельгии внедрило классификацию бюджетных статей в соответствии со значимостью с точки зрения гендерного равенства в рамках выполнения обязательств согласно новому законодательству по ГОБ. Федеральная государственная служба по бюджету и административному контролю выпускает бюджетный циркуляр, в соответствии с которым все бюджетополучатели обязаны классифицировать статьи бюджета в соответствии с принятой системой. В бюджетном циркуляре отмечается, что это новая и потенциально сложная задача, навыки для выполнения которой предстоит еще выработать.

Правительство Андалусии (Испания) внедряет методологию, которая носит название «Проект G+». Ключевым элементом этого проекта является система классификации для определения приоритетных бюджетных программ, наиболее значимых для достижения гендерного равенства. Программы должны соответствовать следующим четырем критериям:

- способствовать преобразованиям
- иметь широкое влияние
- способствовать снижению гендерного неравенства
- иметь отношение к работе в администрации региона

Независимо от того, какая система будет разработана, необходимо сделать ее открытой для экспериментов и рассматривать работу с ней как процесс обучения. Важнейшим является привлечение гендерной экспертизы.

По итогам первоначального отбора бюджетных мероприятий можно провести гендерно чувствительный анализ мероприятия по следующему плану:

1. Определить количество лиц мужского и женского пола в целевой группе. Целевая группа – это общее количество людей, для которых разработано данное мероприятие.

2. Сделать разбивку по возрасту, этнической принадлежности и местоположению, если эти данные доступны.

3. Определить количество лиц мужского и женского пола в группе бенефициаров. Бенефициары – это люди, которые являются получателями услуг.

4. Ответить на ряд вопросов. Существуют ли различия (по полу, возрасту и пр.) между целевой группой и группой бенефициаров? Какой процент целевой группы составляют бенефициары?

5. Рассчитать средние затраты на бенефициара. Существует ли заметная разница между средними затратами на бенефициаров женского и мужского пола? Если да, то чем они объясняются? Есть ли доказательства потенциальной дискриминации по признаку пола?

Указанные 5 шагов составляют анализ распределения общественных благ. В Глоссарии статистических терминов ОЭСР дано следующее определение этого термина: Метод расчета распределения государственных расходов по демографическим группам, таким как женщины и мужчины. Процедура включает в себя выделение государственных субсидий на единицу (например, расходы на одного учащегося в секторе образования) в соответствии с индивидуальными коэффициентами использования государственных услуг (<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6811>)

Для углубленного анализа важно провести сравнительный анализ других мероприятий/программ, затрагивающих рассматриваемые целевые группы. Для этого необходимо предпринять следующие шаги:

6. Определить другие подобные мероприятия в рамках сектора, за который вы отвечаете, и рассчитать затраты на одного бенефициара по этим мероприятиям. Существуют ли различия в среднем объеме затрат по мероприятиям?

7. Изучить каков состав целевой группы по полу для этих мероприятий? Каков состав группы бенефициаров по полу для этих мероприятий?

8. Исследовать мнения бенефициаров мероприятий (выполнить оценку бенефициаров), чтобы узнать точку зрения получателей услуг/пособий/льгот и пр. на существующие различия между женщинами и мужчинами в отношении влияния мероприятия на качество их жизни.

Оценка бенефициаров – это стандартный метод оценки степени удовлетворенности адресатов государственных услуг. Этот метод используется для определения удовлетворенности потребителей широким рядом продуктов. Наиболее популярными инструментами являются исследования, фокус-группы и опросы общественного мнения. Полученная информация носит качественный характер и может быть использована в целях оценки совместно с другими видами данных. Для получения наиболее полных результатов необходимо собрать данные опросов респондентов, включая пол, этническую принадлежность, географическое расположение, возраст, инвалидность или ее отсутствие, социальный статус и др.

Возвращаясь к рассматриваемому мероприятию, следует отметить, что следующие вопросы позволят получить больше информации для целей дальнейшего гендерно-чувствительного анализа:

9. Существуют ли различия между гендерным составом целевой группы и группы бенефициаров, как они объясняются? Существуют ли трудности, связанные с доступом к ресурсам, которые могут по-разному затрагивать мужчин и женщин? (например, уход за детьми, недостаток информации о мероприятии, гендерные стереотипы и др.)

10. Если существуют препятствия, как их можно сократить? Потребуется ли вмешательство других государственных департаментов для сокращения гендерных препятствий?

11. Изучить воздействие мероприятия на бенефициаров мужского и женского пола. Какую пользу они получили от мероприятия?

○ На основе собранной информации провести оценку того, как это мероприятие повлияло на гендерное неравенство. Ключевой вопрос: какое воздействие на гендерное неравенство имеет данное мероприятие? Способствует сокращению гендерного неравенства, или Способствует росту гендерного неравенства, или Не влияет на гендерное неравенство?

12. Если мероприятие не способствовало сокращению гендерного неравенства, каким образом можно его усовершенствовать? Изменить мероприятие, или изменить организацию мероприятия, или перераспределить расходы?

13. По итогам документирования результатов анализа (ситуационный анализ, стратегические цели и индикаторы, описание мер, планируемые затраты) должны быть проинформированы ответственные за мероприятие в административной структуре.³⁹

Отметим, что на ранних этапах использования этой процедуры гендерно-чувствительного анализа маловероятно, что будут найдены ответы на все

³⁹ Adapted in part from the Guidance Questions for Selected Programmes suggested for the study carried out by HM Treasury and the Department of Trade and Industry in the UK in 2004.

вопросы и получены удовлетворительные результаты. Следует ожидать, что информации – как количественных данных, так и качественных – будет недостаточно. Необходимо будет выявить пробелы и определить, как эти пробелы можно восполнить в кратко- и долгосрочной перспективе. В главе 4 данной публикации приведена полезная информация по гендерной статистике.

Кроме того, необходимо проконсультироваться с экспертами по гендерным вопросам и обратиться к ряду источников, указанных также в главе 4. Такой анализ свидетельствует о необходимости проведения гендерной экспертизы. Для ее проведения необходимо обратиться в отдел по гендерному равенству в соответствующем департаменте правительства. С целью обмена информацией и обучения полезно создать рабочую группу для координации мероприятий ГОБ во всех министерствах. Эту рабочую группу должен возглавить высокопоставленный чиновник.

Внедрение ГОБ потребует внесения некоторых изменений в практику работы: Сотрудничество, Последовательность, Координацию и Укрепление потенциала.

Сотрудничество

Как в случае с любым мероприятием, составляющим основу Национального плана развития (НПР), работа на уровне министерства основывается на сотрудничестве всех отделов под его руководством. Это верно и для внедрения ГОБ. Ответственные лица на уровне министерства должны направлять в различные подразделения запросы по определению потенциальных целей в области гендерного равенства и сопутствующих мероприятий. Также необходимо работать совместно с официальным статистическим ведомством при подготовке разных типов данных, необходимых для проведения гендерного анализа.

Последовательность

Если для достижения цели в области гендерного равенства необходимы дополнительные мероприятия, в таком случае процедура по разработке мероприятия будет аналогичной, как и для новых мероприятий в других сферах. Иными словами, эта процедура для мероприятий в области гендерного равенства включает для каждого министерства анализ, консультации, оценку стоимости и одобрение. При этом необходимо включать в это процесс гендерную экспертизу, в том числе путем привлечения следующих специалистов в этой области: Департамент по вопросам гендерного равенства или равных возможностей соответствующего Министерства; Офис ООН-Женщины; ученых или независимых экспертов в области гендерного равенства.

Координация

Для организации внедрения изменений в работу лиц, ответственных за составление бюджета, необходимо создать координационную группу. Первой задачей этой группы будет внедрение изменений на уровне систем, процессов, механизмов отчетности сотрудников, структуры принятия решений и др., т.е. всей инфраструктуры, связанной с подготовкой бюджета, для постановки целей в области гендерного равенства. Могут быть внесены следующие изменения: усовершенствование механизмов работы самой координационной группы; обучение сотрудников по гендерным вопросам; усовершенствование гендерных

данных, включая, но не ограничиваясь, данными с разбивкой по полу; установление взаимосвязи целей в области гендерного равенства с другими целями в рамках бюджета, в частности, для того чтобы обеспечить отсутствие конфликта между двумя наборами целей; установление механизмов обратной связи по результатам ГОБ и приобретению знаний в процессе достижения цели в области гендерного равенства на всех уровнях правительства.

Укрепление потенциала

Определенный уровень непрерывного профессионального развития, как правило, поддерживается на большинстве рабочих мест, как в частном, так и в государственном секторе. Государственные служащие постоянно сталкиваются с новыми требованиями в работе, для выполнения которых необходимы новые навыки. Внедрение ГОБ следует рассматривать как любую другую инновацию в работе с точки зрения обучения и расширения потенциала. Руководители должны предпринять шаги по обучению сотрудников ГОБ в контексте повышения эффективности деятельности.

3. «Женский бюджетный доклад»

Такой подход предлагает использование одного инструмента – аналитического доклада. Женский бюджетный доклад был впервые представлен в Австралии. Он является конечным продуктом серии аналитических исследований, измеряющих воздействие бюджетных мероприятий. По сути это инструмент контроля, так как каждое министерство обязано отчитаться по расходам в области гендерного равенства. Министерство по делам женщин, которое публикует сводный отчет, входит в состав аппарата премьер-министра и кабинета. Таким образом, обеспечен доступ и потенциальное влияние на принятие решений по вопросам программ и бюджетов на высоком уровне. Для подготовки доклада необходимо тесное сотрудничество и приверженность всех департаментов правительства.

Первоначальный анализ государственных расходов Австралии был основан на их классификации по следующим трем видам:

1. Расходы на программы по устранению выявленных случаев гендерного дисбаланса:
 - Программы в области здравоохранения, разработанные специально для мужчин или женщин
 - Специальные инициативы для девочек
 - Инициативы на рынке труда для женщин
 - Программы реинтеграции для солдат
 - Инициативы по борьбе с насилием в отношении женщин
 - Программы микрокредитования для женщин
 - Образовательные стипендии для женщин;
2. Расходы на поощрение равных возможностей для государственных служащих;
3. Общие или основные расходы всех правительственных департаментов.

Женский бюджетный доклад, который публикуется теперь во многих других странах под названием Гендерный бюджетный доклад,⁴⁰ играет важную роль в контексте следующих задач:

- Доклад «раскрывает» уровень выделенных ресурсов, направленных на гендерное равенство в целом и по секторам;
- Способствует определению приоритетных областей;
- Позволяет оценить достаточность или нехватку средств на решение проблем вопросов гендерного неравенства;
- Цели и индикаторы по ним пересматриваются ежегодно, таким образом, обеспечивается постоянное улучшение результатов в области гендерного равенства;
- Анализ обеспечивает укрепление потенциала государственных служащих в отношении информированности о гендерных вопросах и способности проведения гендерно чувствительного анализа;
- Является инструментом для подготовки данных с учетом гендерного фактора;
- Является полезным ресурсом для женщин в правительстве, участвующих в обсуждении конкретных бюджетных политик.⁴¹

4. «7 инструментов Дианы Элсон» (Инструменты Секретариата Содружества)

Секретариат Содружества обратился к Диане Элсон с просьбой подготовить набор из семи инструментов. Некоторые из них созданы по принципу экономических аналитических инструментов, при этом большинство из них относятся к расходной части бюджета. Они были впервые опубликованы в 1999 году и остаются ключевыми инструментами на сегодня.

1. Оценка предоставления государственных услуг и бюджетных приоритетов бенефициарами с разбивкой по полу. Эта оценка основана на количественных и качественных данных, полученных по итогам проведения опросов общественного мнения, фокус-групп, изучения мнений, и др., в ходе которых реальных или потенциальных бенефициаров спрашивали о том, насколько государственная политика и программы соответствуют их ожиданиям и потребностям. Такой инструмент без разбивки по полу используется исследователями для изучения восприятия населением государственных расходов.

2. Анализ распределения государственных расходов с разбивкой по полу. Это количественный инструмент, который измеряет стоимость единицы государственных услуг и того, как государственные расходы распределяются между мужчинами и женщинами на основе использования ими этих услуг. Он предполагает расчет стоимости единицы услуги и определение числа мужчин и женщин, которые ей пользуются. На агрегированном уровне можно использовать

⁴⁰Debbie Budlender, Diane Elson, Guy Hewitt and Tanni Mukhopadhyay. 2002 Gender Budgets Make Cents: Understanding gender responsive budgets. Commonwealth Secretariat, London

⁴¹Sharp, R and Broomhill, R (1990) Women and Government Budgets', Australian Journal of Social Issues, Vol 25, No 1, pp 1- 4.

данные обследований домашних хозяйств. Для получения более точных данных необходимо провести такой анализ на программном уровне.

Это простой способ определения гендерного баланса населения, пользующегося государственными услугами или программами. Результаты такого анализа наиболее понятны в сочетании с разбивкой по полу расширенной целевой группы, для которой разработана данная политика или услуга. Теоретически в обеих группах соотношение мужчин и женщин должно быть одинаковым.

3. Оценка политики с учетом гендерного подхода. Используется для оценки политик, которые определяют бюджетные ассигнования, с целью выявления их воздействия на мужчин и женщин. Этот вид оценки ставит под сомнение предположение, что бюджетные политики являются «гендерно нейтральными» с точки зрения воздействия и задает следующий вопрос: «Каким образом политики и устанавливаемое ими распределение ресурсов могут способствовать сокращению или росту гендерного неравенства?»⁴²

По сути, данный инструмент состоит из нескольких компонентов, связанных с оценкой воздействия. Он основан на нескольких источниках данных – количественных и качественных – по демографическому составу целевых групп, по полученным результатам. Оценка обязательно включает в себя совместную оценку политики и выделенных средств.

4. Бюджетный доклад с учетом гендерного подхода. Используется для того, чтобы показать, как государственные расходы в целом, а также по профильным министерствам, должны способствовать достижению гендерного равенства. Включает в себя разбивку запланированных расходов по гендерным категориям. Как правило, государственные расходы классифицируются министерством и функциональным подразделением как текущие и капитальные, а также по статьям, например, расходы на персонал, оборудование и др. Примеры гендерных категорий: доля расходов, направленных исключительно на женщин и мужчин с целью снижения гендерного неравенства; доля расходов, направленных на наиболее приоритетную социальную помощь с целью снижения гендерного неравенства; доля расходов, направленных на поддержку бизнеса, доля расходов, направленных на национальные гендерные механизмы и др.

5. Анализ бюджета с точки зрения использования времени с разбивкой по полу. Этот инструмент – один из способов определения взаимосвязи между национальным бюджетом и неоплачиваемым трудом, который называют «экономикой заботы». Целью такого анализа является определение способа количественного выражения неоплачиваемого труда, демонстрации распределения данного труда между мужчинами и женщинами и разработки бюджетной политики, которая учитывает вклад неоплачиваемого труда в экономику. Женщины выполняют большую часть неоплачиваемого труда и, следовательно, ограничены во времени для других видов деятельности, в том числе занятости на рынке труда.

6. Анализ концепции экономической политики на среднесрочный период с учетом гендерного подхода. В настоящее время концепция макроэкономической

⁴² Elson, Diane. 2002. Gender Responsive Budget Initiatives: Some Key Dimensions and Practical Examples

политики формулируется с использованием моделей в масштабах экономики, но ни одна из них не учитывает гендерный подход. Интегрировать гендерный подход можно с помощью разбивки показателей, в тех случаях, где это возможно, или путем создания новых гендерно-чувствительных моделей.

7. Анализ распределения государственных доходов с разбивкой по полу. Этот анализ рассматривает как прямые, так и косвенные формы налогообложения с целью расчета размера налогов, которые платят различные категории лиц и домохозяйств.

В Руководстве Всемирного Банка по управлению государственными финансами выделены три аспекта, которые следует принять во внимание при формировании национального бюджета. Они связаны с воздействием бюджета на:

- макроэкономические показатели;
- выделение ресурсов;
- эффективность и результативность использования ресурсов при предоставлении услуг.⁴³

Эльсон считает, что набор инструментов Секретариата Содружества может быть использован для интеграции гендерного аспекта на трех указанных уровнях принятия решений, особенно при принятии решения по выделению ресурсов и по эффективному и результативному предоставлению услуг.⁴⁴

5. «5 шагов Дебби Бадлендер»

Этот подход может использоваться гражданскими служащими и организациями гражданского общества.

Шаг первый. Описание ситуации в положении женщин и мужчин, девочек и мальчиков во всех секторах: в здравоохранении, образовании, занятости и пр.

Шаг второй. Оценка существующей политики, программ и проектов с точки зрения их гендерной чувствительности. Были ли они предназначены для решения ситуации, описанной в шаге первом?

Шаг третий. Оценка того, насколько адекватны финансовые (бюджетные) и другие ресурсы, такие как персонал, выделенные для реализации политики, программ и проектов.

Шаг четвертый. Проведение мониторинга того, насколько расходы, выделяемые в третьем шаге, тратятся, как планировалось.

Шаг пятый. Оценка того, насколько политика, вместе с сопутствующими расходами, способствовала обеспечению гендерного равенства, как предполагалось в ситуации, описанной в шаге первом.

И в данном подходе доступность статистических данных с разбивкой по полу определяет успех.

6. «Методология 4R»

Методу 4R предшествовал метод 3R, который был разработан Шведской Ассоциацией местных органов власти в конце 1990 года. Четвертый «R»

⁴³The World Bank. 1998. Public Expenditure Management Handbook. Washington, D.C.

⁴⁴Elson, Diane. 1998. Gender Budget Initiative Background Papers. Commonwealth Secretariat.

добавляет стратегический элемент планирования к 3-ступенчатому аналитическому процессу.

R1 Представительство («Representation») – обзор гендерного представительства

Это упражнение подсчета. В своей деятельности Вы решили смотреть такие вопросы, как сельское образование, программы по активизации рынка труда и т.д. Начинаете с ответа на следующий вопрос: сколько женщин/девушек и сколько мужчин/мальчиков? Стоит посмотреть не только на процесс, а также на содержание. Выявление представительства женщин и мужчин в процессе принятия решений, а также в числе получающих выгоду от данной деятельности, даст более широкую картину.

Еще вопросы, которые следует задать на данном этапе:

- Кто принимает решения?
- Кто реализует решения?
- Целевая группа – кто является пользователем/клиентом?

R2 Ресурсы («Resources») – изучение распределения ресурсов

R2 отвечает на вопрос: как наши общие ресурсы – деньги, время, талант – распределяются между женщинами и мужчинами? Ответы показывают, кто получает больше свободного времени, пространства, денег, информации.

R3 Причины («Relia») – анализ причин неравенства

В то время как представительство и ресурсы являются количественными показателями, Relia исследует причины гендерного распределения ресурсов и неравенства в представительстве по полу.

Еще вопросы, которые следует задать на данном этапе:

- Какие гендерные модели поведения мы видим?
- Чьи потребности удовлетворяются?
- Влияют ли стереотипы на неравенство?
- Интересы, возможности и желания женщин и мужчин в равной степени оцениваются?
- Деятельность в исследуемом секторе осуществляется на основе половой принадлежности пользователя/клиента?
- Женщины и мужчины, как отдельные лица и группы, сталкиваются с различными требованиями и ожиданиями, связанными со стереотипными представлениями о гендере?
- Как формулируется гендерный контракт? Под гендерным контрактом мы имеем в виду преобладающие нормы и ценности, которые приводят к тому, что некоторые задачи определяются как «женские», а другие – как «мужские».

R4 Осуществление («Realisation») – формулирование новых целей и мер

R4 отвечает на вопрос: Какую форму должно принять мероприятие/политика с целью достижения гендерного равенства? Какие меры удовлетворят потребностям как женщин, так и мужчин?

На данном этапе собирают выводы из анализа R1-R3 и определяют, должна ли политика измениться для того, чтобы выполнить свои обязательства по достижению гендерного равенства. Как и в других методиках, описанных в данном

разделе, важно знать, как выглядит гендерное неравенство в изучаемом секторе, и как должно выглядеть гендерное равенство в данном секторе.

Учет мнений и взглядов женщин и мужчин в этом вопросе трудно переоценить.

При постановке новых целей и мер надо описать гендерное неравенство, текущую цель, долгосрочные и краткосрочные цели гендерного равенства. Затем, следует определить меры, необходимые для достижения этих целей. Установить цели и показатели в течение определенного срока для достижения этих целей.

Для проверки исполнения мер и достижения целей надо наладить системы мониторинга и отчетности по достижению целевых показателей. решить, как и когда Вы планируете оценить новые меры, направленные на обеспечение гендерного равенства.

7. «Российская модель ГОБ Ржаницыной» (анализ макроэкономической политики и социальных расходов государства)

7.1. Особенности российской модели ГОБ

В отличие от моделей ГОБ развитых стран (канадская, шведская, австралийская, французская, испанская, норвежская, где он – часть официального бюджетного процесса), в России ныне возможно только общественное лоббирование экспертизы бюджетных решений и проектов. В этом смысле российская модель ближе к американской, но в отсутствии того влияния, которое имеют женские общественные организации в США, и признания их роли со стороны государства. Пока в России нет настоящего интереса со стороны власти к ГОБ, и первые шаги сделаны в основном научным сообществом и неправительственными женскими организациями (НПО). Далее проблема российского ГОБ зависит как от стимулирования интереса НПО к подобным действиям и их финансовых возможностей на этот счет, так и от того, насколько удастся объяснить широкому кругу госслужащих на всех уровнях (федеральном и местном) необходимость и полезность данной управленческой государственно-общественной конструкции. Идеальным должно быть решение на государственном уровне о включении технологии ГОБ в общий бюджетный процесс.

7.2. Участники: кто делает ГОБ

Органы власти на всех уровнях, женские неправительственные организации, экспертное сообщество, средства массовой информации, специалисты в различных областях. Формы их сотрудничества – совместные рабочие группы, комиссии, слушания, семинары, конференции на всех стадиях бюджетного процесса – разработка портфеля предложений к проекту бюджета, его обсуждение, участие в реализации мероприятий, финансируемых из бюджета, мониторинг исполнения, общественная оценка бюджетной отчетности, публикации, выступления в СМИ.

7.3. Условия внедрения

- Наличие функционирующего Национального механизма по улучшению положения женщин и гендерному регулированию: правовые аспекты (законы по гендерному равенству), организация (структуры, ответственные за политику равенства), финансовые источники (целевые статьи и фонды); внедрение

гендерно-ориентированных показателей в управление (в программы, планы, в оценку деятельности органов власти, министерств и ведомств).

- Формирование прозрачного бюджета, доступного для общественности на всех уровнях – федеральном и местном. Для этого необходимо: а) обучение методологии ГОБ, информационные кампании в СМИ, процедуры совместного (власть и НПО) обсуждения; б) законодательное оформление соответствующих институтов в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

- Законодательное сопровождение – принятие новых законов о включении социальной (гендерной) экспертизы в процесс принятия решений на всех уровнях, о социальных стандартах и финансовых нормативах с учетом гендерной составляющей. Организация профессиональной независимой гендерной экспертизы, обязательной части принятия государственных решений и оценки последствий проектов и программ с участием общественности, прежде всего, НПО, включенность неправительственных организаций, как на стадии формирования и принятия бюджета, так и контроля за его исполнением (гендерный аудит).

7.4. Области применения

Область применения ГБ – социальные расходы государства по разделам уровня жизни населения. Последние включают в себя сферу труда и занятости, оплату работников государственных организаций, пенсионное обеспечение, социальное страхование, образование, здравоохранение, социальное обслуживание нетрудоспособных, поддержку материнства и детства, помощь бедным, регулирование потребительских цен и тарифов, налогов на физические лица, жилищную политику, т.е. все направления взаимоотношений государства с населением, в которых тем или иным способом участвуют средства бюджета и социальных внебюджетных фондов и которые могут различно отражаться на положении женщин и мужчин. Действие государственных финансов в коммерческой сфере ограничено индикативным планированием и косвенным влиянием.

7.5. Уровни использования, адресность

В замкнутой системе, которую представляет собой государственный бюджет, любые решения в целях перераспределения средств в пользу конкретных приоритетов – у нас гендерных приоритетов – возможно при соответственном построении структуры бюджета, исходя из распределения функций по уровням власти и, следовательно, из бюджетов трех уровней.

Первый уровень – федеральный бюджет и бюджеты государственных социальных внебюджетных фондов (сейчас это Пенсионный фонд, Фонд социального страхования и Фонд обязательного медицинского страхования). Федеральный бюджет – форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций центральной власти.

Второй уровень – региональные бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных социальных внебюджетных фондов (сейчас это – территориальные отделения упомянутого выше Фонда обязательного медицинского страхования, тогда как Пенсионный фонд Российской Федерации имеет только общефедеральный уровень). Региональными бюджетами распоряжаются власти республик и областей.

Третий уровень – местные бюджеты самоуправления (хотя, строго говоря, местное самоуправление не есть государственное управление).

Все эти уровни связаны категорией социальных трансфертов из внутрибюджетных фондов. **Выделение гендерной составляющей в структуре бюджетов предполагает введение в Бюджетный кодекс требования составлять первичную классификацию его статей по гендерному (социальному) признаку.** И если для первого и второго уровня есть уже некий опыт социально-адресного подхода, и стоит задача его совершенствования, то для формирующихся ныне поселенческих бюджетов (бюджеты городских и сельских поселений) – задача иная – все построить с начала, имея в виду не ухудшить позиции «догоняющего пола» и социально слабых слоев граждан.

7.6. Классификации бюджетных статей

Особо важное значение для формирования бюджета имеет бюджетная классификация. По определению, бюджетная классификация является группировкой доходов и расходов бюджета, используемой для составления и исполнения бюджета. Ныне установлены следующие виды бюджетной классификации по тем или иным признакам:

- **Классификация доходов** по видам платежей (налоги, таможенные пошлины, поступления от приватизации, за аренду государственного имущества, прибыли и дивиденды от него, платежи за природные ресурсы и т.п.).
- **Классификация налогов**, поступающих в бюджет, в настоящее время претерпела существенные изменения, и включает три группы (налоги на доходы, налоги на собственность, на внутреннюю и внешнюю экономическую деятельность). Интерес для ГБ представляют налоги на население, но они выделяются только на тех уровнях, где взимаются. Отсюда требуется более дифференцированно сгруппировать налоговые поступления. Иначе невозможно измерить вклад по полам в доходах и долю их участия в расходах, что уменьшает зону экономического обоснования равной эффективности принимаемых решений для мужчин и женщин.

7.7. Классификация расходов по направлениям

- **Функциональная** (по основным направлениям деятельности государства – управление, оборона, социальная политика, внешние и внутренние займы и пр.);
- **Экономическая** (текущие расходы и капитальные вложения; из текущих – оплата госслужащих, содержание военных, учителей, медиков и т.п., базовые, социальные и иные государственные пенсии и пособия по социальному обеспечению, стипендии, трансферты территориям и населению и пр.);
- **Ведомственная** (по юридическим лицам – распорядителям бюджетных средств и бюджетополучателям, вначале – по уполномоченным органам власти, далее – подведомственным бюджетным учреждениям и организациям).
- Гендерный бюджет предполагает еще и **социальную классификацию** (по основным социально-демографическим группам населения – мужчины и женщины; работающие, пенсионеры, дети, молодежь; городское и сельское население и пр.). Только наличие такой группировки бюджета позволяет сделать ГБ полностью обоснованным, т.е. распределить расходы с учетом пола, возраста, статуса, занятия, места жительства.

7.8. Гендерно ориентированная группировка бюджетных расходов

С точки зрения взаимоотношения государства с населением, дифференцированных по признаку пола статьи расходов бюджета можно разделить на три категории: прямые, косвенные и влияющие.

Прямые. Статьи, прямо имеющие в виду пол адресата – мужчина или женщина, их положение. Например, расходы государства на оплату пособия по беременности и родам имеют в виду только женщин, а расходы на военный призыв – мужчин, расходы на пособия на ребенка одиноким матерям – женщин, расходы на реструктуризацию шахт, вывод с подземных работ – мужчин. Таких «адресных» социополовых расходов немного. Но в составе прямых расходов для гендерной характеристики направленности бюджета, по нашему мнению, принципиально важным является выделение государством особой статьи средств (или особой программы) на поддержание инициатив и работы неправительственных организаций, деятельность которых направлена на улучшение положения женщин («на достижение гендерного равенства»).

Косвенные. В отличие от первых, их большинство – расходы на образование, медицину, базовые и социальные пенсии, которые платятся за счет бюджета, пособия безработным, бедным (лицам, чьи доходы ниже прожиточного минимума⁴⁵), жилищные субсидии (а также поддержка местных бюджетов в их затратах на жилищно-коммунальное хозяйство). Эти статьи расходов из бюджета фактически больше значимы для женщин, так как доля женщин среди бедных и пенсионеров значительно выше доли мужчин.

Влияющие. Эти статьи бюджета формально не адресуются напрямую населению, но они самым серьезным образом влияют на его положение, на уровень жизни, состояние социальной сферы. В расходной части бюджета это – расходы на управление, на армию, на международную деятельность, на внешние долги, на экологию и ликвидацию чрезвычайных ситуаций, на инвестиции в народное хозяйство, на науку и т.п., т.е. области в которых население не присутствует, но «чувствует». Указанная последовательность применима и к рассмотрению целевых бюджетных программ, значение которых растет.

7.9. Конструкт бюджета

В РФ до 2006 г. бюджетная конструкция была трехуровневой – федеральный бюджет, региональный бюджет (субъекта Российской Федерации) и местный бюджет; местный (муниципальный) бюджет не был самостоятельным и, по сути, являлся частью регионального. Сейчас введен четырехуровневый бюджет, в нем появляется еще и самоуправленческий поселенческий уровень (бюджеты городских и сельских поселений). Согласно административной реформе число таких бюджетов будет на порядок выше, так как каждая одна тысяча населения может иметь самоуправление. Самоуправление по закону должно быть наделено имущественными и налоговыми правами, в том числе правом на самообложение населения. Пока же оно, как правило, дотируется из бюджета региона. Задача гендерной экспертизы - критическое отслеживание перехода к самоуправлению и системы решения им социальных вопросов. Здесь важно добиться максимального учета доходов и расходов поселения по всем группам его жителей. С другой стороны, в федерально устроенной стране, каковой является Россия, неизбежно сохраняется значение укрупненного бюджетного конструкта, составления консолидированного бюджета на всех уровнях – государство плюс самоуправление. Вне этого невозможны оценки и контроль (аудит) со стороны общественности.

7.10. Межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты

Федерация - субъектам Федерации (регионам)

⁴⁵ Законодательный норматив минимального дохода, обеспечивающего поддержание жизнедеятельности, признанный государством необходимым.

- финансовая поддержка социальных мандатов для регионов с недостаточным самообеспечением на основе удельной бюджетной обеспеченности социальных услуг населению;
- финансирование социальных гарантий работника федеральных учреждений на территории регионов.

Субъект федерации (регион) - местному самоуправлению

- поддержка социальных мандатов по распределению полномочий;

Федеральный бюджет – внебюджетным фондам социального страхования

- финансовая поддержка условий реализации прав застрахованных при недостаточности отчислений в фонды;
- использование механизма фондов для финансирования социальных мероприятий, предусмотренных федеральным законодательством.

7.11. Базовые показатели

Существуют проблемы для технологии социального (гендерного) бюджета в самой бюджетной системе. Практически невозможно увидеть в бюджете макросоциальные показатели. К примеру, такой важный для государственного планирования, как фонд заработной платы бюджетников. Даже по федеральной его части требуются специальные разработки для получения величины данного фонда, чтобы иметь возможность ее проанализировать, – рост, динамика, соотношения. А по консолидированному бюджету с учетом территорий, где и есть самые сложности в данном вопросе, сделать это может, скорее всего, исключительно специалист Минфина, владеющий недоступным никому другому материалом. И научный эксперт, и аналитик из профсоюзов или иных общественных организаций здесь бессильны.

Ныне не выделяются показатели расходов по социально-групповым признакам и элементам с особой социальной нагрузкой. Никто не может сказать без специального исследования, сколько получили из бюджета средств работающее население, пенсионеры, дети, молодежь, мужчины и женщины, лица с низкими и высокими доходами. Все эти категории пользуются рядом источников из бюджета (зарботная плата, пенсии, пособия, ассигнования на услуги). И если пособия более-менее расшифрованы адресно, то услуги, в основном, нет.

Для ГОБ показатели должны быть построены комплексно, «объемно». Например, для работника надо учесть не только зарплату, но и социальные выплаты, для пенсионеров – к пенсии добавить расходы на льготы и социальные услуги, для детей учитывать не только пособия, но и расходы на государственные услуги (здравоохранение, образование и пр.) и т.д. При таком подходе возрастает качество гендерной экспертизы по источникам доходов (пример: если прибавили зарплату, то, возможно, сократили выплаты по социальному страхованию), в оценке реального распределения ресурсов государства по общественным группам в целом и по полу, в частности, которые далеко неоднородны по интересам и поведению. **Для подобных расчетов, хотя бы косвенных, необходимо развивать статистику, она до сих пор не достаточна.**

7.12. Финансовые потоки

Гендерный анализ финансовых потоков имеет в виду учет использования на социальные цели средств не только бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов, но и учет средств, направленных на социальные цели предприятиями и населением. Например, в сфере медицины расходы финансируются из четырех источников: бюджета, фонда медицинского

страхования, средств предприятий, населения; аналогично происходит формирование в сфере образования и повышения квалификации и т.п. Женщины особенно заинтересованы в развитии различных социальных институтов, финансовым источником которых являются страховые фонды, а также социальные программы предприятий. Последние, естественно, представлены на региональном уровне, нет централизованно обобщенных данных.

7.13. Используемые методы

В методологию ГОБ входят следующие известные методы:

- **аналитический** (рассмотрение законов, программ, расходов бюджетов по полу);
- **экспертный** (оценка социальных последствий для мужчин и женщин принимаемых мер);
- **нормативный** (сравнение с нормативами и социальными стандартами по полу);
- **прогнозный** (составление дифференцированных прогнозов социально-экономических событий по полу);
- **сравнительный** (сравнение с международными моделями, международным опытом, с национальными достижениями);
- **программный** (составление целевых программ для улучшения положения женщин и детей);
- **социологический** (проведение опроса мужчин и женщин по гендерно ориентированным мероприятиям) и др.

