



**РАНХиГС**  
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин

# Гендерно ориентированное бюджетирование

## СБОРНИК РЕСУРСНЫХ МАТЕРИАЛОВ



Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин

«ООН-женщины» – Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин. Активный защитник и проводник интересов женщин и девочек на глобальном уровне, Структура «ООН-женщины» была создана с целью ускорения прогресса в деле соблюдения их прав по всему миру. Структура «ООН-женщины»

также осуществляет координацию работы по продвижению гендерного равенства в рамках всей системы ООН. [www.unwomen.org](http://www.unwomen.org)



**РАНХиГС**

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Международный центр гендерного социально-экономического бюджетирования и управления (МЦГБиУ) при Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС) создан в 2011 году в рамках совместного проекта «ООН-женщины» и РАНХиГС как региональное учреждение для стран СНГ по созданию, сбору и распространению комплекс-

ных знаний с целью подготовки преподавательских кадров и обучения государственных служащих методике гендерного бюджетирования для ее практического применения при формировании и реализации бюджетной политики на всех уровнях. [www.genderbudgets.ru](http://www.genderbudgets.ru)

*Данный сборник подготовлен в рамках совместного проекта Структуры «ООН-женщины» и РАНХиГС «Укрепление управленческого и образовательного потенциала в области гендерно ориентированного бюджетирования в странах СНГ посредством создания Регионального ресурсного центра гендерного бюджетирования и управления на базе РАНХиГС» (2011-2013 годы). Сборник содержит ресурсные материалы, комплексно отражающие теоретические и практические аспекты гендерного бюджетирования – методики, способствующей более справедливому и эффективному распределению ресурсов с учетом особых потребностей женщин и мужчин. Публикация предназначена преподавателям, студентам, государственным служащим, участвующим в бюджетном процессе, а также неправительственным организациям.*

Многострановое отделение  
Структуры «ООН-женщины»  
в Центральной Азии (Казахстан)

Республика Казахстан  
050000, Алматы  
ул. Толе би, 67, здание ООН  
тел: +7 727 312 26 43  
факс: +7 727 312 26 45  
[www.unwomen-eeca.org](http://www.unwomen-eeca.org)

Под общей  
научной редакцией д. э. н. Калабихиной И. Е.

Авторский коллектив  
(в алфавитном порядке): д. п. н. Айвазова С. Г., д. э. н. Калабихина И. Е., доктор Куинн Ш., д. э. н. Ржаницына Л. С.

Корректор: Юрова С. Н.  
Дизайн и верстка: Кошкарбаев Д.Б.  
Издано в типографии: «Ex-libris» (Алматы)

*Мнения, выраженные в данной публикации, принадлежат авторам и могут не совпадать с официальной позицией Структуры «ООН-женщины», ООН или аффилированных с ними организаций.*

© Структура «ООН-женщины», 2014  
Электронная версия: [www.unwomen-eeca.org](http://www.unwomen-eeca.org), [www.genderbudgets.ru](http://www.genderbudgets.ru)

# Гендерно ориентированное бюджетирование

## **СБОРНИК РЕСУРСНЫХ МАТЕРИАЛОВ**

(по результатам проекта)

## КОРОТКО О ПРОЕКТЕ

Международный центр гендерного социально-экономического бюджетирования и управления (МЦГБиУ) создан в 2012 году в рамках совместного проекта Российской академии народного хозяйства и государственного управления при Президенте РФ (РАНХиГС) и Структуры «ООН-женщины» *«Укрепление управленческого и образовательного потенциала в области гендерно ориентированного бюджетирования в странах СНГ посредством создания Регионального ресурсного центра гендерного бюджетирования и управления на базе РАНХиГС»*. Центр функционирует на базе РАНХиГС как региональное учреждение для стран СНГ по созданию, сбору и распространению комплексных знаний с целью подготовки преподавательских кадров и обучения государственных служащих методике гендерного бюджетирования для ее практического применения при формировании и реализации бюджетной политики на всех уровнях.

Ожидается, что в результате работы удастся:

- разработать новые и систематизировать имеющиеся знания в области гендерного бюджетирования и обеспечить к ним доступ партнерским организациям стран СНГ;
- существенно повысить потенциал государственных служащих стран СНГ с целью практического применения ими инструментария гендерного бюджетирования в сферах их профессиональной деятельности;
- обеспечить эффективную работу интернет-портала «Информационно-техническая поддержка в сфере гендерного бюджетирования» для оказания содействия академиям государственной службы государств СНГ в развитии их внутристрановой экспертизы.

Проект осуществлялся в 7 странах СНГ: Армении, Казахстане, Кыргызстане, Молдове, Российской Федерации и Таджикистане. Подробная информация о деятельности Центра размещена на интернет-портале: <http://genderbudgets.ru>

## ПРИЗНАТЕЛЬНОСТЬ

Данный сборник – результат совместной работы авторского коллектива ведущих российских и зарубежных специалистов в сфере гендерной проблематики и гендерного бюджетирования: Светланы Айвазовой (Россия), Ирины Калабихиной (Россия), Людмилы Ржаницыной (Россия) и Шейлы Куинн (Ирландия).

Публикация вышла в свет благодаря инициативе, стратегическому видению и всесторонней поддержке директора Субрегионального офиса «ООН-женщины» для стран Восточной Европы и Центральной Азии Дамиры Сартбаевой, ректора РАНХиГС при Президенте РФ Владимира Мау, программного специалиста Структуры «ООН-женщины» в странах ВЕЦА Энхцэцег Миегомбо, проректора РАНХиГС Дмитрия Арефьева.

Мы выражаем благодарность проектному штату Структуры «ООН-женщины» в Российской Федерации: менеджеру проекта Галине Калинаевой, программному и финансовому ассистенту Александре Лопушинской, а также сотрудникам МЦГБиУ: его директору Николаю Волгину и модератору интернет-портала «Гендерные бюджеты» Галине Гришиной.

Успешная подготовка публикации стала возможной благодаря эффективному сотрудничеству всех партнеров стран-участниц проекта. Особую признательность выражаем проектному штату Структуры «ООН-женщины»: Вилюят Мирзоевой (Таджикистан), Анар Мусабаевой (Кыргызстан), а также декану МИГСУ при РАНХиГС Игорю Барцицу.

Отдельная благодарность – специалисту по управлению знаниями Многостранового отделения Структуры «ООН-женщины» в Центральной Азии Екатерине Лазаревой за координацию работы в процессе подготовки данного сборника.



## УВАЖАЕМЫЕ КОЛЛЕГИ!

Рад представить вашему вниманию сборник ресурсных материалов «Гендерно ориентированное бюджетирование» – результат работы преподавателей и слушателей Международного центра гендерного бюджетирования и управления (МЦГБиУ) и зарубежных коллег.

Центр был создан в 2012 году Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ и Субрегиональным офисом «ООН-женщины» в странах Восточной Европы и Центральной Азии (позднее преобразованным в Многострановое отделение Структуры «ООН-женщины» в Центральной Азии). Почему Академия стала учредителем Центра? Во-первых, российские ученые внесли весомый вклад в разработку теории и методологии гендерного бюджетирования. В 2006 году в рамках совместного проекта с ЮНИФЕМ Академией был выпущен учебник в 2-х томах «Гендерные бюджеты в структуре социальной политики», который получил высокую оценку преподавателей и слушателей. Широкое признание на постсоветском пространстве богатого научного потенциала российских ученых и разработанной ими методологии гендерного бюджета ныне во многом воспроизводится в странах СНГ. Во-вторых, важную роль сыграла историческая общность экономик, организации системы бюджетирования и социальной политики. И, в-третьих, то, что русский язык является языком межнационального общения стран СНГ.

Академия – ведущая российская структура в сфере высшего образования, готовящая специалистов в сфере управления развитием, инновациями на самом современном уровне. В ней преподают известные специалисты и признанные профессионалы. Академией много делается, чтобы нынешние и будущие государственные служащие могли осмыслить характер сегодняшних трансформаций, происходящих в мире и в России, снабдить их аналитическим инструментарием и практическими навыками, чтобы правильно ориентироваться в постоянно меняющейся действительности, выбирать наиболее эффективные решения. И надо отметить: знание гендерной проблематики необходимо для хорошо образованного современного специалиста.

Отрадно отметить, что сегодня интерес к деятельности Центра велик. Об этом свидетельствует статистика интернет-портала, который регулярно посещают представители 20 стран мира.

Представленный вашему вниманию сборник входит в комплект учебно-методических материалов, разработанный на первом этапе деятельности МЦГБиУ (2011-2013 гг.). Помимо данной публикации в ближайшее время мы ожидаем появление сборника программ учебных курсов и модулей по гендерно ориентированному бюджетированию, сборника практических заданий, а также инструкции для государственных служащих. Надеемся, что эти материалы внесут достойный вклад в развитие теории и практики гендерно ориентированного бюджетирования.

Хочу пожелать всем участникам обучения, читателям представленной учебно-методической литературы успешной и плодотворной работы, полезных деловых контактов и реализации намеченных планов.

Ректор Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при президенте РФ  
**ВЛАДИМИР МАУ**

# УВАЖАЕМЫЕ КОЛЛЕГИ И ПАРТНЕРЫ!

Мировой опыт свидетельствует о том, что гендерное бюджетирование является важным фактором и неотъемлемым условием успешной реализации политики обеспечения равенства мужчин и женщин, поскольку способствует более справедливому и эффективному распределению ресурсов, а также смягчению социально-экономических и иных диспропорций, существующих в современном обществе. Именно поэтому вопросы гендерно ориентированного планирования и бюджетирования занимают ведущее место среди стратегических приоритетов Структуры «ООН-женщины».

Создание сети Международных центров гендерного бюджетирования в разных регионах мира позволит вести интенсивную научно-исследовательскую работу, осуществлять подготовку и переподготовку преподавательских кадров и государственных служащих, анализировать и распространять практический опыт в этой важной сфере.

Я рада представить Вашему вниманию Сборник ресурсных материалов «Гендерно ориентированное бюджетирование». Он стал первым в комплекте учебно-методических материалов, разработанных Международным центром гендерного бюджетирования и управления, созданным в Москве при Российской Академии народного хозяйства и государственного управления, совместно со Структурой «ООН-женщины» в ходе двухгодичного проекта, начатого в 2011 году. Основное отличие Сборника в том, что это – первая русскоязычная публикация по теме гендерного бюджетирования, в которой помимо обширной теоретической базы подробно отражен практический опыт государств СНГ, а также представлены наиболее интересные подходы и инструменты бюджетных инициатив ведущих стран мира.

«ООН-женщины» выражает надежду, что появление данной публикации станет заметным событием в деле распространения знаний в области гендерно ориентированного бюджетирования и позволит внести реальный вклад в экономическое процветание, социальную справедливость и расширение прав и возможностей населения не только в странах СНГ, но и в других регионах мира.

Я бы хотела искренне поблагодарить российских и зарубежных ученых, всех моих коллег и партнеров, и особенно менеджера проекта Галину Калинаеву, за участие в подготовке данного Сборника, и пожелать преподавателям и государственным служащим успехов в его применении на практике.