Все это должно сопровождаться значительным числом записок, таблиц, расчетов и иной информации, раскрывающей обоснование бюджетных идей и показателей с позиций авторов гендерного бюджета. Рекомендуются определять долю расходов на женщин и детей по годам и сравнивать ее изменение в динамике. А уменьшение ее рассматривать в качестве возможного ресурса на новые мероприятия в пользу женщин.

Среди рекомендуемых методов предлагается наше ноу-хау: составление так называемой **социальной матрицы по группам населения**. К примеру, социальная матрица расходов бюджета на детей (на образование, здравоохранение, социальную политику и социальное обслуживание по текущим статьям бюджета и бюджетным программам, на выплаты пособий на детей из бюджета и страховых фондов) показывает, что из всех государственных финансов дети получают меньше своей доли в численности населения. Такой вывод является важным аргументом к соответствующим предложениям о мерах по улучшению положения детей за счет бюджета.

7.13. Организация работы

- определение задач;
- отбор организаций-участников;
- обучение экспертов;
- сбор информации;
- проведение анализа и экспертизы;
- обоснование выводов;
- формулировка предложений, аргументы и расчеты к ним;
- примерка предложений, апробация (пилотные проекты);
- лоббирование (участие в разработке бюджета, в обсуждении мероприятий, в оценке результатов);

- гендерный аудит – сопоставление результатов с фиксированными задачами и их финансовыми измерителями.

7.14. Состав рабочего процесса, этапы

- 1 этап – освоение правовых, экономических и организационных основ национальной бюджетной системы, стадия «прозрачного бюджета»
- 2 этап – формулировка задачи: распределения ресурсов по полам в целях обеспечения политики равных прав и равных возможностей, проблемная схема гендерных асимметрий (ПСГА)
- 3 этап – подготовка экспертов, создание экспертного сообщества
- 4 этап – сбор информации (международные и национальные примеры)
- 5 этап – законодательство, проекты бюджетов и отчеты об исполнении, статистическая информация из всех источников
- 6 этап – гендерная экспертиза бюджета в части социальных расходов на текущий и среднесрочный, долгосрочный периоды
- 7 этап – формулировка предложений, обоснование программ с расчетами по источникам финансирования.

Итак, не существует стандартной методики или набора инструментов ГОБ. Этот процесс уже довольно подробно описан теоретически. Однако четкого плана по его внедрению не существует.⁴⁶ Важно интегрировать подход, который наилучшим образом будет соответствовать текущим задачам разработки политики, и адаптировать те инструменты, которые подходят для ситуации на местах. Главное – это приверженность обеспечению гендерного равенства, тогда процесс выбора инструментов станет намного более простой задачей.

⁴⁶ Holovet, Nathalie. Gender Budgeting in Belgium: Findings from a pilot project.

ГЛАВА 6. СОСТАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТА С УЧЕТОМ ГЕНДЕРНОГО ФАКТОРА И РЕФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТА

В настоящей главе обсуждается реформа бюджета, при проведении которой основное внимание уделяется оценке эффективности бюджета и тому, как рост интереса к эффективным бюджетам может открыть возможности для интеграции гендерной проблематики в качестве категории эффективности. Кроме того, в данном обсуждении затрагивается вопрос о составлении программного бюджета. Зачастую понятия «составление бюджета, ориентированного на эффективность» и «составление программного бюджета» используются в качестве синонимов. Однако между ними имеются отличия, как в плане определения и концептуального развития, так и в практическом измерении.

1. Методология оценки эффективности

1.1. Традиционная бюджетная практика: акцент на затратах

Бюджет традиционно организуется на основе постатейной разбивки. В сущности, это означает, что каждое правительственное министерство обосновывает свой запрос на ежегодное выделение средств в пределах тех сумм, которые оно освоило в предыдущем году. Основное внимание уделяется затратам, то есть объему ассигнований, а не тому, что должно быть достигнуто за счет данных ассигнований. Основным недостатком бюджета на основе постатейной разбивки заключается в том, что как инструмент разработки мер политики или принятия решений такой бюджет не представляет никакой ценности. Кроме того, он не предоставляет руководству достаточной свободы действий, необходимой для работы в изменяющихся условиях.

1.2. Сдвиг ориентации бюджета к акценту на результат

На протяжении последних десятилетий во многих странах-участницах ОЭСР в той или иной степени проводятся определенные реформы, с тем чтобы сместить акцент в бюджетировании на достижение конкретных результатов. В рамках данной практики существует широкий диапазон различных подходов. Среди множества вариантов реформы государственного сектора в части составления бюджета наиболее значимыми являются два варианта. Один из них заключается в оценке эффективности бюджета, а второй - известный как «бюджет, ориентированный на эффективность», - заключается в установлении связи между результатами мероприятий по повышению эффективности и бюджетными ассигнованиями.⁴⁷ Другими словами, в первом случае происходит сбор данных об эффективности, в то время как во втором случае предпринимается дополнительный шаг по использованию этих данных при принятии бюджетных решений. Данные об эффективности бюджета могут помочь лицам, ответственным за принятие решений, выполнить оценку того, каким образом различные программы способствуют достижению целей государственной

⁴⁷ Александр Аристовник и Янко Селяк, 2009 год: «Составление бюджета, ориентированного на эффективность: избранный международный опыт и некоторые уроки из Словении». Мюнхенский архив личных исследовательских работ по экономике.

политики и государственных приоритетов. Кроме того, они могут помочь выявить причины, по которым одни программы функционируют лучше, чем другие, и понять, обеспечивают ли они рациональное расходование средств.

Составление бюджета, ориентированного на эффективность, является методом распределения ресурсов для достижения конкретных результатов с учетом целей программы и поддающихся измерению результатов. По мнению некоторых экспертов, ключом к пониманию процесса составления бюджета, ориентированного на эффективность, является слово «результат».⁴⁸ В случае использования данного метода весь механизм планирования и составления бюджета является ориентированным на результат. При этом определяются цели, а мероприятия планируются таким образом, чтобы их реализация обеспечивала достижение целей, которые, в свою очередь, формируют основу для проведения общей оценки. Составление бюджета, ориентированного на эффективность, призвано в большей мере обеспечить средствами те мероприятия, реализация которых способствует достижению желаемых результатов, и в меньшей мере – те мероприятия, которые этому не способствуют.⁴⁹

Согласно широкому определению, **бюджет, ориентированный на эффективность**, - это такой бюджет, который содержит информацию о том, чего достигли или чего ожидают достичь агентства за счет использования выделенных им средств⁵⁰. Согласно более узкому определению, бюджет, ориентированный на эффективность, - это такой бюджет, в котором отчетливо указана взаимосвязь между каждым изменением в объеме ресурсов и каждым изменением в непосредственных и иных результатах⁵¹.

Некоторые эксперты полагают, что одним из элементов успешной реформы является работа по повторной классификации бюджета и по внедрению многолетних смет для программ. Прогресс менее очевиден при использовании только информации об эффективности и при представлении данных об эффективности в бюджетной документации.⁵²

1.3. Информация об эффективности

Рост популярности использования информации об эффективности представляет собой долгосрочную, широко распространенную и эволюционирующую тенденцию. В настоящее время большинство стран-участниц Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) представляют вниманию парламента и общественности свои цели по повышению

⁴⁸Ричард Д. Юнг, 2003 год: «Системы составления бюджета, ориентированного на эффективность. Государственная политика и практика». Институт государственной службы и исследований мер политики при Университете штата Южная Каролина.

⁴⁹См. там же.

⁵⁰Примечание авторов: мы бы назвали это *результативностью*.

⁵¹Аллен Шик, 2003 год: «Размышления об идее, время для которой уже пришло, но реализация которой еще не осуществлена». Журнал ОЭСР о формировании бюджета, третий том, №2

⁵²Дирк-Жан Кран: «Составление бюджета программ в странах-членах ОЭСР». Доступно 24.05.2012 по адресу siteresources.worldbank.org/.../ProgrammeBudgeting_OECD.pdf

эффективности либо в виде общеправительственных планов повышения эффективности, либо в виде министерских и ведомственных планов.⁵³

В сущности, существует три способа, посредством которых информация об эффективности используются в бюджетном процессе:

- 1) целевые показатели эффективности с привязкой к бюджету: сметные расходы указываются в бюджете непосредственно в привязке к целевым показателям, выраженным в виде непосредственных и конечных результатов;
- 2) оценка эффективности как инструмент развития отраслевой политики;
- 3) обзор расходования средств как инструмент принятия бюджетных решений.⁵⁴

1.4. Оценка конечных результатов реализации мер политики

Существует различие между оценкой эффективности конечных результатов реализации мер политики, выполняемой отраслевыми министерствами на отраслевом уровне, и информацией об эффективности, используемой в бюджетных целях. В первом случае, когда такая оценка проводится отраслевыми министерствами или независимыми исследователями, мы имеем дело с распространенным видом поддержки процесса разработки мер политики. В некоторых странах, таких как Канада, Нидерланды, страны Северной Европы и Великобритания, установлены правила в отношении стандартов качества проведения отраслевой оценки. Когда речь заходит о среднесрочных отраслевых планах, отраслевые министры обязаны представить калькуляцию расходов по этим планам, в том числе пояснить, каким образом расходование средств укладывается в уже установленные предельные значения расходов. После этого, но до представления в парламенте, они должны получить одобрение Министерства финансов.

Существует еще один, новый метод оценки мер бюджетной политики, который отличается от описанного выше метода проведения оценки мер политики на отраслевом уровне. Как правило, его называют стратегическим обзором расходования средств, и он отличается от оценки, проводимой отраслевыми министерствами, по трем основным параметрам:

(i) при проведении обзора расходования средств рассматривается не только эффективность и действенность программ при текущем объеме финансирования, но и последствия в части непосредственных и конечных результатов при альтернативных объемах финансирования;

(ii) конечная ответственность за выполнение процедуры обзора возлагается на Министерство финансов;

(iii) решение о реагировании на обзор расходования средств принимается в рамках бюджетного процесса.⁵⁵

⁵³ ОЭСР, 2005 год: «Модернизация правительства: путь вперед». Издательство «ОЭСР Паблишинг», Париж

⁵⁴ См. там же.

⁵⁵ Aristovnik, A and Janko Seljak, Performance Budgeting: Selected international experiences and some lessons for Slovenia, University of Ljubljana, Slovenia.

Обзор о расходовании средств, представляющий собой среднесрочный и долгосрочный обзорный механизм, выполняется тогда, когда государственным службам не удастся обеспечить выполнение прогнозных конечных результатов или удастся обеспечить их выполнение лишь частично. Кроме того, к этому методу прибегали не так давно в условиях рецессии, когда планировалось сокращение объема государственных расходов. Цель стратегического обзора заключается не только в том, чтобы задать направление на наиболее приемлемую корректировку расходования средств с разбивкой по секторам, но и в определении стратегических ориентиров, от которых зависит выполнение финансируемых программ.

1.5. Ликвидация разрыва между процессом разработки мер политики и процессом составления бюджета

Исследование факторов, являющихся катализаторами реформирования бюджета, показывает, что главную роль играют следующие из них:

1. реакция на финансовый кризис;
2. необходимость снижения объема государственных расходов;
3. смена политического руководства.⁵⁶

Когда в том или ином государстве уже существует мотивация для проведения бюджетных реформ, направление задается различными целями, которые, по мнению некоторых экспертов, можно сгруппировать в три категории:

1. бюджетные приоритеты по контролю расходов и повышению эффективности выделения ассигнований и производительной эффективности;
2. акцент на управленческом подходе, ориентированном на конкретные результаты, а также на повышении качества, эффективности и действенности предоставления государственных услуг;
3. повышение уровня подотчетности перед политиками и общественностью.

Представляется очевидным тот факт, что в части реформирования бюджета достигнут определенный прогресс, который позволяет ликвидировать разрыв между процессом разработки мер политики и процессом составления бюджета. Разумно ожидать, что сдвиг в направлении изучения и оценки конечного результата бюджетных решений должен привести к адресному предоставлению государственных услуг, способных удовлетворить потребности населения, поскольку данные потребности обусловлены рядом демографических факторов. Представители школы составления бюджета с учетом гендерного фактора утверждают, что для достижения гендерного равенства и, соответственно, для решения проблем бедности и дискриминации гендерный фактор и проявления гендерного неравенства в обществе должны учитываться при принятии бюджетных решений. Это означает, что при оценке конечных результатов важно проводить оценку различного влияния бюджетных решений на женщин и мужчин, а также на девочек и мальчиков. После этого результаты необходимо интегрировать в текущие бюджетные процессы. Таким образом, оценка

⁵⁶Performance Budgeting in OECD Countries, OECD 2007, Paris, France

эффективности может выполняться не только на основании критерия рационального расходования средств, но и на основании тех критериев, посредством которых измеряется прогресс на пути к равенству и справедливости.⁵⁷

1.6. Составление бюджета с учетом гендерного фактора: методология оценки эффективности

Существуют некоторые литературные источники, свидетельствующие о том, что инициативы в поддержку обеспечения учета гендерной проблематики при составлении бюджета демонстрируют потенциальный синергизм между гендерно-чувствительным подходом к составлению бюджета и подходом, ориентированным на эффективность⁵⁸. Сторонники школы составления бюджета с учетом гендерного фактора утверждают, что если целью планирования и составления бюджета является достижение изменений в жизни мужчин, женщин, девочек и мальчиков в части их средств к существованию и благополучия, то необходимый для этого подход заключается в следующем:

- исходить из ситуации, в которой находятся люди;
- определиться с тем, какие приоритеты проистекают из анализа их ситуации;
- определиться с тем, какие результаты должны быть достигнуты, и планировать деятельность в соответствии с имеющимися ресурсами.

Будучи примером подхода с акцентом на результатах, процесс составления бюджета с учетом гендерного фактора начинается с определения необходимых конечных результатов в области развития, а затем переходит к рассмотрению их последствий для бюджета. Публикация ФКРООН предлагает шестиступенчатый цикл разработки гендерно-чувствительных мер политики:⁵⁹

1. Начать с анализа ситуации, который даст информацию о социально-экономических и экологических условиях, которые влияют на жизнь женщин и мужчин.
2. Сравнить данную информацию с нормами и стандартами в области развития, например, с конвенциями в области прав человека, и с целями, например, с ЦРТ, а также с целевыми показателями.
3. Реагировать путем разработки соответствующих гендерно-чувствительных мер политики и стратегий проведения вмешательств посредством более инклюзивного процесса определения вариантов и осуществления выбора.
4. Осуществить перевод вышеуказанных действий в среднесрочные расходы и ежегодные бюджетные меры и действия.

⁵⁷ Sharp, R. (2003). Budgeting for Equity: Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting. United Nations Development Fund for Women UNIFEM.

⁵⁸ См. «Составление бюджета для достижения справедливости: гендерные бюджетные инициативы в рамках составления бюджета, ориентированного на эффективность», Ронда Шарп, Женский фонд ООН (ЮНИФЕМ), а также «Достижение результатов: составление бюджета, ориентированного на эффективность, в наименее развитых странах», публикация Фонда капитального развития ООН, Нью-Йорк, 2006 год

⁵⁹ Burn, Nalini. *Gender Responsive Budgeting: Concepts and interface with PB at the local level in Achieving Results: Performance Budgeting in the Least Developed Countries* published by the United Nations Capital Development Fund, New York, 2006.

5. Провести мониторинг результатов в части эффективности.
6. Использовать данные, полученные в результате мониторинга, для повышения эффективности с тем, чтобы обеспечить достижение желаемых конечных результатов.

Среднесрочный прогноз расходов, который является базовым инструментом составления бюджета, ориентированного на эффективность, становится точкой отсчета для «гендерно-чувствительного обоснования необходимого уровня государственных расходов и взаимосвязанных приоритетов, а не только для переговоров о различных отраслевых конфигурациях». ⁶⁰

Исходя из соображений прозрачности и эффективности, все большее количество стран переходит на составление бюджета, ориентированного на эффективность. Тенденция ухода от практики составления бюджета с постатейной разбивкой привела к возникновению ряда вариаций, в том числе к составлению бюджета, ориентированного на мероприятия, на программы, на непосредственные и конечные результаты. В таблице 1 сравниваются традиционные бюджеты и бюджеты, ориентированные на эффективность по ряду критериев.

Таблица 1. Составление бюджета с постатейной разбивкой и составление бюджета, ориентированного на эффективность

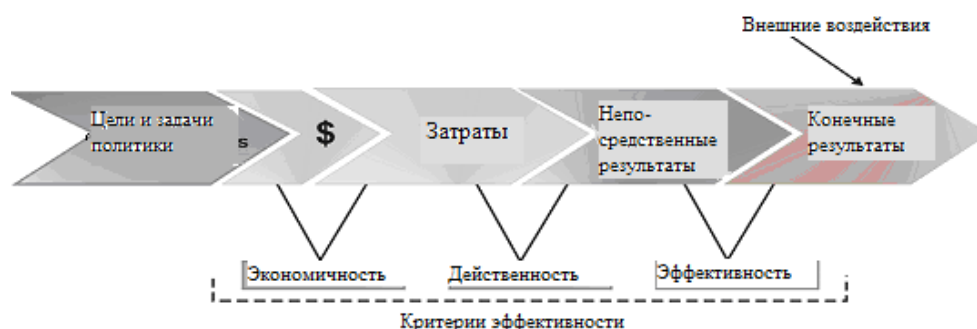
Традиционное составление бюджета	Составление бюджета, ориентированного на эффективность
Затраты как самоцель	Соотношение между затратами и непосредственными и (или) конечными результатами
Изменения затрат по периметру	Изменения затрат и результатов по всей программе
Составление бюджета в отрыве от планирования и управления	Составление бюджета интегрировано с планированием и управлением
Ресурсы в соответствии со сметой	Стоимость программы

Источник: Джойс (2003 год); Ван Ниспен и Поусет (2007 год)

В процессе изучения критериев эффективности, которые применяются для измерения эффективности составления бюджета, в своей работе «Составление бюджета для справедливости» Шарп исследует возможность добавления гендерного фактора в качества мерила эффективности. На нижеприведенной диаграмме показано, каким образом три критерия эффективности применяются в традиционной схеме составления бюджета, ориентированного на непосредственные и конечные результаты.

- Затраты оцениваются по критерию экономичности.
- Непосредственные результаты оцениваются по критерию их действенности.
- Конечные результаты оцениваются по критерию их эффективности.

⁶⁰ Налини Бёрн: «Составление бюджета с учетом гендерного фактора: концепции и согласование с госбюджетом на местном уровне» в работе «Достижение результатов: составление бюджета, ориентированного на эффективность, в наименее развитых странах». Публикация Фонда капитального развития ООН, Нью-Йорк, 2006 год



Шарп полагает, что в рамках данной схемы включение гендерного аспекта в качестве мерила равенства приведет к трем последствиям:⁶¹

- включение разукрупненных по гендерному признаку оценок затрат, непосредственных и конечных результатов;
- добавление равенства в качестве показателя эффективности - это четвертый критерий, который добавляется к трем существующим критериям экономичности, действенности и эффективности;
- радикальная критика традиционного процесса составления бюджета, основанного на непосредственных и конечных результатах, которая позволит задействовать показатели эффективности, позволяющие отслеживать прогресс на пути к гендерному равенству.

Добавление четвертого критерия представляет некоторые сложности, в особенности потому, что оценка существующих трех критериев выражается в виде соотношения, то есть экономичность затрат указывает на минимальные издержки, действенность указывает на соотношение затрат и непосредственных результатов, а эффективность указывает на соотношение непосредственных и конечных результатов. Тем не менее, Шарп приводит конкретные примеры способов добавления показателей справедливости на всех трех этапах бюджетной деятельности.

Вставка 1. Составление бюджета, ориентированного на эффективность, в Великобритании

Центральным механизмом контроля являлся механизм Соглашений о государственных услугах (СГУ) и соответствующие Соглашения о предоставлении услуг (СПУ), которые описывались ОЭСР как высокоразвитый целостно-системный подход к составлению бюджета, ориентированного на эффективность. По замыслу Казначейства СГУ были приоритетами и стратегическими задачами правительства с поддающимися измерению целевыми показателями и конечными результатами. В руководящем указании для государственных ведомств Казначейство постановило, что оценки эффективности должны быть релевантными, не подверженными порочным стимулам, могущими быть приписанными, хорошо определенными, своевременными, надежными, поддающимися сравнению и проверке.

С момента их внедрения после Комплексного обзора расходов 1998 года механизм СГУ был усовершенствован в нескольких измерениях. После обзора расходов за 2004 год количество целевых показателей эффективности было сокращено с первоначальных шестисот до ста десяти. Благодаря пересмотренному формату был выработан более взвешенный подход к межведомственным целевым показателям, а внедрение технических аннотаций обусловило необходимость в сведениях о методах определения целевых показателей СГУ, об источниках данных, которые применяются для оценки прогресса и о критериях, в соответствии с которыми целевые показатели признают выполненными или невыполненными.

⁶¹Sharp, R. (2003). Budgeting for Equity: Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting. United Nations Development Fund for Women UNIFEM.

2. Составление бюджета с учетом гендерного фактора и реформирование бюджета: некоторые примеры

Оставшаяся часть настоящей главы посвящена примерам составления бюджета в трех странах с учетом гендерного фактора в бюджетной системе, которая в той или иной мере ориентирована на эффективность. Во всех трех случаях составление бюджета с учетом гендерного фактора было внедрено законодательно, и теперь законодательство этих стран предписывает использовать гендер как категорию анализа и контроля. В случае Австрии и Южной Кореи составление бюджета с учетом гендерного фактора было внедрено в рамках более широкой реформы бюджета. В случае Бельгии учет гендерных соображений при составлении бюджета был институционализирован посредством законодательства об учете гендерной проблематики в основных направлениях деятельности. Во всех трех странах данный процесс находится на этапе становления, поэтому оценка хода его реализации пока преждевременна.

2.1. Составление бюджета с учетом гендерного фактора в Австрии

Общие сведения

С 2005 года в Австрии был реализован ряд инициатив в поддержку обеспечения учета гендерной проблематики при составлении бюджета. Например, начиная с 2005 года, в каждый раздел федерального бюджета включается глава «О гендерных аспектах бюджета». Кроме того, в стране осуществляет деятельность чрезвычайно активная группа гражданского общества, которая пропагандирует учет гендерного фактора при составлении бюджета, демонстрирует различные методологии и публикует результаты гендерно-чувствительного анализа статей бюджета.

Федеральное правительство Австрии внедряет процесс составления бюджета с учетом гендерного фактора в рамках проведения более широкой реформы бюджета. Реформа затрагивает все управленческие процессы и бюджетный цикл, в том числе среднесрочную стратегию и годовой бюджет, процесс формирования, исполнения и контроля бюджета. Реформа представляет собой движение в направлении составления бюджета, ориентированного на эффективность.

Стоит отметить, что в литературе о составлении бюджета с учетом гендерного фактора бюджет, ориентированный на эффективность, определен в качестве рамок, обеспечивающих возможность внедрения гендера как категории анализа и контроля. В процессе составления бюджета с учетом гендерного фактора, основное внимание в котором уделяется конкретным результатам, а именно, увеличению равенства между женщинами и мужчинами и расширению прав и возможностей женщин, при принятии бюджетных решений необходимо опираться на данные об эффективности. В своем наиболее прикладном варианте составление бюджета, ориентированного на эффективность, на этапе разработки тоже зависит от использования результатов оценки эффективности.

Правовая основа

В 2007 году в Австрии была принята поправка к Конституции, а также поправка к федеральному закону «О бюджете», которыми, среди прочего,

предусмотрено внедрение практики составления бюджета с учетом гендерного фактора.

Статья 13 Федеральной Конституции Австрии предписывает австрийским правительственным органам всех уровней «при управлении своим бюджетом стремиться к обеспечению эффективного равенства мужчин и женщин».

В Статье 51 Конституции гендерное равенство выделяется в качестве национальной задачи в сфере государственных финансов. После внесения поправки 2007 года в бюджетной сфере появилось два дополнительных руководящих принципа: устойчивое финансирование и обязательство по координации действий трех уровней правительства.

В Конституции сформулированы четыре стратегических конечных результата: гендерное равенство, прозрачность, действенность и честное и справедливое представление финансового положения федерального правительства Австрии. Правительство Австрии рассматривает определенную Конституцией цель по обеспечению гендерного равенства в качестве согласующейся с международно-признанной концепцией составления бюджета с учетом гендерного фактора (бюджета, справедливого с гендерной точки зрения). Таким образом, составление бюджета с учетом гендерного фактора является политическим инструментом реализации австрийской стратегии учета гендерного фактора в основных направлениях деятельности.⁶²

Весь процесс реформирования бюджета состоит из двух этапов. Внедрение практики составления бюджета с учетом гендерного фактора состоится ближе к завершению второго этапа в 2013 году. Однако в настоящее время уже действует правовой мандат на реализацию экспериментальных проектов в целях развития методологии и подготовки к полноценной реализации процесса составления бюджета с учетом гендерного фактора. Более того, первый правительственный Отчет о стратегии, который является обязательной составляющей частью процесса реформирования, был опубликован в 2009 году и включал в себя обзор хода реализации всех экспериментальных проектов по составлению бюджета с учетом гендерного фактора.

Охват

Сфера действия правового мандата на внедрение практики составления бюджета с учетом гендерного фактора распространяется на все три уровня правительства Австрии, а именно, на: 1) федеральный уровень, 2) земельный уровень и 3) муниципальный уровень. Его действие распространяется на все уровни бюджета, что означает, что цели по обеспечению гендерного равенства должны формулироваться в главах бюджета, в основной части бюджета и в подробной его части.

Методология

Согласно новой структуре, годовой бюджет состоит из трех организационных уровней: на уровне главы, на глобальном уровне и на

⁶²Герхард Штегер, генеральный директор бюджетного ведомства Министерства финансов Австрии, октябрь 2010 года. Из материалов презентации в ходе конференции в г. Дубай. Подтверждено автором по электронной почте.

детальном. Для всех уровней должны быть указаны конечные результаты, которые, в свою очередь, должны быть:

- релевантными;
- согласующимися на всех уровнях бюджета;
- понятными;
- поддающимися аудиту;
- поддающимися сравнению;
- поддающимися проверке.

В таблице ниже показано, каким образом цели, в том числе цель по обеспечению гендерного равенства, должны быть документально зафиксированы в бюджетной документации.

Вклад в достижение одной или нескольких целей	Ключевые средства оценки	Что считается успехом? Ключевые показатели эффективности для n+1	Что считается успехом? Ключевые показатели эффективности для n
		По меньшей мере один ключевой показатель	Перенос ключевого показателя из предыдущего года для сравнения

Признавая сложности, связанные с оценкой конечных результатов, ведомство канцлера издало руководящее указание по ограничению количества ориентиров до контролируемого количества, а также по определению вех на пути к достижению конечных результатов. Кроме того, данное руководящее указание поощряет использование качественной информации в бюджетной документации.

Включение гендерного равенства в Конституцию в качестве бюджетного принципа означает внедрение гендерного акцента во все уровни бюджета. Это означает, что составление бюджета с учетом гендерного фактора становится инструментом анализа и контроля в соответствии с другими такими бюджетными процессами. Это также означает, что австрийское правительство осуществило значительный сдвиг в подходе к обеспечению достижения гендерного равенства посредством внесения изменений в меры политики, регулирующие управление бюджетом.

2.2. Составление бюджета с учетом гендерного фактора в Бельгии

Общие сведения

- 1996 год – законодательство в области реализации Пекинской платформы действий
- Антидискриминационное законодательство в соответствии с директивами ЕС
- 2001 год – конференция на высшем уровне по вопросам составления бюджета с учетом гендерного фактора
- 2002 год – экспериментальный проект по составлению бюджета с учетом гендерного фактора
- 2007 год – закон об учете гендерного фактора в применении к бюджету

Несмотря на то, что многие страны одобрили Пекинскую платформу действий и выразили приверженность обеспечению учета гендерного фактора в основных направлениях деятельности, лишь немногие из них, в том числе Бельгия, приняли законодательство, специально разработанное с целью

выполнения резолюций Четвертой всемирной конференции по положению женщин 1995 года. После принятия указанного законодательства в 2000 году был инициирован общегосударственный проект, направленный на учет гендерного фактора в основных направлениях деятельности. Центральным элементом экспериментального проекта являлась ячейка по обеспечению учета гендерной проблематики, которая была сформирована под руководством Директората по равным возможностям Министерства труда. В состав ячейки по обеспечению учета гендерной проблематики входили так называемые «летучие» эксперты – ученые, специализирующиеся в области гендерной проблематики и мер политики. Эти эксперты вели совместную работу с государственными служащими во всех ведомствах федерального правительства с целью разработки индивидуальных стратегий учета гендерного фактора в деятельности каждого сектора.

В 2001 году, во время своего президентства в ЕС, правительство Бельгии совместно с ЮНИФЕМ, Советом министров Северных стран и ОЭСР организовало конференцию на высшем уровне «Укрепление экономического и финансового управления за счет составления бюджета с учетом гендерного фактора». Результатом данной конференции, которая была примечательна тем, что на ней во главу угла была поставлена необходимость учета гендерной проблематики в бюджетной деятельности для выполнения целевых показателей Пекинской платформы действий, стало объявление 2015 года крайним сроком для внедрения практики составления бюджета с учетом гендерного фактора во всех странах-членах ЕС.

После завершения конференции правительством Бельгии был инициирован экспериментальный проект, направленный на изучение возможностей для внедрения практики составления бюджета с учетом гендерного фактора в сфере услуг, предоставляемых федеральным правительством Бельгии. Проект, срок реализации которого составил один год, стал частью более широкомасштабного проекта по учету гендерной проблематики в основных направлениях деятельности и состоял из трех фаз: 1) обучение, 2) проведение исследований с целью выработки мер и 3) распространение информации. В сущности, это была инициатива, реализация которой осуществлялась внутри правительства, поэтому, несмотря на всемерное участие ученых экспертов, в ней не наблюдалось взаимодействия с гражданским обществом.

Уже в 2003 году в Сенате Бельгии было представлено предложение о рассмотрении закона, предписывающего внедрение практики составления бюджета с учетом гендерного фактора в бюджетный процесс федерального правительства Бельгии.

Правовой мандат

Закон, принятый в январе 2007 года, внес изменения в закон 1996 года и стал известен как Акт об учете гендерной проблематики в основных направлениях деятельности. Его общей целью является обеспечение учета соображений гендерного равенства на каждом этапе процесса разработки мер политики во всех федеральных органах.

В законе предусмотрено юридическое обязательство по интеграции гендерного измерения в процесс подготовки бюджета. В частности, в законе

предписана необходимость составления «гендерной аннотации», в которой должны быть подробно указаны статьи бюджета, соответствующие деятельности по достижению равенства между мужчинами и женщинами.

Методология

В законе ответственность за разработку методологии составления бюджета с учетом гендерного фактора возложена на Институт равенства мужчин и женщин. Ниже представлены отдельные аспекты методологии ГОБ в Бельгии.

Классификация по признаку важности с точки зрения гендерной проблематики

Каждое министерство обязано сначала провести классификацию всех статей бюджета (в Бельгии для их обозначения используется термин «поступления») в соответствии со степенью их важности с точки зрения гендерной проблематики:

- в первую категорию входят те статьи бюджета, которые считаются не имеющими значения с точки зрения гендерной проблематики, а также расходы на внутренние функции;
- во вторую категорию входят отдельные мероприятия, способствующие продвижению равенства женщин и мужчин;
- в третью категорию входят те статьи бюджета, важность которых для гендерного измерения очевидна.

Согласно руководящим указаниям, в случае возникновения сомнений по поводу того, к какой категории относится та или иная статья расходов, ее следует отнести к третьей категории и подвергнуть процедуре оценки гендерного воздействия.

Пересмотр классификации

В отношении статей первой категории никаких действий предпринимать не требуется. Тем не менее, ожидается, что по мере накопления знаний некоторые статьи будут классифицированы повторно и отнесены к третьей категории, став таким образом субъектами гендерного анализа.

Гендерная аннотация

Гендерная аннотация должна быть подготовлена для каждого поступления второй категории. Это довольно простая таблица, которая играет роль механизма учета всех расходов, направленных на продвижение равных возможностей. В гендерной аннотации от каждого ведомства все расходы на продвижение равных возможностей должны быть указаны в одной таблице. Аннотация становится неотъемлемой частью общего бюджета. Она состоит из серии записей в пяти колонках таблицы, то есть ее формат соответствует стандартному формату бюджета.

Категория 2: Средства для действий, нацеленных на достижения равенства между женщинами и мужчинами				
Департамент	Программа	Мероприятие	Размещение средств	Бюджет (в тыс. евро)

Во вторую категорию входят те статьи бюджета, которые связаны с отдельными мероприятиями, способствующими достижению гендерного равенства. Среди них находятся меры по правовой защите интересов,

направленные на устранение ущерба от имевших место случаев дискриминации либо на устранение существующих ситуаций, связанных с причинением вреда. С большой долей вероятности такие меры являются частью стратегии обеспечения гендерного равенства, поэтому они легко поддаются определению.

Гендерный комментарий

Статьи третьей категории подлежат процедуре гендерно-чувствительного анализа (известной также как процедура оценки гендерного воздействия). Результаты анализа, который должен сочетать в себе элементы как качественных, так и количественных данных, должны быть обобщены в форме гендерного комментария. Статьи третьей категории - это такие статьи, которые имеют гендерное измерение и которые, соответственно, оказывают разное воздействие на мужчин и женщин. Таким образом, эти статьи обладают потенциалом для изменения баланса гендерного равенства.⁶³

Гендерный комментарий становится частью обоснования бюджета, которое необходимо для обоснования всех статей бюджета.

Управление и координация

В Бельгии за все аспекты подготовки и контроля бюджета отвечает Федеральная служба контроля бюджета и управления - ведомство, обособленное от Министерства финансов. На данное ведомство возложена задача по подготовке и распространению инструкций о методах реализации практики составления бюджета с учетом гендерного фактора. Упоминание о составлении бюджета с учетом гендерного фактора содержится в рабочем информационном письме данной службы. Кроме того, существует подробное информационное письмо конкретно о процессах, связанных с составлением бюджета с учетом гендерного фактора.