Представитель Структуры «ООН-женщины» в Казахстане,  
Глава Многостранового отделения Структуры «ООН-женщины»  
в Центральной Азии (Казахстан)

**ИЛЕЙН КОНКИЕВИЧ**





# СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	11
<b>ГЛАВА 1. ГЕНДЕРНАЯ ТЕОРИЯ И ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА И ПРАВ ЖЕНЩИН В МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРАВОВЫХ ДОКУМЕНТАХ</b> .....	13
1.1. Гендер: основные понятия .....	13
1.2. Учет гендерной проблематики и внедрение гендерных подходов.....	16
1.3. Права женщин и гендерное равенство в международных правовых документах.....	18
1.3.1. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.....	19
1.3.2. Всемирные конференции по положению женщин.....	22
1.3.3. Пекинская платформа действий .....	23
1.3.4. Цели развития тысячелетия.....	25
<b>ГЛАВА 2. ПРОДВИЖЕНИЕ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ И ГЕНДЕРНЫЙ ПРОФИЛЬ СТРАН СНГ</b> .....	29
2.1. Продвижение гендерного равенства на постсоветском пространстве .....	29
2.2. Гендерный профиль стран СНГ: участниц проекта .....	32
<b>ГЛАВА 3. ГЕНДЕРНО ОРИЕНТИРОВАННОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ И ИСТОРИЯ ВОПРОСА</b> .....	37
3.1. Что такое гендерно ориентированное бюджетирование.....	37
3.2. Внедрение гендерных подходов во все сферы за исключением финансовой .....	39
3.3. Министерство финансов или «королевская контора»: отстающий, но необходимый институт в гендерном бюджетировании .....	39
3.4. ГОБ как часть бюджетной реформы по усилению прозрачности и результативности бюджета.....	43
3.5. ГОБ: взаимосвязь между разработкой политики и ассигнованиями ресурсов на ее реализацию.....	44
3.6. Новая институциональная поддержка ГОБ.....	44
3.7. Разработка законодательства по ГОБ: первые серьезные шаги.....	46
3.8. Практика применения ГОБ: можно ли быстро добиться успеха.....	47
<b>ГЛАВА 4. ГЕНДЕРНАЯ СТАТИСТИКА</b> .....	49
4.1. Что такое гендерная статистика.....	49
4.2. Международные рекомендации и классификации в статистике.....	51
4.3. Источники информации для производства гендерной статистики.....	52
4.4. Разделы гендерной статистики.....	54
4.5. Польза от гендерной статистики.....	57
4.6. Методологические вопросы в гендерной статистике.....	58
4.7. Гендерная статистика для ГОБ.....	59
4.8. Отчеты о гендерном равенстве и интернет-ресурсы по гендерной статистике .....	61
<b>ГЛАВА 5. ГЕНДЕРНО ОРИЕНТИРОВАННОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ: МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ И ИНСТРУМЕНТАРИЙ</b> .....	65
5.1. Семь инструментов Дайян Элсон (Инструменты Секретариата Содружества) .....	65
5.2. Женский бюджетный доклад .....	67
5.3. Пять шагов Дебби Бадлендер.....	68
5.4. Методология 4R.....	69



5.5. Российская модель ГОБ. Анализ макроэкономической политики и социальных расходов государства.....	70
5.6. Австрийский подход в области законодательства по ГОБ. Постановка целей в области гендерного равенства при бюджетировании .....	77
5.7. Бельгийский подход в области законодательства по ГОБ. Внедрение ГОБ во все бюджетные мероприятия.....	78
5.8. «Три этапа ГОБ Шейлы Куинн».....	80
5.9. Основные инструменты ГОБ: достоинства и ограничения .....	84
<b>ГЛАВА 6. СОСТАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТА С УЧЕТОМ ГЕНДЕРНОГО ФАКТОРА .....</b>	<b>87</b>
6.1. Методология оценки эффективности бюджета .....	87
6.1.1. Традиционная бюджетная практика: акцент на затратах .....	87
6.1.2. Сдвиг ориентации бюджета к акценту на результат .....	87
6.1.3. Информация о результативности бюджета .....	90
6.1.4. Оценка конечных результатов реализации мер политики .....	91
6.1.5. Ликвидация разрыва между процессом разработки мер политики и процессом составления бюджета .....	91
6.1.6. Составление бюджета с учетом гендерного фактора: методология оценки результативности .....	92
6.2. Составление бюджета с учетом гендерного фактора и реформирование бюджета: некоторые примеры .....	94
6.2.1. Составление бюджета с учетом гендерного фактора в Австрии .....	94
6.2.2. Составление бюджета с учетом гендерного фактора в Бельгии.....	96
6.2.3. Составление бюджета с учетом гендерного фактора в Южной Корее .....	100
<b>ГЛАВА 7. ГЕНДЕРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ НА РАЗНЫХ УРОВНЯХ.....</b>	<b>103</b>
7.1. Уровень центрального правительства: участники процесса бюджетирования.....	103
7.2. Мероприятия по гендерным бюджетам на уровне центрального правительства.....	108
7.3. Гендерное бюджетирование на уровне отрасли/департамента .....	111
7.4. Гендерное бюджетирование на уровне региональных органов власти .....	113
7.5. Гендерное бюджетирование на программном уровне .....	113
<b>ГЛАВА 8. ОРГАНИЗАЦИЯ ГЕНДЕРНО ОРИЕНТИРОВАННОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ.....</b>	<b>117</b>
8.1. Понимание гендерного аспекта .....	117
8.2. Политическая приверженность.....	117
8.3. Приверженность на уровне госслужащих.....	119
8.4. Разъяснение национальной политики в области гендерного равенства .....	120
8.5. Интеграция гендерной проблематики в повседневные процессы.....	121
8.6. Гендерная статистика: сотрудничество, последовательность, координация .....	122
<b>ГЛАВА 9. ИНИЦИАТИВЫ ВНЕДРЕНИЯ И ПРИМЕРЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГЕНДЕРНО ОРИЕНТИРОВАННОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В СТРАНАХ СНГ (2001-2013) .....</b>	<b>125</b>
Российская Федерация.....	128
Республика Казахстан .....	131
Республика Молдова .....	133
Кыргызская Республика и Республика Таджикистан .....	139
Украина.....	144
<b>СПИСОК вставок, таблиц и рисунков.....</b>	<b>148</b>
<b>БИБЛИОГРАФИЯ.....</b>	<b>150</b>

# СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ВВП	Валовый внутренний продукт
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВЭФ	Всемирный экономический форум
ЕС	Европейский союз
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия ООН
ЖКХ	Жилищное коммунальное хозяйство
ИГН	Индекс гендерного неравенства
ИРГФ	Индекс развития с учетом гендерного фактора
ИГР ВЭФ	Индекс гендерных различий Всемирного экономического форума
КЛДЖ (CEDAW)	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
МВФ	Международный валютный фонд
МОТ	Международная организация труда
МЦГБиУ	Международный Центр гендерного социально-экономического бюджетирования и управления
МЧС	Министерство по чрезвычайным ситуациям
НПД	Национальный план действий по достижению гендерного равенства
НПО	Неправительственная организация
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ООН	Организация Объединенных Наций
МУНИУЖ	Научно-исследовательский институт ООН по улучшению положения женщин (в настоящее время в составе Структуры «ООН-женщины»)
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПГД	Портфель гендерных диспропорций
ППД	Пекинская платформа действий
ПОПИНС (POPIN)	Система информации по вопросам народонаселения
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ПДПД	Пекинская декларация и платформа действий
РАГС	Российская Академия государственной службы при Президенте РФ
РАНХиГС	Российская Академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
СКР	Суммарный коэффициент рождаемости
СМЗ	Среднемесячная заработная плата
СНГ	Содружество независимых государств
СПБ	Среднесрочный прогноз бюджета
СПР	Среднесрочный прогноз расходов
ССБ	Стратегия сокращения бедности
ФАО ООН	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ФКРООН	Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций
ФОМС	Фонд обязательного медицинского страхования
ЦРТ	Цели развития тысячелетия
ЮКИРЖ (KWDI)	Южнокорейский институт развития женщин
ЮНИФЕМ	Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (в настоящее время в составе Структуры «ООН-женщины»)
ЮНФПА	Фонд народонаселения ООН
АДА	Австрийское агентство развития
СИДА (SIDA)	Шведское международное агентство по развитию

# ВВЕДЕНИЕ

Гендерно ориентированное бюджетирование становится реальностью наших дней. Бюджет не является нейтральным, женщины и мужчины вносят в бюджет разные доходы и нуждаются в разных средствах с точки зрения доступа к социальным услугам. Технология гендерно ориентированного бюджетирования (ГОб) позволяет эффективно использовать общественные ресурсы, помогает сделать бюджеты открытыми и ориентированными на результат, дает мощный ресурс к социально-экономическому развитию, сокращает бедность, повышает качество социальных услуг, позволяет сделать так, чтобы потребности женщин и мужчин разных возрастных и социальных категорий могли быть представлены в бюджетных статьях любого уровня. ГОб – ценный и важный инструмент повышения социальной защищенности населения, обеспечения гендерного равенства, развития демократических принципов управления.

Несмотря на международные обязательства, принятые государствами СНГ в рамках Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Пекинской платформы действий и Целей развития тысячелетия, все еще существуют серьезные проблемы в области гендерного равенства и реализации Национальных механизмов по улучшению положения женщин и обеспечению гендерного равенства. Для совместного преодоления проблем гендерного неравенства в контексте внедрения гендерно ориентированного бюджетирования в Москве создан Международный центр гендерного бюджетирования и управления (МЦГБиУ) в рамках совместного проекта Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС) и Субрегионального офиса «ООН-женщины» для стран Восточной Европы и Центральной Азии (с середины 2013 года – Многострановое отделение Структуры «ООН-женщины» в Центральной Азии). Цель деятельности Центра – сбор информации об инициативах в сфере гендерно ориентированного бюджетирования, обучение и подготовка тренеров и госслужащих, консультации, распространение знаний и опыта в сфере гендерного бюджетирования.

Данный сборник ресурсных материалов – первая публикация Центра в разрабатываемом пакете учебно-методических материалов по гендерному бюджетированию. Это не первое издание по данной тематике на пространстве СНГ, однако его преимуществом является собранный из различных источников обширный теоретический и методический материал по ГОб и его ориентация на опыт стран СНГ. Поскольку в гендерно ориентированном бюджетировании не существует единого подхода, авторы ставили задачу описать все разнообразие существующих подходов и инструментов и представить примеры бюджетных инициатив в странах со схожими бюджетными процессами.

Сборник состоит из 9 глав. *Первая* глава рассказывает о гендерном подходе, о международных документах по продвижению гендерного равенства. Во *второй* главе отражены вопросы продвижения гендерного равенства на постсоветском пространстве и представлен гендерный профиль ряда стран СНГ. *Третья* глава посвящена истории развития гендерно ориентированного бюджетирования; четвертая – гендерной статистике. *Следующие четыре главы* посвящены: подходам и инструментам гендерно ориентированного бюджетирования (*глава 5*); методологии ГОб в наиболее продвинутых странах, где подобная практика закреплена законодательно (*глава 6*); особенностям ГОб на разных уровнях бюджетов (*глава 7*) и необходимым условиям для его продвижения (*глава 8*). *Глава 9* содержит подробные примеры гендерных бюджетных инициатив в ряде стран СНГ.

Для удобства пользователей в начале сборника есть список используемых сокращений; в конце – список вставок, рисунков и таблиц, а также библиографические источники. Каждая глава представляет самостоятельный интерес для читателя. В некоторых местах даются ссылки на материалы интернет-портала МЦГБиУ <http://genderbudgets.ru>, которые позволят углубленно изучить тот или иной вопрос в электронном формате.

Сборник предназначен тренерам по гендерно ориентированному бюджетированию, госслужащим, работающим с данной технологией или планирующим ее использовать, и всем заинтересованным читателям – студентам, аспирантам, экономистам и социологам, политикам, а также представителям неправительственных организаций.



# ГЛАВА 1. ГЕНДЕРНАЯ ТЕОРИЯ И ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА И ПРАВ ЖЕНЩИН В МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРАВОВЫХ ДОКУМЕНТАХ

С момента создания Организации Объединенных Наций в 1945 году вплоть до наших дней с помощью и под влиянием этой организации мировое сообщество занимается поиском и разработкой новых правовых норм человеческого общежития, способных обеспечить мирное и устойчивое развитие различных стран, народов и культур. В рамках этих усилий сформулированы современная доктрина **прав человека**, концепция **гендерного равенства** и возникший на ее основе **гендерный подход** к анализу социальной проблематики. В основе этих взаимосвязанных понятий лежит один из ключевых принципов международного права – принцип недискриминации личности, получивший закрепление в Уставе Организации Объединенных Наций, созданной с целью «избавить грядущие поколения от бедствий войны», «вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности, в **равноправие мужчин и женщин**<sup>1</sup>». В первой статье Устава ООН определена одна из ее основных задач – осуществление международного сотрудничества «в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, **пола**, языка и религии<sup>2</sup>». Положения Устава имеют силу позитивного международного права, в соответствии с которым государства-члены ООН должны выполнять взятые на себя обязательства по обеспечению прав человека, **неотъемлемой частью кото-**

<sup>1</sup> Преамбула Устава Организации Объединенных Наций.  
<http://www.un.org/russian/document/basicdoc/charter.htm#intro>  
<sup>2</sup> там же

**рых являются права женщин.** При этом задача обеспечения прав женщин и достижения гендерного равенства определена мировым сообществом одним из основных приоритетов человеческого развития, что получило отражение в ряду основополагающих международных документов по правам человека.

Гендерное равенство и гендерная дискриминация, гендерные роли и гендерный подход, гендерный мейнстриминг и гендерный анализ – за последние десятилетия эти термины прочно вошли в профессиональный оборот международных организаций и национальных экспертов, занимающихся вопросами развития. Однако точные значения данных понятий не всегда в полной мере ясны рядовым гражданам, а подчас и специалистам. Нередко камнем преткновения служит понятие «гендер», которое является основой всей гендерной теории, возникшей в конце прошлого века в сфере общественных наук, и широко применяемой в наше время для изучения и выравнивания диспропорций в области социально-экономического и культурного развития.

В данной главе будут представлены основные понятия современной гендерной концепции и то, как и почему вопросы обеспечения прав женщин и гендерного равенства нашли отражение в ряду основополагающих международно-правовых документов: *Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Пекинской платформе действий и Целях развития тысячелетия.*

## 1.1. ГЕНДЕР: ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Попытки философской мысли найти объяснение неравному положению женщин привели к различению понятий «биологического пола» (англ. – «sex») и социальной роли, которая с ним связана, или другими словами «гендера» (англ. – «gender»). Это произошло во второй половине двадцатого века. Экспертам и широко-

му сообществу стала очевидна ограниченность понятия «пол», которое объясняет природной заданностью не только биологические, но и все другие различия между мужчинами и женщинами, а также неодинаковые требования и отношение к ним общества, разную общественную «ценность» лиц в зависимости от их пола.

При всем многообразии определений понятия «гендер» приведем дефиницию, наиболее часто используемую в системе ООН. «Гендер» – это совокупность социально сконструированных ролей, взаимоотношений, личностных характеристик, свойств и признаков, поведенческих моделей, ценностных ориентиров, соответствующих сложившейся системе властных отношений и влияния, которые общество приписывает женщинам и мужчинам, основываясь на их половых различиях<sup>3</sup>

Важно отметить, что понятие «гендер» призвано подчеркнуть не природную, а **социальную, культурную причину различий** между двумя социополовыми группами.

Будучи достаточно относительной категорией, гендер формируется в результате обучения, может меняться со временем, отличаться в разных культурах, его рассмотрение важно не столько с точки зрения изучения самих женщин и мужчин, сколько для исследования социальных процессов, в которые они вовлечены.

Для более глубокого понимания сути данного понятия важно проследить, как происходит сложный процесс модернизации общества, частью которой является изменение социальных взаимоотношений между мужчинами и женщинами. Произошедшее в далекие времена на заре традиционного общества т.н. первичное разделение труда между мужчинами и женщинами определило совершенно разные условия их существования. Оно закрепило за мужчинами право на роль главного действующего лица истории. Женщины стали объектом мужской власти. Обычно это объясняется тем, что частые роды и почти не прекращавшиеся хлопоты по уходу за детьми делали женщин зависимыми от мужчин, в том числе 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.

Противники признания прав человека за женщинами часто ссылаются на то, что традиционная иерархия мужских и женских ролей «связана с различиями в их генах и хромосомах». Однако современная наука считает, что данные различия проявляются по достижении половой зрелости человека и дают о

себе знать, прежде всего, в репродуктивной сфере. Ссылки на «биологию» при анализе социальных отношений между мужчинами и женщинами в принципе не корректны, так как речь идет о социокультурных, а не о природных явлениях. И помимо биологических между полами существует множество различий, обусловленных факторами, далекими от биологии, как, например, разделение социальных или другими словами гендерных ролей, выбор форм деятельности, разница в поведенческих моделях, психологических характеристиках и др.

В действительности традиционное разделение ролей в обществе на «мужские» и «женские» является **результатом определенного типа культуры, социализации, воспитания и обучения**. Оно начинается в раннем детстве, когда на каждом этапе воспитания отрабатываются специфические атрибуты «мужественности» и «женственности», которые, как правило, **транслируют идею мужского социального превосходства**. В целом воспитание в семье, система образования и культура, в т.ч. посредством литературы и СМИ, внедряют в сознание и культивируют гендерные нормы, формируют определенные правила «правильного» поведения «настоящего мужчины» и «настоящей женщины». Эти правила в дальнейшем поддерживаются с помощью различных социокультурных механизмов, при этом отклонение от нормы может вызвать серьезное общественное порицание. Большое влияние на данные процессы оказывают широко распространенные в обществе **гендерные стереотипы**, утверждающие существование превосходства или неполноценности той или иной социополовой группы, и чаще всего транслирующие идею мужского главенства. Сильно укоренившись в индивидуальном и общественном сознании **гендерные роли** и основанные на них **гендерные отношения** под влиянием гендерных стереотипов утвердили в обществе мужское доминирование, которое остро ощущается в сфере доступа к власти и системе распределения ресурсов. Это, в свою очередь, способствует возникновению **гендерной асимметрии**, то есть социальной диспропорции в ряде важных сфер социальной жизни, где женщины в результате оказались в более сложном положении, нежели мужчины.

<sup>3</sup> "Gender Focal Point", guidebook for action, UN Women, 2014



Неслучайно, в современной терминологии в отношении женского населения активно используется понятие «догоняющий пол», которое красноречиво отражает положение дел как в общественной, так и в частной сферах, при котором у женщин отмечается недостаточный объем прав и особенно возможностей.

Так, женщины испытывают социально-экономическую дискриминацию в сфере управления, при распределении финансовых средств и имущества, при доступе к ресурсам, в сфере труда и потребления, услуг, в семейных отношениях и др. Женщины чаще сталкиваются с бедностью, безработицей, несправедливостью, перегрузками на работе и в домашнем хозяйстве, угрозами их благосостоянию, вытеснением с политической арены и с уровня принятия решений. По данным «Мирового обзора по вопросу о роли женщин в развитии за 2009 год»<sup>4</sup>, доля женщин чрезмерно велика в неформальном секторе экономики, а также в режиме работы при неполной занятости. Профессиональная сегрегация, разрыв в уровне оплаты труда и неравная ответственность за выполнение неоплачиваемого труда сохраняются во всех регионах мира. Доля работающих женщин по-прежнему остается низкой – на уровне 51,1% по сравнению с 77,1% у мужчин<sup>5</sup>. Женщины зарабатывают в среднем на 17% меньше мужчин. При этом по данным Статистической базы данных Международной организации труда, в ряде стран разница в уровне оплаты труда у мужчин и женщин составляет до 40%. Для женщин мировой экономической кризис 2008-2013 годов выразился помимо прочего в повышении цен на продовольствие и товары, что усугубило сложное положение их семей.

На долю женщин приходится две трети неграмотного населения мира, в то время как именно отсутствие образования мешает им вырваться из уз бедности и крайней нищеты. По данным 2010 года, женщины составляют половину от общего числа 215 миллионов международных мигрантов, и в основном заняты в неформальном производственном секторе и сфере услуг<sup>6</sup>. На сегодняшний день законодательство многих стран мира допускает дискриминационную практику в от-

ношении женщин, в частности, в земельной сфере, в части прав собственности и льгот работающих.

По последним оценкам ООН, в целом 35% женщин в течение жизни подвергаются различным формам насилия, в некоторых странах этот показатель выше в два раза<sup>7</sup>. Каждая пятая страдает в результате сексуального насилия или попытки изнасилования, 80% из числа жертв торговли людьми – представительницы женского населения. Более 600 миллионов женщин живут в странах, где семейно-бытовое насилие законодательно не получило статус преступления. В этом контексте затрудненный доступ к системе правосудия женщин, девушек и девочек из малоимущих семей является серьезным препятствием на пути обеспечения их прав.

Женщины больше других страдают в результате вооруженных конфликтов. При этом именно они несут непомерно тяжелое бремя в период послевоенного восстановления.

Сложное положение женщин усугубляется негативным воздействием, вызванным изменением климата, которое все чаще испытывает на себе население, особенно в сельской местности.

Женское лидерство, участие в политической жизни и представленность на уровне принятия решений являются важными факторами расширения прав и возможностей женщин. По состоянию на январь 2011 года всего 26 стран достигли или превзошли критическую 30%-ю отметку представленности женщин в национальных парламентах, причем 23 из них пользуются квотами для ее обеспечения. В мировом масштабе женщины занимают лишь 17% постов министров, большинство из которых относятся к социальной сфере в отличие от торговли, финансов или обороны. Назначение на самые высокие государственные посты является еще более маловероятным – в настоящее время женщины занимают всего 19 выборных должностей глав государств и правительств<sup>8</sup>.

Ситуация в странах СНГ в целом подтверждает глобальные тенденции. За последние

4 Департамент по экономическим и социальным вопросам, Отдел по улучшению положения женщин. ООН, Нью-Йорк, 2010, с. 114

5 International Labour Organization, Global Employment Trends 2013, Geneva, 2013

6 International Organization for Migration, *World Migration Report, 2010*

7 World Health Organization, Global and Regional Estimates of Violence against Women, [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85239/1/9789241564625\\_eng.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85239/1/9789241564625_eng.pdf), p2.

8 Стратегический план Структуры «ООН-женщины» на 2014-2017 годы, раздел «Ситуация и динамика прогресса в области достижения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин».



20 лет многие «сильные позиции», присущие патерналистской модели государственного управления СССР в отношении «женского вопроса», были утрачены.

Одной из главных причин названных социальных диспропорций во всех странах мира является дискриминация по признаку пола, т.н. **гендерная дискриминация**, подразумевающая ограничение или ущемление прав и свобод человека, а также принижение его достоинства по признаку пола. На сегодняшний день эксперты выделяют т.н. **прямую** гендерную дискриминацию, которая выражается в отказе в приеме на работу, запрете на получение образования, унижении в семье и **косвенную** дискриминацию. Последняя заключается в «сдерживании» в продвижении по службе (т.н. «стеклянный потолок»), неравном распределении ресурсов, замалчивании гендерных проблем в обществе и др.<sup>9</sup>

В этом контексте особое значение приобретает задача обеспечения **гендерного равенства**, которое означает наличие и у мужчин и у женщин равных прав и равных

<sup>9</sup> Глоссарий гендерных терминов. ЮНИФЕМ, 2001. <http://vocabulary.ru/dictionary/488/word/diskriminacija-po-priznaku-pola>

условий для реализации их прав и раскрытия потенциала; равный доступ к ресурсам при выполнении социальных функций; а также равные возможности пользоваться благами и результатами своей деятельности. В целом идея достижения гендерного равенства не должна трактоваться как основа для ликвидации гендерных различий, т.к. ее основной смысл – в снижении социальных диспропорций и полном раскрытии природного потенциала женщин и мужчин во всех сферах общественной жизни. Гендерное равенство не означает одинаковое число женщин и мужчин, занятых в тех или иных сферах деятельности, охваченных тем или иным процессом или одинаковое отношение к обеим социальным группам. Гендерное равенство подразумевает признание того, что у мужчин и у женщин могут быть разные потребности и приоритеты, что они сталкиваются с разными по существу трудностями, что у них разные роли и разный вклад в развитие. Это, в свою очередь, предполагает равнозначную общественную оценку имеющихся у социополовых групп сходств и отличий, а также различных ролей, которые мужчины и женщины выполняют в обществе.