В каждом министерстве отдел по вопросам бюджета и управления несет ответственность за координацию деятельности соответствующих специалистов, в чьи рабочие обязанности входит проведение анализа гендерного комментария и сбор информации для гендерной аннотации.

Бюджетные циркуляры

Федеральная служба контроля бюджета и управления издает два циркуляра по вопросам составления бюджета с учетом гендерного фактора.

1. Циркуляр о подготовке бюджета

В этом циркуляре содержится полный спектр инструкций для министерств о бюджете и процессах его формирования, о фискальных и управленческих правилах, о формате представления заявок и о всех прочих вопросах, имеющих значение для подготовки бюджета.

В циркуляре о подготовке бюджета первое упоминание о составлении бюджета с учетом гендерного фактора относится к 2009 году. В нем говорилось о том, что все министерства должны определить программы, в которых будет применен подход к составлению бюджета, основанный на учете гендерного фактора. С тех пор объем информации в данном циркуляре ежегодно увеличивался, и в 2011 году в него было внесено разъяснение правовой основы составления бюджета с

⁶³ Институт равенства женщин и мужчин, 2011 год: Руководство по применению практики составления бюджета с учетом гендерного фактора в федеральном правительстве Бельгии.

учетом гендерного фактора, а также ссылка на новый циркуляр, специально призванный привлечь внимание к учету гендерного фактора при составлении бюджета.

2. Циркуляр о составлении бюджета с учетом гендерного фактора

Данный циркуляр впервые издан в 2010 году как часть руководства по подготовке бюджета на 2011 год. Он охватывает широкий диапазон вопросов, касающихся как правовой и политической основы учета гендерного фактора при составлении бюджета, так и процессов, которые надлежало реализовать каждому министерству.

В него включены следующие вопросы:

- разъяснение законодательства 2007 года, в котором основное внимание уделяется обеспечению учета гендерной проблематики в основных направлениях деятельности как способу достижения равенства мужчин и женщин во всех аспектах общественной жизни;
- конкретные положения закона, в том числе мандат на интеграцию гендерного измерения во все бюджетные процессы и на создание гендерной аннотации для всех статей бюджета, которые обладают потенциалом для достижения гендерного равенства;
- определение понятий «обеспечение учета гендерной проблематики в основных направлениях деятельности», «составление бюджета с учетом гендерного фактора», «гендерное измерение» и «анализ с точки зрения гендерной проблематики»;
- логическое обоснование и метод категоризации статей бюджета;
- подробные сведения о четырехшаговой процедуре, которую надлежит применять всем субъектам при составлении бюджета с учетом гендерного фактора.

Мониторинг и контроль

Закон 2007 года и разработанная методология создали предпосылки для интеграции категории гендера в системы бюджетного контроля. Это означает, что теперь финансовые инспекторы и аудиторский суд законодательно обязаны осуществлять мониторинг соблюдения правовых обязательств в части учета гендерного фактора при составлении бюджета.

Поскольку гендерные аннотации и гендерные комментарии интегрированы в стандартную бюджетную документацию, они являются объектами пристального внимания парламента и общественности. Таким образом, как парламент, так и общественность могут осуществлять мониторинг степени выполнения правительством своей обязанности по повышению чувствительности бюджета по отношению к гендерным вопросам. Чрезвычайно важен факт наличия возможности измерения динамики прогресса во времени.

Сбор данных

Закон примечателен тем, что он предписывает каждому министерству обеспечивать сбор и управление разукрупненными по половому признаку данными и в пределах своей компетенции устанавливать гендерные показатели.⁶⁴

Итак, особенностью Бельгии является специфичность законодательства в части описания способов реализации учета гендерного фактора при составлении бюджета и способов поддержки и мониторинга данного процесса со стороны действующих механизмов государственного управления. Важным аспектом данной практики в Бельгии является роль, отведенная Институту равенства женщин и мужчин в области разработки методологии и предоставления обучения, надзора и поддержки всем отраслевым министерствам.

В части использования бюджета для продвижения равенства, а также иных инициатив в поддержку обеспечения учета гендерной проблематики при составлении бюджета, главной особенностью ситуации, сложившейся в Бельгии, является тот факт, что количественная и качественная информация, содержащаяся в гендерных аннотациях и гендерных комментариях, становится частью официальной бюджетной документации. Таким образом, парламент и широкая общественность обладают возможностью узнавать, каким образом и в какой степени государственные средства используются для продвижения равенства, а бюджет становится объектом пристального внимания на предмет его соответствия указанной задаче и основой для информационно-пропагандистской деятельности, что способствует более качественному решению вопроса о подотчетности и прозрачности.

Особенности макрополитической ситуации в Бельгии привели к задержкам в практической реализации данного процесса. Институт воспользовался этими задержками, чтобы разработать и апробировать свою методологию, провести соответствующую подготовку кадров и создать механизмы взаимодействия и координации. Пройдет еще какое-то время, прежде чем мы сможем оценить данный процесс на предмет адекватности и релевантности гендерных знаний и результатов анализа, содержащихся в гендерных аннотациях и гендерных комментариях.

Данная инициатива - внутриправительственная, и в ее реализации гражданскому обществу не отводится никакой роли. В ней игнорируется принцип участия женщин (а также мужчин, когда это актуально), представляющих целевую аудиторию, - принцип, который является важным аспектом обеспечения учета гендерной проблематики в основных направлениях деятельности. Как было отмечено в других разделах настоящего Руководства, вовлечение групп гражданского общества, представляющих женщин, возможно, представляет даже большую важность в развивающихся странах, где доступ к участию в парламентских и административно-консультативных форумах может находиться на более низком уровне развития.

⁶⁴ Институт равенства женщин и мужчин, 2011 год: Руководство по применению практики составления бюджета с учетом гендерного фактора в федеральном правительстве Бельгии.

Когда в бюджетной документации Бельгии станут очевидными результаты анализа практики составления бюджета с учетом гендерного фактора, откроются возможности для их изучения, и это станет весомым аргументом в пользу более глубокого применения анализа. Кроме того, появится возможность провести оценку методологии и при необходимости выступить за принятие мер по ее совершенствованию. Существует вероятность того, что в ответ на усилия правительства гражданское общество займет активную позицию в области практики составления бюджета с учетом гендерного фактора, оценки ее эффективности в части продвижения гендерного равенства и лоббирования роли гражданского общества в государственной политике гендерного равенства.

2.3. Составление бюджета с учетом гендерного фактора в Южной Корее

Общие сведения

Со времени Второй мировой войны Корея отличается высокими темпами экономического роста и процесса реформирования бюджета. Самый последний раунд реформ состоит из четырех основных элементов:

- 1) внедрение в практику среднесрочных рамок расходов;
- 2) переход от практики составления бюджета по принципу «снизу-вверх» к практике составления бюджета по принципу «сверху-вниз»;
- 3) составление бюджета, ориентированного на эффективность;
- 4) цифровая система бухгалтерского учета бюджетных расходов.

Корея выбрала для себя программную структуру бюджета, которая подразумевает рационализацию системы классификации и наделение министерств большей свободой действий в части расходования средств. Практика составления бюджета, ориентированного на эффективность, была внедрена в 2003 году, и Министерство планирования и бюджета все еще находится в процессе определения показателей эффективности.

Всемирная конференция по проблемам женщин, состоявшаяся в Пекине в 1995 году, привела к принятию Кореей Рамочного акта о развитии женщин 1995 года, в котором указано, что целью мер политики в области прав женщин является: а) продвижение равенства мужчин и женщин, б) расширение масштабов участия женщин в жизни общества и в) повышение благосостояния женщин.

В 1998 году была сформирована Президентская комиссия по делам женщин, на смену которой в 2001 году пришло Министерство гендерного равенства. Координация мер политики в области гендерного равенства осуществлялась в рамках комплексного национального плана развития женщин: реализация первого базового плана мер политики в области прав женщин осуществлялась с 1997 по 2002 годы. В рамках второго плана, реализация которого осуществлялась с 2003 по 2007 годы, была введена система анализа гендерного воздействия.

В 2001 году НПО *WomenLink* провела гендерный анализ семи местных бюджетов правительства. Когда деятельность *WomenLink* привлекла значительный интерес, организация начала лоббировать внедрение практики составления бюджета с учетом гендерного фактора. В 2001 году женщины в

парламенте подняли данный вопрос, и Женская фракция Национального собрания Кореи приняла резолюцию, призывающую к обеспечению учета гендерного фактора при составлении бюджета.

Правовой мандат

Правовой мандат на требование составления бюджета с учетом гендерного фактора содержится в Акте о финансах 2006 года. В общей сложности четыре статьи регулируют составление бюджета с учетом гендерного фактора:

- Статья 16 гласит, что правительство должно проводить оценку воздействия государственных расходов на женщин и мужчин и что результаты должны быть отражены в национальном бюджете;

- В Статье 26 содержится указание отраслевым министерствам о подготовке доклада о ГОБ;

- В Статье 34 указывается, что доклад о ГОБ должен включаться в бюджетный законопроект, направляемый на рассмотрение в парламент;

- Статья 57 предписывает подготовку отчета о гендерном балансе, в котором должно быть указано, каким образом осуществляется корректировка выявленных гендерных дисбалансов.

Закон гласит, что министерствам надлежит начать подготовку докладов о гендерно-чувствительном бюджете с 2010 года. Он также гласит, что, начиная с 2011 года, Министерству планирования и бюджета надлежит подготавливать доклад о доходной части гендерно-чувствительного бюджета.

Методология

Задача по проведению исследований и определению оптимальных для корейских условий инструментов и методологии были возложены на Корейский институт развития женщин (KWDI). Инструмент для подготовки доклада о гендерно-чувствительном бюджете на тот момент уже был определен законодательно. Задача заключалась в том, чтобы разработать формат.

Инструменты должны были соответствовать организационной структуре бюджета, которая была реформирована в ходе Четвертой великой фискальной реформы. Это означало необходимость изыскания способа для включения гендерных факторов в среднесрочные рамки расходов (т.е. в формат программного формирования бюджета) и поиска схемы управления эффективностью.

Корейским институтом развития женщин (KWDI) был инициирован широкомасштабный, динамичный процесс приобретения знаний путем формирования ряда проектных коллективов, уделявших основное внимание различным аспектам исследовательской работы, разработки аналитических инструментов, разработки концепции, изучения передовой международной практики, организации симпозиумов, заграничных научных командировок и работы Форума по вопросам гендерно-чувствительного бюджета, в котором принимали участие чиновники из министерств и ведомств, ученые, журналисты и группы гражданского общества, а также работы интернет-сайта *Gender Budget Net*, предназначенного для обмена научно-практической информацией.

В период с апреля по октябрь 2008 года был реализован экспериментальный проект, основная цель которого заключалась в апробировании процедуры доклада о гендерно-чувствительном бюджете.

Доклад о гендерно-чувствительном бюджете

Основное внимание в работе Корейского института развития женщин (KWDI) уделялось формату этого доклада. Корейский институт развития женщин изучил, каким образом этот инструмент применяется в других странах, таких как Швеция, Франция, Бельгия и Андалусия. Главная сложность заключалась в том, чтобы разделить виды бюджетной деятельности. Следует ли делать акцент исключительно на бюджетной деятельности, направленной на женщин и на продвижение гендерного равенства, или на традиционных проектах тоже?

Доклад о гендерно-чувствительном бюджете состоит из двух частей. Первая часть касается деятельности министерства и, в частности, целей министерства в области обеспечения гендерного равенства, а также положения дел в сфере составления бюджета с учетом гендерного фактора. Вторая часть представляет собой таблицу, в которой указаны бюджетные мероприятия и проведен анализ.

Классификация

В конечном итоге было принято решение о принятии двух классификаций:

1. мероприятия, конкретно направленные на женщин и на улучшение ситуации в сфере гендерного равенства;
2. все остальные, традиционные бюджетные мероприятия.

Первая категория

В отношении мероприятий первой категории применяется следующий подход:

- калькуляция суммарной стоимости таких проектов;
- калькуляция стоимости таких проектов в процентном выражении от общей стоимости всех проектов;
- определение приоритетов для таких проектов и их оценка на предмет выполнения целевых показателей;
- при проведении таких оценок необходимо принимать во внимание потребности целевых групп;
- рекомендация о внесении корректировок в бюджет с целью обеспечения более полного выполнения целевых показателей проектов;
- среди рекомендаций может быть рекомендация о целесообразности новых проектов.

Вторая категория

В части традиционной бюджетной деятельности руководящие указания по разработке доклада о гендерно-чувствительном бюджете предписывают:

- разукрупненную по гендерному признаку разбивку бенефициаров;
- анализ гендерного разрыва среди бенефициаров;
- определение гендерного равенства как цели;
- внесение всех результатов анализа в разрабатываемый бюджет.

Эксперимент 2009 года по составлению бюджета с учетом гендерного фактора

В рамках первой категории участие принял пятьдесят один проект. Они соответствовали структуре третьего базового плана обеспечения гендерного равенства. Для экспериментальной программы Министерством гендерного равенства был осуществлен отбор шестидесяти семи традиционных проектов. Пятьдесят пять из них представили свой бюджет, однако только в сорока пяти случаях был представлен доклад о гендерно-чувствительном бюджете.

Управление и координация

Задача по управлению законодательно возложена на Министерство планирования и бюджета. Тем не менее, Министерство гендерного равенства тоже взяло на себя ряд задач, например, задачу по осуществлению отбора целевых проектов, по выработке руководящих указаний и форматов предоставления помощи ведомственным министерствам по результатам проведения обзора докладов о гендерно-чувствительном бюджете, подготавливаемых каждым министерством.

Усилиями обоих министерств сформирована Рабочая группа по составлению бюджета с учетом гендерного фактора. Ее сопредседателями являются руководители по социальному бюджету из Министерства планирования и финансов и директор по вопросам женской политики из Министерства гендерного равенства. Рабочая группа состоит из глав отделов ряда министерств, а также из исследователей Корейского института развития женщин (KWDI), Корейского института содействия и образования в области гендерного равенства (это организация по обучению государственных служащих вопросам гендерного равенства), Корейского института развития и Корейского института государственных финансов.

Итак, корейская практика составления бюджета с учетом гендерного фактора все еще находится на раннем этапе своего развития, и давать ей оценку пока еще преждевременно. Однако лица, имевшие возможность близко ознакомиться с данным процессом, сделали некоторые наблюдения.

Одно из опасений заключается в том, что если в методологию не вносить изменений и не развивать ее, то это будет способствовать институционализации процесса в качестве рутинной и шаблонной процедуры. Тогда вместо функции преобразования процесса составления бюджета она станет выполнять вспомогательную функцию, как один из нескольких методов анализа.

Доклады о гендерно-чувствительном бюджете не включены в ту часть бюджетной документации, которая обсуждается в Национальном собрании. Это может означать наличие меньших возможностей для изучения и обсуждения этих вопросов парламентом и общественностью.

Существует опасение, связанное с тем, что из восьми тысяч бюджетных мероприятий, из которых состоит весь бюджет, в первом раунде только сто двадцать восемь были проанализированы с учетом гендерной проблематики. Следует отметить, что Корея переходит на программу организации бюджета, при которой общее количество статей бюджета подвергнется значительному сокращению.

Новая цифровая система бухгалтерии (*Dbrain*) неспособна вести учет очень мелких бюджетных статей. А проекты по обеспечению гендерного равенства, как, например, те, которые предусмотрены третьим базовым планом, как правило, являются проектами с малой денежной стоимостью. Данные проекты учитываются в так называемых детализированных бюджетах, в которых также ведется учет целого ряда проектов с намного большей суммарной денежной стоимостью. Поэтому, когда в системе бухучета *Dbrain* делается запрос на калькуляцию объема финансирования проектов по достижению гендерного равенства, система находит все детализированные бюджеты, среди которых имеются проекты с гендерным компонентом, и суммирует их. В результате мы получаем неверную, завышенную цифру.

Перечень стран, обязанных вместе с национальным бюджетом представлять доклад о гендерно-чувствительном бюджете

Франция	Швеция	Норвегия	Австралия
Германия (Берлин)	Бельгия	Австрия	Испания (Андалусия)
Норвегия	Австралия	Филипины	Индия
Малайзия	Марокко	Непал	Пакистан

ГЛАВА 7. ГЕНДЕРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ НА РАЗНЫХ УРОВНЯХ

В данной главе будут рассмотрены разные уровни организации бюджета. Мы также проанализируем инициативы, реализованные на разных уровнях, и возможности, которые они предлагают. В общем и целом, на практике существуют **четыре уровня организации бюджета**:

- 1) уровень центрального правительства;
- 2) уровень отрасли/департамента;
- 3) уровень региональных/местных органов власти;
- 4) программный уровень.

Существует **два этапа** бюджетирования – **формулирование и исполнение** бюджета.

Обычно государственный бюджет является основным планом государства на весь год, имеющий силу закона после его утверждения на правительственном уровне. Именно государственный бюджет является главным средством перераспределения всех государственных доходов. Бюджет играет роль перераспределения доходов между различными отраслями и регионами страны. Другими словами, мы связываем работу по ГОБ с процессом **формулирования** бюджета.

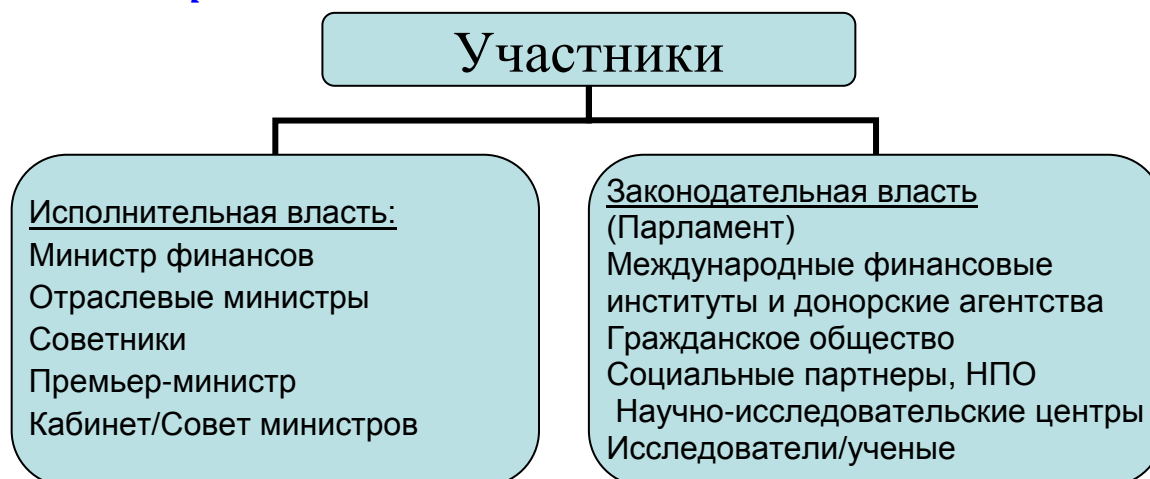
Но в том случае, когда бюджет реализуется на практике (этап **исполнения**), с точки зрения обеспечения прозрачности и ответственности за исполнение бюджета, очень важно, чтобы он был реализован в соответствии с принятыми решениями, и были максимально выполнены задачи проводимой политики за счет эффективного и качественного управления бюджетными средствами. Однако, в процессе фактического освоения бюджетных выплат возможны отклонения от прогнозируемых расходов. Отдельные изменения в бюджете могут быть вызваны непредвиденными и непредсказуемыми факторами, поэтому для ГОБ важно, чтобы процесс принятия решений (то есть какие именно принимаются решения, кем и в какой форме) был открытым и прозрачным, должным образом согласованным и задокументированным.

НА ПОЛЯХ: Возможности для достижения гендерного равенства есть и на этапе формулирования, и на этапе исполнения бюджета

И на этапе формулирования и на этапе исполнения бюджета существуют возможности для внедрения практики гендерного бюджетирования. В бюджетном процессе принимают участие различные субъекты с разной степенью влияния и власти, чьи полномочия и предпочтения отражаются в бюджетных решениях. Вместе с тем на их мнение могут оказывать влияние альтернативные решения, причем это справедливо и для исполнительной власти, и для законодательных органов, и для администрации; они также могут влиять друг на друга. Помимо этого целый ряд субъектов гражданского общества, включая социальных

партнеров, научно-исследовательские центры, НПО (в том числе те, которые занимаются вопросами гендерного равенства), ученые, могут оказывать свое влияние на разных этапах формулирования и исполнения бюджета.

1. Уровень центрального правительства: участники процесса бюджетирования



1.1. Исполнительная власть

На этом уровне принимаются критически важные политические бюджетные решения, которые определяют композицию бюджета в плане расходов и доходов. **В рамках исполнительной власти** на данном этапе ключевым игроком является **Министерство финансов**, отвечающее за разработку годовых и среднесрочных макроэкономических прогнозов, а также фискальных прогнозов по государственным доходам, расходам, общему балансу, финансированию и государственному дебиту. В самом начале этой работы прогнозами и аналитикой занимается ограниченная группа людей. Однако в зависимости от страны, действующего законодательства, нормативно-правового регулирования, традиций, и в определенной степени от методов и режима работы различных структур все эти аспекты будут варьировать между собой. Например, Кабинет/Совет министров может не играть никакой роли в принимаемых решениях, и бюджет ему представляется непосредственно перед передачей на рассмотрение в парламент. В качестве линейных (профильных) министров они оказывают влияние на общую конфигурацию бюджета, однако степень их влияния будет зависеть от макроэкономических и других макро вопросов. Премьер-министр принимает непосредственное участие в принятии наиболее важных решений, но опять-таки эта практика будет отличаться в зависимости от страны. Роль линейных министров в формулировании бюджета заключается в подготовке предложений в соответствии с «потолком» (максимальным предельным значением), определенным Министерством финансов. В своих предложениях они описывают планы по расходам наряду с основными программами, с учетом любых новых инициатив. Что касается их полномочий в отношении бюджетов собственных департаментов, то они ограничены не только положениями

государственной политики, но и «потолком», установленным министерством финансов.

1.2. Законодательная власть/Парламент

В разных странах Парламент играет разную роль в отношении бюджета, но в большинстве случаев от него требуется провести голосование по закону о бюджете и с этой целью ему предоставляется возможность обсудить содержание бюджета. Период обсуждения – это время возможностей изучить бюджет, дать оценку его соответствия проводимой государственной политике, проанализировать корректность допущений, лежащих в основе бюджета, а также заслушать отчеты министра финансов и правительства о бюджетных решениях.

Парламент может влиять на отдельные аспекты бюджета или на стратегическую ориентированность бюджета, но, в целом, эта функция довольно ограничена. Степень влияния будет зависеть от общественного мнения и готовности парламентариев реагировать на него. Она также будет зависеть от усилий общественности по проведению лоббирования среди парламентариев в целях осуществления изменений по вопросам, которые их беспокоят.

У парламента есть две основные возможности, когда он может потребовать от правительства отчета за общую ориентированность бюджета и результативность его исполнения. 1). Предварительная проверка: включает анализ предложений по доходам и расходам, сделанных правительством на законодательном этапе бюджетного процесса (основное внимание уделяется стратегическому направлению бюджета). 2). Ретроспективная проверка, которая включает анализ реализации бюджета на основе результатов аудита (основная задача – определить, был ли законодательно утвержденный бюджет должным образом реализован и насколько эффективно были израсходованы средства). Подходы к финансовой ответственности отличаются в отношении баланса между этими двумя видами проверок. Законодательные органы в одних странах играют очень большую роль в предварительной проверке представленного бюджета и не придают большого значения ретроспективной проверке. Парламенты отдельных стран, которые не имеют полномочий вносить изменения в бюджет, сосредотачивают свое внимание именно на ретроспективной оценке государственных расходов Комитета по контролю над расходованием государственных средств.

Вставка 1. Некоторые важные вопросы для понимания бюджетного процесса	
Как распределяются полномочия в отношении бюджетирования между исполнительной и законодательной ветвями власти?	законодательная власть вносит предложения по расходам, имеет полномочия вносить поправки, проводит одно голосование – общее голосование по расходам исполнительная власть имеет полномочия ограничивать расходы ниже норм ассигнований
Как распределены полномочия в отношении бюджетирования в рамках исполнительной власти?	число задействованных ведомств; кто и что делает? программа проведения переговоров по бюджету; как она определяется? структура переговоров; кто обладает правом вето?
Как финансируется деятельность?	счета доходов заемные средства

	внебюджетные механизмы многокомпонентные фонды фонды на непредвиденные расходы специальные фонды
Есть ли максимальные предельные значения, установленные законодательно, в отношении:	расходов? дефицита? заемных средств? переноса неизрасходованных средств на следующий год?
Целевые назначения?	Специальные или залоговые фонды, конституционные или правовые обязательства по конкретным государственным услугам (образование, здравоохранение)

1.3. Гражданское общество

Гражданское общество выступает движущей силой в работе по гендерным бюджетам в Европе. Согласно одной теории, идея гендерных бюджетов родилась в результате реализации практических политических мероприятий феминистского движения в мире (Шарп и Брумхил, 2002). В своей работе, направленной на то, чтобы правительства несли ответственность за выполнение обязательств по достижению гендерного равенства, группы гражданского общества занимались продвижением ГОБ в качестве способа влияния на макроэкономическую политику с учетом гендерных факторов. Неадекватная реализация внедрения гендерных подходов в бюджетирование стала причиной разочарования среди многих сторонников и активистов этого движения, которые считают, что ГОБ обладает потенциалом для проведения анализа, результаты которого могут обеспечить обязательную реализацию изменений. Выступая в качестве связующего звена между принимаемыми политическими решениями и тратой средств, ГОБ, которое предусматривает именно отслеживание освоения денежных средств, может выявить слабые места политики по достижению гендерного равенства в тех случаях, когда она не обеспечена необходимыми ресурсами.

В самых первых работах по ГОБ авторы рассматривают широкий ряд игроков, участвующих в инициативах по гендерным бюджетам в мире. Наиболее эффективной и влиятельной работа по ГОБ оказывалась тогда, когда представители гражданского общества работали не только «вне» правительства, но и «внутри» него. Во многих ситуациях наблюдалось очень тесное сотрудничество между этими двумя группами игроков, с последующим обменом опытом и знаниями. В других случаях работа групп гражданского общества «вне» администрации способствовала активизации работы «внутри» государственных структур, и при этом они сохраняли свой независимый статус в качестве наблюдателей и критиков.

Значительную роль сыграли и ученые, как в качестве членов групп гражданского общества, так и в качестве индивидуальных экспертов. Они оказывали содействие в разработке методов анализа, а также обеспечивали необходимую экспертную поддержку и консультирование руководителей. Роль ученых была особенно заметной в Италии, где группы гражданского общества не настолько сильны как в других странах Европы. В Италии практика гендерного бюджетирования была внедрена по итогам работы международного семинара, проведенного в Риме и организованного двумя учеными при финансовой поддержке Специальной комиссии по обеспечению равных возможностей.

Поскольку в Италии большая часть работы по ГОБ проводится среди государственных органов, ученые принимают участие в качестве экспертов-консультантов для выполнения анализа и содействия при интерпретации полученных результатов.

Рассматривая в перспективе вопросы развития и расширения практики гендерного бюджетирования исследователи, практики и активисты гражданского общества признают необходимость более глубокого понимания процесса формулирования национальных бюджетов для обеспечения более эффективного взаимодействия с лицами, отвечающим за формулирование бюджетов, и участия в вопросах, касающихся бюджетов. И если общая информация об установленных процедурах, связанных с ежегодными бюджетами, доступна, то **в отношении информированности и знаний технических формальностей по бюджетам существует определенный пробел**. Ключевой аспект формирования бюджета связан с политическими решениями, принимаемыми правительством. Гражданское общество играет определенную роль в работе по оказанию влияния на эти решения, чтобы обеспечить более эффективное продвижение гендерного равенства. Однако в отношении рутинной работы по ассигнованию средств необходимо обеспечить более высокую степень прозрачности. Государственные служащие могут получить огромную пользу от знаний и опыта по гендерным вопросам, которыми располагает гражданское общество, и при этом равноценно полезным для всех будет более тесное взаимодействие между гражданским обществом и государственными служащими, которое будет содействовать расширению внедрения практики ГОБ.

НА ПОЛЯХ: В отношении рутинной работы по ассигнованию средств необходимо обеспечить более высокую степень прозрачности.

Функции гражданского общества многочисленны и включают следующие:

- информирование об основных принципах ГОБ,
- демонстрирование аналитических инструментов,
- инициативы по общественному просвещению,
- осуществление лоббирования по отдельным конкретным аспектам бюджета;
- проведение работы по расчету расходов,
- услуги по обучению и консультированию государственных чиновников;
- разработка инструментов и пособий,
- разработка альтернативных отчетов и осуществление других мероприятий по мониторингу.

Работа с парламентариями - ключевой компонент мероприятий по образованию и повышению уровня информированности, проводимых группами гражданского общества. Сама природа бюджетных процессов, где за них отвечает один государственный департамент и один министр, а решения принимаются ограниченным кругом людей, не позволяет парламентариям, особенно из оппозиционного блока, оказывать на какого-либо существенного влияния. Поэтому в большинстве случаев они с энтузиазмом изучают возможные способы

эффективных интервенций в целях оспаривания принятых решений, представления новых аналитических данных, обеспечения прозрачности и продвижения интересов общества. Многие парламентарии европейских стран – практически во всех государствах-членах Европейского Союза – принимали участие в различных практических семинарах, организованных и проведенных членами групп гражданского общества.

ОСНОВНЫЕ ШАГИ ПОДГОТОВКИ БЮДЖЕТА

Определение макроэкономической структуры, включая ожидаемые доходы, глобальный уровень расходов, уровень дефицита.

Ассигнование общих расходов по линейным министерствам.

Разработка проекта бюджетного циркуляра с инструкциями для линейных министерств, с указанием ориентировочного совокупного максимального предельного значения расходов для каждого министерства, того как подготовить собственную бюджетную смету, отвечающую макроэкономическим задачам.

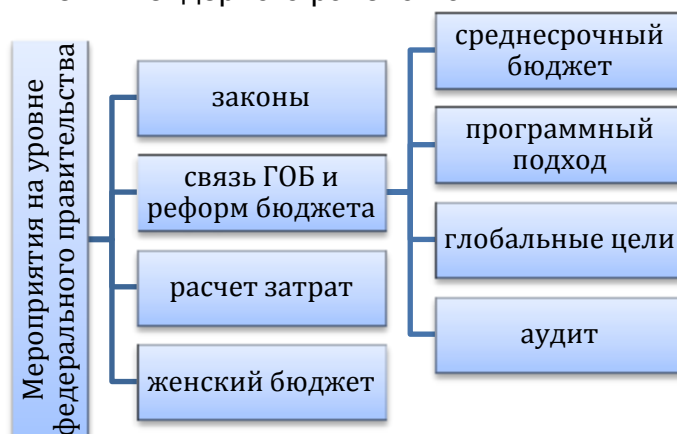
Представление линейными министерствами своих предложений в бюджетный департамент. После получения предложений сотрудники бюджетного департамента должны иметь необходимый потенциал для проверки расчета затрат по существующим и любым новым политическим предложениям.

Проведение переговоров, обычно на официальном и затем двустороннем или коллективном министерском уровне, в результате которых стороны должны прийти к соглашению.

Утверждение предложений Кабинетом министром для включения в бюджет, который будет передан на утверждение в парламент.

2. Мероприятия по гендерным бюджетам на уровне центрального правительства

Целью ГОБ является внедрение гендерных подходов в национальные бюджеты. Это означает осуществление сбора государственных доходов и распределение государственных средств таким образом, чтобы обеспечить содействие достижения гендерного равенства.



Возможные мероприятия по инициированию и поддержке гендерного бюджетирования на этом уровне включают:

- принятие законодательных актов о гендерном бюджетировании;

- обеспечение взаимосвязи гендерного бюджетирования с процессами бюджетного реформирования:
 - учет гендерных подходов в структуре среднесрочных расходов;
 - обеспечение учета гендерных подходов в рамках бюджета, основанного на программном подходе;
 - определение целей по достижению гендерного равенства на глобальном уровне задач, связанных с бюджетами;
 - назначение независимого органа по аудиту для проверки хода работы по выполнению задач в области гендерного равенства в соответствии с другими параметрами бюджетного контроля;
- работа по расчету затрат;
- создание «женского» бюджета.

2.1. Принятие законодательной базы о гендерном бюджетировании

Принятие законодательной базы о гендерном бюджетировании осуществляется рядом правительств. В одних странах, например в Австрии и Бельгии, практика гендерного бюджетирования была внедрена в стандартные операции и механизмы контроля, используемые в бюджетном процессе. В других государствах, законодательные и нормативные акты принимались в отношении отдельных аспектов работы по учету гендерных факторов. Например, в Канаде, гендерный анализ должен применяться ко всем процессам, связанным с разработкой политики, включая бюджет. В Великобритании, Северной Ирландии и Испании действует законодательное требование по проведению гендерной оценки воздействия на равенство проекта бюджета. В других государствах действует требование прилагать к бюджетной документации отчет о том, как решается вопрос достижения гендерного равенства посредством данного бюджета.

Когда дело касается законодательства, степень приверженности данному подходу, а также потенциал для эффективной последующей реализации будет зависеть от специфики законодательства. Примерами специфики законодательства могут быть следующие:

- элементы операционной основы, определяющей надзорные обязанности и аспекты, связанные с ответственностью, мониторингом и аудитами;
- детализация конкретной методологии;
- обеспечение систем сбора и управления данными, приведенными в соответствие с практикой внедрения гендерных подходов;
- обеспечение скрупулезной проверки мер по сбору государственных доходов на предмет учета гендерного распределения;

- требование о подготовке ежегодного отчета о достигнутом прогрессе и его включении в пакет официальных бюджетных документов.

Вставка 2. Законодательные инициативы в Испании: гендерный бюджет и гендерная статистика

Несмотря на существование определенной законодательной базы по гендерным бюджетам в Испании, она еще недостаточно развита. Статья 15 Конституционного акта, относящаяся к марту 2007г., в которой рассматриваются эффективные меры по достижению гендерного равенства, гласит, что правительства должны активно интегрировать принцип равенства в работу по утверждению и реализации законодательства, и определению государственной бюджетной политики во всех сферах жизни, а также, в целом, во всю осуществляемую деятельность. В отдельном распоряжении (апрель 2007г.), содержащем правила подготовки генерального государственного бюджета на 2008г., говорится, что в функции Комитета по программному анализу входит «анализ воздействия программ расходов в области гендерного равенства». Однако для полноценной реализации необходимо ввести в действие более четкие нормы правового регулирования.

Наиболее полно законодательная база сформулирована в приказе по утверждению «Плана достижения гендерного равенства» (Приказ APU/526/2005) Совета министров в марте 2005 года. Меры, предусмотренные в этом документе, включают меры в отношении статистических и информационных систем в целях оказания содействия и помощи в использовании положений политики по достижению гендерного равенства в области фискальной и бюджетной политики. В нем также предусмотрены новые индикаторы данных с разбивкой по полу для бюджетных программ; дается информация по анализу и использованию гендерного компонента в стандартных моделях расчетов по налогам, сборам и оплате за государственные услуги и, что важно, информация по анализу статистических данных для определения индикаторов, которые должны быть представлены с разбивкой по полу.

По рекомендации Женского института, Комиссии по статистике, созданной Министерством по социальным делам, внедрению гендерных подходов было уделено первоочередное внимание и в ходе выполнения этой работы удалось добиться успеха в повышении общего уровня информированности по этому вопросу. На основе этой инициативы Наблюдательный комитет по гендерным вопросам принял решение о создании новой группы по статистике, которая должна изучать проблему общей модификации текущих статистических данных, а не просто вопросы разбивки статистических данных по полу. Потенциально это очень важный шаг вперед, поскольку признается вся сложность систем данных для адекватного выявления гендерных аспектов.

2.2. Обеспечение взаимосвязи гендерного бюджетирования и процессов бюджетного реформирования

В настоящее время в разных государствах правительствами проводится работа по реформированию бюджетных процессов, в попытке перейти в той или иной степени к бюджетированию, ориентированному на результаты. По мере модернизации систем и процессов и интегрирования новых массивов данных в новые модели, появляются возможности для внедрения гендерных подходов и учета гендерных факторов. Например, в Австрии и Южной Корее гендерное бюджетирование было внедрено параллельно с реализацией более широкомасштабных мер по реформированию бюджетной сферы.

Еще один пример можно привести из опыта Мюнхена, где в 2006 году начали работу по изучению возможностей эффективного использования данных об услугах в бюджетном планировании. Она ведется в рамках контекста осуществления новой реформы государственного управления и новой системы муниципального бухгалтерского учета. С самого начала неукоснительно

выполняется обязательство по интеграции гендерных подходов и гендерного бюджетирования в данный процесс, для того чтобы они стали его неотъемлемой частью. В рамках проводимых программ обучения основное внимание уделяется анализу целевой группы, оценке и интерпретации статистических данных и результатов социологических опросов, а также формированию индикаторов результативности. При этом гендерные факторы должны быть учтены во всех этих тематических областях.

2.3. Методика расчета расходов

Методика расчета расходов является очень полезным инструментом во время работы по подготовке бюджета, а также при определении насколько адекватными являются бюджетные ассигнования для выполнения задач, предусмотренных в отдельных бюджетных статьях. Данный инструмент может быть представлен в разных вариантах. Например, в ситуации, когда известно, что X людей получило услугу через определенную бюджетную статью, и если население выросло на Y%, а стоимость услуги увеличилась на Z%, то это будет относительно простым упражнением, чтобы определить, на что следует направлять бюджетные средства, чтобы продолжить оказание этой услуги.

Использование методики расчета затрат в контексте решения задачи по достижению равенства требует более сложной аналитической основы. Например, когда речь идет о расчете затрат на адекватную борьбу с семейно-бытовым насилием, предоставление мужчинам возможностей пользоваться услугами по обследованию на выявление онкологических заболеваний, на обеспечение доступного образования для всех, то во всех этих случаях при расчете затрат потребуется значительно больше информации и сведений. В контексте работы по развитию в зарубежных странах, в качестве примера можно привести расчет затрат на достижение Целей развития тысячелетия (ЦРТ), и предоставление услуг лицам, находящимся в группах риска по ВИЧ и СПИДу, а также удовлетворение насущных потребностей и нужд перемещенных народов.

В Европе расчеты затрат делались группами гражданского общества, а результаты использовались в качестве инструментов информационно-пропагандистской деятельности. Очень часто расчет затрат формирует основу традиционного способа реагирования на бюджет со стороны организаций социальных партнеров и других групп гражданского общества. Приведение к единому стандарту и корреляция видов информации, используемой разными заинтересованными сторонами, может оказаться довольно сложной работой. Важно задействовать широкий ряд экспертов, чтобы обеспечить достоверность полученной информации при работе с государственными департаментами.

2.4. «Женские» бюджеты

На протяжении 1980-х и 1990-х гг. «женские» бюджеты готовились на разных уровнях государственной власти в Австралии и представляют собой первые гендерные бюджетные инициативы, осуществленные на практике. В последующем данная модель бюджетов использовалась во многих странах мира. Например, во Франции этот бюджет был введен в практику в 2000 году и представляет собой приложение к годовому бюджету с анализом его воздействия

на мужчин и женщин. В Бельгии используется «Гендерная записка», которая согласно новому законодательству является формой «женского» бюджета. Все они отличаются между собой не только форматом, но и степенью детализации и используемыми источниками данных.

За предоставление информации на отраслевом уровне отвечают государственные департаменты. И здесь у них есть возможность изучить свой потенциал и построить работу таким образом, чтобы обеспечить учет гендерных факторов в рамках всей системы. Привлечение подчиненных ведомств к работе по оценке воздействия бюджета позволяет получить более точную картину по достигнутым итогам и результатам, а также содействует расширению общесистемной практики участия соответствующих структур.

В инструменте №4 в подходе «Инструменты Секретариата Содружества наций» (параграф 4 главы 5) дается определение категориям, имеющим отношение к гендерным вопросам, которые должны быть доступны для информации в рамках бюджетных статей соответствующих министерств. В отчетах, предоставляемых в ООН, о прогрессе в выполнении задач, поставленных в Пекинской платформе действий, регулярно перечисляются все мероприятия, осуществляемые правительством в интересах женщин. Идентификация источника финансирования этой работы также полезно для определения насколько гарантированным и постоянным является такое финансирование. Многие программы, нацеленные на женщин, финансируются из средств ЕС, предоставление которых может быть ограничено временными рамками.

Цель работы должна заключаться в повышении качества анализа из года в год, что будет обязательно включать получение отзывов от бенефициариев, и проведение анализа независимыми экспертами и адвокатами по вопросам равенства.

3. Гендерное бюджетирование на уровне отрасли/департамента

3.1. Работа по внедрению гендерных подходов

Именно на данном уровне будет осуществляться большая часть работы по внедрению ГОБ; на нижеследующем этапе принимаются политические бюджетные решения, а на предшествующем этапе проще всего выполнять гендерный анализ расходов. Это важнейшее связующее звено всей работы по ГОБ, т.к. ответственность и полномочия предусмотрены в обоих направлениях. Именно на этом уровне можно оказывать влияние на решения по годовому бюджету, которые принимаются Департаментом финансов. Государственные департаменты осуществляют надзор за деятельностью подведомственных структур и, соответственно, имеют возможности инициировать, оказывать поддержку и координировать работу по ГОБ в рамках своих полномочий на освоение выделенных средств.

Основная часть работы по ГОБ осуществляется на программном уровне или на уровне региональных органов власти, часто в рамках учреждений, подведомственных государственным департаментам. Результаты и выводы по итогам данных пилотных инициатив необходимо передавать вверх по инстанции в

целях осуществления изменений на системном уровне. Если государственные департаменты не обладают необходимым потенциалом для работы над полученными результатами, если нет действующих систем, и если они не могут обеспечить поддержку нижестоящих структур, то существует риск, что работа по ГОБ не проводится дальше программного этапа.

Работа на данном уровне (если нужно обеспечить ее устойчивость и непрерывность) должна быть сосредоточена на изменениях в организационном развитии с точки зрения актуализации гендерной проблематики в работе департамента. Как описывается в нашем Руководстве, это означает анализ и изучение систем и процессов, ролей и обязанностей, проблем с данными и требованиями к ним, реализации задач по гендерному равенству на практике на национальном уровне, формирования теоретической базы по гендерным вопросам и потенциала – т.е. всей инфраструктуры, необходимой для интеграции ГОБ.

3.2. Гендерный аудит

Для начала целесообразно сделать оценку степени готовности по гендерной проблематике персонала и действующих систем. Ведомственный гендерный аудит позволит определить направления работы, а также повысить общий уровень информированности по гендерным вопросам. Целесообразно начать с изучения трансформации государственной политики по гендерному равенству в реальные действия на уровне департамента:

- Сформулирована ли политика в плане задач на данном уровне?
- Предусмотрены ли цели в поставленных задачах?
- Осуществляется ли мониторинг прогресса?
- Осуществляется ли информирование по вопросам проводимой политики в департаментах?
- Каким образом происходит информирование о политике ведомственных структур?
- Какие действуют механизмы для обеспечения релевантности национальной политики по гендерному равенству?

Вставка 3. Сетевой подход, используемый в Сиене(Италия) в рамках гендерного аудита (в ГОБ)

Это одна из первых работ по гендерным аудитам (термин «гендерный аудит» используется в Италии, когда речь идет о гендерном бюджетировании) в Европе с участием небольших административно-территориальных образований. В ней приняли участие восемь коммун (коммуна – наименьшая административно-территориальная единица в Италии, административный округ). Данная инициатива была «внутренней» инициативой правительства, т.е. гражданское общество не принимало в ней участия, которой руководили три ученых-эксперта.

Методология, аналогичная ранее выполненным гендерным аудитам, включала следующее:

- 1) разработка перечня количественных и качественных индикаторов для оценки степени справедливости и эффективности с точки зрения гендерной проблематики;
- 2) сравнение индикаторов с базовыми показателями;
- 3) анализ понесенных расходов при выявлении признаков неудовлетворительных показателей результативности.

Наибольший интерес в данном примере представляет использованный сетевой подход. Объединение сообществ в рамках данной работы было попыткой решить отдельные проблемы, возникшие в ходе реализации предыдущих проектов по гендерным аудитам. Рабочая группа, в

состав которой вошло по одному представителю от каждого округа, и руководимая экспертами, организовала и провела пять совещаний. Каждое совещание было привязано к определенной теме; эксперты предложили в качестве основных тем сочетание служебных и семейных обязанностей (одно по вопросам обеспечения ухода за детьми и одно по обеспечению ухода за престарелыми) и расширение прав и возможностей в гендерных вопросах; а руководители административных округов добавили в качестве темы вопросы иммиграции.

Эти сессии оказались очень ценными для повышения уровня информированности и формирования базы знаний по гендерным вопросам. Также на каждом совещании участникам давали анкеты, позволяющие получить количественные и качественные сведения о местных услугах, которые они возвращали на следующем совещании. Наиболее важной частью работы было проведение сравнительного анализа, на основе информации, полученной от всех округов. Ключевым аспектом было определение потенциала по разработке местного базового показателя для измерения эффективности деятельности местных администраций. Эксперты отметили необходимость реализации других проектов для изучения национального или международного базового показателя, хотя значение и важность местного показателя намного выше. Например, отслеживание тенденции о процентном показателе детей, получивших местожительство в округах, будет более важным для руководителей, чем знание показателей эффективности деятельности в этой области.

Кроме того, результаты сравнительного анализа также способствуют разработке проверочных листов по качеству оказываемых услуг. Например, если в одном округе оказывается услуга, которая не предоставляется в другом округе, то в таком случае необходимо получить объяснение по данному факту, что предполагает более высокую степень прозрачности в мотивировке выбора, который делается администрациями. В экспертных материалах по теме иммиграции эксперты использовали результаты самых последних исследований, согласно которым, в общем, женщины-иммигранты делятся на две категории и следовательно имеют разные потребности. Для одной группы основная потребность заключалась в необходимости интегрироваться в принимающее общество, в то время как для второй группы было важно сохранить связь с семьей, оставшейся на родине, и отложить как можно больше сбережений. Благодаря имеющейся информации руководители разработали решения, послужившие основой базовой программы для решения данного вопроса.

Сложности подхода: а) плохой доступ к данным, привязанным к местным условиям; б) национальные статистические данные не содержат сведений на микро уровне; в) качество региональных данных.

3.3. Обеспечения соответствия между проводимой политикой и расходами

В рамках процесса аудита целесообразно изучить отношения между решениями, связанными с бюджетом, и решениями, связанными с политикой. В данной публикации уже говорилось, что ГОБ нередко воспринимается как способ ликвидировать разрыв, существующий между данными областями, в целях обеспечения соответствия ассигнования средств задачам, предусмотренным в политике, и их достаточности для реализации программ. Вовлечение персонала, отвечающего за выполнение политики и оказание услуг, в решения, принимаемые по ассигнованию средств, является частью процесса внедрения гендерных подходов.

4. Гендерное бюджетирование на уровне региональных органов власти

Организация децентрализации правительства существенно варьируется в разных странах мира. Вид и степень полномочий, переданных властям регионального и местного уровней, особенно в области фискальной политики, будут влиять на их потенциал по внедрению ГОБ. В сфере реформирования государственных финансов, децентрализация воспринимается как возможности для обеспечения более высокой степени прозрачности, а также потенциала для обеспечения непосредственного участия на местном уровне. Региональные и местные органы власти получают возможность реагировать более эффективно, когда дело касается государственной политики и оказания государственных услуг. Негативный аспект этого процесса связан с тем, что часто работа местных органов власти тормозится из-за нехватки ресурсов, а также насущной необходимости борьбы с бедностью.

Экспериментальные мероприятия по гендерному бюджетированию широко осуществляются на региональном и местном уровнях в нескольких странах мира. В результате реализации ряда инициатив удалось сформировать значительную базу знаний, которая заслуживает сравнительного исследования более широкого распространения. Международная конференция, организованная совместно муниципалитетом Бильбао и Бискайской региональной администрацией при участии Европейской сети по ГОБ, проведенная в июне 2008 года, является примером распространения европейского опыта передовой практики (www.generoypresupuestos.net). Другим примером служит Сеть местных и региональных гендерных бюджетных инициатив, действующая в Испании. Подобные сетевые ресурсы важны для тех, кто осуществляет практическую работу, как в рамках правительства, так и во внешних структурах, и являются неотъемлемой частью всей работы по внедрению ГОБ.

В Италии, где еще не была осуществлена инициатива на национальном уровне, действует сеть, объединяющая 12 провинций и 9 муниципалитетов (данные по состоянию на 2006 г.) для обмена знаниями и опытом и содействия внедрению практики ГОБ.

5. Гендерное бюджетирование на программном уровне

Именно на этом уровне, т.е. когда в центре внимания стоят вопросы ассигнования средств на определенную программу, проще всего выполнить задачу по проведению анализа с учетом гендерных факторов. При планировании программы следует задокументировать характеристики целевой группы, а также базовые характеристики бенефициариев. Однако отсутствие данных с разбивкой по полу может сделать невозможным проведение анализа эффективности распределения общественных благ. Например, в ходе работы по одной схеме поддержки малых предприятий было невозможно определить число компаний, возглавляемых женщинами, и число компаний, руководимых мужчинами, которым была оказана поддержка через данную программу, а информация на основе оценки самой схемы позволила получить только частичное представление об общей ситуации. Положительным результатом данной гендерной бюджетной

инициативы было введение в действие необходимых систем для получения именно таких данных для всех будущих проектов.

Очень часто анализ на программном уровне акцентируется на оценке степени сформулированности задач по гендерному равенству относительно определенной программы и степени выполнения этих задач. Однако для осуществления этой работы необходимо иметь как можно больше информации о целевой группе. Например, если программа направлена на молодых безработных людей и реализуется на местном уровне, то потребуется составить демографический профиль молодых безработных людей для каждого района реализации программы. Помимо данных о половой принадлежности, возрастной категории и уровне образования, информация об инвалидности (ограниченных возможностях), этнической принадлежности, и языке, на котором они говорят, может уже указать на потенциальные препятствия для доступа, которые нужно будет устранять.

При отборе программ, которые станут предметом гендерного бюджетного анализа, одной из стратегий может быть определение степени гендерной релевантности пакета программ, а также их ранжирование по приоритетности, т.е. выбираются те, которые обладают наибольшим потенциалом по изменению ситуации с достижением гендерного равенства в положительную сторону. Но, несмотря на очевидные достоинства данного подхода, необходимо также признать, что гендерное бюджетирование обеспечивает возможности всем программам государственного сектора в получении более качественных результатов, а также содействует достижению гендерного равенства, когда они адресованы населению с учетом гендерных факторов. Проведение подобного сравнительного анализа возможно в рамках ведомства, отвечающего за несколько программ. Применение сравнительного анализа на отраслевом и межотраслевом уровнях позволит получить более полную картину для определения успешных моментов и пробелов, и там где это необходимо осуществить перераспределение средств по отраслям.

Чрезвычайно важно, чтобы лица, ответственные за финансы, и лица, ответственные за оказание реализации программ, работали сообща над разработкой модели разделения ответственности за выполнение задач по достижению гендерного равенства. Могут быть определенные сложности в отношении внесения изменений в общую схему ассигнования средств по итогам гендерного анализа, и, следовательно, система принятия решений должна быть гибкой в интересах повышения качества результатов.

На данном этапе также ценным инструментом является оценка бенефициаров (глава 5 параграф 2), равно как и консультации с расширенной целевой группой. Постоянная работа по обновлению профиля целевых групп с акцентом на их гендерно-специфичные потребности, позволит более точно формулировать цели и задачи.

Вставка 4. Межнациональный программный проект альпийского региона по ГОБ "GenderAlp"

«GenderAlp» - межнациональный проект, осуществляемый под эгидой Программы ЕС Interreg, в которой принимают участие 12 городов-партнеров и регионов в Австрии, Италии, Германии, Франции и Словении, и еще 12 городов и регионов задействованы в ней в качестве наблюдателей.

Он направлен на использование гендерного подхода в стратегическом планировании и в государственных бюджетах. Главной задачей было продвижение ГОБ в целях реализации внедрения гендерных подходов. Проект был адресован общественным представителям и сотрудникам администраций на местном, региональном и национальном уровнях с целью формирования базы знаний, инструментов и методологии (Более подробно с проектом можно ознакомиться по адресу: www.genderalp.at).

Среди проектов, осуществленных GenderAlp, один был реализован с участием Генуи, Мюнхена, федеральной земли Верхняя Австрия, Монферрато Розэрои Зальцбурга. Его цель заключалась в разработке методологии для проведения гендерного анализа.

Проект начинался с ответа на два основных вопроса:

1. Какие потребности существуют у женщин и мужчин страны?
2. Насколько администрация обеспечивает потребности женщин и мужчин посредством:

- политических решений и выбора;
- выполнения обязательств, взятых в рамках бюджета;
- предлагаемых услуг.

Для создания социально-экономического профиля населения, были определены 4 возрастные группы с особыми нуждами:

- I. Обеспечение ухода за детьми и подростками – 0-19 лет
- II. Сочетание семейных и служебных обязанностей- 20-59 лет
- III. Предоставление ухода и поддержка - 60-79 лет
- IV. Уход за очень пожилыми – 80 лет и старше.

Следующим компонентом методологии было определение индикаторов для:

- прямых гендерных вопросов;
- косвенных гендерных вопросов;
- экологических гендерных вопросов.

Учитывая межнациональный характер проекта, было довольно сложно определить единый формат для гендерных статистических данных.

6. Пилотные инициативы по гендерным бюджетам

На сегодняшний день основной объем работы по ГОБ выполнялся через пилотные проекты. В одних случаях их инициаторами выступали группы гражданского общества, в других ситуациях эту роль играли государственные ведомства и учреждения. При этом в случае с последними, проекты часто начинались с подачи гражданского общества. Самой характерной общей чертой этой работы является проведение гендерного анализа расходов.

Пилотная инициатива по ГОБ обеспечивает возможности для изучения потенциала гендерного подхода. Это особенно важно для руководителей, которые либо не считают, что гендерные вопросы составляют проблему именно в их сфере деятельности, либо придерживаются мнения, что воздействие, оказываемое бюджетом, носит гендерно-нейтральный характер. Поэтому пилотный проект оказывается важным в повышении общего уровня информированности, и способствует пересмотру сделанных допущений и предположений, что, в свою очередь, является важным отправным моментом для работы по внедрению гендерных подходов.

Объем работы, качество анализа, степень изученности вопроса и полное завершение инициативы зависят от уровня политической приверженности и финансовых средств, выделенных на данный проект. Многие пилотные исследования, несмотря на ценные результаты и новые перспективы, не получают дальнейшего продолжения. Часто это может означать не только потерю знаний, но (что гораздо более серьезно) и регресс в работе по внедрению

гендерных подходов вследствие упущенных возможностей. Поэтому для пилотной инициативы важна поддержка на самом высоком уровне государства.

Поскольку многочисленные пилотные инициативы осуществляются на программном уровне, поддержка на уровне департамента может оказаться ненужной. Однако если поддержка со стороны департамента оказывалась с самого начала проекта, то это обеспечивает больше возможностей в плане распространения полученных результатов и его полного завершения. И аналогично, если в государственный департамент обращаются с просьбой инициировать или поддержать пилотный проект, то, это наверняка обеспечит определённую степень внимания к этой работе, что само по себе уже очень полезно.

Ниже приводятся некоторые аспекты, требующие планирования:

- Планируйте работу таким образом, чтобы обеспечить возможности *учета, синтеза и распространения полученных знаний*. В результате пилотного проекта у вас будет очень много разной информации по гендерным вопросам, которую нужно будет предоставить в соответствующие ведомства и учреждения. Необходимо продумать способы документирования работы в рамках пилотного проекта, а также какие каналы будут использованы для предоставления полученной информации в госорганы.

- Необходимо стратегически подойти к *выбору области для проведения анализа*, чтобы получить необходимые знания, которые позволят более глубоко изучить данный вопрос, т.е. имеют к нему непосредственное отношение и актуальны, например, приоритет по гендерному равенству. Сейчас широко распространена тенденция выбора сферы, релевантность которой к гендерной проблематике является очевидной. Однако, целесообразно и полезно выбирать те сферы, релевантность которых не так ярко выражена, т.к. проведенная работа позволит расширить общую базу гендерных знаний.

- Планирование *с самого начала всей работы* вплоть до завершения инициативы позволит обеспечить непрерывность ее реализации, и, следовательно, будет способствовать работе по внедрению гендерных подходов.

- На пилотный проект должно быть предоставлено *финансирование* для обеспечения квалифицированных ресурсов. Необходимо привлечь к работе гендерных экспертов, чтобы обеспечить необходимую поддержку проекту, провести анализ.

- Помимо поддержки на самом высоком уровне, следует поручить персоналу осуществлять *надзор за реализацией проекта*, что, в свою очередь, будет способствовать обучению персонала и развитию практики наставничеству, и позволит им получить необходимые навыки и знания.

Вставка 5. Надзор за исполнением бюджета

Этапы исполнения бюджета

Этап авторизации
Этап обязательств
Этап проверки
Авторизация выплат или этап оформления платежного поручения
Этап выплат
Этап отчетности

Кто отвечает за исполнение бюджета?

Реализация бюджета (оказание услуг посредством осуществления расходов) является зоной ответственности линейных министерств и финансирующих организаций в рамках регуляторных механизмов контроля, установленных Министерством финансов. И если финансовые сведения об исполнении бюджета обычно можно найти на централизованном ресурсе министерства финансов, то общие данные собираются либо через линейные министерства, либо через министерство по контролю за финансам данной системы. Подобные информационные потоки должны быть четко определены, причем в зависимости от системы они могут быть совершенно разными.

Возможности для гендерного бюджетирования

Выше представлена система надзора за исполнением бюджета с точки зрения ответственности. В этой структуре не учитываются следующие аспекты:

- каким образом оказываются услуги, чтобы обеспечивать потребности и нужды целевых групп населения;
- как можно повысить эффективность посредством консультаций с целевой группой;
- как можно максимально использовать ресурсы, чтобы избежать дискриминации, вызванной непреднамеренным ущемлением интересов части целевой группы;
- как изменения в характеристиках целевого населения требуют корректировки выделенных финансовых средств;
- как принимаются решения по вопросу изменений в финансировании;
- как можно организовать надзор за исполнением бюджета, чтобы это способствовало продвижению принципа равных возможностей и равных результатов.

Руководители госорганов и ведомств, оказывающих услуги, могут внедрить гендерные процессы на этапе исполнения бюджета в целях оказания услуг, содействующих продвижению гендерного равенства.

Гражданское общество может вмешаться на программном уровне, чтобы привлечь внимание к возможному неравенству и потенциальным возможностям по продвижению гендерного равенства.

- ***Вовлечение широкого круга персонала***, представляющего разные отделы организации, включая бюджетное подразделение, отдел общей политики, корпоративных дел, информационных технологий и систем, служб, отвечающих за оказание услуг, из отдела оценки и т.д. Если мы хотим добиться изменений в работе по внедрению гендерных подходов, то все задействованные стороны должны не только иметь четкое представление о собственной роли в этом процессе, но и о том, что именно им следует изменить. Причем их участие с самого начала проекта позволит добиться больших результатов в осуществлении изменений, а также учесть их практический опыт.

- ***Участие гражданского общества***. Гендерное бюджетирование в первую очередь связано с демократизацией правления, и повышением степени участия пользователей услуг, а в отношении целей по достижению гендерного равенства – с расширением участия женщин. Участие гражданского общества в пилотной инициативе по гендерному бюджету может принимать разные формы: получение экспертной информации от представительских женских групп; проведение фокус-группы с женщинами, на которых оказывается непосредственное влияние анализируемой бюджетной программы; консультации с учеными-экспертами по гендерным вопросам; создание механизмов для использования материалов и информации группы гражданского общества по гендерному бюджету.

Вставка 6. Бюджетная документация

ОЭСР разработала документ под названием «Передовая практика по обеспечению прозрачности бюджетов», в которой освещаются такие вопросы как доступность бюджетной информации, особые требования к информации, которая будет содержаться в отчетах, а также основные принципы целостности отчетов и ответственности.

ОЭСР рекомендует следующие виды бюджетной документации:

- Комплексный бюджет: данные о результатах и среднесрочные прогнозы
- Предварительный отчет по бюджету: задачи долгосрочной государственной экономической и фискальной политики, а также экономические допущения и задачи фискальной политики в среднесрочной перспективе.
- Ежемесячные отчеты: ход исполнения бюджета
- Отчет в конце года: подвергается аудиту со стороны главного ведомства по аудитам и выпускается в течение шести месяцев после окончания финансового года.
- Предвыборный отчет: общее состояние государственных финансов накануне выборов. В отчете дается оценка долгосрочной устойчивости нынешней политики правительства.

Источник: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>

ГЛАВА 8. ОРГАНИЗАЦИЯ ГЕНДЕРНО-ОРИЕНТИРОВАННОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

В этой главе рассматриваются, что необходимо в области разработки политики и инфраструктуры для ГОБ.

К изучению инструментов ГОБ проявляется большой интерес. В восприятии непосвященных ГОБ как новейший инструмент включает в себя инструменты и методики, которые являются так или иначе передовыми. Кроме того, эти инструменты предполагают упорядоченный процесс, практические занятия – которые имеют начало, середину и конец – а также применение методики с четкими параметрами.

Однако для того, чтобы ГОБ было принято и функционировало на постоянной основе, в сфере государственного управления должны быть созданы определенные условия.

1. Понимание гендерного аспекта

Гендерное неравенство сохраняется. Женщины по-прежнему зарабатывают меньше, перегружены неоплачиваемой работой по уходу, подвергаются гендерному насилию, имеют меньше возможностей на рынке труда и ограничены в правах во многих других областях.

Понимание того, как возникает гендерное неравенство, является ключевым для борьбы с его различными проявлениями. Знание того, как гендер и гендерные отношения построены и закреплены в обществе, в институтах и процессах управления, и понимание того, что для преодоления гендерного неравенства и движения в направлении равноправного общества необходим подход с учетом гендерной проблематики, является необходимой отправной точкой. Недостаточно принять специальные программы и схемы для женщин, обеспечивающие помощь и поддержку в отдельных областях. Подход, который рассматривает женщин как проблему, когда речь заходит о политике правительства, где успех измеряется по количеству женщин, задействованных в этих специальных программах, является крайне ошибочным. Наращивание гендерной экспертизы в государственных учреждениях важно для того, чтобы знать, как бороться с различными проявлениями гендерного неравенства.

При реализации инициатив в области гендерного бюджетирования проявляется недостаточная информированность о проблемах, с которыми сталкиваются женщины в отношении мер, принимаемых правительством. Международная инициатива в области гендерного бюджетирования GenderAlp, определяет эту проблему как «одну из самых сложных задач и вызовов», а в рамках инициативы в Мюнхене сообщается об отсутствии навыков анализа влияния услуг на отдельные целевые группы.

2. Политическая приверженность

После Пекинской конференции 1995 года подход с учетом гендерной проблематики был одобрен практически во всех странах в качестве стратегии для достижения гендерного равенства. Одобрение этой стратегии является только

первым уровнем принятия политических обязательств. Политика будет неэффективной при отсутствии целенаправленной и систематической деятельности по ее поддержке. Подлинная политическая приверженность отражается в политическом лидерстве и контроле, что, в свою очередь, означает создание концепции и обеспечение приверженности к достижению гендерного равенства в долгосрочной перспективе. Нужна политическая воля, которая предполагает четко сформулированные цели в области гендерного равенства с достижимыми целевыми показателями.

С одной стороны, есть приверженность достижению гендерного равенства, а с другой есть обязательства по улучшению процесса формирования бюджета. И то и другое важно для гендерно-ориентированного бюджетирования. Правительства по всему миру реагируют на экономический спад с новой решимостью обеспечить более высокую финансовую ответственность. Наблюдается тенденция обеспечения устойчивости государственных финансов на благо общества. Однако есть опасения, что в период жестких экономических мер, вопросы равенства отходят на второй план.

Во всех странах СНГ существуют некие институциональные механизмы в области интеграции гендерной проблематики. Для обеспечения систематического внедрения гендерного подхода во всех государственных учреждениях необходима постоянная политическая приверженность.

Это обязательное условие подтверждается опытом ряда стран. Как отмечает Министерство Испании по вопросам равенства, «кроме благих намерений внедрение гендерных бюджетов невозможно без политических усилий на высоком уровне». В Австрии доктор Эльфрида Фриц из Федерального министерства финансов пишет о необходимости правовой основы для гендерного бюджетирования, отмечая при этом что «для его внедрения нужна политическая воля».

3. Приверженность на уровне госслужащих

В структуре государственных учреждений и ведомств ответственность за оперативный процесс лежит на государственных служащих различных уровней. В условиях высоких нагрузок и сжатых сроков необходимо определять приоритеты. Государственным служащим предъявляется все больше и больше требований в сфере разработки политики – этот процесс должен быть подотчетным и основанным на доказательствах. Однако вопросы гендерного равенства рассматриваются не как часть основной работы, а как одна из сквозных тем которая, следовательно, требует дополнительной работы.

Очевидно, что укрепление потенциала на всех уровнях государственной службы жизненно необходимо для поддержки государственной стратегии по интеграции гендерной проблематики. С одной стороны, есть мнение, что учет гендерной проблематики, а также гендерно-ориентированное бюджетирование, могут быть осуществлены при помощи однократной оценки потенциального воздействия. С другой стороны, сохраняется непонимание в вопросах, касающихся гендерного равенства. Нужно осознать, что рассматривать и выполнять эту работу следует как долгосрочный проект, требующий постепенной

и систематической интеграции гендерной проблематики. Исследование эффективности стратегий по интеграции гендерной проблематики продемонстрировало необходимость последовательного диалога с руководителями, который позволит поддерживать упорство в работе. Например, в Швеции главным инструментом для интеграции гендерной проблематики является процесс проведения организационных изменений, предусматривающий восемь этапов. Он начинается с обучения основам гендерного равенства с помощью проведения оценки результатов. Этот инструмент, который называется «Лестница», призван обеспечить постоянное усовершенствование, требующее четких и однозначных координирующих документов для того, чтобы в организации знали, как продолжать функционировать.⁶⁵

В шведском докладе отмечаются трудности при убеждении руководителей и должностных лиц в проведении интеграции различных подходов в ту деятельность, которую они считают основной. На встречах с координаторами по гендерным вопросам или на тренингах по этой теме есть попытки преподнести интеграцию гендерной проблематики как инструмент повышения эффективности, позволяющий добиться более конкретных результатов. Чтобы изменить эту точку зрения и признать, что интеграция гендерной проблематики в действительности является ключевой для всей деятельности, необходимы приверженность и лидерство. В докладе Норвегии по гендерному бюджетированию в рамках Скандинавского проекта в этой связи отмечается, что работа подотчетных учреждений в области гендерного равенства «должна быть поручена и последовательно разъяснена в рамках управленческого диалога».

4. Разъяснение национальной политики в области гендерного равенства

Необходимо разъяснить национальную политику в области гендерного равенства с учетом конкретных видов деятельности всех государственных учреждений и ведомств. Степень функционирования политики в области гендерного равенства можно измерить, оценив наличие стратегии ее реализации с набором индикаторов и целевых показателей для отслеживания достигнутых результатов.

Цели, поставленные на национальном уровне, необходимо адаптировать для местных условий. Как государственные учреждения могут способствовать достижению целей в области гендерного равенства, если эти цели сформулированы только на глобальном уровне? В рамках ирландской инициативы по гендерному бюджетированию отмечается, что экономическая политика Ирландии была подробно отражена в работе Совета по предпринимательству графства Роскоммон, в то время как государственная политика в области гендерного равенства вообще не учитывалась. Кроме того, определение индикаторов на местном уровне, как было сделано в рамках бюджетной инициативы в Сиене, будет более значимым, чем ссылки на национальные данные.