## 1.2. УЧЕТ ГЕНДЕРНОЙ ПРОБЛЕМАТИКИ И ВНЕДРЕНИЕ ГЕНДЕРНЫХ ПОДХОДОВ

В целом, осознание того, что явления, происходящие в обществе, и решения, принимаемые в стране на всех уровнях власти, по-разному влияют на положение мужчин и женщин, интересы которых могут существенно отличаться, лежит в основе **гендерного подхода к анализу социальных процессов и явлений** (далее «гендерный подход», «гендерный аспект», «гендерные факторы») и отражает его суть. В рамках данного подхода закрепляется положение о том, что мужчины и женщины могут иметь разные нужды и потребности, при этом они должны быть полноправными участниками и бенефициариями процесса развития, который только в этом случае приобретает, с одной стороны, устойчивый, а с другой – справедливый характер.

Для обеспечения гендерного равенства как долгосрочной цели в качестве стратегии ее достижения мировое сообщество разработало понятие «**гендерный мейнстриминг**», оз-

начающее «учет гендерной проблематики<sup>10</sup>» или «внедрение гендерных подходов» на всех уровнях политики и ее осуществления<sup>11</sup>. Данная стратегия впервые прозвучала в Пекинской платформе действий и официально была сформулирована в октябре 1997 года в Докладе Экономического и Социального Совета 52-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН<sup>12</sup>. В документе отмечено, что «*учет гендерной проблематики (gender mainstreaming) представляет собой 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.*»

<sup>10</sup> Официальный перевод ООН понятия «gender mainstreaming» представлен в Докладе Экономического и Социального совета 52 сессии Генеральной Ассамблеи ООН, 18 сентября 1997 года. Документ A/52/3, глава IV «Концепции и принципы» Определение концепции учета гендерной проблематики».

<sup>11</sup> В русскоязычной литературе часто встречаются термины «комплексный гендерный подход», «комплексный подход к проблеме гендерного равенства». В данном сборнике далее по тексту будет употребляться официальный перевод термина «gender mainstreaming». См. сноску выше.

<sup>12</sup> там же

Речь идет о том, что 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. При этом конечная цель состоит в обеспечении равенства между мужчинами и женщинами.

Основное отличие данной стратегии заключается в признании существования в структурах и политике, регулирующих все сферы общественной жизни, предвзятого отношения, пусть даже ненамеренного, основанного на половой принадлежности человека или социальной группы. И главная задача состоит в том, чтобы обеспечить **учет гендерной проблематики** посредством внедрения соответствующих, т.е. гендерных подходов на всех этапах и на всех уровнях процесса формирования политики. Это должно способствовать преобразованию внутренних процессов государственного управления с тем, чтобы в результате проводимая политика и оказываемые услуги способствовали продвижению гендерного равенства. Речь идет о борьбе с любым системным проявлением 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 политикой.

В ряду условий успешного использования стратегии **учета гендерной проблематики и внедрения гендерных подходов** эксперты называют наличие политической воли, надлежащих ресурсов, гендерной статистики, профессионально подготовленных государственных служащих, инфраструктуры, максимально равного представительства женщин и мужчин в процессах принятия решений, а также открытость и гласность процессов принятия решений.

Как отмечено в документах ООН, отправной точкой для учета гендерной проблематики и внедрения гендерных подходов является **гендерный анализ**. Он представляет собой «систематические исследования различного воздействия разрабатываемых и действующих

проектов развития на мужчин и женщин; и позволяет увидеть и сравнить, каким образом политические, экономические, социальные и иные факторы влияют на положение женщин и мужчин<sup>13</sup>». При всем разнообразии задач, подходов и специфики учета гендерной проблематики<sup>14</sup> экспертное сообщество разработало ряд общих основополагающих исследовательских тем для гендерного анализа, среди которых:

- роль женщин и мужчин в рамках домохозяйств и в общественной сфере;
- факторы, влияющие на формирование гендерных ролей и гендерное разделение труда;
- доступ и контроль над ресурсами и возможностями, а также системой распределения;
- доступ, участие и возможность влияния на процессы принятия решений;
- практические (повседневные базовые) и стратегические (ставящие целью достижение гендерного равенства) потребности и интересы мужчин и женщин.

Гендерный анализ является первым и необходимым шагом на пути к внедрению гендерных подходов во все экономические, политические и общественные сферы. Данный вид исследования широко применяется в странах СНГ, где за последние десятилетия сформировалось авторитетное экспертное сообщество, состоящее из ученых и представителей гражданского общества, которые продвигают идеи гендерного равенства с целью достижения социальной справедливости.

Принимая во внимание острые дискуссии в ряде стран в отношении гендерной концепции важно подчеркнуть, что «гендерная теория не пытается оспорить существование тех или иных биологических, социальных, психологических различий между конкретными женщинами и мужчинами. Она просто утверждает, что сам по себе факт различий не так важен, как важна их социокультурная оценка и интерпретация, а также построение властной системы на основе этих различий<sup>15</sup>». Поэтому идея гендерного равенства

<sup>13</sup> Стратегия гендерного равенства в Республике Казахстан на 2006-2016 годы  
<sup>14</sup> В современных дискуссиях выделяют три «конкурирующих» видения стратегии учета гендерной проблематики: «институциональное», «процедурное» и «содержательно-тематическое». Более подробно см. экспертные материалы «ООН-женщины».

<sup>15</sup> О.А. Воронина <http://www.owl.ru/gender/010.htm>

ни в коем случае не должна трактоваться как попытка ликвидации гендерных различий. Ее назначение – создание основы для выравнивания социальных диспропорций и полном раскрытии природных способностей и человеческого потенциала женщин и мужчин во всех сферах, что будет способствовать социальной справедливости и процветанию общества.

С 1997 по 2013 годы в рамках ООН было подготовлено более десяти докладов Генерального секретаря ООН, затрагивающих вопросы уче-

та гендерной проблематики и внедрения гендерных подходов в политику и деятельность системы ООН, что свидетельствует об особом внимании мирового сообщества к данному вопросу. Создание в 2010 году в системе ООН объединенной Структуры «ООН-женщины» стало подтверждением высокой актуальности вопросов обеспечения прав и расширения возможностей женщин, а также признанием важной роли гендерного равенства как неукоснительного условия и неотъемлемой основы современного развития.

### 1.3. ПРАВА ЖЕНЩИН И ГЕНДЕРНОЕ РАВЕНСТВО В МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРАВОВЫХ ДОКУМЕНТАХ

Изначально все правовые нормы и стандарты формировались, с одной стороны, как универсальные, а с другой, они зачастую исключали женщин из числа полноценных граждан. Для получения прав в общественной и частной сферах женщинам понадобилось долгое время бороться с многочисленными ограничениями и предрассудками, используя при этом самые разнообразные пути и методы.

Прорыв в социально-философском представлении о равенстве полов произошел в конце XIX века, когда женщины получили возможность работать по найму и распоряжаться своими средствами и временем. Идеи французской писательницы Олимпии де Гуж и ее казнь, вызванная публикацией в 1791 году «Декларации прав женщины и гражданки», дали импульс появлению женских орга-

низаций и способствовали возникновению феминизма. Рабочее движение и появление социалистической идеологии в период буржуазных революций XIX века стимулировали борьбу женщин за право на труд и равную оплату и привели к появлению организованных женских движений и партий. Рост числа образованных женщин способствовал их лучшей организации и возникновению суфражизма – движения за избирательные права женщин. До XIX века право голосовать предоставлялось женщинам на отдельных территориях небольшого числа стран и, как правило, сопровождалось различными ограничениями, связанными с имущественным цензом, положением в семье и обществе. В конце XIX – начале XX веков был достигнут беспрецедентный прорыв, когда жительницы Новой Зеландии (1883 год), Австралии (1902 год) и Великого княжества Финляндского (на территории Российской империи) (1906 год) получили избирательные права. К середине двадцатого века это право прочно закрепилось в большинстве стран мира.

Вскоре после окончания Второй мировой войны и создания ООН Организация Объединенных Наций приняла исторический документ – **Всеобщую Декларацию прав человека**, основной посыл которой сформулирован в ее первой статье: «*Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах*». Впервые на глобальном уровне государствам удалось прийти к соглашению об общих стандартах в области прав человека. И хотя Декла-

Учет гендерной проблематики – это процесс оценки любого планируемого мероприятия с точки зрения его воздействия на женщин и мужчин.

рация не относится к числу международных документов, имеющих обязательную юридическую силу, она стала мощным моральным ориентиром для стран и народов, и именно на ее основе в дальнейшем были разработаны многочисленные стандарты и обязательные для исполнения правовые соглашения, в том числе по правам женщин. Среди них – подготовленные Комиссией ООН по правам женщин Конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами (1949 года); Конвенция о политических правах женщин (1952 года); Конвенция о гражданстве замужней женщины (1957 года); Конвенция о согласии на вступление в брак, минимальном брачном возрасте и регистрации браков (1962 года). Эти документы были призваны содействовать соблюдению прав женщин в сферах, где, по мнению Комиссии, женщины были наименее защищены.

Появление в 1966 году двух Международных пактов: о гражданских и политических правах и о социальных, экономических и культурных правах, которые вместе со Всеобщей декларацией прав человека называют *Международным биллем о правах человека*, расширило сферу охвата и юридического закрепления прав женщин.

На протяжении второй половины двадцатого века под руководством Комиссии ООН по положению женщин<sup>16</sup> велась активная экспертно-консультативная работа, расширялись межгосударственные консультативные процессы, важное место в которых занимало женское движение. Во многом благодаря последнему, международное сообщество в итоге признало необходимость более широкого охвата и кодификации прав женщин, дальнейшего развития и юридического закрепления равноправия полов.

В 1965 году Комиссия приступила к подготовке всеобъемлющего документа по правам женщин, которому через два года суждено было стать *Декларацией о ликвидации дискриминации в отношении женщин*. Декларация, как правовой инструмент, объединила положения международных документов, в которых был зафиксирован принцип равноправия мужчин и женщин. По прошествии пяти лет встал вопрос о разработке

договора, который бы придал Декларации обязательную силу. Его подготовке содействовал Всемирный план действий, принятый Всемирной конференцией по положению женщин в Мехико (1975 год), на которой прозвучал призыв разработать и принять Конвенцию о ликвидации дискриминации в отношении женщин, содержащую эффективный механизм выполнения.

### 1.3.1. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

Кульминацией многолетних усилий мирового сообщества в деле всестороннего закрепления прав женщин стало принятие в 1979 году основного международного договора в этой области – **Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин**. Ее появление стало прорывом в осмыслении международным сообществом понятия «равенство» и признанием наличия дискриминации и необходимости борьбы с ней на уровне государства. Конвенция стала первым обязательным для исполнения международным инструментом, который устанавливал права женщин во всех сферах жизни, содержал определение понятия «дискриминация в отношении женщин» и закреплял механизмы противодействия ее проявлению в различных формах.

Понятие дискриминации в отношении женщин раскрывается в первой статье Конвенции как *«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»*.

Из общего числа 30 статей Конвенции 16 основных охватывают вопросы обеспечения прав женщин в политической, экономической и общественной жизни, образовании, вопросах гражданства, трудовой занятости, здравоохранения, брака и планирования семьи, культуры и спорта и других сферах.

Основными требованиями Конвенции в отношении государств являются:

<sup>16</sup> Более подробно о деятельности Комиссии ООН по положению женщин: [http://www.un.org/ru/ecosoc/about/women\\_commission.shtml](http://www.un.org/ru/ecosoc/about/women_commission.shtml)



- «включить принцип равноправия женщин и мужчин в конституции и добиваться его практической реализации;
- использовать специальные санкции, запрещающие дискриминацию в отношении женщин;
- изменить действующие законы, обычаи, практику, дискриминационные в отношении женщин;
- обеспечить равное для мужчин и женщин право пользоваться всеми экономическими, социальными, культурными, гражданскими и политическими правами<sup>17</sup>».

В Конвенции впервые в международной юридической практике нашла отражение идея применения понятия «дискриминации» не только в контексте юридически закрепленного равноправия (де-юре), но и, что особенно важно, исходя из реального положения дел (де-факто).

Подход к равенству, закрепленный в КЛДЖ, существенно отличается от ранее существовавших. Так, Конвенция устанавливает **подход фактического равенства**, который основан на:

- Признании биологических и социально обусловленных различий между полами и равенства между ними;
- Обеспечении юридического и фактического равенства между мужчинами и женщинами путем: а) разработки политики и законодательства, обеспечивающих равные возможности; б) создания благоприятной институциональной и социальной среды, в т. ч. за счет внедрения специальных мер для обеспечения фактического «равенства доступа» и «равенства результатов»; в) повышения потенциала женщин, которые на законных основаниях заявляют о своих правах;
- Равенстве между мужчинами и женщинами, обеспеченном мерами, направленными на достижение «равенства возможностей», «равенства доступа» и «равенства результатов».

В статье 4 Конвенции сформулировано крайне важное положение о принципиальной допустимости использования временных специальных мер, направленных на вырав-

нивание возможностей женщин и мужчин во всех сферах социальной жизни. Позднее эти меры станут называть политикой **«позитивной» или «аффирмативной» дискриминации**, которую возьмут на вооружение многие 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».

Стоит также отметить практические рекомендации Конвенции по изменению действующих законов, обычаев и практики. Речь в них, в первую очередь, идет о необходимости ликвидации дискриминации в области занятости, в частности при найме на работу; об обеспечении равной оплаты за труд равной ценности; а также о запрете на «увольнение с работы на основании беременности или отпуска по беременности или на дискриминацию по увольнению ввиду семейного положения».

Важно подчеркнуть, что Конвенция имеет характер обязательного юридического исполнения, для обеспечения которого используется **механизм отчетности**. Он заключается в регулярном предоставлении правительствами государств, ратифицировавших Конвенцию, национальных докладов о законодательных, правовых и административных мерах, принятых для исполнения Конвенции, а также возможных препятствий. Как правило, доклады предоставляются один раз в четыре года (первый – в течение года после ратификации). Они адресуются Генеральному секретарю ООН, который передает их на рассмотрение в Комитет по ликвидации дис-

<sup>17</sup> Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, часть I, статья 2

криминации в отношении женщин (создан в рамках Конвенции), состоящий из 23 независимых экспертов, собирающихся на заседания два-три раза в год. По результатам рассмотрения национальных докладов<sup>18</sup> Комитет выносит заключительные замечания, в которых находят отражение позитивные аспекты реализации КЛДЖ, проблемные области и даются рекомендации в отношении последующего исполнения Конвенции.

В рамках механизма отчетности также предусмотрена процедура рассмотрения альтернативных докладов, подготовленных неправительственными организациями.

Еще одним механизмом мониторинга соблюдения прав женщин служит **Факультативный протокол к КЛДЖ**. Он предоставляет частным лицам возможность персонально или от имени организаций подавать жалобы на государство в случае, если, по их мнению, имело место нарушение их прав. Процедура принятия индивидуальной жалобы должна отвечать ряду критериев, включая исчерпанность мер, принятых на национальном уровне. Факультативный протокол к КЛДЖ вступил в силу в декабре 2000 года и является самостоятельным договором, дополняющим Конвенцию. Важно подчеркнуть, что протокол не устанавливает новые права, он предусматривает процедуру расследования их нарушения и возможность получения компенсации в случаях, если жалобы была удовлетворена.

Помимо рассмотрения национальных докладов Комитет дает толкование и комментарии к определенным статьям Конвенции, что в совокупности находит отражение в его Общих рекомендациях. К концу 2013 года в целом насчитывалось 28 Общих рекомендаций (ОР) Комитета, затрагивающих среди прочего вопросы насилия в отношении женщин (ОР 12 и 19), неоплачиваемого труда женщин (ОР 16), измерения неоплачиваемого домашнего труда женщин и его признания в ВВП (ОР 17), положения женщин с ограниченными возможностями (ОР 18).

На начало 2013 года Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин была ратифицирована 187 государствами-членами ООН, в числе которых все страны

СНГ и республика Грузия. При этом важно отметить, что последние ратифицировали данный документ **без каких-либо оговорок**<sup>19</sup>.

В этом контексте также важно отметить действующий принцип **превалирования международного права**, в соответствии с которым ратифицированные международные договоры являются неотъемлемой частью правовых систем государств и имеют приоритет перед национальным законодательством.

На сегодняшний день Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, получившая название «Женская конвенция» или «Билль о правах женщин», является основополагающим договором в сфере обеспечения прав женщин и представляет собой всеобъемлющий и действенный инструмент предотвращения и ликвидации дискриминации в отношении женщин.

Все страны СНГ регулярно и с успехом проходят процедуру защиты национальных докладов об исполнении Конвенции. Во многом этому способствует международное сотрудничество институциональных механизмов улучшения положения женщин и неправительственных организаций со Структурой «ООН-женщины» (ранее ЮНИФЕМ). Именно «ООН-женщины» оказала содействие государствам СНГ в решении проблемы наращивания странового и регионального потенциала по вопросам исполнения Конвенции, а также способствовала значительному улучшению понимания государственным и неправительственными организациями принципов прав человека для обеспечения прав женщин. Благодаря своей работе и, в частности, осуществленному Структурой «ООН-женщины» проекту «Содействие мониторингу и реализации КЛДЖ в странах СНГ» (начат ЮНИФЕМ в 2001 году), удалось значительно усилить потенциал правительственных структур и НПО в области реализации Конвенции и продвижения вопросов прав женщин в их непосредственной работе. Данный проект имел каталитический эффект, в результате

<sup>18</sup> Доклады государств-участников доступны на сайте Комитета: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/sessions.htm>

<sup>19</sup> Оговорка — официальное заявление государства о том, что оно не принимает на себя обязательства по исполнению какой-либо части/частей Конвенции. Существенные оговорки к КЛДЖ препятствуют соблюдению международных стандартов в области прав человека и особенно прав женщин. На конец 2012 года 30 стран имели оговорки к КЛДЖ относительно равноправия женщин и мужчин в браке и семейных отношениях; 22 — совместимости с религиозными законами и традиционной практикой, 20 — в отношении равных прав представителей различных национальностей, 17 — ликвидации дискриминации, 8 — равных прав на выбор местожительства, 7 — равных прав в сфере занятости.

которого неправительственные организации всех странах СНГ стали активно применять Конвенцию в целях мониторинга положения женщин, используя систему индикаторов выполнения КЛДЖ, введенную проектом. Обмен опытом и знаниями усилился благодаря созданию базы знаний по вопросам реализации Конвенции, которая активно использовалась в странах СНГ сетью активистов и экспертов и послужила средством обмена информацией и углубления региональных знаний. В результате во многих странах СНГ значительно укрепилось партнерство государственных структур и НПО в деле реализации и мониторинга Конвенции, чему способствовали совместные обучающие семинары и конференции, экспертная помощь НПО и правительства друг другу, создание и широкое распространение высококачественных ресурсных материалов. Последние «позиционировали» КЛДЖ в качестве «сквозного вопроса» всей программной деятельности Структуры «ООН-женщины» в регионе наряду с Пекинской платформой действий (ППД) и Целями развития тысячелетия (ЦРТ). В ряде стран проект способствовал гармонизации процессов мониторинга и отчетности реализации Пекинской платформы действий, КЛДЖ и ЦРТ и взаимосвязи этой работы с национальными стратегиями развития (подробнее – далее по тексту).

### 1.3.2. Всемирные конференции по положению женщин

После принятия Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в 1979 году дальнейшее уточнение и развитие поднятых в ней вопросов происходило в ходе подготовки и проведения последующих Всемирных конференций по улучшению положения женщин. Вторая из них состоялась в 1980 году в Копенгагене. На ней была принята Программа действий на вторую половину «Десятилетия женщин ООН» 1976-1985 годов. Программа содержала призыв к укреплению национальных мер по обеспечению прав женщин на владение собственностью и распоряжение имуществом, а также прав наследования, опеки над детьми и утраты гражданства. Обзор и оценка достижений Десятилетия были проведены участниками третьей Всемирной конференции по положению женщин, прошедшей в 1985 году в Найроби под лозунгом «Равенство, разви-

тие, мир». Результатом конференции стало дальнейшее уточнение понятие «равенства мужчин и женщин», которое отныне понимается не только как равенство прав, **но и как равенство возможностей**. Принятый на встрече итоговый документ «Перспективные Найробийские стратегии» в пункте II гласит: *«Равенство является и целью, и средством, с помощью которого отдельным лицам обеспечивается **равный правовой режим и равные возможности** пользоваться своими правами, развивать свои потенциальные возможности, 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».*

**Всемирная конференция в Найроби** стала событием, которые многие называют «рождением глобального феминизма». Она была созвана в период, когда движение за гендерное равенство обрело поистине всемирное признание, подтверждением чему стало участие в параллельном форуме неправительственных организаций порядка 15 тысяч представителей НПО. Осознавая, что цели первой Конференции по положению женщин, прошедшей в Мехико, не были надлежащим образом достигнуты, 157 делегаций-участниц конференции, принимая «Найробийские стратегии в области улучшения положения женщин» на период до 2000 года, **впервые заявили о том, что гендерный подход присущ практически всем вопросам мировой политики**. Результатом встречи также стало **уточнение и закрепление понятия равенства** мужчин и женщин, которое теперь понимается не только как равенство прав, но и как равенство возможностей.

Еще одним важным итогом работы Конференции стало преобразование Фонда добровольных взносов, созданного для осуществления деятельности в рамках «Десятилетия женщин ООН», в Фонд ООН для развития в интересах



женщин – **ЮНИФЕМ**. ЮНИФЕМ активно работал вплоть до 2010 года, оказывая прямую поддержку проектам в области развития женщин и расширения их прав и возможностей по всему миру<sup>20</sup>.

Важное значение для продвижения гендерного равенства имела Всемирная конференция по правам человека, состоявшаяся в 1993 году в Вене. В ее итоговом документе – Венской декларации и Программы действий – было официально закреплено, что **права женщины являются неотъемлемой составной частью прав человека**, что особенно важно в контексте признания **универсальности, неделимости, взаимосвязанности, взаимозависимости всех прав человека**: гражданско-политических, социально-экономических и культурных. Декларация также подтвердила, что право на развитие является универсальным, а также неотъемлемой частью прав человека.

В документе также сделан акцент на значении деятельности международного сообщества по предотвращению **насилия над женщинами**, в частности, «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».

Очевидно, что итоги Всемирных конференций по положению женщин и других глобальных форумов, прошедшие в конце XX века, активизация международного сотрудничества в интересах развития и обеспечения прав человека, также как и деятельность женского движения и научного сообщества, подготовили почву для проведения исторической четвертой Всемирной конференции по положению женщин.

### 1.3.3. Пекинская платформа действий

В сентябре 1995 года в Пекине состоялась **четвертая Всемирная конференция по по-**

**ложению женщин**, ставшая одной из крупнейших международных встреч в истории XX века. Конференция собрала около 17 тысяч участников, в т. ч. 6 тысяч делегатов из 189 стран мира, более 4 тысяч представителей аккредитованных неправительственных организаций, большую группу международных гражданских служащих и около 4 тысяч представителей СМИ. Более 30 тысяч человек приняли участие в параллельном форуме неправительственных организаций и имели возможность через своих делегатов участвовать в работе Конференции. Встреча в Пекине завершила серию глобальных мероприятий по положению женщин, обобщила звучавшие на них вопросы и дала мощный импульс действиям на национальном уровне. В результате долгого подготовительного процесса и сложных дипломатических переговоров, основу которых формировало мощное женское движение, на Конференции были приняты итоговые документы – Пекинская декларация и Платформа действий.