⁶⁵ Swedish Government Official Report SOU 2007:15. Gender Equality in Public Services; Some useful advice on gender mainstreaming.

Это будет включать в себя отражение того, как проявляется гендерное неравенство в зоне ответственности учреждения. Это можно сделать, взяв действующую концепцию политики и формулировку миссии и переработав их, включив вопросы гендерного равенства. Например, в области здравоохранения министерство социальной политики имеет общую политику обеспечения лучшей медицинской помощи всем жителям страны. Другая общая политика может быть направлена на сокращение очередей на лечение. Чтобы включить вопросы гендерного равенства, эти политики могут быть переписаны с учетом всех имеющихся препятствий в сфере здравоохранения и медицинских проблем, характерных для мужчин и женщин. Еще один способ отразить национальную политику по обеспечению гендерного равенства на уровне организации – начать все заново с изучения положения и потребностей мужчин и женщин, для которых данная организация предоставляет услуги. Эта политика должна также включать внутренние положения, которые обеспечат отсутствие дискриминации, а также активное продвижение равенства мужчин и женщин внутри самой организации.

5. Интеграция гендерного аспекта в повседневные процессы

Для интеграции гендерной проблематики необходимы изменения. В конечном итоге она направлена на трансформацию процесса разработки политики. Изменения предполагают другой подход к работе. Изменения, в том числе, предполагают включение гендерных аспектов в повседневные операционные процессы, а также разработку новых процессов. Такая работа по внедрению изменений характеризуется как организационные изменения или развитие. Администрация города Грац (Австрия) отмечает: «Прежде всего, интеграция гендерной проблематики должна рассматриваться как управленческий инструмент в целях организационного развития ... основная цель (которого) состоит в изменении структур и процессов в организации».

Швеция и Норвегия наиболее успешно представляют учет гендерной проблематики и гендерное бюджетирование как деятельность по организационному развитию. Исходя из того, что для интеграции гендерных аспектов необходима работа в области организационного развития, в Швеции Комитетом по поддержке интеграции гендерной проблематики (JämStöd) разработана полноценная система инструментов и методов («Лестница»). Глава JämStöd отмечает, что в случаях, где не был внедрен системный подход, интеграция гендерной проблематики не была успешно закреплена.

Вставка 1. «Лестница» – процедура устойчивой интеграции гендерной проблематики (JämStöd, Швеция)

В презентации для Совета Европы в 2007 г. (7-ое заседание Неформальной сети по интеграции гендерной проблематики), Анн Боман, председатель JämStöd, объясняет, что «Лестница создана как инструмент, демонстрирующий сложность работы по интеграции гендерной проблематики».

8 ступеней «Лестницы»:

Ступень 1: Базовое понимание

Проводится обучение сотрудников по вопросам гендера и гендерного равенства, в частности, в контексте национальной политики гендерного равенства.

Ступень 2: Изучение условий

Этот этап можно сравнить с визуализацией, при которой сотрудники изучают характеристики гендерно равноправной организации, рассматривая преимущества для деятельности организации и целевых групп, которым она предоставляет услуги.

Ступень 3: Планирование и организация

Этот этап осуществляет руководство путем разработки стратегии, которая включает в себя четкие цели и соответствующие элементы проверки и контроля.

Ступень 4: Инвентаризация

Этот этап предусматривает создание списка направлений работы организации и определение тех областей, в которых необходимо улучшение.

Ступень 5: Исследование и анализ

Использование результатов инвентаризации в качестве основы для анализа деятельности организации с точки зрения гендерного равенства.

Ступень 6: Формулирование целей и мер

Организация разрабатывает план действий путем формулирования целей, индикаторов и мер, направленных на гендерно равноправные мероприятия.

Ступень 7: Реализация мер

Организация принимает меры, необходимые для достижения гендерного равенства в рамках ее деятельности.

Ступень 8: Оценка и результат

Проводится оценка, чтобы определить достижения, вызовы и области, требующие улучшения. Полная версия пособия по интеграции гендерной проблематики доступна здесь:

<http://www.sweden.gov.se/sb/d/574/a/81982>

Работа по внедрению организационных изменений понятна как в государственном, так и в частном секторах, когда речь идет о внедрении новых компьютерных систем, реагировании на новое законодательство или нормативные положения, а также расширении функций организации. До недавнего времени к вопросам гендерного равенства не применялся подобный стратегический подход. Однако для интеграции гендерной проблематики во все государственные политики на всех этапах их разработки, внедрения и оценки необходимо, чтобы гендер стал постоянной категорией анализа. Это может быть достигнуто только путем реализации долгосрочной системной программы по изменению основных процессов.

Координационный комитет Совета Европы по вопросам равенства между женщинами и мужчинами (CDEG) проводит работу интеграции гендерной проблематики как в деятельности комитетов самого Совета, так и среди 47-ми стран-членов. В 1998 г. комитет поручил группе специалистов разработать соответствующее определение и методологию, которые позволят тем, кто отвечает за разработку политики, осуществить интеграцию гендерной проблематики. Выработанные определение и методология стали международным стандартом в этой области.

Основное внимание уделяется изменению того, как разрабатывается политика, чтобы обеспечить поддержку цели по достижению гендерного равенства на каждом этапе этого процесса. В рамках методологии выделены следующие основные условия для успешной интеграции гендерной проблематики: политическая воля (в руководстве организации); достаточные ресурсы; статистика с разбивкой по полу; обучение госслужащих; разработка инфраструктуры, включая основные вопросы; насколько возможно равное участие

мужчин и женщин в процессах принятия решений; открытость или прозрачность процессов разработки политики⁶⁶.

6. Гендерная статистика

Для разработки политики необходимы систематизированные и полные данные. Для разработки и мониторинга целей и индикаторов должны быть проведена оценка текущей ситуации в рассматриваемой области. Существенные недостатки в области сбора данных и управления ими по-прежнему препятствуют проведению гендерно-чувствительного анализа. Даже самая простая задача – записать пол получателей государственных услуг – в некоторых случаях не выполняется. Эта происходит довольно часто, так как данные с разбивкой по полу не считаются необходимыми.

Конечно, гендерная статистика включает в себя не только сбор данных с разбивкой по полу. Она предполагает использование различных источников «для выявления, подготовки и распространения статических данных, отражающих положение женщин и мужчин, а также вопросов политики, касающихся гендерного равенства»⁶⁷ (см. главу по гендерной статистике). Важным руководящим принципом при сборе гендерных статистических данных является то, что в основе гендерной статистики лежит ориентирование на подход с учетом политики, а не простая разбивка данных по полу.

Что касается тем, по которым необходимо развивать гендерную статистику, хорошей отправной точкой являются компоненты Стратегии Европейского Союза по вопросам равенства мужчин и женщин на 2010-2015 гг. Стратегия предусматривает шесть направлений деятельности:

- равная экономическая независимость
- равная оплата за равный труд и труд равной ценности
- равенство в принятии решений
- достоинство, неприкосновенность и прекращение гендерного насилия
- гендерное равенство во внешних действиях
- **горизонтальные вопросы**

Все страны-члены Организации Объединенных Наций регулярно представляют доклады Комитету по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) о результатах реализации Пекинской платформы действий (ППД). Пекинская платформа действий была одобрена на 4-й Всемирной конференции по положению женщин, состоявшейся в 1995 году. В ней определены 12 важнейших проблемных областей. В рамках реализации Пекинской платформы действий Европейский Союз взял на себя обязательство по постоянному отслеживанию на уровне Европейского Союза и государств-членов реализации Пекинской платформы действий. В период своего председательства каждая страна занимается определенным вопросом. Во время председательства Польши во второй половине 2011 года акцент был сделан на

⁶⁶ Council of Europe, Group of Specialists, Gender mainstreaming: Conceptual framework, methodology and presentation of good practices.

⁶⁷ United Nations Economic Commission for Europe and World Bank Institute. 2010. Developing Gender Statistics: A practical Tool

тему «Женщины и экономика» с особым вниманием к такому вопросу как совмещение работы, семейной и личной жизни. Во время председательства Дании в первой половине 2012 года будет обзор институциональных механизмов.⁶⁸

Для продвижения работы в области гендерной статистики необходимо сотрудничество специалистов по статистике и политиков. Исторически такого сотрудничества не было, так как эти две сферы – статистика и политика – существовали отдельно друг от друга. Сотрудничество необходимо и для понимания специалистами того, какие данные необходимы ответственным за разработку политики для более эффективной постановки целей. С другой стороны, статистики являются экспертами в области проектирования систем сбора данных, которые могут связать дискретные данные с учетом сложных и многогранных вопросов разработки политики.⁶⁹

В отдельных странах – например, в Бельгии – где принято законодательство по учету гендерной проблематики и гендерному бюджетированию, действуют положения, которые определяют не только процедуры для сбора данных с разбивкой по полу, но и в целом для изучения данных, необходимых для проведения гендерно-чувствительного анализа.

Вставка 2. Изучение гендерного бюджета на примере кантона Базель-Штадт: использование бюджетов времени

Исследование, направленное на расширение и усовершенствование методологии, используемое в докладе BASS, было одобрено и профинансировано за счет парламента кантона Базель-Штадт. Доклад был опубликован в 2003 г. В этом случае проводился анализ самого бюджета, а не его сокращения. Анализ распределения бюджета с разбивкой по полу позволил исследовать важный вопрос о том, как измерить благо от государственных расходов.

Базельский анализ является одной из немногих европейских инициатив по гендерному бюджетированию, которая включает углубленное изучение воздействия бюджетных решений на неоплачиваемый труд. Несмотря на то, что во всей литературе по гендерному бюджетированию отмечается важность этого аспекта, провести анализ на этом уровне довольно сложно. Среди препятствий – отсутствие данных по использованию времени, а также тот факт, что нетоварное производство не учитывается в официальной статистике.

Анализ начинался с раскрытия экономического значения неоплачиваемого труда по отношению к экономике благосостояния, за которым следовало изучение влияния бюджетных решений. Это было сделано путем сопоставления неоплаченного труда с пособиями и услугами по уходу, предоставляемыми государством.

Таблица «Неоплачиваемый труд жителей Базель-Штадта с детьми и без детей в возрасте до 15 лет в 2000 г. (часов в год и на одного работающего)»:

Лица с детьми /без детей, вид неоплачиваемого труда	Мужчины и женщины	Женщины	Мужчины
	Количество часов на человека в год	Количество часов на человека в год	Количество часов на человека в год
С детьми в возрасте до 15 лет работа по дому	1,184	1,738	582
уход	719	901	522
итого	2,639	2,639	1,103
Без детей в возрасте до 15 лет работа по дому	959	1,130	761
уход	316	371	254
итого	992	1,167	788
Лица с детьми и без детей			

⁶⁸ European Institute for Gender Equality. 2011. Review of the Implementation of The Beijing Platform for Action in the area F: Women and the Economy. Vilnius.

⁶⁹ Me, Angela. What are the new challenges for gender statistics? United Nations Economic Commission for Europe.

без детей (=100%)			
работа по дому	123.4	153.8	76.4
итого	191.9	226.1	140.1

Источник: Schweizerische Arbeitskrafteerhebung (SAKE) 2000 (Расчеты: A. Pfeifer и M. Madoerin)

Таблица «Неоплачиваемый труд и государственные расходы в кантоне Базель-Штадт» 2000 г.

	шв. франк (x1 млн.)	шв. франк (x1 млн.) Неоплачиваемый труд женщин
Услуги в рамках домохозяйства, рассматриваемые как неоплачиваемый труд		
Работа по дому в кантоне Базель-Штадт	4,238.5	2,777.8
Уход (в домохозяйстве)	922.0	591.2
Услуги, оказанные соседям, друзьям, родственникам	224.0	145.1
Волонтерская деятельность	295.4	99.5
Итого	5,679.9	3,613.7
Государственные расходы в кантоне Базель-Штадт		
Расходы на персонал (больницы)	502.0	
Расходы на персонал (детские сады, государственные школы, профессиональное консультирование, переподготовка)	179.1	
Итого расходов на персонал (все государственные служащие кантона Базель-Штадт)	1,637.3	
ИТОГО	3,690.8	

Источник: Gleichstellungsbuero, Stat. Amt und Frauenrat des Kantons Basel-Stadt (ed.) (2003): Der kleine Unterschied in den Staatsfinanzen, Geschlechterdifferenzierte Rechnungsanalysen im Kanton Basel-Stadt, стр. 127

Вставка 3. Как можно улучшить организацию ГОБ

Область, требующая улучшения	Вид улучшения
Статистика и показатели	расширение использования и наличие данных с разбивкой по полу усовершенствованные показатели по бюджетным результатам
Процессы принятия решений, касающихся бюджета	укрепление потенциала избранных представителей повышение возможностей женских НПО по защите прав в отношении бюджетных вопросов повышение гендерной чувствительности совместных бюджетных проектов повышение потенциала бюджетных циркуляров по приведению государственных политик в соответствие с предоставлением бюджетов учреждениями и ведомствами учет вклада и стоимости неоплачиваемой работы по уходу, выполняемой девочками и женщинами
Расходная часть бюджета	отчет по всем целевым средствам, выделенным на женщин и девочек включение принципов равных возможностей при найме на работу в государственные контракты, а также в контракты с поставщиками и покупателями услуг усовершенствование отчетности по гендерному аспекту основных программ оценка достаточности финансирования для достижения согласованных целей отслеживание распределения средств из бюджета для запланированного или ожидаемого использования продвижение значения межучрежденческого сотрудничества и выполнения программ
Доходная часть бюджета	пересмотр системы налоговых льгот пересмотр подоходного налога пересмотр косвенных налогов
Процессы	выделение гендерных вопросов в обзорах государственных расходов и стратегиях

разработки политики, касающиеся оказания помощи	сокращения бедности выделение целей в области гендерного равенства в проектах, финансируемых за счет помощи интеграция гендера в бюджетные реформы, ориентированные на результат
--	---

Источник: Sharp, Rhonda, and Diane Elson. 2011. Improving budgets: A framework for assessing gender responsive budget initiatives. Paper prepared for UNDP. Publication forthcoming.

Глава 9. Гендерный профиль стран СНГ и продвижение гендерно-чувствительного бюджетирования в регионе

В данной главе мы расскажем 1) об изменениях в гендерных отношениях и об особенностях развития гендерного равенства на постсоветском пространстве, 2) дадим основные характеристики гендерного профиля стран СНГ, участвующих в первом этапе проекта по гендерно-чувствительному бюджетированию в России, 3) рассмотрим основные инициативы и примеры продвижения гендерно-чувствительного бюджетирования в этих странах.

1. Развитие гендерного равенства на постсоветском пространстве

Какие гендерные изменения произошли в рамках функционирования так называемых «переходных экономик» 1990-х гг.? К какому итогу гендерного развития мы подошли к концу первого десятилетия 2000-х гг.?

От идеологии эгалитаризма, существовавшей в советское время, по крайней мере, на официальном уровне в общественной сфере, наши страны перешли к ренессансу патриархата. Официальная идеология перестала существовать, на смену ей пришла идеология повседневности, которая формировалась из отдельных высказываний людей, имеющих доступ к средствам массовой информации (депутаты, общественные деятели), из рекламных продуктов и сериалов, воспроизводящих устаревшие стереотипы о патриархатных «успешных» семьях. В ряде стран на постсоветском пространстве усиление патриархатной идеологии сочеталось с возрождением национальных традиций, с религиозным ренессансом (эти процессы не всегда связаны, но на пространстве СНГ в 1990-ые гг. эти процессы шли одновременно). Интерес женщин и мужчин к модели построения семьи по типу «кормильца» и «хранительницы очага» подогревался усталостью женщин от «двойного рабочего дня» в советский период времени, когда уровень участия женщин в сфере профессиональной занятости стал таким же высоким, как и у мужчин, а гендерные роли внутри домохозяйства оставались жестко разделены, то есть основная работа в домашнем хозяйстве лежала на женских плечах.

Однако патриархатные семьи в идеальном смысле (жесткие роли «кормилец» и «домохозяйка») не могли массово существовать в 1990-ые годы в странах СНГ, так как наследие советской системы оплаты труда не подразумевало поддержание семьи одним работающим членом семьи, а резкое и массовое ухудшение уровня жизни и разрушение советской системы социальных услуг не способствовало изменению двухзарплатной модели семьи. Во многих странах выросла доля рождений вне официальных браков (например, в России каждый третий ребенок рождался вне официального брака) и доля семей с одним родителем, что также не способствовало реализации модели семьи «кормилец и хранительница».

Сохранились и усилились старые гендерные проблемы (разрыв в оплате труда, профессиональная горизонтальная и вертикальная сегрегация, неравное распределение бюджетов времени, домашнее насилие, в ряде стран - мужская сверхсмертность или высокая материнская смертность), появились новые: низкий

уровень участия женщин в политике, ограниченный доступ детей к дошкольному образованию, платность услуг образования и здравоохранения в условиях обнищания значительной части населения, массовые невыплаты алиментов, сексуальная эксплуатация, в ряде стран – трудовая миграция женщин в условиях социальной незащищенности и беззакония.

В условиях социального оправдания патриархатных отношений работодатели с большим энтузиазмом относятся к женщинам, как к работникам второго сорта. Усугубляется старая проблема: женщины имеют неравный доступ к занятости, к определенным видам профессий и должностей. Несмотря на сохранение формальных законов по защите прав беременных женщин, появляются неформальные практики увольнения женщин и невыплат им «декретных» денег.

Мужчины в условиях повышенных требований к роли «кормильца» в криминализованной и только формирующейся новой экономической реальности, где правила игры еще не установлены, демонстрируют ухудшение в продолжительности жизни, рост самоубийств, смертности от сердечнососудистых заболеваний.

Возникновение неформальной экономики по-разному сказалось на мужчинах и женщинах. Мужчины активнее вовлекались в эту часть экономики, шли в более высокооплачиваемый сектор (часто с криминальными чертами), на более высокие позиции, женщины чаще занимали менее оплачиваемые, более низкие, менее защищенные позиции. Этот феномен усилил феминизацию бедности.

От гарантированной занятости и оплаты труда мы перешли к экономике самовывживания. В этих условиях женщины чаще соглашались на нисходящие линии карьеры и профессиональной занятости ради поддержания жизнедеятельности домохозяйства, чем мужчины, что также усиливало феминизацию бедности, снижало отдачу от вложений в человеческий капитал у женщин.

Открытие границ и вовлечение женщин в международную трудовую и брачную миграцию сопровождалось также и вовлечением в международный криминальный бизнес по торговле людьми в качестве объектов насилия и эксплуатации.

От политики преимущественно государственной поддержки в отношении детей и нуждающихся членов семьи (пожилых и инвалидов) мы перешли к политике преимущественно домохозяйственной поддержки детей и пожилых. Все это существенным образом сказалось в первую очередь на женщинах. Дополнительное материальное бремя могли распределять между собой все работающие члены домохозяйства, а вот бюджет времени резко изменился в основном у женщин. Увеличению нагрузки на ресурс времени женщин также способствовало не только деградация системы социального обеспечения, но и отказ домохозяйств от потребления бытовых платных услуг (в силу разрушения старой системы бытового обслуживания, а также по причине обнищания значительной части населения, особенно в первые годы перемен).

Гендерные различия выросли практически во всех сферах жизнедеятельности, доступ к различным ресурсам стал менее равномерен. При этом за два десятилетия на постсоветском пространстве мужчины ухудшили свои (относительные) позиции в образовании и продолжительности жизни, женщины – в доходах, занятости, политическом участии и защите от насилия.

Заметим, что, несмотря на общие тенденции гендерной рецессии на постсоветском пространстве, в разных странах существовали и существуют свои особенности гендерного развития.

Гендерные отношения и стереотипы являются весьма устойчивыми и консервативными. Даже уравниательные социальные идеи, стирание национальных особенностей и традиций, проведение всеобщей политики женской эмансипации (в советском понимании) не смогли элиминировать гендерные различия в развитии на территории Советского Союза. Советское наследие этих различий в гендерном развитии обострилось в постсоветский период времени в связи с возрождением национального и религиозного традиционного самосознания, национальных обычаев и традиций, часто связанных с патриархатным распределением ролей и патриархатным гендерным порядком.

Можно выделить три гендерных модели развития на постсоветском пространстве: модель «Европа», модель «Западная Азия», модель «Центральная Азия»⁷⁰ (табл.1).

Таблица 1. Классификация стран на постсоветском пространстве в соответствии с моделями гендерного развития

«Европа»	«Западная Азия»	«Центральная Азия»
Славянские страны: Белоруссия, Россия, Украина Балтийские страны: Латвия, Литва, Эстония Молдавия	Закавказские страны: Азербайджан, Армения, Грузия	Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан

Кратко можно охарактеризовать гендерные модели развития следующим образом. Для модели «Западная Азия» характерно относительно невысокое использование современной контрацепции, высокая скорость демографического перехода в последние 30 лет, низкий уровень рождаемости, наиболее высокая ожидаемая продолжительность жизни при рождении у мужчин, завышенные показатели младенческой, детской и материнской смертности, наиболее низкое участие женщин в политике и в управлении, относительно высокая женская безработица, самый низкий относительный доход у женщин (некоторые дополнительные характеристики см. в вставке 1). Для модели «Европа» характерен самый низкий уровень рождаемости, очень высокий уровень аборт, самый большой гендерный разрыв в ОПЖ при рождении, относительно невысокая младенческая, детская и материнская смертность, относительно высокая вовлеченность женщин в политику, в управление и высокопрофессиональную занятость, значительное преобладание женщин в системе образования, наиболее высокий относительный доход женщин, относительно высокие

⁷⁰Названия схожи с региональной классификацией Всемирного Банка: Восточная Европа, Западная Азия, Центральная Азия

показатели человеческого развития с учетом гендерного фактора. Для модели «Центральная Азия» характерен высокий уровень рождаемости, наиболее высокий уровень использования современной контрацепции, самый высокий уровень детской, младенческой и материнской смертности, высокая экономическая активность женщин и незначительное их отставание от мужчин по показателю вовлеченности в образование, низкие показатели человеческого развития⁷¹.

Вставка 1. Тревожные оценки в отношении развития гендерного равенства в странах Западной Азии

Оценки относятся к концу 1990-х или к началу 2000-х гг., поскольку данные собраны из разных источников. Относительный доход женщин наиболее низкий в этом регионе, особенно в Грузии (0,33-0,37 в 2000-2007гг.) и Азербайджане на рубеже веков (0,5 в 2000г.). Тогда как в странах европейской модели относительный доход женщин составлял и составляет 0,6-0,7. Уровень зарегистрированной женской безработицы в Армении в три раза превышал уровень мужской в 1998г. 2/3 домохозяйств в Армении имеют в своем составе мужчину, который работает в другой стране. Доля женщин в парламенте Армении упала с 36% в 1990г. до 5% в 2004г. Трудовые мигранты-мужчины из Азербайджана часто имеют вторую семью в странах, принимающих этих мигрантов. Оценки материнской смертности сильно колеблются для этих стран, но уровень показателей весьма высок. Например, в Азербайджане в 2000 г. он составил 94 случая на 100000 рождений, в Грузии он находится на уровне, превышающем уровень показателя в 1990г. Суммарный коэффициент рождаемости с 1975г. по 2005г. упал в 2,3 раза в Азербайджане (4,3 - 1,9) и Армении (3 - 1,3), в 2 раза в Грузии (2,6 - 1,5). За тот же период времени этот показатель в странах европейской модели упал в 1,7 раза. Официальное число аборт на 100 живорождений в 1999 г. колебалось от 18 в Азербайджане, до 39 в Армении и 44 в Грузии (в странах европейской модели – более 100), тогда как суммарный коэффициент абортов, согласно исследовательским данным, был довольно высок и составлял 2,64 в Армении, 5,5 в Грузии (от 1,5 в странах Балтии до 3,1 в России).

Выделенные нами модели гендерного развития на постсоветском пространстве хорошо отражаются и показателями гендерного развития: ПРВЖ и ИРГФ. Для стран европейской модели ПРВЖ равен 0,5-0,6 (0,6 для балтийских стран и 0,5 – для Молдавии и славянских стран), то для стран, входящих в модели «Западная Азия» и «Центральная Азия» - 0,4. Ранг ИРГФ также свидетельствует об отставании последних двух групп стран (81, 93) от стран европейской модели (58). ИЧР в среднем делит постсоветские страны на три указанные группы еще строже, однако по данному показателю вариации шире: ранги ИЧР для славянских стран находятся на уровне шестого и седьмого десятка, для балтийских – на уровне четвертого десятка, для Молдавии на уровне одиннадцатого десятка; для закавказских стран - на уровне восьмого и девятого десятка, для стран Центральной Азии – на уровне десятого-двенадцатого десятка, за исключением Казахстана (седьмой десяток).

По другим индексам гендерного равенства наши страны также имеют меньший разброс, чем по (экономическим) показателям развития без учета гендерного равенства (вставка 1 след. параграфа).

⁷¹ Социо-культурные индикаторы, такие как национальные традиции и обычаи, гендерные отношения и роли, межпоколенные отношения, преобладающие типы семей, преобладающие типы браков (от открытой до латентной полигамии), не представлены в качестве исчисляемых индикаторов, однако учитывались при классификации согласно исследованиям социо-культурных особенностей в литературе (Вызовы социального развития//Доклад о человеческом развитии в Центральной Азии, ПРООН, 2005, с. 159-188; Гендерные исследования: Центрально-Азиатская сеть. URL: <http://www.genderstudies.info/biblio/biblio6.php>; Азербайджанский гендерный информационный центр. URL: http://www.gender-az.org/index.shtml?id_doc=2776 и др.)

2. Гендерный профиль стран-участниц первого этапа проекта по гендерно-чувствительному бюджетированию в России

Страны-участницы первого этапа проекта по гендерно-чувствительному бюджетированию в России: Армения, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан, Украина. Эти страны относятся к разным моделям гендерного развития. Как мы описывали в предыдущем параграфе, общее историческое прошлое приводит ко многим схожим проблемам, связанным с кардинальными социально-экономическими трансформациями (резкое ухудшение уровня жизни населения в период перехода, становление рынка труда, ломка старой системы социального обеспечения и пр.). Однако специфика проблемных областей социально-экономической и демографической ситуации также унаследована всем предстоящим развитием данных стран (регионов). Некоторые показатели социально-экономического развития представлены в таблице 1.

Таблица 1. Показатели социально-экономического развития стран-участниц проекта (2009-2011 гг.)

Страны	Численность населения, млн. человек	ВВП на душу населения, долл. США по ППП	Суммарный коэффициент рождаемости, на 1 женщину	Материнская смертность, на 100000 живорождений
Армения	3,09	4,842	1,7	29
Казахстан	16,32	10,890	2,3	45
Кыргызстан	5,37	2,039	2,5	81
Молдова	3,56	2,789	1,5	32
Россия	141,75	14,183	1,5	39
Таджикистан	7,07	1,886	3,4	64
Украина	45,76	6,032	1,3	26

Примечание: здесь и далее красным цветом в таблицах выделены тревожные значения показателей

Уровень экономического развития, измеренный размером ВВП на душу населения, варьирует в выбранных странах от 1,886 до 14,183 долларов США по паритету покупательной способности. Материнская смертность относительно высока пока в каждой из данных стран, однако разрыв между показателями материнской смертности в странах ЦА и остальных регионах очевиден. Например, оценки материнской смертности для Таджикистана и Кыргызстана (64 и 81 смертей на 100 000 живорождений соответственно) в 2-2,5 раза выше, чем в Украине и Армении. Уровень рождаемости в странах ЦА обеспечивает расширенное (или простое) воспроизводство. Суммарный коэффициент рождаемости в этих странах составляет 2,3-3,4 ребенка на женщину. Для простого замещения поколений достаточно 2,1-2,2 ребенка в среднем на одну женщину. В странах ЗА и ВЕ уровень рождаемости низкий (СКР ниже 2,1) и сверхнизкий (СКР ниже 1,5). В данных странах мы наблюдаем убыль населения.

Итак, и уровень экономического развития в наших странах, и тип воспроизводства населения различен. Насколько различны и схожи наши страны с точки зрения развития гендерного равенства? Обобщенная схема гендерного профиля наших стран по индексу Всемирного экономического форума (ВЭФ) позволяет говорить о сходстве проблем в области гендерного равенства (рис. 1).

Заметим, что данный индекс показывает не состояние дел в той или иной сфере, а именно разрыв по полу в доступе к образованию, здравоохранению, политической власти, различия в уровне доходов. Мы оцениваем, насколько равны женщины и мужчины в их возможностях здоровыми и образованными прожить достойную жизнь и принимать участие в жизни своей страны. В наших странах хорошая ситуация в сфере образования, относительно неплохая ситуация в области доступа женщин и мужчин к услугам здравоохранения. Однако мы имеем колоссальный разрыв в доступе женщин к политическому управлению и средний по миру разрыв в доходах (заработная плата женщин составляет 2/3 заработной платы мужчин).

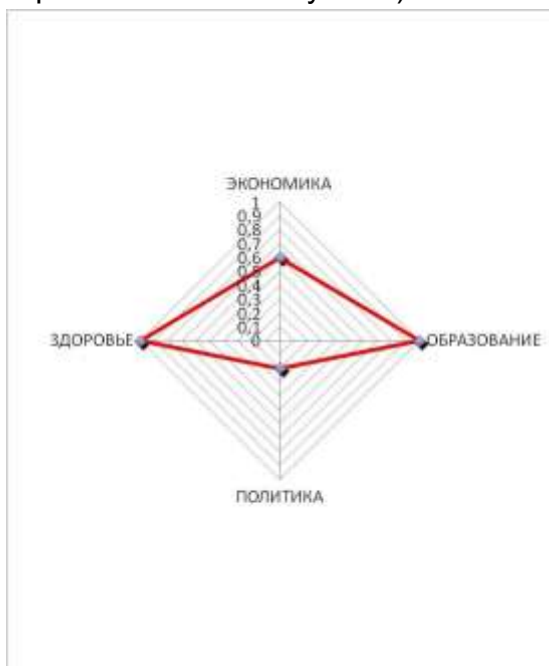


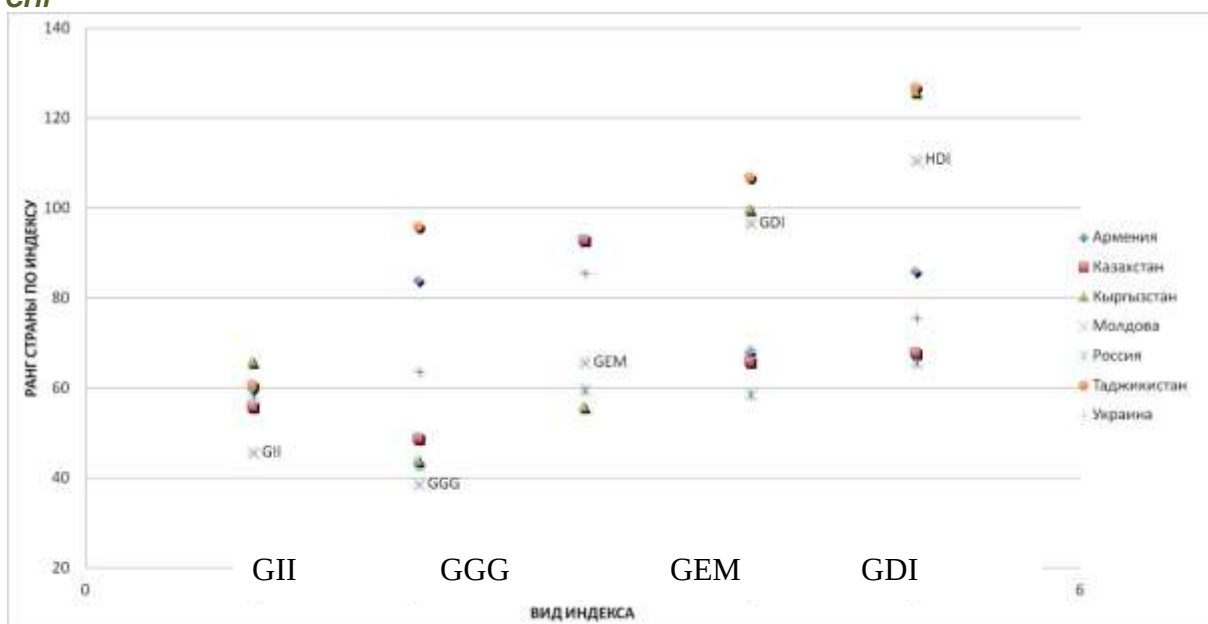
Рис. 1. Схематичный индекс гендерного равенства ВЭФ для стран СНГ

В главе, посвященной гендерной статистике, мы говорили о целом наборе индексов гендерного неравенства. Разброс по всем этим индексам по странам-участницам меньше, чем по показателю социально-экономического развития (вставка 2). Очевидно, что по гендерным проблемам мы более схожи, чем по общему уровню социально-экономического развития.

Несмотря на общее политическое прошлое и действие единой политики в отношении положения женщин, страны и в советский период имели различные проявления гендерных отношений и правил поведения. Степень патриархатности общества в наших странах была и остается связанной с религиозными и культурными факторами.

Приглядимся к деталям гендерного профиля наших стран по основным компонентам профиля: политика, экономика, демография. Еще один компонент — образование — мы не будем подробно исследовать из-за относительного благополучия в этой сфере в наших странах. Кроме того, методика измерения доступа к образованию не «вылавливает» проблемы детского поколения, которые могут иметь место в наших странах сегодня, поскольку оценивает доступ к образованию взрослых.

Вставка 2. Индексы гендерного равенства и человеческого развития некоторых стран СНГ



Примечание: GII – неравенство женщин, GGG – неравенство в положении по полу, GEM – возможности женщин, GDI – неравенство в развитии, HDI – развитие

В таблицах 2,3,4 представлены указанные компоненты гендерного профиля стран-участниц, а также изменение основных показателей за последние 7 лет.

Таблица 2. Гендерное равенство в политике в некоторых странах СНГ

Страны	Ранг политического гендерного равенства	Доля мест в парламенте, %	Динамика индекса 2006 -2011
Армения	108	10	рост
Казахстан	98	22	на одном уровне
Кыргызстан	68	30	рост
Молдова	88	23	на одном уровне
Россия	84	16	слабый рост
Таджикистан	94	23	слабый рост
Украина	106	9	слабый рост

Таблица 3. Гендерное равенство в экономике в некоторых странах СНГ

Страны	Отношение доходов женщин к доходам мужчин	Отношение долей законодателей и руководителей женщин и мужчин	Участие женщин на рынке труда, %	Женская безработица, %	Динамика индекса 2006 -2011
Армения	0,5	0,31	69	35	снижение
Казахстан	0,61	0,62	73	8	рост
Кыргызстан	0,53	0,54	59	9	на одном уровне
Молдова	0,67	0,61	53	5	на одном уровне
Россия	0,65	0,59	69	8	на одном уровне
Таджикистан	0,57		60		на одном уровне
Украина	0,6	0,63	62	6	на одном уровне

Следует выделить также особую проблему в анализе гендерного равенства в экономике – трудовую миграцию из стран СНГ в Россию, влекущую за собой целый комплекс проблем, в том числе, гендерного характера (растущие объемы, рост доли женщин и мигрантов с детьми, значительная доля нелегальных мигрантов, жесткость и неразвитость законодательства, социальная незащищенность самих мигрантов и оставшихся семей.

Таблица 4. Гендерное равенство в демографических показателях в некоторых странах СНГ

Страны	Разрыв в ожидаемой продолжительности жизни женщин и мужчин, лет	Рождаемость молодых женщин и подростков, в 15-19 лет на 1000 женщин	Соотношение полов при рождении	Материнская смертность, на 100000 живорождений	Младенческая смертность, на 1000 живорождений
Армения	1,07	26	0,89	29	20
Казахстан	1,13	31	0,94	45	26
Кыргызстан	1,07	29	0,94	81	32
Молдова	1,09	26	0,94	32	15
Россия	1,18	29	0,94	39	11
Таджикистан	0,98	27	0,94	64	52
Украина	1,16	30	0,94	26	13

К количественным показателям гендерного профиля добавим информацию о существовании Национального механизма по продвижению гендерного равенства в странах-участницах (табл. 5).

Таблица 5. Национальный механизм по гендерному равенству в некоторых странах СНГ

Страны	Гендерное равенство в Конституции	Равенство в Конституции	Программы, планы, стратегии	Органы
Армения	Нет	Да	Национальная программа по улучшению положения женщин и повышению их роли в обществе Республики Армения 2004-2010	Департамент по вопросам женщин и детей, Департамент охраны здоровья матери и ребенка Министерства здравоохранения, Совет женщин
Казахстан	Нет	Да	План действий по реализации Стратегии гендерного равенства Республики Казахстан (2006-2008 и далее) Стратегия гендерного равенства Республики Казахстан (2006-2016)	Национальная комиссия по делам женщин и семейно-демографической политике при Президенте Республики Казахстан
Кыргызстан	Да	Да	Национальная стратегия развития 2007-2010 Национальный план действия по достижению гендерного равенства в Республике Кыргызстан (2002-2006, 2007-2010) Постановление No. 190-AChuy регионального правительства по реализации Национального плана действия по достижению гендерного равенства в Республике Кыргызстан (2007-2010)	Комиссия по делам семьи и женщин, Комитеты по охране здоровья, по делам женщин, семьи и молодежи в обеих палатах Джгоруку Кенеша, Национальный совет по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте Республики Кыргызстан
Молдова	Нет	Да	Национальная программа гарантий гендерного равенства (2010-2015) Национальная стратегия развития (2008-2011)	Отделения/департаменты социальной поддержки и защиты семьи, Департамент политики равных возможностей и защиты от насилия Министерства труда, социальной защиты и

Россия	Да	Да	Национальная стратегия обеспечения равенства мужчин и женщин в РФ, 2006 Второй «Национальный план по улучшению положения женщин (2000-2005)	семьи Департамент медико-социальных проблем семьи, материнства и детства Министерства здравоохранения и социального развития (до июня 2012) Межведомственная комиссия по вопросам обеспечения равенства мужчин и женщин в РФ Комитет Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей
Таджикистан	Да	Да	Национальная стратегия мобилизации женщин Таджикистана (2011-2020) Национальная стратегия развития (2010-2015) Стратегия сокращения бедности (2007-2009) Государственная программа по основным сферам государственной политики продвижения равных прав и возможностей для мужчин и женщин (2001-2010) Национальный план действий по повышению статуса и роли женщин (1998-2005)	Комитет по женщинам и семье
Украина	Да	Да	Национальный план действий по улучшению положения женщин и введения гендерного равенства в обществе (2001-2005) Программа государственной поддержки семьи 2007-2010	Омбудсман по правам человека в Верховной Раде Украины, Центральный орган исполнительной власти по охране равных прав и возможностей женщин и мужчин, Координатор органов исполнительной власти в регионах и органов местного самоуправления по охране равных прав и возможностей женщин и мужчин, Общественные ассоциации

Принцип равенства зафиксирован в Конституциях всех рассматриваемых стран, однако принцип гендерного равенства отсутствует в тексте Конституции Армении, Казахстана, Молдовы,

Для полноты картины важно также оценить некоторые показатели финансирования социальной сферы в странах-участницах (табл. 6, 7).

Таблица 6. Расходы на социальную сферу, 2010 г.

Страны	Расходы в % ВВП на:			Номинальная средняя ежемесячная зарплата, в долларах США
	здравоохранение	образование	социальную поддержку	
Армения	4,4	3,2	6,1	291,3
Казахстан	4,3	3,1	3,91	526,4
Кыргызстан	6,2	6,0	3,17	155,3
Молдова	11,7	9,1	12,57	241,1
Россия	5,1	4,1	8,25	698,5
Таджикистан	6,0	4,0		82,9
Украина	7,7	5,3	18,76	283,1

Таблица 7. Расходы на обеспечение социальных гарантий, 2010 г.

	Расходы на обеспечение социальных гарантий, в % ВВП, на:					
	Пособие по безработице	Пособии малоимущим	Семейные пособия	Пенсии по инвалидности	Выплаты по случаю травмы на производстве	Пенсии по старости
Армения	0	0,1	1,4	0,1	0,1	2,4
Казахстан	0,1	0,3	0,3	0,4		2,9
Кыргызстан		0,1	0,1	0,1		4,8
Молдова	0,1	0,2	0,4	1	0	4,4

Россия	0,12	0,01	0,56		0,006	8,72
Таджикистан						
Украина	0,3	0,5	1,1	1,6	0,3	13,7

3. Инициативы внедрения и примеры исполнения гендерно-чувствительного бюджетирования в странах СНГ⁷²

Вторая половина 2000-х гг. ознаменовалась стартом различных программ по гендерно-чувствительному бюджетированию (*гендерно-ориентированному бюджетированию, ГОБ*) в странах СНГ, инициированных международными организациями. Международным коллегам, ведущим ученым и представителям общественности в странах стало понятно, что без ГОБ невозможно решить многие социальные проблемы, выйти на путь устойчивого развития. Как мы указывали, многие страны СНГ к этому времени уже создали свои Национальные механизмы по продвижению гендерного равенства (приняли законы о гендерном равенстве, создали комиссии на самом высоком уровне по продвижению гендерного равенства, разработали национальные планы по развитию гендерного равенства). Однако без элементов ГОБ эффективность Национальных механизмов по продвижению гендерного равенства не может быть гарантирована. Таким образом, деятельность международных организаций, в первую очередь, ООН Женщины, была очень своевременной (Вставка 3). Одним из основных видов деятельности ООН Женщины явились инициативы по внедрению и продвижению ГОБ.

Вставка 3. Деятельность ЮНИФЕМ в составе "ООН-Женщины" и партнеров в странах СНГ в 2008-2012 годы. Гендерное бюджетирование – одна из важнейших задач

В регионе СНГ ЮНИФЕМ разработал Стратегию действий в области поддержки гендерного равенства на 2008-2011 гг., направленную на выполнение следующих тематических задач:

- Укрепление экономической безопасности и прав женщин (Кыргызстан, Таджикистан, Казахстан, Молдова, Армения, Грузия, Россия);
- Поддержка участия женщин в демократическом управлении и мирном регулировании конфликтов (Армения, Азербайджан, Грузия, Кыргызстан);
- Создание общества, свободного от насилия (Грузия, Казахстана, Кыргызстан, Таджикистан, Россия, Молдова, Белоруссия);
- Прекращение распространения ВИЧ и СПИДа среди женщин и девочек (Узбекистан, Украина, Таджикистан, Кыргызстан, Казахстан).

Продвижение ГОБ является одной из главных «сквозных» задач: «учет гендерных подходов в бюджетной политике является неотъемлемым компонентом всех программ, осуществляемых ООН Женщины в области национального планирования, трудовой занятости, социальной защиты, трудовой миграции, водо- и энергоснабжения, ликвидации насилия в отношении женщин и борьбе с ВИЧ/СПИДом. Гендерный анализ национальных и секторальных стратегий, планов и бюджетов наглядно демонстрирует, насколько справедливо и эффективно распределяются ресурсы, что способствует повышению ответственности правительства и привлечению внимания общественности к данному вопросу».

20 мая 2007 года ЮНИФЕМ совместно с Национальной комиссией по делам семьи и гендерной политике при Президенте Республики Казахстан организовал региональную консультативную встречу на высшем уровне «Гендерное равенство и права человека в национальных стратегиях развития и бюджетном планировании в странах СНГ: навстречу Всемирному Саммиту в Гане 2008», которая состоялась в Алматы. В мероприятии приняли участие около ста официальных лиц, представляющих правительства и гражданское общество из 10 стран СНГ, а также представители донорских организаций. По итогам встречи была принята Алматинская декларация «Вклад в Форум на высшем уровне в Гане по эффективности внешней помощи и в Аккрский план действий», которая признает, что выполнение обязательств по достижению гендерного равенства является неотъемлемым компонентом процессов развития страны и необходимым условием повышения эффективности внешней помощи в регионе.

В 2008-2010 гг. ЮНИФЕМ СНГ сделал значительный прогресс в области:

⁷² Данный параграф написан по материалам ООН Женщины, по информации из открытых источников других международных организаций, по материалам, предоставленным участницами и участниками первого семинара МЦГБиУ в России 18-22 июня 2012 г.

- Проведения гендерного анализа национальных и секторальных стратегий, в том числе, продвижения **подхода, учитывающего гендерный аспект, в бюджетной политике государств региона** (Кыргызстан, Таджикистан, Молдова, Казахстан, Армения, Грузия)
- Продвижения гендерного равенства в программах и стратегиях национального развития (Молдова)
- Включения вопросов гендерного равенства и прав женщин в процессы повышения эффективности внешней помощи согласно принципам Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи (Кыргызстан, Украина)
- Обеспечения прав женщин на землю и мобилизации местных ресурсов для определения и использования альтернативных видов энергоресурсов (Кыргызстан и Таджикистан)
- Защиты прав женщин-трудящихся мигрантов через реализацию региональной программы, направленной на рассмотрение вопросов миграции с позиции прав женщин в соответствии с международными стандартами и реализации обязательств правительств в сфере труда, миграции и защиты прав женщин (Кыргызстан, Таджикистан, Казахстан, Россия).

В целях усиления соответствия планов и бюджетов национального развития всех уровней принципу гендерного равенства ООН Женщины продолжает свою работу по трем направлениям. В рамках продолжения деятельности по гендерному анализу макроэкономических процессов и бюджетов ЮНИФЕМ в 2012 г. продолжил сотрудничество с Российской Академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, где был введен новый учебный курс «Гендерные бюджеты» для тренеров и государственных служащих стран СНГ. На базе той же Академии создан Международный Центр по Гендерному Бюджетированию и Управлению (МЦГБиУ).

В 2012-2015 гг. запланировано продолжить работу по выполнению рекомендаций Форумов высокого уровня в Аккре (2008) и Пусане (2011) по интеграции гендерных подходов в усиление эффективности внешней помощи в Кыргызстане и Украине в рамках совместной инициативы Европейской Комиссии, МОТ и ООН.

Продолжается работа по учету потребностей уязвимых групп женщин при проведении реформы децентрализации власти в Молдове в рамках совместной программы ПРООН и ООН Женщины по интегрированному местному развитию, финансируемой правительством Швеции.

Для оценки результатов ГОБ применим методику классификации результатов гендерно-чувствительного бюджетирования (автор И.Е.Калабихина).

Результаты внедрения, продвижения ГОБ можно разделить на три типа «Обучение-Расчеты-Изменения»:

1) **Результаты Обучения:**

- а. проведение тренингов по ГОБ для государственных служащих, представителей НПО, общественности, академической среды;
- б. разработка курсов и модулей курсов по ГОБ и внедрение их в университетские программы обучения;
- с. разработка методологии, создание учебных пособий и методических материалов по ГОБ для разных типов пользователей.

2) **Результаты Расчетов и их визуализации:**

- а. формирование рабочих групп/комитетов по проведению расчетов по ГОБ, распространению результатов и лоббированию рекомендаций, полученных в ходе исследований;
- б. гендерный анализ и экспертиза бюджетов всех уровней, разработка расчетных (методологических) кейсов по ГОБ;
- с. максимально широкое распространение результатов исследований/расчетов и рекомендаций экспертов.

3) **Результаты Изменений:**

- а. разовое или многократное перераспределение ресурсов в пользу нуждающихся по результатам анализа и расчетов по ГОБ, создание практических кейсов по ГОБ;
- б. конкретные (и устойчивые) изменения в бюджетном процессе (и законодательстве) при внедрении ГОБ.

Все типы результатов важны. Однако самыми серьезными результатами все же следует считать результаты Изменений, которые меняют жизнь женщин и мужчин к лучшему.

В данном параграфе мы будем использовать этот подход для оценки результатов описываемых примеров (кейсов) по ГОБ. В тех случаях, когда авторы не указывают тип достигнутых результатов, читателю предоставляется возможность самостоятельно отнести тот или иной результат к определенному типу.

Поскольку внедрение ГОБ только начинается в странах СНГ (справедливости ради надо сказать, что ГОБ – это новые технологии и для развитых стран), мы можем констатировать успехи пока в основном в области результатов Обучения и, в меньшей степени, в области результатов Расчетов. Устойчивые и частые результаты Изменений – это пока будущее ГОБ.

Вставка 4 содержит информацию об изданных во второй половине 2000-х гг. – начале 2010-х гг. учебной и учебно-методической литературы по ГОБ на языках стран СНГ (все указанные во вставке материалы можно скачать на портале проекта).

ВСТАВКА 4. УЧЕБНЫЕ И УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ГОБ НА РУССКОМ ЯЗЫКЕ И ЯЗЫКАХ СТРАН СНГ

1. РЖАНИЦЫНА Л.С. РОССИЯ, МЕТОДОЛОГИЯ И ПРАКТИКА ГЕНДЕРНОГО БЮДЖЕТА. ЮНИФЕМ, 2010
2. РЖАНИЦЫНА Л.С. РОССИЯ: МЕТОДОЛОГИЯ И ПРАКТИКА ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ГЕНДЕРНОГО БЮДЖЕТА. ЮНИФЕМ, 2011 (А ТАКЖЕ ИЗДАНИЯ 2001, 2006 ГГ.)
3. ГЕНДЕРНЫЕ БЮДЖЕТЫ. ПОСОБИЕ ДЛЯ ТРЕНЕРОВ. ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ ООН, БРАТИСЛАВА, 2005
4. ПРАКТИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО ПО ГЕНДЕРНОМУ БЮДЖЕТИРОВАНИЮ. УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ. UNFPA-UNIFEM, 2006
5. ГЕНДЕРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ И РЕПРОДУКТИВНЫЕ ПРАВА ЖЕНЩИН. СБОРНИК МАТЕРИАЛОВ. UNFPA-UNIFEM, 2006
6. ГЕНДЕРНИЙ БЮДЖЕТ В КОНТЕКСТІ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ОФІЦІЙНОЇ ДОПОМОГИ З МЕТОЮ РОЗВИТКУ. ПОСІБНИК ДЛЯ НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ. ЮНИФЕМ, ГОД. РУКОВОДСТВО ДЛЯ НПО НА УКРАИНСКОМ ЯЗЫКЕ.
7. BAURCIULUA., BELOSTECINICM., CASIANA., PÂRTACHII., PETROIAA. UGETARESENSIBILALAGEN. ACADEMIADESTUDIIECONOMICEDINMOLDOVA, UNITEDNATIONSDEVELOPMENTFUNDFORWOMEN. CHISINAU, 2009. РУКОВОДСТВО ПО ГЕНДЕРНОМУ БЮДЖЕТИРОВАНИЮ. НА МОЛДАВСКОМ И АНГЛИЙСКОМ ЯЗЫКЕ.
8. BAURCIULUA., BELOSTECINICM., CASIANA., PÂRTACHII., PETROIAA.FACILITATOR'SGUIDE. METHODOLOGICAL SUPPORTFOR THE INSTRUCTION IN THE DOMAIN OFGENDER RESPONSIVE BUDGETING. CHISINAU, 2009. ГИД ПО ГЕНДЕРНОМУ БЮДЖЕТИРОВАНИЮ. НА МОЛДАВСКОМ И АНГЛИЙСКОМ ЯЗЫКЕ.
9. ИМУЩЕСТВЕННЫЕ И НАСЛЕДСТВЕННЫЕ СПОРЫ. РУКОВОДСТВО ДЛЯ СУДОВ СТАРЕЙШИН. ООН ЖЕНЩИНЫ, КЫРГЫЗСТАН, БИШКЕК, 2011.
10. ИБРАЕВА Г., КАРЫБАЕВА М., КОЧОРБАЕВА З. ВВЕДЕНИЕ ГЕНДЕРНЫХ ПОДХОДОВ В СЕКТОРАЛЬНЫЕ ПОЛИТИКИ, СТРАТЕГИИ И ПРОГРАММЫ. РУКОВОДСТВО ПО ОБУЧЕНИЮ. ООН ЖЕНЩИНЫ, КЫРГЫЗСТАН, БИШКЕК, 2011.
11. ИБРАЕВА Г., КАРЫБАЕВА М., КОЧОРБАЕВА З. МЕТОДИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО ПО ВНЕДРЕНИЮ ГЕНДЕРНОГО ПОДХОДА В СЕКТОРАЛЬНЫЕ ПОЛИТИКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ. ООН ЖЕНЩИНЫ, КЫРГЫЗСТАН, БИШКЕК, 2011.
12. ГЕНДЕРНО-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ БЮДЖЕТ. ГИД ДЛЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. ООН ЖЕНЩИНЫ, КЫРГЫЗСТАН, БИШКЕК, 2011.
13. УЧЕТ ГЕНДЕРНЫХ ПОДХОДОВ В МЕСТНОМ ПЛАНИРОВАНИИ. ООН ЖЕНЩИНЫ, КЫРГЫЗСТАН, БИШКЕК, 2011.
14. БЮДЖЕТНЫЙ ГИД. БЮДЖЕТ СТРАНЫ – БЮДЖЕТ КАЖДОГО. "KAZAKHSTANREVENUEWATCH" ФОНДАСОРОС-КАЗАХСТАН. 2-Е ИЗД., 2006. НА КАЗАХСКОМ И РУССКОМ ЯЗЫКАХ.
15. РАЗРАБОТКА ГЕНДЕРНОЙ СТАТИСТИКИ: ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ. ЕЭК-ООН, ВСЕМИРНЫЙ БАНК, 2010. НА АНГЛИЙСКОМ И РУССКОМ ЯЗЫКАХ.
16. ВЗРОСЛЫЕ СЕКРЕТЫ ПРО ДЕНЬГИ. ЮНИСЕФ, МОСКВА, 2011.

Рассмотрим другие инициативы, а также расчетные и практические примеры по ГОБ, которые произошли во второй половине 2000-х гг. в странах СНГ.

3.1. Гендерное бюджетирование в России

С 2004 по 2006 гг. ЮНИФЕМ осуществлял проект по гендерно-чувствительному бюджетированию «Гендерные бюджеты в России» с целью вовлечения женщин в процесс принятия решений и бюджетное планирование на федеральном (Россия) и суб-федеральном (Республика Коми) уровнях в условиях децентрализации власти. Проект достиг результатов и в области Обучения, и в области Расчетов, и в области Изменений (вставка 5).

Вставка 5. Три вида результатов проекта ЮНИФЕМ «Гендерные бюджеты в России» 2004-2006 гг.

Результаты Обучения:

1. На федеральном и региональном уровне была разработана методология гендерного бюджетирования с учетом изменений, внесенных в бюджетный кодекс в контексте децентрализации.

2. В рамках проекта оказана помощь Российской академии государственных служащих (РАГС) при Президенте РФ в разработке учебной программы по методике гендерного бюджетирования и ее включения в учебный план.

Результаты Расчетов и визуализации:

3. Впервые в России проведен параллельно гендерный анализ федерального (национального бюджета Российской Федерации) и регионального (местного бюджета Республики Коми) бюджетов, а также гендерный анализ ряда законов, влияющих на решения в области бюджетной политики, таких как закон «О минимальном размере оплаты труда», закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», и закон «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования»;

4. На рассмотрение правительства Российской Федерации были переданы следующие рекомендации (федеральный уровень):

♣ повышение минимальной заработной платы работников государственного сектора (здравоохранение, образование, культура – эти секторы преимущественно представлены работниками-женщинами);

♣ увеличение в два раза суммы налогового вычета (льготы) на детей, определяемого для каждого родителя (включая опекунов, овдовевших, одиноких, разведенных, и т.д.);

♣ повышение государственных пособий по рождению ребенка на 50%;

♣ исключение женщин, находящихся в отпуске по беременности и родам и по уходу за ребенком, из числа работников, которым снижаются выплаты по временной нетрудоспособности;

♣ сохранение части пособий, выплачиваемых в натуральной форме, во время процесса монетизации (лекарства для детей-инвалидов, бесплатная одежда, школьные принадлежности, и транспорт для сирот, и т.д.);

♣ выделение дополнительных расходов на страховые услуги, которые должны предоставляться матерям и детям в рамках бюджета Социального Фонда Страхования в целях обеспечения поддержки материнства и детства;

♣ законодательные меры, запрещающие сокращение социальных пособий в процессе передачи обязательств органам местной власти.

5. В Государственный Совет Республики Коми (пилотный регион) в рамках проекта были представлены предложения по гендерной составляющей бюджета на 2005 год. Была проведена и широко обсуждалась с организациями гражданского общества экспертиза следующих законов: "О социальной поддержке населения в Республике Коми", "Об оказании государственной социальной помощи в Республике Коми", "О государственных гарантиях в Республике Коми семьям, имеющим детей". Группа экспертов совместно с представителями государственных органов и активистов гражданского общества подготовили и передали на рассмотрение парламента России проект закона "Об общественном участии граждан в решении социально-экономических проблем в Республике Коми".

6. Совместная деятельность партнеров помогла определить стратегическое значение гендерного бюджетирования и необходимость того, чтобы в процессах по улучшению положения женщин, был задействован национальный механизм. Принцип гендерного бюджетирования был

включен в гендерную стратегию Российской Федерации и были начаты действия по восстановлению национального механизма (организован Координационный совет по гендерным проблемам при Министерстве здравоохранения и социального развития).

Результаты Изменений:

7. Правительство Республики Коми утвердило следующие поправки в соответствующие законы (региональный (местный) уровень):

- повышение заработной платы работников государственного сектора на 20 %;
- введение специальных поправок, направленных на увеличение пенсий ветеранов Великой Отечественной Войны (ВОВ);
- увеличение средств на улучшение жилищных условий для женщин-ветеранов ВОВ;
- увеличение финансирования республиканской программы «Дети Республики Коми».

Эти рекомендации предусматривали перераспределение приблизительно 50 миллиардов рублей федерального бюджета на покрытие расходов, связанных с принятием гендерно-чувствительных мер, включая те, которые направлены на повышение минимальной заработной платы; увеличение заработной платы в социальных секторах (здравоохранение, образование, культура); увеличение пособий на детей и увеличение льгот при вычете налогов для семей, имеющих детей.

В 2012 г. ООН Женщины на базе Российской Академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ создал новый учебный и консультативный Международный Центр по Гендерному Бюджетированию и Управлению (МЦГБиУ). Цель деятельности Центра – создание, сбор и распространение комплексных знаний по ГОБ, подготовка преподавательских кадров и усиление потенциала государственных служащих Кыргызстана, Казахстана, Таджикистана, Украины, Молдовы и России посредством проведения тренингов, оказания технической поддержки, создания и поддержания интернет портала www.genderbudgets.ru

Весной 2012 г. в Государственной Думе РФ с участием ученых, представителей общественности, ЮНИСЕФ, ООН Женщины прошло обсуждение принципов и методологии составления Детского бюджета. Эксперты оценивают данную инициативу как серьезный успех, поскольку реализация такого проекта представляется весьма вероятной, что в итоге позволит на практике создать прецедент производства социального бюджета, усовершенствовать методологию подобной деятельности, покажет всему обществу выгоды от составления социальных бюджетов.

С 2001 года Россия накопила значительный опыт по разработке методологии ГОБ. Идет постоянная работа по экспертизе бюджета. Одна из последних работ профессора Л.С.Ржаницыной по этой теме «Экспертиза социальных расходов проекта бюджета на 2013-2015 годы: гендерная составляющая» размещена на сайте проекта http://genderbudgets.ru/publ/nashi_avtory/rzhanicyna_1_s/12. Пример разработки пакета антикризисных мер поддержки семей с детьми в проект федерального бюджета на 2010 г. см. в вставке 6.

Вставка 6. Антикризисные меры поддержки семей с детьми в проект федерального бюджета на 2010 г.

1. Анализ исходной ситуации

Из наиболее важных «нет» отметим то, что не будет повышена минимальная заработная плата. Она и в 2009 г. не достигала прожиточного минимума из-за серьезной инфляции, тем более его отставание увеличится с учетом планируемого роста потребительских цен на 9%. Отсюда, число и доля бедных будет и далее увеличиваться

Еще одной серьезной проблемой на 2010 г. - не предполагается увеличивать ставки оплаты бюджетников- медиков, учителей, библиотекарей и пр., разве что только за счет сокращения

численности. Как известно, бюджетники- ответственность регионов, она не снижается при уменьшении собственных доходов, ухудшении поступлений, а трансферты из федерального бюджета или практически отсутствуют или не компенсируют затраты субъектов.

Известно, что многие из федеральных социальных обязательств передаются на уровень регионов. Упомянем здесь, в частности, новый порядок финансирования детского загородного отдыха (около 20 млрд. руб.)- предоставлять его теперь не будет Фонд соцстраха в соответствии с законом о замене единого социального налога страховыми взносами. И хотя Минфин уверяет, что передает все деньги субъектам полностью, но по прошлому опыту, гарантированность этой льготы для семей с детьми снижается. К сожалению, исчезают из федеральной бюджетной росписи исчезают 4 млрд. руб, ранее отчисляемые на медицинское страхование детей и подростков.

Кроме того, объявлено о прекращении федерального софинансирования компенсации платы за детский сад, субсидии для региональных льготников- пенсионеров, которых поддерживали федеральными средствами при монетизации льгот и пр., на местах это- проезд, жилье и т.п. . При отсутствии финансовой поддержки для многих регионов придется экономить на других социальных мерах.. Такие изъятия неприятны, даже на фоне увеличения пенсий в связи с валоризацией на 40%, когда она должна в среднем достигнуть 8 тыс. руб. в месяц, не так уж и много по нынешним ценам потребительской корзины с учетом дороговизны жилья, лекарств, платных бытовых услуг.

Валоризация старых пенсий потребует в 2010 г. 1,2 трил. руб. из федерального бюджета. Такое грандиозное вливание, по сути, обескровило его ресурсы, ибо на 2010 г.отложено намеченное увеличение с (28 до 34%) тарифов в фонды социального страхования по просьбе предпринимателей, переживающих не лучшие времена.

Подавляющая пенсионная направленность бюджета в условиях кризисного падения доходов не позволяет в будущем году сделать не менее назревшее – к примеру, поднять минимальный размер пособия по безработице. Даже не верится, но оно составляет 850 руб. минус 20% на рост цен за два года, прошлый и будущий. Также не будет и предлагаемого Комитетом по делам семьи, женщин и детей Госдумы актуальной меры - введения пособия по уходу за ребенком в возрасте от 1, 5 до 3 лет, чтобы снизить давление женской рабочей силы на рынок труда, уменьшить численность безработных.

В итоге, для всех отраслей государственных услуг для населения (образование, здравоохранение, культура, социальное обслуживание и помощь, жкх) из-за пенсионной нагрузки бюджета приходится снижать ассигнования не только относительно, но в абсолютном выражении., при этом сокращение больше консолидированных бюджетов субъектов при несокращении обязательств (у федерального оно на 3,3 %, у региональных- на 4,2%). Естественно хуже наполнение государственных целевых программ, не появилась даже долгожданная антиалкогольная программа, о которой говорил Президент. Лучше держатся национальные проекты, видимо, сохраняя свой традиционный приоритет в социальном управлении. Но они и ранее принципиально не меняли ситуацию, не меняют и далее.

Табл.1. Сокращение социальных расходов бюджета- следствие кризиса 2008-2009 гг.(по проекту консолидированного бюджета 2010, млрд. руб.)

Статьи расходов	Федеральный бюджет	Консолидированный бюджет регионов
ЖКХ	-5,2	-88,1
Образование	-14,4	-13,9
Культура, кино, искусство, СМИ	-6,5	-6,5
Здравоохранение	-15,6	-26,6
Социальная политика	-2,6	-34,4
Итого	-44,3	-169,5

Напряжение в социальных расходах государства- решительный повод использовать новые управленческие технологии, которые нарабатала наука. Мы много лет предлагали формировать целевые бюджеты по социальным группам населения (Детский бюджет и т.п.), перейти, как давно озвучено, к дифференцированным по полу - возрасту социальным стандартам и финансовым нормативам в сфере социальных услуг, внедрить актуарные расчеты в пенсионное и другие отрасли социального страхования, применять систему социальных контрактов экономической реабилитации семей в трудной жизненной ситуации. Подобный список новаций можно было бы продолжить по желанию управленцев.

2.Постановка задачи на основе оценки социальных расходов в бюджете

В трудной жизненной ситуации оказываются, прежде всего, семьи с детьми, особенно те, кто попадает в зону риска. - безработные, малообеспеченные, многодетные, с одним родителем,

которых вопрос о средствах на насущную жизнь и сохранение здоровья их детей становится подлинной проблемой.

В целях смягчения негативных последствий экономического спада для населения рабочая экспертная группа Общественного совета Центрального федерального округа по инициативе председателя Совета Е. Л. Юрєва разработала пакет антикризисных мер социальной поддержки семей с детьми. Они получили поддержку на общественных слушаниях, организованных Комиссией Общественной палаты по социальной и демографической политике. В Комитете Госдумы по вопросам семьи, женщин и детей началась работа по формированию антикризисного пакета законопроектов.

Табл.2. Актуальные меры поддержки семей с детьми и затраты на них

Наименование мероприятий	Число бенефициаров в тыс. чел.	Сумма расходов в бюджета, млрд. руб.
Установить родителю, признанному безработным, специальную надбавку до максимального размера пособия по безработице на период его действия, если его супруга (супруг) находятся в отпуске по уходу за ребенком	50	0,5
Установить безработным родителям, имеющим детей в возрасте до 16 лет, надбавку к пособию по безработице в размере 10% от назначенного пособия на период его действия.	1000	2,0
Удвоить стандартный налоговый вычет по налогу на доходы физических лиц для налогоплательщика, на обеспечении которого находится ребенок (дети) в случае, если другой родитель признан безработным, или находится в отпуске по уходу за ребенком, или супруга находится в отпуске по беременности и родам	250	Без дополнительных средств
Установить для малообеспеченных семей с детьми, имеющих доход ниже прожиточного минимума, ежемесячное федеральное пособие на ребенка, дополнительное к региональному, в размере 500 руб. на первого, 1000 руб. на второго и 1500 руб. на третьего и последующего ребенка с ужесточением контроля над доходами	11300	86
Продлить выплату пособия по уходу за ребенком с 1,5 до 3-х лет	1000	13
Установить федеральный минимум алиментов в процентах (25% от прожиточного минимума ребенка) с предоставлением права субъектам Федерации повышать его в зависимости от уровня доходов населения в регионе. Создать специальную государственную службу – Алиментный фонд в целях активизации исполнения судебных решений об алиментах и выплаты пособия на ребенка во время розыска лица, уклоняющегося от их уплаты	120	0,5
Ввести порядок индексации пособий гражданам, имеющим детей, с учетом фактического уровня инфляции не реже 1 раза в полугодие	11300	2
Предоставить право лицам, получившим сертификат на материнский (семейный) капитал, направлять эти средства на оплату профессиональной переподготовки и повышения квалификации		3
На период кризиса установить обязательный перечень предоставляемых в субъектах Российской Федерации льгот, услуг и натуральной помощи для многодетных семей и семей с детьми, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, и предусмотреть предоставление субсидий из федерального бюджета		2
ВСЕГО расходов на антикризисные меры		109

Известно, что правительство направило грандиозные средства на спасение банков и крупного бизнеса средства (кредиты и поддержку), по некоторым оценкам, от 4 до 10 трлн. рублей, что

25% ВВП страны. Наши предложения стоят на порядок меньше, но мы полагаем, что сбережение населения, детей не менее важно, чем спасение собственности и предприятий.

Кроме того, хотелось бы подчеркнуть, что наши предложения способствуют экономическому оживлению. Так, расширение социальной работы на местах стимулирует создание рабочих мест в сфере социального обслуживания, что важно для женщин, в первую очередь страдающих от безработицы и бедности.

В этом же ряду - реализация программы обеспечения жильем многодетных семей (в рамках федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы) с введением государственного заказа на строительство социального жилья для малообеспеченных многодетных семей.

Главное свойство новых социальных мероприятий гендерной направленности- их выбор значим для решения экономических проблем.