В Пекинской декларации участники подтвердили приверженность *«обеспечению полного соблюдения прав человека женщин как неотъемлемой, неделимой и составной части всеобщих прав человека и основных свобод»*, выразили убежденность, что расширение прав и возможностей женщин и их всестороннее участие в процессах принятия решений во всех сферах жизни *«имеет основополагающее значение для достижения целей развития, мира и равенства»*.

В Декларации правительства взяли на себя обязательства по выполнению **Пекинской платформы действий (ППД)**, назвав ее «Повесткой дня для расширения прав и возможностей женщин». В данном документе определены **12 взаимосвязанных проблемных областей**, требующих незамедлительных действий в целях улучшения положения женщин. Среди них – проблемы нищеты, неравенства в сфере образования и здравоохранения, насилия в отношении женщин, последствий вооруженных конфликтов на положение женщин. В качестве проблем также были определены экономическое неравенство и доступ женщин к ресурсам, их участие в процессах принятия решений, состояние институциональных механизмов улучшения положения женщин, стереотипы в СМИ, неравенство в

<sup>20</sup> В 2010 году ЮНИФЕМ вошел в состав новой Структуры «ООН-женщины». Более подробно см. [www.unwomen.org](http://www.unwomen.org). Региональный Офис ЮНИФЕМ для стран СНГ был открыт в Алматы (Казахстан) в 1999 году и более десяти лет по заказу правительств стран региона оказывал экспертно-техническую помощь и финансовую поддержку национальным партнерам при выполнении международных соглашений по вопросам продвижения равноправия мужчин и женщин. Особое внимание уделялось укреплению экономической безопасности и прав женщин, поддержке участия женщин в демократическом управлении и мирному урегулированию конфликтов, противодействию насилию в отношении женщин, а также прекращению распространения среди них ВИЧ/СПИДа. Более подробно см. [www.unwomen-eeca.org](http://www.unwomen-eeca.org)

деле управления природными ресурсами и охраны окружающей среды, а также нарушение прав девочек.

В каждой из данных областей были определены **стратегические цели** для улучшения положения женщин и достижения гендерного равенства, и **даны конкретные рекомендации** в отношении деятельности правительств, неправительственных организаций, многосторонних финансовых учреждений, организаций, занимающихся вопросами развития, и других заинтересованных партнеров.

В Пекинской платформе действий отмечено, что *«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».*

В дальнейшем принятые рекомендации способствовали разработке, принятию и осуществлению на национальном уровне специальных стратегий и программ, позволяющих расширить возможности женщин на правах равных партнеров с мужчинами в различных сферах деятельности.

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».* В пункте 164 отмечено: *«обращаясь к экономическому потенциалу и независимости женщин, правительства и другие действующие лица должны содействовать проведению активной и ощутимой политики определения гендерной перспективы в любой программе таким образом, чтобы до принятия решения был проведен анализ воздействия на женщин и мужчин соответственно».* Таким образом, одним из наиболее значимых итогов Пекинской конференции стала поддержка и

официальное закрепление новой стратегии достижения гендерного равенства – т.н. гендерного мейнстриминга, т. е. «учета гендерных аспектов в рамках законодательств, государственной политики, программ и проектов (п. 206). Для достижения этого Стратегическая цель III содержит конкретные рекомендации в адрес правительств.

Еще одним важным результатом конференции стало то, что в ходе ее работы удалось отработать механизм взаимодействия женских НПО с государственными структурами. В дальнейшем принцип совместного участия в обсуждении и принятии решений по ключевым вопросам станет неотъемлемым условием работы в сфере обеспечения прав женщин и продвижения гендерного равенства.

Важность рекомендаций, сделанных по всем 12 проблемным областям, трудно переоценить. Тем не менее, особо стоит отметить рекомендации Пекинской Платформы действий по вопросу **об участии женщин в процессе принятия решений**. В Пекине позиция мирового сообщества по данной теме была однозначной: *«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*

Учет гендерной проблематики и внедрение гендерных подходов в рамках законодательства, политики, программ и проектов (гендерный мейнстриминг) является выигрышной стратегией.

уровнях процесса выработки решений достижение целей равенства, развития и мира невозможно».

Пекинская конференция сделала 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 платформе действий также отмечено, что *«правительства должны способствовать более открытому и прозрачному процессу разработки бюджета (п.165). Расширение прав и возможностей женщин «потребуется интеграции гендерной перспективы в процесс принятия бюджетных решений, определяемых политикой или программами» (п.345). В документе особо отмечено, что правительства «должны приложить все усилия для системного изучения того, каким образом государственный сектор затрат приносит пользу для женщин и корректировать бюджеты для обеспечения равного доступа к государственному сектору затрат» (п. 346).*

Пекинская платформа действий стала мощным инструментом расширения прав и возможностей женщин. Мониторинг ее выполнения осуществляется путем предоставления Генеральной Ассамблее ООН соответствующих правительственных докладов. Каждые пять лет по итогам региональных обзоров проходит подготовка глобального обзора основных достижений, препятствий и извлеченных уроков, связанных с реализацией данного документа, который также содержит рекомендации, сделанные в региональных докладах. Организации гражданского общества также имеют возможность представить альтернативную информацию о достигнутом прогрессе и существующих проблемах.

### 1.3.4. Цели развития тысячелетия

В сентябре 2000 года на Саммите тысячелетия ООН правительства 189 стран приняли историческую **Декларацию тысячелетия ООН**, содержащую восемь обязательств, которые получили название **Цели развития тысячелетия** (ЦРТ). Данный документ стал беспрецедентным всеобщим соглашением, ставящий целью улучшение жизни более 7 миллиардов жителей планеты. В нем, помимо обязательства наполовину сократить бедность, представлено глобальное видение вопросов развития человечества, ликвидации безграмотности, обеспечения мира и безопасности, прав человека и охраны окружающей среды. В Декларации **Цели развития тысячелетия** сформулированы следующим образом:

1. Ликвидация голода и нищеты
2. Обеспечение всеобщего начального образования
3. Поощрение равенства мужчин и женщин и расширение прав и возможностей женщин
4. Снижение уровня детской смертности
5. Улучшение охраны материнства
6. Борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими заболеваниями
7. Обеспечение экологической устойчивости
8. Формирование глобального партнерства в целях развития.

Мировое сообщество установило, что данные обязательства должны быть реализованы к концу 2015 года. При этом важно, чтобы ЦРТ постоянно находились в центре национальных и глобальных планов развития.

Для каждой цели были сформулированы отдельные задачи и индикаторы – количественные показатели, на основании которых делаются выводы о степени достижения целей развития. В общей сложности было разработано 16 глобальных задач и 48 индикаторов. Важно подчеркнуть, что каждая страна имеет возможность модифицировать и локализовать формулировки задач и индикаторов с учетом имеющейся практики и реального положения дел. Решение об этом обычно принимается в ходе широкого консультативного процесса с участием государственных органов, представителей гражданского общества и международных организаций.

**ЦЕЛЬ 3: ПООЩРЕНИЕ РАВЕНСТВА МЕЖДУ МУЖЧИНАМИ И ЖЕНЩИНАМИ,  
РАСШИРЕНИЕ ПРАВ И ВОЗМОЖНОСТЕЙ ЖЕНЩИН  
(ГЛОБАЛЬНАЯ ФОРМУЛИРОВКА)**

**ЗАДАЧА:**

Ликвидировать, желательно к 2005 году, гендерное неравенство в сфере начального и среднего образования, а не позднее, чем к 2015 году – на всех уровнях образования.

**ИНДИКАТОР 1:**

соотношение девочек и мальчиков в системе начального, среднего и высшего образования

**ИНДИКАТОР 2:**

доля женщин, занимающихся оплачиваемым трудом в несельскохозяйственном секторе

**ИНДИКАТОР 3:**

доля мест, занимаемых женщинами в национальном парламенте.

**Рисунок 1.1. Поощрение равенства между мужчинами и женщинами, расширение прав и возможностей женщин: цель-задача-индикаторы**

Принципы организации процесса выполнения ЦРТ предполагают ответственность каждой страны за мониторинг результатов и подготовку отчетов по ЦРТ, а также создание в странах системы соответствующего национального мониторинга и отчетности.

Информирование общественности о ходе реализации ЦРТ также является крайне важным аспектом данной работы.

Отслеживание достижения ЦРТ на страновом уровне происходит посредством подготовки национальных отчетов, которые регулярно анализируются и обновляются. Каждые пять лет по результатам работы и широкого обсуждения готовится глобальный обзор прогресса в исполнении целей развития, определяются сильные и слабые стороны, успехи и сложности, новые задачи, в соответствии с которыми делается соответствующая корректировка задач, индикаторов и предпринимаемых действий.

В числе восьми целей развития в Декларации выделена и цель № 3 «Поощрение равенства мужчин и женщин и расширение прав и возможностей женщин». При том, что все ЦРТ находятся в тесной связи между собой, совершенно очевидно, что **возможность достижения каждой из них напрямую зависит от успеха**

**Возможность достижения каждой цели развития напрямую зависит от успеха в деле обеспечения прав женщин и достижения гендерного равенства.**



**в деле обеспечения прав женщин и гендерного равенства.** Ликвидация крайней нищеты и голода (ЦРТ 1) возможна при улучшении доступа женщин и молодежи к достойному труду, повышении доступности материальных активов, улучшении возможности владеть и управлять земельными ресурсами. Цели в области здравоохранения и образования (ЦРТ 2, 3, 4, 5 и 6) не смогут быть достигнуты до тех пор, пока девочки не будут посещать школу, а репродуктивное здоровье женщин и связанные с ним права не станут зоной особого внимания государства. Снижение детской смертности (ЦРТ 4) возможно исключительно в случае улучшения положения женщин и условий их жизни. Для успешного противодействия ВИЧ/СПИДУ (ЦРТ 6) обществу необходимо признать, что гендерное неравенство и насилие в отношении женщин напрямую способствуют распространению пандемии. Положение женщин в сельской местности должно быть в центре внимания в ходе работы по достижению экологической устойчивости (ЦРТ 7), т.к. именно природные ресурсы обеспечивают женщинам и их семьям средства к существованию. Начиная с 2000 года, растет понимание и признание того, что достижение гендерного равенства должно стать центральной задачей деятельности по установлению глобального партнерства в целях развития (ЦРТ 8)<sup>21</sup>.

Так как долгосрочные обязательства по обеспечению гендерного равенства были отражены в ЦРТ не в полной мере, то было решено на национальном уровне разработать и внедрить более широкий спектр гендерно ориентированных задач и индикаторов. В результате во многих странах СНГ глобальные задачи и индикаторы Цели № 3 были модифицированы и/или дополнены. Так, в **Российской Федерации** было принято решение ввести индикаторы, касающиеся создания системы реальных механизмов предотвращения насилия в отношении женщин, а также снижения воздействия неблагоприятных социально-экономических факторов на здоровье и продолжительность жизни, особенно мужчин.

**Кыргызская Республика** по результатам первого обзора выполнения ЦРТ в 2003 году модифицировала Задачу в рамках Цели 3, дав формулировку «ликвидировать неравенство

между полами в сфере занятости и управления». В **Республике Казахстан** глобальная задача Цели 3 по ликвидации гендерного неравенства в сфере образования была выполнена, поэтому в 2007 году были сформулированы новые задачи «3+». Они направлены на принятие и реализацию мер по повышению представленности женщин в органах государственного управления, обеспечение законодательных и исполнительных мер для профилактики и искоренения насилия в отношении женщин, устойчивое внедрение гендерных подходов в государственное планирование и бюджетный процесс, в том числе и для снижения разрыва уровня заработной платы между мужчинами и женщинами. В **республике Молдова** в 2007 году правительством было принято решение о пересмотре задач в рамках ЦРТ 3 и большем акценте на возможностях женщин в политической и экономической жизни страны, расширении их представленности в структурах, принимающих решения, в т.ч. на уровне местных органов власти, а также снижении неравенства в оплате труда. **Таджикистан** (по итогам 2-х отчетов) оставил глобальные формулировки без изменений.