3.Примеры ориентировочных расчетов дополнительных средств на мероприятия по поддержке родителей с детьми

А.. На увеличение пособий

Выплата пособия по безработице в группе риска увольнения для женщин беременных и с маленькими детьми

Число беременных застрахованных работников, получивших выплату пособия по беременности и родам, примерно 700 тыс. чел.,

Число работников с детьми до 1,5 лет=1,5 млн. чел .

Число работников с детьми от 1,5 до 3 лет-1,5 млн.чел.

Доля уволенных по ликвидации, сокращению штатов и в связи с окончанием срочного трудового договора в 2008 г к общей численности - 2%, в 2009-5%, в том числе женщин-2,5%

Итого в зоне риска 3,7 млн. х 2,5%=93 тыс. по 850 руб. х12 месяцев =примерно 1 млрд. руб. в год.

Введение федерального ежемесячного пособия на ребенка для малообеспеченных семей. По данным Росстата, численность назначенных пособий за 2007 г.-11 млн. очередность рождения детей 58,8% первые, 30,6%-вторые,10,6% -третьи и более. Средний размер пособия 750 руб.Таким образом, расход на год 99 млрд. руб. , с зачетом 1,5 млн. чел., получающих пособие по уходу до 1,5 лет-86 млрд. руб.

Введение пособия на детей в возрасте от 1,5 до 3 лет

Число женщин с детьми до 1,5 лет-1,5 млн.

Доля женщин с заработной платой выше средней экспертно оценивается как 35%, они выйдут на работу после исполнения ребенку 1,5 года, независимо от того, будет ли введено наше пособие, это составляет, примерно, 0,5 млн. чел.

Тогда не выйдут на работу ориентировочно 1 млн. чел. Средний размер пособия до 3-х лет составит с зачетом предлагаемого в проекте антикризисных мер повышения ежемесячного пособия малообеспеченным порядка 1100 руб. на ребенка в месяц. Итого, расходы:1млн. чел.х 1100 руб.х12 месяцев = 13 млрд. руб. в год.

Доплаты на иждивенцев к пособию по безработице

Число безработных у которых есть дети принят 1 млн. чел. из 2 млн. официально зарегистрированных на 2009 г. с учетом распределения по возрасту. Среднее пособие по безработице в 2008 г.=1200 руб., в 2009 г.-1500 руб. Доплата на иждивенца 150 руб., 20% безработных с двумя иждивенцами. Итого, расход на год, примерно, 2 млрд. руб.

Б. Корректировка пособий на фактический процент роста цен

Сумма пособий из бюджета и ФСС порядка 160 млрд. руб. Фактический процент роста 13% против 8%, принятых в утвержденном бюджете, итого расход на 5%-ю индексацию пособий- 8 млрд. руб.

В.. Оценка расходов на меры социальной поддержки:

- материнского капитала, направляемых на лечение ребенка и собственное профобразование. Если расход на дорогостоящее лечение составляет 200 тыс. руб., то 10 млрд. руб. позволит пролечить 50 тыс.детей

- на жилищное строительство по госзаказу для многодетных и сирот. Максимально принято , исходя из доли многодетных, 10% от суммы общих госпрограмм на жилье.

- на федеральную поддержку территориальных мер по детям в трудной жизненной ситуации принята на уровне 40- 50 % от расходов федерального бюджета в 2009 г. на субвенции территориям по их ежемесячному пособию на детей,

Итого расход 2-2,5 млрд. руб. в год.

Г. На выплату алиментного пособия.

Почти 85 тыс. детей получают в течение 6 месяцев по 1000 руб. или 25% прожиточного минимума ребенка (федерального стандарта минимума алиментов), это примерно в 10 раз превосходит фактическую численность получателей действующего пособия, причем размер пособия будет второе больше ныне выплачиваемого. А если розыск с помощью Алиментного фонда составит 3 месяца, то число бенефициариев составит 150 тыс. детей.

3.2. Гендерное бюджетирование в Казахстане

В июне 2007 г. ЮНИФЕМ начал в Казахстане проект по гендерному бюджетированию. На первом этапе была создана рабочая группа, включающая представителей министерств, Национальной комиссии по делам семьи и гендерной политики и НПО, в рамках которой была проведена гендерная экспертиза двух законов «Об образовании» и «О малом и среднем предпринимательстве». Результаты экспертизы были представлены на региональной встрече экспертов в Стамбуле в ноябре 2007 г. С учетом комментариев участников встречи были разработаны рекомендации, в частности увеличить бюджет на дошкольное образование для поощрения социальной и трудовой интеграции работающих женщин, а также уделить большее внимание в законе о малом и среднем предпринимательстве социальному обеспечению женщин, занятых в неформальном секторе.

Кроме того, были разработаны рекомендации для национальной программы по реформе пенсионной системы в контексте гендерного бюджетирования. Рекомендации были представлены в парламент Республики Казахстан для последующего учета этих вопросов при подготовке бюджета на 2009 г. В процессе гендерной экспертизы законов и программ проделана серьезная работа по усилению потенциала рабочей группы по ГОБ при Правительстве РК.

В рамках проекта были проведены тренинги для государственных служащих в целом по гендерной тематике и в частности, по гендерному бюджетированию. Представители Академии государственных служащих Казахстана приняли участие в 10-дневном семинаре по гендерному бюджетированию в Российской академии государственных служащих. Предполагается, что данная программа будет включена в учебный план Академии государственных служащих Казахстана. В рамках проекта разрабатывается руководство для государственных служащих по гендерному анализу бюджетных документов.

С 13 по 15 мая 2008 года в Алматы Региональный офис ЮНИФЕМ для стран СНГ организовал трехдневный региональный семинар по гендерно-чувствительному бюджетированию. Целью семинара было развитие практических навыков в сфере гендерного бюджетирования. Кроме того, в ходе семинара были выявлены основные гендерные проблемы в регионе, которые будут учтены при планировании региональной программы по гендерному бюджетированию в СНГ. В семинаре приняли участие представители государственных органов и НПО из восьми стран СНГ, включая Азербайджан, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Молдову, Россию, Таджикистан и Украину.

В 2010 г. была выполнена оценка затрат на содержание кризисного центра для жертв домашнего насилия на местном уровне. Было принято решение о лоббировании включения отдельной бюджетной линии в местные бюджеты во исполнение Закона РК о профилактике бытового насилия.

Активную позицию в продвижении ГОБ в Казахстане играет Фонд Сороса Казахстан. В 2006 году Фондом выпущено уже второе издание руководства для населения «Бюджетный гид». В 2011 году в октябре в рамках реализации программы «Прозрачность государственных финансов» одна из семи одобренных Экспертным советом заявок был проект «Распространение и информационное освещение Бюджетного гида», (бюджет проекта: 3 504 000 тг., грантополучатель:ОО «Центр поддержки правовых и экономических реформ»). Данный проект является вторым этапом проекта «Бюджетный гид – как инструментарий бюджетного мониторинга и участия». В Бюджетный гид были внесены серьезные дополнения, в связи с изменением законодательства в сфере бюджетной политики и бюджета в целом. Так полномочия по разработке республиканского бюджета были переданы Министерству финансов, вопросами мониторинга реализации стратегических планов с разработкой методологической базы стало заниматься Министерство экономического развития и торговли. В Бюджетный гид были включены обновления законодательства и описание ко вновь принятым нормативно-правовым актам.

Эта же организация гражданского общества (Центр) разработала три вида «гражданских бюджетов» для использования на национальном, региональном и местном уровнях, предоставив тем самым модель возможной работы в этом направлении. В мае 2011 года при Министерстве финансов Республики Казахстан была создана рабочая группа для разработки процедур и методологии в целях формирования и представления собственного гражданского бюджета. В состав рабочей группы вошли представители гражданского общества и члены Национальной бюджетной сети Казахстана. Результатом активного взаимодействия Министерства финансов с представителями гражданского общества на протяжении двух месяцев стала разработка законопроекта о составлении гражданского бюджета. Законопроект был одобрен в июне 2011 года и предусматривает формирование гражданских бюджетов на центральном и местном уровнях. Уникальность закона РК состоит в том, что гражданские бюджеты будут публиковаться не только параллельно с публикацией правительством бюджетного законопроекта, но и после завершения этапов формулирования, утверждения, реализации и оценки бюджетного процесса. По состоянию на октябрь 2011 года, начата реализация закона, и соответствующие главы доступны на официальных веб-сайтах государственных ведомств, в том числе Министерства финансов и местных органов власти.

3.3. Гендерное бюджетирование в Молдове

При финансовой поддержке Шведского агентства международного развития «SIDA» в ноябре 2007 г. ЮНИФЕМ приступил к реализации программы «Продвижение гендерного равенства в национальные программы и стратегии развития в Молдове». В области гендерного бюджетирования программа нацелена на проведение социологических исследований в отдельных районах путем анализа местных бюджетов, направленных на финансирование мероприятий в сфере социальной защиты и занятости; разработку концепции и рекомендаций для внедрения гендерного подхода в национальный процесс

бюджетирования; разработку и внедрение учебного модуля и курса по гендерно – чувствительному бюджетированию в университетские программы.

Параллельно в 2006 году при поддержке ЮНИФЕМ стартовала суб-региональная программа «Гендерное бюджетирование в Юго-Восточной Европе: продвижение гендерного равенства и демократического управления посредством повышения прозрачности и подотчетности», которая осуществлялась в следующих направлениях: укрепление демократического управления и продвижение прав женщин путем оказания поддержки в процессе внедрения гендерного компонента в национальные программы и процессы бюджетирования (для стран: Албания, Босния и Герцеговина, Македония, Сербия и Молдова; в Республике Молдова финансовая поддержка программы осуществляется Австрийским агентством развития (ADA)).

ЮНИФЕМ объединил программу по гендерному бюджетированию с программой ««Продвижение гендерного равенства в национальные программы и стратегии развития в Молдове», осуществляемой Региональным офисом ЮНИФЕМ в СНГ при финансовой поддержке Шведского международного агентства по развитию (SIDA).

Бюджетный процесс в республике определялся на тот момент Национальной стратегией развития (2007) с принципом бюджетирования, ориентированного на результат, и инструментом среднесрочного планирования, предусматривающим гендерную составляющую в процессе бюджетирования. Это был прорыв с точки зрения ГОБ, поскольку ранее подобные механизмы не существовали. Добавим также, что в 2006 г. в республике был принят закон о гендерном равенстве и Национальный план действий по обеспечению гендерного равенства на 2006-2009 гг.

Реализация совместных программ по ГОБ позволила достичь результатов Обучения и результатов Расчеты (вставка 7).

Вставка 7. Два вида результатов ряда проектов по ГОБ в Молдове в 2007-2012 гг.

Результаты Обучения:

1. Около 120 представителей правительства, гражданского общества, научных кругов и международных организаций участвовали в тренингах, семинарах и дискуссиях по ГОБ.
2. Разработано учебное пособие по ГОБ и гид для государственных служащих по ГОБ в 2009 г.
3. В учебную программу магистратуры Академии экономических исследований Молдовы введен курс по выбору по ГОБ (на отделении магистратуры PublicFinanceandFiscality, 2008-2010 гг., 120 часов) и модуль по ГОБ в курс по выбору *PoliciesandBudgetingTools*. По оценкам экспертов из Молдовы, курсы студенты не выбирают (ни разу?)
4. Представители комитета по усилению ГОБ прошли курс по ГОБ в России в РАГСе, изучили лучшие практики ГОБ

Результаты Расчеты и визуализации:

5. Сформирован GRBTaskForceкомитет по усилению ГОБ?, куда вошли представители Министерства финансов, Министерства экономик и торговли, Министерства социальной защиты, семьи и детей, местных властей и финансовые эксперты двух ведущих академических институтов.
6. По возвращению домой после обучения в России специалисты разработали 3 расчетных кейса по ГОБ у себя в стране на местном уровне в трех районах Молдовы в области социальной защиты детей-инвалидов и пожилых и занятости (см. примеры 3,4,5). Данные области были выбраны для кейсов, поскольку они отражают проблемы женщин в традиционном обществе. Более 90% оказывающих помощь больным, пожилым и детям в домохозяйстве – это женщины. На рынке труда женщины сталкиваются с маленькой оплатой и сегрегацией. Результаты кейсов были

представлены в рамках Отчета по общественным расходам, поддержанным Всемирным банком и СИДА.

7. Снят видеоролик «Специально выделенные бюджеты» в 2009 г. при содействии ЮНИФЕМ о том, как за счет местного бюджета был отремонтирован школьный автобус. Теперь дети из отдаленных регионов могут посещать школу, а их родители – работу. В случае, если школьный автобус функционирует, этот результат может считаться также маленьким, но важным результатом Изменений.

Рассмотрим подробнее расчетные примеры/кейсы по ГОБ, разработанные молдавскими коллегами.

Во многих обществах все еще принято считать, что женщины обязаны предоставлять помощь по уходу за детьми, больными и престарелыми, так как это их «естественное предназначение». Пора пересмотреть эту точку зрения, поскольку такие взгляды несправедливы и опасны для устойчивого и гармоничного развития женщин, их семей, будущих поколений, всей страны.

В Республике Молдова в 2007-2008 гг. была проведена серия исследований по ГОБ, результаты которых наглядно представляют 1) значимость труда женщин по уходу за детьми, больными и престарелыми членами домохозяйства для государства и общества (пример 3 и 4), 2) неравенство в распределении жизненно важных ресурсов по полу (вставка 8).

Вставка 8. Вклад женщин в заботу о лежачих больных и престарелых, требующих ухода, в молдавском регионе Singerei, составил 6.604.650 lei в год. В долларах в 2008? Женщины оказывали помощь 63% всех нуждающихся в социальной поддержке пожилых.

Старение населения – реальность сегодняшнего дня, которая коснулась и Молдовы. Доля лиц старше 60 лет увеличилась с 12,8 в 1990 до 14,0% в 2005. Увеличение доли пожилых, а значит, и больных людей, требующих ухода, ставит новые вызовы системе социальной защиты и ложится дополнительным бременем на плечи женщин, которые в основном и осуществляют уход.

Затраты на социальную поддержку в Молдове в 2 раза ниже, чем в странах Европейского Союза (11,7% ВВП в 2006 г. в Молдове против 18-20% ВВП в странах ЕС). Можно предположить, что недостающие государственные расходы компенсируются неучтенным трудом женщин, в том числе в области домашней заботы о престарелых. По результатам исследования в регионе Singerei в 2008 году, неучтенный вклад молдавских женщин в экономику заботы о пожилых составил 63% всей необходимой помощи нуждающимся людям⁷³.

При этом женщины, как правило, теряли и в заработках, поскольку вынуждены были уходить с работы или менять работу на менее оплачиваемую из-за необходимости осуществлять регулярный уход за престарелыми и больными родственниками. Например, 96% женщин в регионе Singerei, осуществляющих уход за лежачими больными родственниками, вынуждены были вообще оставить работу. Средний период без работы по причине ухода составил в регионе 8 лет.

Потеря прежнего заработка из-за необходимости осуществлять уход негативно влияет на самих женщин и на всю семью женщин, в первую очередь на ее детей, поскольку сокращает текущие доходы семьи. Более того, женщина будет в будущем получать низкую пенсию из-за перерывов в работе.

Женщины составляют 2/3 пожилого населения и от 60 до 90% среди получателей помощи в случае болезни и немощи в старости.

Исследование в регионе Singerei выявило 574 человека, получающих государственную социальную помощь (по закону на это имеют право лица, проживающие без мужа/жены или детей и имеющие инвалидность; помощь заключается в приходе 3 раза в неделю социального работника для оплаты счетов, покупки продуктов и медикаментов, уборки помещения и пр.) и 1002 человека, 642 из которых лежачие больные, получающих помощь от родственников в семье, 22 человека находились в доме престарелых. Таким образом, 36% нуждающихся престарелых получали помощь от государства на дому, 1% - в доме пенсионеров, 40% - лежачие больные, получающие помощь от родственников, и 23% - больные престарелые люди, получающие помощь от родственников. Получилось, что женщины «субсидировали» государство в объеме 63% от всей необходимой помощи.

87% получателей государственной помощи – это женщины. Средний возраст этих женщин 73 года, они имеют низкий или средний уровень образования, 60% из них проживают совсем

⁷³ Для справки: население региона составляет 86 тыс. человек (2004), пожилые и инвалиды составляют 22% населения (2007), 63% населения старше 65 лет – женщины.

одинок, и уровень их пенсий лишь слегка превышает минимальный стандарт жизни в стране. Среди лежащих больных женщины составили 56%.

Специалисты рассчитали подушевой бюджет получателей государственной помощи, проживающих в своих домах. Он составил 68,75 leiв месяц. Для оценки неучтенного вклада женщин в экономику заботы для пожилых в регионе данный подушевой бюджет был умножен на число получателей неформальной помощи (1002). Кроме того, к полученной цифре были добавлены расходы на одну няню на каждого лежащего больного в год (месячная зарплата няни из государственного дома престарелых – 750 lei). Итоговая цифра составила 6.604.650 leiв год.

Специалисты также сравнили подушевой бюджет получателей государственной помощи, проживающих в своих домах и проживающих в государственном доме престарелых (theAsyluminDraganestivillage). Подушевой норматив получателей помощи на дому составил 68,75 leiв месяц, в доме престарелых - 2555 lei (оценки сделаны в 2008 году). Поддержка нуждающихся пожилых женщин, остающихся в своих домах, стоит государству в 37 раз дешевле! Значит, государству выгоднее развивать программы помощи на дому. **Пенсии остаются у проживающих в доме престарелых или их забирает государство?**

Исследователи предложили также провести анализ получателей социальной помощи, а также вклада женщин в экономику заботы на национальном уровне; привлечь НПО для помощи в уходе за лежащими больными, за которыми осуществляют уход родственники; освободить лиц, осуществляющих неформальную заботу за пожилыми, от налогов на период ухода и включить данный период в пенсионный стаж для восстановления социальной справедливости по отношению к тем, кто дарит свое время нуждающимся членам семьи (вставка 9).

Вставка 9. Государственная поддержка одиноких родителей детей-инвалидов в молдавском регионе Falesti не превышает 25% необходимых расходов на детей. При этом родители часто не могут работать, так как должны все время ухаживать за ребенком. Подавляющее большинство таких родителей – женщины.

В регионе 1032 семей с одним родителем воспитывает 1550 детей. В 88,5% таких семей заботу о детях берут на себя женщины. В регионе Falesti 333 семьи с детьми инвалидами, в которых воспитывается 335 детей (из них 140 детей с инвалидностью 1 группы, среди которых 19 детей - лежащие больные). Инвалидность ребенка часто приводит к разводу, и в подавляющем большинстве случаев сбегает отец.

В регионе 74 семьи с одним родителем воспитывают детей с инвалидностью, в 65 из них о детях заботятся женщины. 40% мужчин и 72% женщин не имеют работы, потому что вынуждены постоянно заботиться о больных детях. Особенно тяжело матерям с детьми-инвалидами 1 группы.

Одинокие мамы с детьми-инвалидами сталкиваются со многими проблемами: нехватка денежных ресурсов на самые необходимые нужды, сложности с устройством на работу и с сохранением работы, ограниченный доступ к медицинскому страхованию по причине статуса безработной, зависимость от крошечных государственных пособий, психологический стресс от невозможности справиться с трудностями.

Безысходность заставляет одиноких родителей сдавать детей в детский дом. Около 3% детей, воспитываемых одной матерью, и около 4% детей, воспитываемых одним отцом, были впоследствии отданы в детдом.

Исследователи посчитали, что максимальная сумма государственной поддержки, которую может получить безработная мать с ребенком инвалидом 1 группы, составляет 503 lei, что в 2 раза меньше минимальной потребительской корзины и в 4 раза меньше средней заработной платы.

Исследователи рассчитали ежемесячные затраты на ребенка в детском доме (2154.0 lei) и в семье с одним родителем с учетом всех льгот (1625,7 leiили 2021,7 leiв месяц с учетом медицинской и социальной страховки). Получается, что домашний уход за больным ребенком выгоднее государству.

Но государственная поддержка как минимум в 3 раза меньше необходимых расходов на ребенка. По сути, государство подталкивает одиноких родителей отдавать своих детей-инвалидов в специализированные учреждения.

Следует также учесть, что дети с инвалидностью требуют больше средств на специальное образование.

Кроме того, в расчеты затрат на домашний уход за ребенком-инвалидом не входит стоимость для поддержания жизни и здоровья самой матери/отца. В отличие от работников

детских домов мать не получает зарплату, различные надбавки и увеличенный отпуск за особые условия работы.

Чтобы облегчить жизнь людей, ухаживающих за своими родственниками, и повысить социальную включенность инвалидов в регионе, решено было построить 7 многофункциональных социальных центров (открывал их theSocialInvestmentFund). Однако только один из семи центров оборудован так, чтобы предоставлять услуги детям-инвалидам: 12 кроваток и 25 мест для дневного пребывания. Это не покрывает нужды района, оставляя вновь маму наедине с ее проблемами и заботами о больном ребенке.

Исследователи рекомендовали развивать государственные услуги помощи на дому; внедрить модель «профессиональная родительская услуга»; разработать программу дошкольного образования для детей-инвалидов; увеличить пособия таким семьям, чтобы сохранить ребенка в биологической семье; перенаправить ресурсы в процессе деинституционализации в семьи.

Хороший практический пример (кейс) для других регионов – создание в Falesti на средства местного бюджета Регионального фонда для поддержки детей в трудной жизненной ситуации (в рамках деятельности Общегосударственного **фонда/комиссии** помощи детям в трудной жизненной ситуации). Семьям была оказана консультативная и финансовая поддержка. В результате было достигнуто 100% отказов от передачи детей в детский дом.

ухода и включить данный период в пенсионный стаж для восстановления социальной справедливости по отношению к тем, кто дарит свое время нуждающимся членам семьи (вставка 10).

Вставка 10. Расход бюджета на оплату служащих в муниципальной полиции и в образовательном учреждении в молдавском городе Тараклия демонстрирует гендерное неравенство

В 2008 году рабочая группа, состоящая из 6 человек, в которую были включены ученые и специалисты из Института экономики, финансов и статистики, финансовых органов и других организаций Тараклийского района, в рамках проекта ЮНИФЕМ «Гендерные бюджеты в Республике Молдова» при Министерстве социальной защиты, семьи и ребенка осуществила анализ формирования бюджета Тараклийского района с учетом гендерного аспекта⁷⁴.

В качестве объекта исследования процесса формирования бюджета были выбраны две сферы: образование - теоретический лицей №2 и орган по регулированию общественного порядка - муниципальная полиция, так как состав работников этих двух субъектов отличается как по половому признаку (в образовании, как правило, занято больше женщин, а в полиции – соответственно, больше мужчин), так и по уровню оплаты труда.

Это было одно из первых проводимых в Республике Молдова исследований касающихся вопроса бюджетного формирования расходов с учетом гендерных аспектов, в таких важных для государства областях как образование и общественного правопорядка, к которой относится полиция.

Большую часть в объеме фактических расходов на содержание муниципальной полиции составляет заработная плата – 74-76 % от общего объема в 2006-2007 гг. Такие статьи как: взносы в фонд обязательного государственного страхования, в фонд медицинского страхования, а также и приобретение обмундирования, денежная компенсация взамен продовольственного пайка, командировочные расходы, все эти денежные средства также можно считать дополнительными доходами работников полиции (8,6 % - 2006 г., 7,8 % - 2007 г.).

По составу сотрудников из 58 штатных единиц, аттестованный состав составляет 51 единица (которые заняты мужчинами) и вольнонаемных - 7 единиц (данные единицы заняты женщинами, то есть гражданскими лицами). Разница в оплате труда военных и гражданских лиц в составе муниципальной полиции, а следовательно и с гендерной точки зрения, значительная. Так, средняя заработная плата на работника в год в период 2006 – 2007 года или мужчину составила, соответственно 26731,4 леев и 30240,8 леев, а зарплата женщины, соответственно, - 12928, 6 леев и 11400, 00 леев в год.

⁷⁴ Для справки: район Тараклия находится на юге Республики Молдова, численность населения района составляет 43 154 человек (2006), население преимущественно занято сельским хозяйством. Уровень безработицы и текучесть кадров в районе Тараклия выше, чем в среднем по республике, а оплата труда работников ниже средне - республиканской величины. Уровень занятости женщин в районе ниже уровня занятости мужчин; уровень безработицы выше, чем у мужчин, и на 12,2% выше, чем в среднем по республике; представительство на уровнях принятия решений ниже, чем в среднем по республике, – всего 11%. Занятые женщины преимущественно работают в менее оплачиваемых секторах: публичной администрации, просвещения, здравоохранения и социальной помощи, в торговле, гостиничном и ресторанном бизнесе, в сельском хозяйстве (аграрный сектор).

Обнаружено, что с повышением заработной платы различия в оплате труда усугубляется: если в 2006 году зарплата мужчин в 2,1 раза превышала зарплату женщин, то в 2007 году, после увеличения, превысила уже в 2,6 раза.

Необходимо также принять во внимание и тот факт, что мужчины-военные также получают обмундирование, денежную компенсацию взамен продовольственного пайка, служебный транспорт, то есть доля бюджетных расходов на мужчин увеличивается еще больше. Исходя из выше изложенного, следует вывод, что доля бюджетных расходов на мужчин увеличивается еще больше.

Основная доля расходов на лиц составляют расходы на заработную плату – 60-61% в 2006-2007 гг. Такие статьи расходов как: взносы в фонд обязательного социального страхования и в фонд медицинского страхования, которые можно считать дополнительными доходами работников, составили около 15-16% за тот же период. По состоянию на 2006 год, по составу сотрудников из 101 единицы 86 - заняты женщинами и 15 - мужчинами. Средняя заработная плата одного работника - мужчины в год, составляла в 2006 - 2007 годах соответственно 13 353 леев и 12 725 леев и, соответственно, на одного работника - женщины в год, за тот же период – 12 845 леев и 15 616 леев.

Гендерные диспропорции в зарплате существуют, но они менее значительны, чем в силовых структурах. Но общий уровень оплаты труда в феминизированном лице существенно ниже уровня оплаты в маскулинизированной полиции.

При этом, нельзя сказать, что образование и воспитание подрастающего поколения менее важны, чем борьба с преступностью и охрана общественного порядка или наоборот. При внедрении более справедливого принципа оплаты труда в бюджетной сфере, с учетом гендерного подхода к формированию бюджета, возможно установление гендерного баланса, как в сфере образования, так и в сфере охраны общественного порядка.

Исследователи сделали вывод, что в бюджете первого и второго уровня гендерная компонента отсутствует. Помимо нормативной базы, не учитывающей гендерную составляющую при формировании бюджета, исполнительные структуры первого и второго уровня, общественные организации мало вовлечены или не имеют возможности влиять на формирование бюджета с учетом гендерных особенностей в связи с различными процессуальными особенностями, ограниченными сроками рассмотрения проектов и др.

Таким образом, правовое равенство на деле не означает реального равенства возможностей. Среди равенства прав и возможностей полов самое значительное место занимает экономика, а в ней самостоятельный доход женщины – равная оплата труда за равный труд.

Аналитическая группа дала подробные рекомендации по внедрению гендерного бюджетирования, усилению прозрачности при формировании и исполнении бюджета и увеличению бюджетных ассигнований на содержание организаций сферы образования.

3.4. Гендерное бюджетирование в Кыргызстане

В Кыргызстане во второй половине 2000-х гг. было сделано много для продвижения ГОБ: предприняты попытки внедрения принципов ГОБ в стратегии развития, создан Национальный механизм по продвижению гендерного равенства, включающий принципы ГОБ. В результате интенсивной работы гендерных экспертов, поддержанных ПРООН и ЮНИФЕМ, гендерные нужды и приоритеты были включены в различные части Национальной Стратегии Развития (НСР). Но, несмотря на всю проделанную работу, некоторые гендеризированные части были исключены из варианта, распространенного Министерством для первого чтения. Это привело к необходимости инициации нового цикла внедрения гендерных принципов в НСР.

В стране сформировалась сильная рабочая группа экспертов по ГОБ. Полный гендерный анализ национального бюджета не был проведен, хотя был накоплен некоторый опыт, пилотных проектов и исследований. Гендерный анализ национального бюджета, с фокусом на государственные расходы в сфере социальной защиты, был проведен «Агентством Социальных Технологий», НПО,

имеющим опыт в проведении анализа местных бюджетов, в частности, бюджета г. Бишкека⁷⁵ (вставка 11).

Вставка 11. Гендерный анализ бюджета г. Бишкек (Результат Расчетов и визуализации)

В рамках проекта «Внедрение методологии гендерного анализа социально-экономической политики в пилотных местных кенешах Кыргызской Республики» при поддержке Центра ОБСЕ в Бишкеке эксперты Агентства Социальных Технологий выполнили гендерный анализ бюджета г. Бишкек в 2006 г.

Была реализована следующая схема анализа: экспертиза бюджетного законодательства, подробный гендерный анализ социально-экономической и демографической ситуации и инфраструктуры в городе⁷⁶, экспертиза доходной и расходной части городского бюджета, рекомендации по продвижению ГОБ.

Эксперты выяснили, что законодательство в области местных бюджетов является гендерно слепым и все еще нуждается в усовершенствовании: 1) в законодательстве не прописан процесс получения информации от негосударственных хозяйствующих субъектов; 2) фискальное законодательство построено так, что ни одному из региональных и муниципальных субъектов не выгодно показывать доходный рост; 3) не формализованы на уровне законодательства процедуры прогноза расходов местного кенеша по наказам избирателей; 4) лишь в незначительной степени фискальное законодательство (Налоговый кодекс) учитывает семейные роли граждан-налогоплательщиков: а) равные льготы предоставляются для каждого из супругов в родительских правах на оформление финансовых льгот по иждивению (ст.76 п.2/1); б) дополнительное право на вычет одной минимальной месячной заработной платы в течение года предоставляется налогоплательщику, в семье которого «женщина-мать родила и воспитала 4 и более детей» (ст.76 п.2/2); в) налоговые «послабления» имеют право использовать мужчины и женщины, ветераны

⁷⁵ Внедрение методологии гендерного анализа социально-экономической политики в местных кенешах Кыргызстана. Отчет о результатах гендерного анализа местных бюджетов, подготовленный Проектом, выполняемым Агентством Социальных Технологий и Центром ОБСЕ в Бишкеке; Бишкек, 2007 год.

В 2009 г. эксперты из Агентства Социальных Технологий руководили также комплексным исследованием по гендерному анализу национального механизма реализации гендерной политики в Кыргызской Республике (Кочорбаева З. и др. Функциональный анализ национального институционального механизма реализации гендерной политики в Кыргызской Республике. Аналитический отчет. Программа ПРООН «Демократическое управление» по заказу Аппарата Правительства Кыргызской Республики. Бишкек, 2009).

⁷⁶ Для справки: Основой экономики города являются сервисные сектора: лидирует с абсолютным разрывом сфера торговли и бытового обслуживания, а также значительное пространство занимают структуры, занимающиеся операциями с недвижимостью. Значительно уступает этим секторам в количественной представленности обрабатывающая промышленность, транспорт и связь, строительство. Однако проанализировать вклад каждой из сфер (а тем более - конкретных градообразующих учреждений в секторах) в бюджет города, а также достоверно узнать об объемах финансовой поддержки из бюджета территории, направленных на хозяйствующих субъектов, не представилось возможности. Прежде всего, эта проблема возникает в связи с режимом непрозрачности экономической политики на территории, и в частности бюджетных процессов и соответственно с неразвитостью статистической базы в данной области. Эксперты указали на высокую долю неформального сектора экономики в городе (по данным 2003 года, 67% от всех занятых мужчин и женщин – горожан были заняты в неформальном секторе) и на преобладание женщин в «проблемных» группах: безработных, обучающихся, пенсионеров. При этом пенсии женщин-горожанок на 18% ниже пенсий мужчин. В целом все группы женщин чаще попадают в категорию бедных. Выявлена тенденция снижения доступа населения к важнейшим социальным благам: 1) в области образования: в 4,1 раза по сравнению с 1991 г. сократился охват детей в городе постоянными дошкольными учреждениями (всего 9,5 % детей дошкольного возраста в 2002 г.); девочки реже посещают дошкольные учреждения; определенная группа детей из малообеспеченных семей перестала посещать школу (по официальным данным, 1,7 тыс. чел. в 2002 г.), при этом численность мальчиков, не посещающих школу, превышала численность девочек в среднем в 2 раза; переход школ на самофинансирование снизит доступ населения к среднему образованию, возможно, в большей степени для девочек; 2) в области здравоохранения: снизилась доля расходов на здравоохранение в процентах к общим расходам до 9,6%, в то время как расходы в процентах к ВВП увеличиваются до 2%; снизилась обеспеченность медработниками на каждые 10 тыс. населения больничными койками; однако увеличилась доля услуг в области «социальных» заболеваний и неотложной помощи (в том числе в области хирургии, гинекологии (включая роды и беременность), лечения туберкулеза). Объем финансирования социальных пособий за 10 месяцев 2006 года составил 11933 тыс. сом. Количество получателей социальных пособий достигло 3568 человек, то есть средний размер ежемесячных выплат по Бишкеку составляет 279 **сом**.

войн и инвалиды 1 и 2 группы (в размере 4-кратного минимального месячного заработка) и вдовы воинов – «афганцев» - в размере 3-х кратного минимального месячного заработка.

Гендерный анализ доходной части бюджета г.Бишкека позволил выяснить, что основные поступления идут от подоходного налога и налога за оказание платных услуг и с розничных продаж⁷⁷. Опираясь на официальную информацию о доле женщин на рынке труда и, в частности, в сферах торговли, ресторанного и другого сервисного бизнеса, здравоохранения и социальных услуг, а также о среднемесячной зарплате женщин эксперты оценили вклад женщин в доходы бюджета города «не менее, а скорее более чем 45% от общего объема поступлений».

Приведены также расчеты по сумме совокупного подоходного налога, уплаченного женщинами в 2002 году по всей стране с учетом налоговых вычетов, – 199,4 млн.сом по стране. При этом эксперты предположили, что: 1) преимущественно женщины пользуются правом налоговых вычетов в размере одной минимальной месячной заработной платы на каждого иждивенца, 2) на каждую работающую женщину, по данным статистики, приходится 2 ребенка, и сократили налоговые поступления работниц на сумму предполагаемых налоговых вычетов. Более точные данные могут повысить оценку вклада женщин в доходную часть бюджета.

Отсутствие гендерно разделенной статистики по бизнес сектору, особенно в части той категории мелких предпринимателей, кто работает по патентам, не позволило сделать достоверных заключений о реальной налоговом вкладе мужчин и женщин в местный бюджет.

Гендерный анализ расходной части бюджета в ряде случаев оценочно, в ряде случаев более точно позволил оценить направления расходов городских средств, в том числе в разрезе гендерных групп. Проведенный анализ ГОБ сделан в основном с точки зрения экспертизы гендерно-чувствительных областей, выделить «расходы, направленные на поддержку женщин и мужчин», не представляется возможным из-за отсутствия социальной классификации бюджетных расходов⁷⁸.

В расходную часть бюджета 2005 года были заложены расходы на ряд социальных проектов, в том числе на приобретение здания для центра беспризорных детей (1700 т.с., строительство двух жилых домов для малоимущих (5000 т.с.), строительство детского сада в жилищном массиве Бакай-Ата – 1400т.с., строительство школы в жилом массиве Келечек – 10000 т.с, телефонизация новых жилмассивов города и другие. Как правило, такие расходы не представляют закрепленные статьи бюджета (не есть приоритеты бюджета), а финансируются в основном из дополнительных средств. Также за счет дополнительных средств, не предусмотренных утвержденным бюджетом происходили надбавки для работников здравоохранения и образования (на основе постановлений Горкенеша). Данные надбавки не являются гендерно нейтральными: 1) надбавки выше у работников на более высоких позициях (это чаще мужчины); 2) надбавки существенно выше у работников силовых структур (это чаще мужчины).

Наиболее значимые расходные статьи города приходятся на образование, здравоохранение, социальное обеспечение и страхование и ЖКХ. Значительную долю расходов каждой бюджетной сферы, и особенно в обороне, здравоохранении и образовании, составляют коммунальные расходы. Город вынужден постоянно оказывать помощь школам, больницам и другим учреждениям социальной сферы выделять дополнительные средства на погашение кредиторской задолженности по электро и теплоэнергии. Анализ финансирования раздела ЖКХ позволяет увидеть асимметрию в расходной политике городских структур, в которой приоритетным вниманием пользуются районы новостроек. Только в 2005 году из местных ресурсов на развитие инфраструктур в новых жилмассивах было израсходовано более 33 млн.сом., специальные

⁷⁷ Для справки: 1) соотношение доходной и расходной части бюджета города Бишкек складывается как профицитное, 2) сокращение и занижение доходов стали распространенной практикой крупных налогоплательщиков города (например, несмотря на усилия целого Управления по контролю за крупными налогоплательщиками, за восемь месяцев 2006 года в казну не поступило прогнозных налогов на сумму 21 млн. сом); 3) доходная часть бюджетов территорий характеризуется как высоко рискованная из-за реализации «авансовой» модели сбора налогов, при которой налогоплательщиков заставляют платить налоги «вперед», что влияет на снижение и нестабильность налоговых поступлений

⁷⁸ Единственный пример статистического учета получателей помощи в трудоустройстве, профессиональном обучении, получении микрокредитов с учетом пола и возраста в республике на государственном уровне продемонстрировало Министерство труда и социальной защиты в рамках специальной программы. Данные достижения являются во многом результатом гендерных проектов, в частности проекта ПРООН по внедрению гендерных подходов в деятельность министерства. По данным Министерства, в 2003-2004 гг. женщины составили большинство среди обратившихся в службы занятости (57%) и среди получивших услуги по профессиональному обучению (около 80%) и микрокредитованию (около 60%), а также среди трудоустроенных (57-58%).

дополнительные средства (надбавка к зарплате) были предусмотрены для работников структур образования и здравоохранения, расположенных в новостройках. Традиционные, старые районы города практически не получают средств из бюджета за исключением критических ситуаций.

Точные выводы о комплексном влиянии подобной асимметрии на гендерные группы сделать нельзя, можно только предположить, что 1) поскольку женщины составляют большую часть среди бедных, их меньше среди покупателей новостроек, следовательно, существует гендерное неравенство в распределении средств; 2) если женщины и девочки и составляют не меньшую долю среди лиц, проживающих в новых домах, то они могут не иметь право распоряжаться данной собственностью, что также является гендерной несправедливостью.

Однако известно, что распределение части вновь построенного жилого фонда в столице исполнительной властью происходит в пользу мужчин. Из сданных в эксплуатацию в 180 квартир 90 квартир было целевыми для сотрудников силовых структур города. Из оставшихся 90 квартир по 13 квартир получили районные администрации⁷⁹, «очередники» управления образования – 6 квартир, ФОМС – 5, управления культуры города – 4, по 1 квартире очередникам из других структур города – финансового управления, городского комитета спорта, городской структуры МЧС и пр. Также по 2 квартиры были разыграны в лотерею для сотрудников управления образования и ФОМС.

Вывод экспертов очевиден: приоритеты в распределении жилья в данной ситуации очевидны – представители традиционно мужских трудовых сфер получают больший доступ к жилью и услугам, в то время как представители многотысячной армии медиков и учителей (традиционно женских сфер труда) имеют гораздо меньше шансов на получение муниципального жилья.

Эксперты отметили значительные объемы перефинансирования по направлениям Образование, ЖКХ, Транспорт и связь, несмотря на недофинансирование отдельных статей. Дополнительное финансирование было выделено на повышение заработных плат в секторе образования, на оплату погашения долгов по коммунальным расходам, на строительство школ, ДОУ и приобретение оборудования (детский сад в жилмассиве Бакай-Ата – 1400 т.с., школа в Келечек – 10000 т.с. и др.), строительство жилья малоимущим семьям (5000 т.с.), телефонизация новых жилмассивов, ремонт дорог и проведение мероприятий по инаугурации Президента. Недофинансирование ряда статей произошло по следующим причинам: сокращение вакансий (изменение учебного плана, закрытие семейного дома), невыполнение планов ДОУ в летний период по детодням, переход определенных энергетических структур из ведомств в городское хозяйство «Бишкектеплоэнерго». Можно сделать вывод о том, что дополнительное финансирование скорее направлено на сокращение гендерного неравенства, а недофинансирование отдельных статей - на ухудшение ситуации с гендерным равенством.

В каждой сфере первоочередными статьями при финансировании являются расходы на заработную плату работников (40-50%), отчисления в социальный фонд (10%), питание, медикаменты и социальные дотации. В сфере обороны доля фонда заработной платы ниже, чем во всех других сравниваемых сферах – 3,2%, а социальный фонд составляет 0,6%, поскольку по данным статьям расхода финансирование происходит из республиканского бюджета. Из местного бюджета расходы по статье «Оборона» связаны с оплатой техперсонала, с расходами на проведение военных призывов (например, в 2006 году были организованы средствами из бюджета города торжественные проводы в армию), с прочими расходами (треть бюджета данного сектора): финансовая помощь военному госпиталю в с.Беш-Кунгей, помощь войсковой части 2022 Баткенского погранотряда, средства для проведения берегоукрепительных мероприятий штабу ГО. Можно сделать вывод о том, что городские расходы по статье Оборона в основном направлены на мужчин.

Важные выводы сделаны гендерными экспертами по распределению средств Фонда непредвиденных расходов и сэкономленных средств: 1) депутаты кенеша лишь формально участвуют в утверждении расходов фонда, часто легализуя их постфактум; 2) средства расходуются преимущественно в интересах мужчин

Основные выводы по гендерной экспертизе бюджета г.Бишкек - бюджетный процесс в городе Бишкеке в целом демонстрирует безразличие к гендерным аспектам экономической политики, гендерный подход не включен в приоритеты ни в доходной, ни в расходной части бюджетов, ни в бюджете развития.

Агентство Социальных Технологий в сотрудничестве с ПРООН выполнило также гендерный анализ среднесрочного прогноза бюджета КР на 2010-2012 финансовые годы. Анализ показал, что целевые задачи бюджета не увязаны с гендерными приоритетами, определенными в Стратегия Развития Страны (СРС). В рамках выполненной экспертизы СРС 2010-2012 поучительными выглядят три примера результатов Расчетов (вставки 12,13,14).

⁷⁹ Данное жилье было предназначено для работников районов – водителей мусоровозов, дворников, санитарок и медсестер, сантехников.

Вставка 12. Выплата материнских пособий под угрозой из-за отсутствия гендерно-демографической экспертизы СРС

Мера, предусмотренная в Матрице действий СРС «повысить размер материнского пособия», должна привести к увеличению расходов на пособия для матерей во всей структуре социальных платежей, так как в последние годы уровень рождаемости в Кыргызстане имеет тенденцию к постепенному росту. Следовательно, ожидается увеличение числа получателей этого вида пособий, но этот рост не нашел отражения в разделе Прогноза бюджета «Социальные платежи, получаемые населением».

Вставка 13. Пособие на погребение в два раза больше пособия по беременности и родам

Несмотря на важность обоих видов событий в жизни человека, объем средств на погребение рассчитывается, несмотря на ограниченность средств бюджета, из рыночных значений услуг по погребению и составляют достаточную сумму для минимальных расходов на отправление данного ритуала. В то же время, пособие по беременности и родам оплачивается государством совместно с работодателям, при этом не всегда у работницы есть реальные механизмы гарантии оплаты части пособия работодателем. Кроме того, размер пособия не имеет четко выраженного определения целей – то ли эта сумма должна быть достаточной в случае хирургического или иного медицинского родовспоможения, или быть направлена на обеспечение первичных потребностей новорожденного и матери (обеспечение одежды, специального питания и пр.). По данным, приведенным в документе можно сравнить количественные индикаторы: средний размер пособия по беременности и родам составляет 14,3 % от СМЗ трудоспособного населения, а средний размер пособия на погребение составляет 25,4% от СМЗ трудоспособного населения. При всей кощунственности сравнений, можно констатировать, что получатели пособий по беременности и родам находятся не в выигрыше даже по сравнению с родственниками усопшего, чьи похоронные расходы возмещены государством.

Вставка 14. Чтобы ответить на вопрос, что в данный момент важнее для страны – создание национальной системы экстренной медицины или программы по сокращению материнской и младенческой смертности – нужна гендерная экспертиза

В социальной сфере СРС одним из ключевых проектов в разряде капитальных расходов является проект создания национальной системы экстренной медицины. Проведем гендерный анализ приоритетности данной меры.

Действительно, в стране сложилась сложная ситуация с экстренной медициной – как в обычной повседневной жизни, так и в кризисных чрезвычайных ситуациях люди нуждаются в эффективной системе экстренной медицинской помощи. Очевидно, что развитие данного направления – требование времени и было бы странно не поддержать таких бюджетных инициатив. Однако есть несколько моментов, которые следует учесть при этом:

- В структуре сферы здравоохранения существуют уже давно пункты и службы скорой помощи, но при этом бюджетные стратегии предполагают создание именно Национальной системы экстренной медицины, что, видимо, предполагает создание административных структур управления в области экстренной медицины. Возможно, речь идет именно о системе, обслуживающей потерпевших в чрезвычайных ситуациях. Бюджетные инициативы должны быть основаны на четком просчете предполагаемой эффективности инвестирования, плотности нагрузки, должны быть приведены более детальные описания проектных инициатив.

- Следующий момент изучения – адресные группы получателей. Рассмотрим случай, когда под национальной системой экстренной помощи подразумевается не только медицинская служба помощи в чрезвычайных ситуациях, но (что более логично) совмещение такой службы с традиционной системой скорой помощи. Согласно статистике «экстренная» смертность более характерна для мужчин, чем для женщин. В списке наиболее распространенных смертных причин мужчин доминируют сердечно сосудистые заболевания, смертность от воздействия внешних причин (разного рода, включая алкогольные и наркотические, отравления, смертельные травмы в дорожно-транспортных происшествиях, убийства и другие формы рискованного поведения, часто практикуемые мужчинами в соответствии с канонами традиционной мужественности).

- В силу крайней ограниченности ресурсов выбор в пользу экстренной медицины должен быть серьезно обоснован статистическими, экономическими выкладками. Аргументативная база должна дать ответ на вопрос: почему в ситуации, когда с медицинским обслуживанием матери и ребенка, с системой родовспоможения в частности, происходит поистине драма, эта часть медицины имеет самые плохие показатели не только среди стран СНГ, но и в регионе ЦА, именно система экстренной медицины должна быть приоритетно поддержана. Огромные проблемы испытывают различные виды специализированной медицины: в стране растет количество больных онкологическими заболеваниями (только умерших от раковых

заболеваний в 2007 год более 3000 человек), очень сложная ситуация сложилась в области болезней органов дыхания (согласно статданным в 2007 году смертность по причине таких заболеваний достигла 9,4% среди смертных причин, что составило более 3500 человек), нуждается в технологической поддержке сердечно сосудистая хирургия (смертность по причине сердечно сосудистых болезней составляет 48,3% всех смертей, в 2007 году по этой причине погибло более 18 000 человек), поистине драматических уровня достигла заболеваемость бруцеллезом (в ряде животноводческих районов на каждые 100 тысяч населения фиксируется от 135 до 180 больных, при том что обращение в врачам происходит обычно уже когда болезнь давно запущена), разнообразные кишечные инвазии у детей и другие инфекционные заболевания. На вопрос критериев определения приоритетов инвестирования должна ответить бюджетная стратегия, или, во всяком случае, данные ответы должны лечь в основу прогнозного планирования.

- Пожалуй, ключевой вопрос в связи с данным проектом можно сформулировать следующим образом: является ли приоритезация в сторону экстренной медицины стратегическим выбором государственной медицины между превентивным подходом (что характерно для развитых стран) или подходом по разрешению вызовов и проблем со здоровьем граждан? И какова цена вопроса при планируемой эффективности экстренной медицины?

Поскольку в проекте СПБ нет данных о такого рода анализе и экспертизе, предшествовавших прогнозируемому планированию, то включение тех или иных даже очень стратегически перспективных проектов и планов представляется не рациональным, а, может быть, даже и опасным.

Национальный план действий по достижению гендерного равенства (НПД) РК на период 2007-2010 годов содержал меру по улучшению методологии гендерного анализа бюджета. Для реализации этого пункта НПД в 2008 году Министерство Финансов сформировало Рабочую Группу по гендерным бюджетам. Однако данная инициатива осталась только на бумаге, а созданная формально группа так и не начала свою работу из-за низкого потенциала и отсутствия мотивации ее членов.

Основная системная проблема заключается в том, что бюджеты в Кыргызстане все еще не формируются на программной основе для решения конкретных задач и достижения измеримых показателей. При таком подходе единственной возможностью для проведения анализа является фокус на бюджеты в социальной сфере и его отдельных секторах.

Еще одной проблемой Кыргызстана является несоответствие среднесрочных и ежегодных прогнозов расходов⁸⁰.

⁸⁰ Основными критериями оценки потенциальной эффективности среднесрочного прогноза расходов являются определение того, насколько ежегодные прогнозы бюджета соответствуют среднесрочным прогнозам, и анализ того, улучшается ли прогнозируемость бюджета с введением среднесрочного прогноза расходов. Приведем два примера – успешного и неудачного среднесрочного прогноза расходов (СПР).

По оценкам ВОЗ 2009 года, в Армении оба критерия эффективности СПР успешно выполнены в прогнозах 2006-2008 гг. Как заявлено в СПР на 2006–2008 гг., в 2006, 2007 и 2008 гг. ожидался рост государственных расходов на здравоохранение, достигая соответственно уровня 1,62, 1,92 и 2,06% ВВП. Аналогичным образом ожидался рост доли расходов на здравоохранение в общем объеме государственных расходов до 10 % в 2008 г. Данные целевые показатели были превышены. Государственные расходы на здравоохранение в процентах от ВВП возросли до 1,9 % в 2006 г., а в 2007, по предварительным оценкам, составили 2,1 %. Так же уровень расходов на здравоохранение, исчисляемый в процентах от общих государственных расходов, вырос до 9,7 % в 2006 г. (с 6,8 % в 2005 г.) и 11,6 % в 2007 г.

В отличие от Армении, среднесрочный прогноз бюджета (СПБ) Кыргызстана так и остался просто документом, который не был серьезно воспринят Министерством финансов и отраслевыми министерствами, несмотря на заявленную в национальных документах значительную поддержку реформ здравоохранения и взятое обязательство по согласованию приоритетов политики с решениями о распределении ресурсов в среднесрочной перспективе. Проекты СПБ Кыргызстана, как правило, чрезмерно оптимистичны и не отражают реальный сбалансированный бюджет. Ежегодные прогнозы бюджета не соответствуют СПБ, а исполнение бюджета сопряжено с рядом проблем, связанных, в частности, с расходами по незащищенным статьям бюджета и использованием секвестрации в качестве инструмента управления бюджетным

По заключению группы национальных и международных экспертов, выполнивших анализ прогресса в выполнении обязательств по гендерному равенству в контексте исполнения Парижской декларации, Кыргызстану не удалось пока добиться значительного прогресса в применении гендерно-чувствительного бюджета. Гендерный анализ бюджетов, равно как и гендерно – чувствительное формирование бюджета в соответствии с задачами достижения гендерного равенства и расширения возможностей женщин, находятся в своей начальной стадии. Нынешняя Стратегия Развития Страны не включает соответствующих положений, задач и индикаторов⁸¹.

Национальные эксперты также признают факт отката в достижениях по развитию гендерного равенства в конце 2000-х гг. Если Проект бюджета 2010 года, прилагаемый к СПБ 2010-2012⁸², содержал много адресных гендерно-целевых расходов и даже предусматривал потратить 0,1% бюджета развития объемом в 13,5 млрд.сомов на отдельную строку «гендер», то получивший легитимацию Постановлением Правительства КР «О проекте Закона КР "О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2011 год и прогнозе на 2012- 2013 годы"» демонстрировал откат от достигнутого – организованные по административной категории расходы бюджета вновь не предполагали человеческого измерения, не содержали ни программного принципа, ни анализа рисков, и даже не следовали приоритетам развития, утвержденным в Стратегии развития страны на 2009-2011 гг.

Однако женские организации не оставили попыток лоббирования гендерного политики и ГОБ инициатив. Есть надежда, что эти усилия принесут плоды (вставка 15).

Вставка 15. Последние позитивные изменения в продвижении гендерного равенства в Кыргызстане

1) В течение 2010-2011 гг. женские организации⁸³ оказывали экспертную поддержку Министерству труда, занятости и миграции как уполномоченному государственному органу в сфере гендерной политики, в том числе по вопросам лоббирования гендерных аспектов в проекте Среднесрочного прогноза бюджета на 2011-2013 годы. Была предложена программа «Гендерное развитие», нацеленная на повышение роли государства в оказании содействия женщинам, подвергшимся насилию, а также женщинам, пострадавшим в результате трагических событий на юге страны, и впервые была обоснована необходимость включения в СПБ расходов на поддержку деятельности кризисных центров во всех регионах республики (4 млн.сомов ежегодно).

Утверждена?

дефицитом. Результатом этого является снижение эффективности работы и неэффективное сочетание постоянных и переменных затрат, связанных с непосредственным лечением пациентов. Например, в 2006 г. отклонение бюджета здравоохранения от прогнозов СПБ составило 26 %. Дополнительной проблемой является низкий уровень исполнения бюджета по причине слабого, непрозрачного управления наличными средствами. Это способствует пониманию того, что среднесрочное планирование не приносит положительных результатов в условиях непредсказуемости ежемесячных денежных расходов, осуществляемых Казначейством. Основная проблема реализации СПБ в Кыргызстане заключается в том, что государству по-прежнему оказывается значительная донорская помощь, а право собственности Министерства финансов и отраслевых министерств ограничено. *Реформы финансирования здравоохранения. Опыт стран с переходной экономикой.* /Под ред. Joseph Kutzin, Cheryl Cashin, Melitta Jakab. Европейская обсерватория по системам и политике здравоохранения, 2011

⁸¹ Обзор прогресса в выполнении обязательств по гендерному равенству в контексте исполнения Парижской декларации. Бишкек, 2010.

⁸² СПБ КР на 2010-2012 не был утвержден в связи с политическими катаклизмами.

⁸³ Агентство социальных технологий в рамках проекта ЮНИФЕМ «Укрепление экономической безопасности женщин»

2) По итогам заседания Комитета по правам человека, равным возможностям и общественным объединениям Жогорку Кенеша КР 4 апреля 2011 г., посвященного изучению ситуации с исполнением Закона Кыргызской Республики «О государственных гарантиях обеспечения равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин», было принято решение о необходимости разработки Национальной гендерной стратегии по достижению гендерного равенства до 2020 года. А распоряжением правительства КР от 6 июля 2011 года № 267-р в образована межведомственная рабочая группа в целях разработки проекта Национальной стратегии по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике до 2020 года и проекта Национального плана действий по достижению гендерного равенства Кыргызской Республики на 2012-2014 году. Проекты Национальной стратегии гендерного развития до 2020 года и Национального плана действий по достижению гендерного равенства на 2012-2014 годы разработаны при непосредственном участии гендерных экспертов, обсуждении на местном и национальном уровнях и при беспрецедентной скоординированной поддержке со стороны международных организаций (ООН Женщины, ПРООН, ЮНИСЕФ, УВКПЧ ООН, ЮНФПА, ОБСЕ, АБР, ЕК). Впервые в истории Кыргызстана производится расчет требуемых финансовых и прочих ресурсов для реализации Национального плана действий по достижению гендерного равенства на 2012-2014гг. **В настоящее время** документы прошли согласование с министерствами и ведомствами и находятся на стадии принятия Правительством КР.

3) Среднесрочная программа развития Кыргызской Республики на 2012-2014 годы, одобренная постановлением Правительства Кыргызской Республики от 12 апреля 2012 года № 239, в разделе VIII “Социальное развитие и политика сокращения бедности” включает раздел “Политика достижения гендерного равенства”, в котором обозначена разработка Национальной стратегии гендерного развития до 2020 года и Национального плана действий по достижению гендерного равенства на 2012-2014 годы, а также отмечено, что они являются неотъемлемой частью Программы развития Кыргызской Республики (2012-2014 гг). В бюджете Среднесрочной Программы развития на реализацию данной части общая сумма составила 72229,20 тыс. сом, из них из внутренних источников – 2090,10 тыс. сом, потребность из внешних источников – 70139,10 тыс. сом (1461,23 \$).

Проекты по борьбе с бедностью и реализацией права женщин на землю в Кыргызстане и Таджикистане можно также отнести к инициативам в области гендерного бюджетирования, поскольку результатом данных проектов явилось перераспределение ресурсов в пользу женщин и экономическое усиление женщин, достигнутое не только посредством изменения законодательства, но и с помощью включения гендерного анализа в формирование бюджетов разных уровней (вставка 16).

Вставка 16. Укрепление права женщин на землю в Кыргызстане и Таджикистане – результат законодательных изменений, широкого освещения кампании и гендерного бюджетирования (Результаты Обучения, Расчетов и Изменений)

В Кыргызстане ЮНИФЕМ активно работает с правительством, гражданским обществом и женскими объединениями в целях расширения экономических прав женщин, включая землевладение, кредитование, наследование и собственность в рамках своего проекта «Права женщин на землю» с 2002 г., при финансовой поддержке со стороны Норвежского Правительства - с 2005 г. Проект достиг несколько успешных результатов:

1. Проект способствовал подготовке и внесению в Парламент КР предложений по совершенствованию Закона «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения», которые были одобрены и подписаны Президентом КР в 2006 г. В процессе обзора и разработки второго варианта Стратегии Сокращения Бедности (ССБ) и подготовки Национальной Стратегии Развития (НСР) проблемы сельских женщин поднимались на повестке дня на самом высшем уровне.

2. Проект поддержал исследование о ситуации в сельской местности в отношении доступа сельских женщин к земле и другим сельскохозяйственным ресурсам. По результатам исследования были выработаны несколько рекомендаций по вопросам, имеющим непосредственное отношение к сельским женщинам. В итоге проект добился включения индикаторов по доступу сельских женщин к земле в основной состав национальных индикаторов НСР.

3. В 2005 г. в задачи проекта также входят дополнительные задачи по гендерному бюджетированию, направленные на обеспечение и создание равных возможностей для женщин в осуществлении их прав на землю, расширение и создание механизмов участия гражданского общества в процессах разработки, обсуждения и принятия местных и национальных бюджетов, с

тем, чтобы государство полнее учитывало интересы женщин и других уязвимых социальных слоев при формировании бюджетов. В текущий момент проект добился понимания и согласия со стороны местной власти о необходимости и важности применения подхода с участием всех заинтересованных сторон в процессах местного планирования, определения стратегических и практических гендерных приоритетов и составления бюджета.

4. На низовом уровне проект ЮНИФЕМ поддержал работу 9 пунктов по всей республике для оказания юридической консультационной помощи, в которые за время проекта обратилось более 15000 сельских женщин и мужчин. Все случаи будут в дальнейшем включены в Электронную Базу Данных, которая позволит систематизировать все обращения и проанализировать их согласно различным категориям.

5. Была проведена широкомасштабная информационная кампания по вопросам реализации прав сельских женщин на землю, опубликовано пособие «Права женщин на землю. Вопросы и ответы».

6. Для практического проведения совместных инициатив между сельскими женщинами и местными властями проект содействовал образованию Фонда малых грантов, с целью поддержки реализации совместных малобюджетных проектов «женских групп-местных властей» по решению практических гендерных проблем на уровне села. В результате исполнения 12 грантовых проектов 26.758 сельских бедных жителей, из них 13.602 женщины, смогли улучшить свое благосостояние путем получения доступа к оросительным каналам, сельскохозяйственным услугам, удобрениям, улучшенной инфраструктуре села.

В Таджикистане ЮНИФЕМ осуществляет проект «Земельные реформы и реализация прав женщин на землю» с 2003 года. Целью проекта является расширение экономических возможностей сельских женщин в контексте государственной земельной реформы 2002–2005 гг. В соответствии с национальной программой развития Таджикистана ЮНИФЕМ разработал стратегию по разрешению проблемы крайней феминизации бедности путем продвижения прав женщин на землю в ходе земельной реформы, начатой в 1992 году. Данная стратегия основывалась на результатах детальных локальных исследований, а также анализе действующих процедур и существующей правовой базы, который был проведен в 2000 – 2002 гг. Направления проекта были определены на основе результатов этого анализа. При реализации проекта использовался целостный подход, направленный на улучшение законодательной базы, создание институциональных механизмов и повышение правовой и гендерной грамотности сельских женщин.

В ходе проекта достигнуты существенные результаты:

1. Семь из одиннадцати предложенных рекомендаций в земельный кодекс приняты парламентом и утверждены Президентом Республики Таджикистан (РТ);

2. Дополнения по вопросу об обеспечении доступа женщин к земле одобрены правительством и утверждены Президентом РТ для включения в Государственную программу «Основные направления государственной политики по обеспечению равных прав и возможностей мужчин и женщин в Республике Таджикистан на 2001–2010;

3. Внедрена новая форма сбора статистических данных, разработанная Государственным Комитетом по статистике в тесном сотрудничестве с Государственным земельным комитетом, и с 1 января 2005 года сбор данных осуществляется с использованием данной формы.

4. На уровне местных сообществ были организованы консультации для улучшения понимания сельскими женщинами принципов и процедур процесса деколлективизации для того, чтобы женщины могли отстаивать свои интересы на собраниях по реорганизации колхозов. За период деятельности проекта более 4,000 сельских женщин и мужчин в 16 пилотных районах, где совместно с Комитетом по делам женщин и семьи при правительстве Республики Таджикистана были созданы районные информационно-консультативные центры, получили консультации по вопросам земельной реформы.

5. Более чем 500 сельских женщин благодаря консультационной помощи стали руководителями дехканских хозяйств.

6. Важным компонентом проекта стала активная информационная кампания с участием СМИ, направленная на повышение правовой и экономической грамотности женщин. В частности, были подготовлены телевизионные и радио программы «Женщины. Земля. Жизнь», которые транслировались на местных телевизионных каналах и радиостанциях. Кроме того, изданы пособия «Права женщин на землю: Вопросы и ответы» и «Права женщин на землю в ходе земельной реформы в Республике Таджикистан», в которых освещаются вопросы землевладения, управления домохозяйства, аренды, собственности и наследования. В дополнение к этому, подготовлены информационные материалы о земельной реформе, вопросах землевладения и организации хозяйств. Пособия и информационные материалы распространены среди сельских

женщин. В 2005 г. совместно с Комитетом женщин были подготовлены ТВ-ролики с реальными историями сельских женщин из различных регионов Таджикистана.

3.5. Гендерное бюджетирование в Украине

В 2007-2010 гг. в Украине была реализована Программа Европейской комиссии, ЮНИФЕМ и Международной организации труда «Партнерство по гендерному равенству в целях развития и мира». Данная программа нацелена на внедрение вопросов гендерного равенства и прав женщин в национальные процессы развития и процессы повышения эффективности координации внешней помощи в 12 странах мира, включая Украину. В частности, в рамках программы были проведены национальные консультации по вопросам повышения эффективности внешней помощи и по возможности внедрения гендерного подхода в процессы бюджетирования в Украине.

В 2008 году ОО «Женское независимое демократическое движение» приняло участие в международном проекте «Создание и расширение сети по гендерному бюджетированию среди Балтийских, Скандинавских стран и Беларуси». В проекте участвовали женские организации из шести стран: Швеции, Финляндии, Литвы, Латвии, Эстонии и Беларуси. Администрировала проект Латвийская Коалиция Гендерного равенства. Опыт деятельности ОО «ЖНДД» по продвижению гендерной политики показал срочную потребность в изучении концептуальных основ и методологии гендерного бюджетирования как для активистов женского движения, так и для ключевых партнеров в правительстве, экспертов в отраслевых министерствах, а также парламентариев, журналистов, НПО и других партнеров из гражданского общества. Эти знания необходимы для эффективного продвижения процессов использования гендерных подходов к планированию и бюджетированию национального развития. В этой связи, по завершению проекта и изучения международного опыта, ОО «ЖНДД» запланировала провести ряд семинаров по гендерным бюджетам с целью изучения концептуального понимания и методологии составления гендерных бюджетов.

В январе 2010 года начал свою работу проект "Местное экономическое развитие городов Украины", который завершится к декабрю 2014 года. Основное финансирование обеспечивается Канадским агентством международного развития. Проект осуществляется в партнерстве с Ассоциацией городов Украины, Министерством экономики, Министерством регионального развития и строительства и Министерством жилищно-коммунального хозяйства Украины. В рамках проекта проходит обмен опытом муниципальных образований Украины и Канады, в том числе по вопросам составления местных бюджетов.

В начале 2012 года стартовал проект "Гендерное бюджетирование на городском уровне", который реализуется при поддержке Представительства Фонда имени Фридриха Эберта в Украине. Целью проекта является выработка конкретных рекомендаций и предоставление действенных инструментов относительно включения гендерной составляющей в бюджетные процессы на

местном уровне. В 2012 году проект "Гендерное бюджетирование на местном уровне" будет реализовываться в 4 регионах Украины. Партнерами проекта являются городские советы Житомира, Луцка, Чугуева (Харьковская область) и Комсомольска (Полтавская обл.). Регионы подписывают Меморандум о сотрудничестве между исполнительным комитетом городского совета и Представительством Фонда имени Фридриха Эберта в Украине. Ответственными лицами за координацию всех действий, связанных с реализацией проекта, назначаются представители администрации и общественных организаций. В составлении гендерных бюджетов будут принимать участие ученые и представители экономических и финансовых управлений администрации.

3.6. Основные выводы по инициативам и результатам внедрения ГОБ в странах СНГ

До настоящего момента (2012 г.) масштабы внедрения ГОБ в значительной степени зависят от наличия международной поддержки во всех странах СНГ.

Это значит, что политическая воля национальных правительств всех уровней к внедрению гендерно-чувствительного бюджетирования в государственные программы развития и бюджетный процесс отсутствует.

Неправительственные организации и общественность не имеют серьезного влияния на Правительства для преодоления игнорирования внедрения гендерных принципов в бюджетный процесс.

Важно, что даже наличие Национального механизма по достижению гендерного равенства не гарантирует устойчивый успех. Национальный механизм по достижению гендерного равенства является необходимым, но не достаточным условием успешного и стабильного гендерно-чувствительного бюджетирования. Во многих странах СНГ относительно легко принимаются законы о гендерном равенстве и формируются структуры НМ, однако исполнение законов не всегда имеет место быть, ресурсное обеспечение гендерных программ очень слабое, институты НМ не имеют права решающего голоса при принятии важных государственных решений, а функционируют в качестве совещательных органов.

Среди всех элементов Комплексного гендерного подхода именно гендерно-чувствительное бюджетирование в большей степени страдает декларативностью. Это связано с тем, что идеи ГОБ относительно молоды во всех странах, опыт применения еще небольшой, отсутствуют наработанные методики внедрения ГОБ. Кроме того, вопрос перераспределения ресурсов всегда был самым непростым вопросом в политической истории разных стран. Однако никто никогда не обещал, что это делать легко. Инициаторы и сторонники ГОБ с самого начала сознавали, с какими трудностями им придется сталкиваться.

В продвижении гендерно-чувствительного бюджетирования наблюдается цикличность в достижении успехов (то одна, то другая страна региона периодически делает «шаг вперед и два шага назад»). В ряде стран усиливались авторитарные тенденции, проходили административные реформы, сводящие на нет достижения многих лет работы по развитию Национальных механизмов по гендерному равенству и продвижению ГОБ. Однако экспертная и лоббистская работа ученых и представителей общественности возрождала новый интерес к

вопросам гендерного равенства и ГОБ (пример: Кыргызстан, Россия). Подобная цикличность требует от сторонников ГОБ не опускать руки.

Важно, что за столь короткий срок с начала внедрения ГОБ (5-7 лет) уже есть результаты в большинстве стран СНГ, о чем красноречиво свидетельствует материал данного параграфа Руководства.

Конечно, результаты Обучения и результаты Расчетов (в тех странах, где есть сильная группа экспертов) пока преобладают, мало еще результатов Изменений. Но это нормальная ситуация, связанная с периодом роста инициатив и накопления опыта по ГОБ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

(в работе)