Во всех случаях достижение ЦРТ стало ключевым приоритетом для всех партнеров, действующих в области развития, – национальных правительств, системы ООН и международных финансовых институтов.

В целом, важно понимать, что ЦРТ, КЛДЖ и ППД – это **взаимодополняющие процессы**. Цели развития представляют собой не совершенно новую повестку дня, а новый механизм реализации Конвенции и Пекинской платформы действий. Декларация тысячелетия еще раз подтверждает ключевую роль гендерного равенства с позиций четвертой Всемирной конференции ООН по положению женщин в Пекине (1995 год), и основных Всемирных конференций, прошедших в конце двадцатого века<sup>22</sup> и давших толчок проведению Саммита тысячелетия ООН. Всесторонний и глубокий анализ того, каким образом гендерное неравенство влияет на все аспекты жизни женщин, сделанный в КЛДЖ и ППД, может и используется для работы по достижению ЦРТ.

21 Основной доклад Структуры «ООН-женщины» «Прогресс женщин мира: в стремлении к справедливости за 2011-2012 годы», стр. 102.

22 Речь идет о Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-Жанейро, 1992 год), Международной конференции по народонаселению и развитию (Каир, 1994 год), Всемирной встрече на высшем уровне по социальному развитию (Копенгаген, 1995 год) и Конференции ООН по населенным пунктам (Хабитат II) (Стамбул, 1996 год)

Так, важно помнить, что в ходе выполнения КЛДЖ и ППД были разработаны и апробированы эффективные стратегии и подходы, которые могут быть учтены и использованы для достижения Целей развития тысячелетия. Среди них – привлечение активистов, задействованных в работе по исполнению КЛДЖ и мониторингу данного процесса, к разработке национальных отчетов по ЦРТ; использование КЛДЖ и ППД для проведения ситуационного анализа по каждой цели развития; разработка национальных индикаторов ЦРТ в соответствии с приоритетами КЛДЖ и ППД; улучшение статистического потенциала в вопросах гендерного равенства; определение соответствующих мер реализации ЦРТ. Также важно понимать, что Заключительные комментарии Комитета Конвенции о ликвидации в отношении женщин той или иной стране и национальные планы действий и обзоры по выполнению Пекинской платформы действий являются ценными источниками для работы по установлению связей между КЛДЖ, ППД и ЦРТ, отражающими конкретные реалии каждой страны.

В СНГ, помимо прочего, были предприняты меры по объединению процессов разработки и осуществления стратегий сокращения бедности и целей развития для привлечения внимания правительств и общественности к вопросам гендерного равенства. В результате широкого консультационного процесса с участием государственных структур и НПО 10 стран региона удалось разработать и принять общие гендерно ориентированные индикаторы, которые могут быть использованы

для отслеживания прогресса исполнения различных инструментов, включая национальные стратегии сокращения бедности, ППД, КЛДЖ и ЦРТ. Разработка и принятие соответствующих индикаторов дополнительно усилили механизмы мониторинга и подотчетности, а также инструменты по обеспечению прав женщин и гендерного равенства. Это привело к началу новых инициатив и форм сотрудничества между странами. Важным результатом этой деятельности также стало укрепление национальной гендерной статистики в регионе СНГ, что в итоге улучшило ситуацию со сбором данных, разделенных по полу, и отражающих статус различных социально-экономических вопросов в контексте ЦРТ.

В целом, согласованные усилия по совершенствованию выполнения Конвенции, Пекинской платформы действий и Целей развития тысячелетия во всех их аспектах являются лучшей гарантией того, что к 2015 году мировому сообществу удастся достигнуть существенного улучшения положения женщин и значительного прогресса не только в рамках третьей, но и всех других целей развития. При желании правительств многих стран инициировать необходимые правовые и структурные перемены, необходимо глубокое осознание того, что эти изменения требуют соответствующей финансовой и ресурсной поддержки. При этом технология гендерно ориентированного бюджетирования, получившая развитие и доказавшая свою эффективность во многих странах, может значительно способствовать решению этих важных задач.

# ГЛАВА 2. ПРОДВИЖЕНИЕ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ. ГЕНДЕРНЫЙ ПРОФИЛЬ СТРАН СНГ

В данной главе мы

- 1) расскажем 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 ориентированному бюджетированию в Международном центре гендерного социально-экономического бюджетирования и управления (Москва).

## 2.1. ПРОДВИЖЕНИЕ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

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

От идеологии эгалитаризма, существовавшей в советское время 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 СМИ (депутаты, общественные деятели), из рекламных продуктов и сериалов, воспроизводящих устаревшие стереотипы о «патриархатных успешных» семьях. 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 («кормилец» и «домохозяйка») не могли массово существовать в 1990-е годы в странах СНГ, так как наследие советской системы оплаты труда не подразумевало поддержание семьи одним работающим членом семьи: исторически сложилась модель двухзарплатной семьи. А резкое и массовое ухудшение уровня жизни и разрушение советской системы социальных услуг поставили и женщин, и мужчин в ситуацию выживания, что исключало возврат к патриар-

хатным ролям. Во многих странах выросла доля рождений вне официальных браков (например, в России каждый третий ребенок родился вне официального брака) и доля семей с одним родителем, что также не способствовало реализации модели семьи «кормилец и хранительница».

Гендерные отношения и стереотипы являются весьма устойчивыми и консервативными. Официальная идеология эмансипации женщин не смогла преодолеть эти стереотипы, в первую очередь, потому, что не учитывала необходимость преобразований в экономике заботы, в повседневной жизни женщин и мужчин.

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) и 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 стали с большим энтузиазмом относиться к женщинам как к работникам второго сорта. Усугубляется старая проблема: женщины имеют неравный доступ к занятости, к определенным видам профессий и должностей, неравную оплату



за труд. 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 сокращение в продолжительности жизни, рост самоубийств, смертности от сердечно-сосудистых заболеваний. Открытие границ и вовлечение женщин в международную трудовую и брачную миграцию сопровождалось также и вовлечением их в международный криминальный бизнес по торговле людьми в качестве объектов насилия и эксплуатации.

От гарантированной занятости и оплаты труда мы перешли к экономике самовывживания. В этих условиях женщины чаще, чем мужчины, соглашались на нисходящие линии карьеры и профессиональной занятости в любом секторе экономики ради поддержания жизнедеятельности домохозяйства, что усиливало феминизацию бедности, снижало отдачу от вложений в человеческий капитал у женщин. Возникновение неформальной экономики по-разному сказались на мужчинах и женщинах. Мужчины активнее шли в более высокооплачиваемый сектор, на более высокие позиции, женщины чаще занимали менее оплачиваемые, более низкие, менее защищенные позиции.

От политики государственной поддержки в отношении детей и нуждающихся членов семьи (пожилых и инвалидов) мы перешли к практике исключительно домохозяйственной ответственности за заботу о детях и пожилых. Все это существенным образом сказались в первую

очередь на женщинах, и бюджет времени резко изменился в основном у женщин. Увеличению объема домашней работы у женщин способствовала не только деградация системы социального обеспечения, но и отказ домохозяйств от потребления бытовых платных услуг (по причине разрушения старой системы бытового обслуживания и обнищания значительной части населения, особенно в первые годы перемен).

Гендерные различия выросли практически во всех сферах жизнедеятельности, доступ к различным ресурсам стал менее справедлив. При этом за два десятилетия на постсоветском пространстве мужчины ухудшили свои 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. Даже уравнивательные социальные идеи, стирание национальных особенностей и традиций, проведение всеобщей политики женской эмансипации не смогли устранить разный уровень гендерного равенства в различных регионах Советского Союза. Эта ситуация обострилась в постсоветский период времени в связи с возрождением национального и религиозного традиционного самосознания, национальных обычаев и традиций, часто связанных с патриархальным гендерным порядком. Можно выделить три гендерных модели развития на постсоветском пространстве: модель «Европа», модель «Южный Кавказ», модель «Центральная Азия» (таблица 2.1).

**Таблица 2.1. Классификация стран на постсоветском пространстве в соответствии с моделями гендерного развития<sup>1</sup>**

«Европа»	«Южный Кавказ»	«Центральная Азия»
Белоруссия, Россия, Украина, Латвия, Литва, Эстония, Молдавия	Азербайджан, Армения, Грузия	Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан

<sup>1</sup> Классификация автора на основе национальной статистики, региональных и страновых докладов о человеческом развитии (например, Доклад о человеческом развитии в Центральной Азии, ПРООН, 2005; Гендерные исследования: Центрально-Азиатская сеть. <http://www.genderstudies.info/biblio/biblio6.php>; Азербайджанский гендерный информационный центр. [http://www.gender-az.org/index.shtml?id\\_doc=2776](http://www.gender-az.org/index.shtml?id_doc=2776) и др.)

Для модели «Европа» характерен самый низкий уровень рождаемости, очень высокий уровень аборт, самый большой гендерный разрыв в ожидаемой продолжительности жизни при рождении, относительно невысокая младенческая, детская и материнская смертность, относительно высокая вовлеченность женщин в политику, в управление и высоко-профессиональную занятость, значительное преобладание женщин в системе образования, наиболее высокий относительный доход женщин, относительно высокие показатели человеческого развития с учетом гендерного фактора. Для модели «Южный Кавказ» характерна высокая скорость демографического перехода в последние 30 лет, низкий уровень рождаемости, невысокое использование современной контрацепции, наиболее высокая

ожидаемая продолжительность жизни при рождении у мужчин, завышенные показатели младенческой, детской и материнской смертности, низкое участие женщин в политике и в управлении, относительно высокая женская безработица, самый низкий относительный доход у женщин (вставка 2.1). 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 развития<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Подробнее о развитии гендерного равенства в странах СНГ см. Калабихина И.Е. Экономико-демографическое развитие. Гендерный переход. Теория, индексы, прогнозы, политика. LAPPAMBERT Academic Publishing, 2012.

## ВСТАВКА 2.1. Тревожные оценки в отношении развития гендерного равенства в странах Южного Кавказа в переходный период

- *Относительный доход женщин был в 1990–2000-е гг. наиболее низкий в регионе Южного Кавказа, особенно в Грузии (0,33-0,37 в 2000-2007 годы) и Азербайджане (0,5 в 2000 году). Тогда как в странах европейской модели относительный доход женщин составлял 0,6-0,7 от дохода мужчин.*
- *Уровень зарегистрированной женской безработицы в Армении в 1998 году в три раза превышал уровень мужской.*
- *2/3 домохозяйств в Армении имеют в своем составе мужчину, который работает в другой стране.*
- *Доля женщин в парламенте Армении упала с 36% в 1990 г. до 5% в 2004 году.*
- *Трудовые мигранты-мужчины из Азербайджана часто имеют вторую семью в странах, принимающих этих мигрантов (латентная полигамия).*
- *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 1990 году.*
- *Суммарный коэффициент рождаемости с 1975 г. по 2005 г. 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. зарегистрировано от 18 в Азербайджане до 39 в Армении и 44 в Грузии (в странах европейской модели – более 100), тогда как суммарный коэффициент аборт, 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).*
- *Соотношение полов при рождении нарушено в странах Южного Кавказа из-за дифференцированных аборт по полу не в пользу девочек. Вместо соотношения 1,06 (на 100 девочек рождается 105 мальчиков) в Армении было соотношение 1,17 в 2000 г. и 1,14 в 2012; в Азербайджане – 1,17 и 1,15, в Грузии – 1,11).*
- *Для стран Южного Кавказа и Центральной Азии показатель расширения возможностей женщин не превышал 0,4 (для европейской модели – 0,5-0,6).*
- *Ранги ИРГФ для Южного Кавказа и Центральной Азии были на уровне 80-95 позиции (для европейской модели – 60).*

Заметим, что разница в уровне социально-экономического развития без учета гендерного фактора в постсоветских странах более суще-

ственна (например, по рангу индекса человеческого развития страны занимают места от 4 до 12 десятка).

## 2.2. ГЕНДЕРНЫЙ ПРОФИЛЬ СТРАН СНГ

Страны-участницы первого этапа проекта по гендерно ориентированному бюджетированию, осуществляемого в Международном центре гендерного бюджетирования и управления в Москве (см. стр.5 «Коротко о проекте»): Армения, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан, Украина. Эти страны относятся к разным моделям гендерного развития, хотя общее историчес-

кое 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.). Но социально-экономические различия в группах стран остаются (таблица 2.2).

Таблица 2.2. Показатели социально-экономического развития стран-участниц проекта по гендерно ориентированному бюджетированию в МЦГБиУ (2010-2013гг.)

Страны	Численность населения, 2013, млн человек <sup>(1)</sup>	ВВП на душу населения, 2011, долл. США по ППП-2005 <sup>(2)</sup>	Суммарный коэффициент рождаемости, 2012, на 1 женщину <sup>(2)</sup>	Материнская смертность, 2010, на 100000 живорождений <sup>(2)</sup>
Армения	3,03	5,112	1,7	30
Казахстан	16,91	11,568	2,5	51
Кыргызстан	5,66	2,126	2,6	71
Молдова	3,56	2,975	1,5	41
Россия	143,35	14,808	1,5	34
Таджикистан	7,99	2,052	3,2	65
Украина	45,37	6,359	1,5	32

<sup>(1)</sup> База данных «Статистика СНГ».

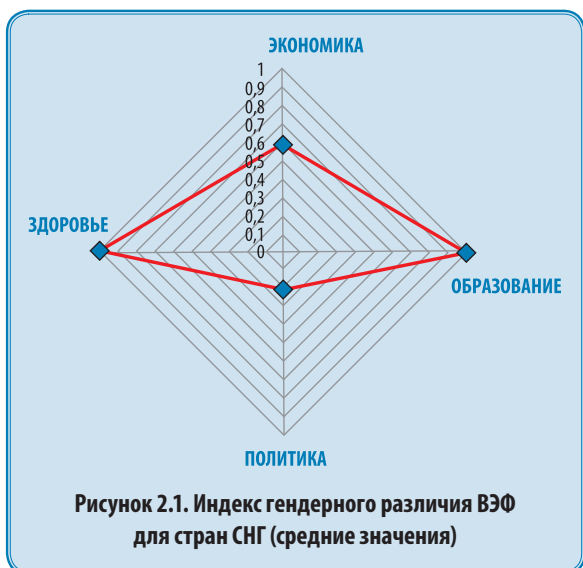
<sup>(2)</sup> Human development report, 2013.

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 2,052 до 14,808 долларов США по паритету покупательной способности 2005 года. Материнская смертность относительно высока пока в каждой из данных стран, однако разрыв между показателями материнской смертности в странах Центральной Азии и остальных регионах очевиден. Например, оценки материнской смертности для Таджикистана и Кыргызстана (65 и 71 смертей на 100 000 живорождений соответственно) в 2–2,5 раза выше, чем на Украине и в Армении. Уровень рождаемо-

сти в странах ЦА обеспечивает расширенное (или простое) воспроизводство. Суммарный коэффициент рождаемости в этих странах составляет 2,5–3,2 ребенка на женщину. Для простого замещения поколений достаточно 2,1–2,2 ребенка в среднем на одну женщину. В странах Западной Азии и Восточной Европы уровень рождаемости низкий (суммарный коэффициент рождаемости (СКР) ниже 2,1) и сверхнизкий (СКР равен или 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?

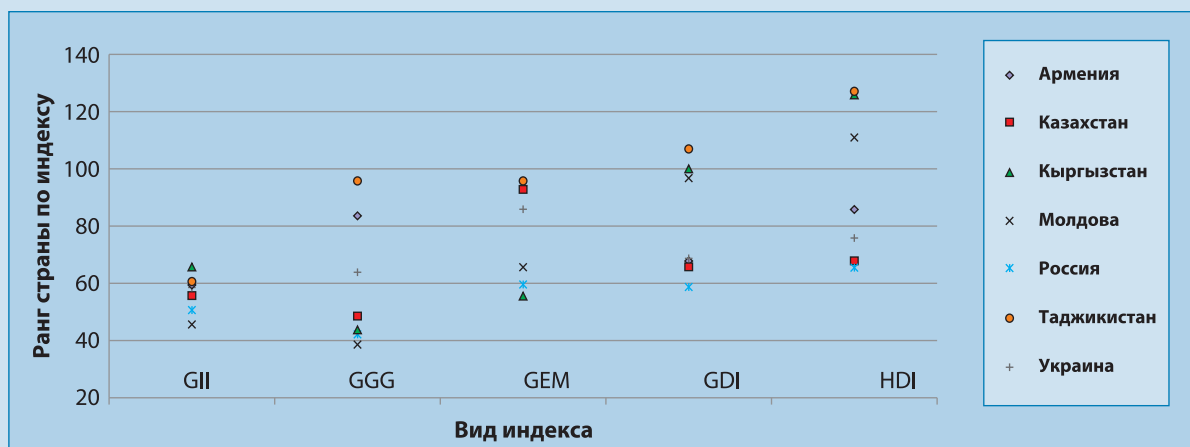
Обобщенная схема гендерного профиля наших стран по индексу гендерного различия Всемирного экономического форума (ВЭФ) позволяет говорить о сходстве проблем в области гендерного равенства (рисунок 2.1). Заметим, что данный индекс показывает не состояние дел в той или иной сфере, а именно разрыв по полу в доступе к образованию, здравоохранению, политической власти, различия в уровне доходов. Мы оцениваем, насколько равны женщины и мужчины в их возможностях здоровыми и образованными

ми 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). Такое состояние дел сохраняется на протяжении последних двух десятилетий.

В главе по гендерной статистике речь идет о целом наборе индексов гендерного неравенства. Разброс по всем этим индексам по странам-участницам меньше, чем по показателю социально-экономического развития (вставка 2.2). Очевидно, что по гендерным проблемам мы более схожи, чем по общему уровню социально-экономического развития.

Приглядимся к деталям гендерного профиля наших стран по основным компонентам: 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 выявляет проблемы новых «перестроечных» поколений, которые могут проявиться в будущем, поскольку оценивает доступ к образованию взрослых.

## ВСТАВКА 2.2. Индексы гендерного равенства и человеческого развития некоторых стран СНГ



Примечание: *GII* – «неравенство женщин», *GGG* – «различия в положении по полу», *GEM* – «возможности женщин», *GDI* – «неравенство в развитии», *HDI* – «развитие». Подробно об индексах – см. главу по гендерной статистике

В таблицах 2.3–2.5 представлены указанные компоненты гендерного профиля стран-участниц в 2010–2012 гг., а также изменение основных показателей с 2006 по 2012 гг. Мы

можем видеть существенные различия в развитии гендерного равенства в политике, экономике, демографии стран СНГ при общей политической истории вопроса<sup>3</sup>.

Таблица 2.3. Гендерное равенство в политике в некоторых странах СНГ

Страны	Ранг политического гендерного равенства	Доля мест в парламенте, %	Динамика индекса 2006 -2012
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 2.4. 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 -2012
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

<sup>3</sup> Таблицы 2.3–2.5 построены на основе базы данных «Статистика СНГ» и Human Development Report, 2013.

Следует выделить также особую проблему в анализе гендерного равенства в экономике – трудовую миграцию из стран СНГ в Россию, влекущую за собой целый комплекс вызовов, в том числе гендерного характера (растущие объемы и рост доли женщин и мигрантов с детьми, значительная доля нелегальных мигрантов, жесткость и неразвитость законодательства, социальная незащищенность самих мигрантов и оставшихся семей).

Создание и реализация Национального механизма по гендерному равенству в странах-участницах в последние десятилетия шли неравномерно. Некоторые страны активно

включались только в 2000-е гг. (например, Армения), другие страны теряли завоеванные позиции, национальный механизм ослабевал в процессе смены стадий политического цикла (например, Кыргызстан, Россия). Принцип равенства зафиксирован в Конституциях всех рассматриваемых стран, однако принцип гендерного равенства не везде четко обозначен в тексте Конституции (например, в Казахстане).

Программы, планы и мероприятия по развитию гендерного равенства в рассматриваемых странах могут занять не одну страницу текста. Большинство стран имеет Планы действий по реализации Стратегий гендерного равенства

Таблица 2.5. Гендерное равенство в демографии в некоторых странах СНГ

Страны	Разрыв в ожидаемой продолжительности жизни женщин и мужчин, 2012, лет	Рождаемость молодых женщин и подростков, 2010, в 15-19 лет на 1000 женщин	Соотношение полов при рождении, 2012	Материнская смертность, 2010, на 100000 живорождений	Детская смертность (до 5 лет), 2010, на 1000 живорождений
Армения	1,09	35,7	1,14	30	20
Казахстан	1,15	30	1,07	51	33
Кыргызстан	1,12	34,1	1,06	71	38
Молдова	1,12	33,8	1,06	41	19
Россия	1,17	30	1,06	34	12
Таджикистан	1,05	28,4	1,05	65	63
Украина	1,15	30,8	1,06	32	13

(например, действие такой Стратегии в Казахстане рассчитано на период 2006-2016 гг.), Национальные программы действий по улучшению положения женщин; включает в Национальные стратегии развития разделы по продвижению гендерного равенства.

Органы, отвечающие за реализацию гендерной политики, имеют разный статус в разных странах – от Национальной комиссии при Президенте (Казахстан, Кыргызстан) до Департаментов и Комиссий по вопросам женщин и детей,

семейной и демографической политики в министерствах здравоохранения, труда, социальной защиты, Советов женщин, Уполномоченных по правам женщин (Армения, Украина).

Для получения полной картины по ситуации в рассматриваемых странах важно также оценить некоторые показатели финансирования социальной сферы: государственные расходы на социальную сферу в некоторых странах СНГ (табл.2.6<sup>3</sup>).

<sup>3</sup> Таблица 2.6 построена на основе последних годовых доступных данных в Human development report 2013 года и данных Всемирного Банка.

Таблица 2.6. Расходы на социальную сферу в некоторых странах СНГ (в процентах к ВВП), 2011

Страны	Расходы в % ВВП на:			Номинальная средняя ежемесячная зарплата, в долларах США
	здравоохранение	образование	социальную поддержку	
Армения	1,55**	3,10**	0,04*	291,3
Казахстан	1,95	2,81	0,33	526,4
Кыргызстан	3,41	5,61	0,53	155,3
Молдова	4,90	8,45	1,01	241,1
Россия	3,15	3,12	1,98	698,5
Таджикистан*	1,6**	4,3**	-	82,9
Украина	3,70	6,00	1,69	283,1

Источник: данные ООН

\* 2010; \*\* Данные Всемирного банка

Конкретные примеры инициатив в сфере гендерно ориентированного бюджетирования представлены в главе 9.





# ГЛАВА 3. ГЕНДЕРНО ОРИЕНТИРОВАННОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ И ИСТОРИЯ ВОПРОСА

В данной главе мы дадим определение гендерно ориентированного бюджетирования и представим краткий обзор эволюции и текущего состояния данной концепции.

Когда концепция гендерного бюджетирования 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 населения, но вместе с тем в этом направлении на сегодня проделана очень большая 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 с целью достижения равенства и содействия малоимущим слоям населения, позволяют расширить контекст и обмениваться практическим опытом для развития данной концепции.

## 3.1. ЧТО ТАКОЕ ГЕНДЕРНО ОРИЕНТИРОВАННОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ

Совет Европы определяет гендерно ориентированное бюджетирование как учет внедрения гендерных подходов в бюджетный процесс<sup>4</sup>.

Основное внимание при этом уделяется тому, чтобы обеспечить гендерное равенство на каждом этапе политического процесса, т.е. внедрить гендерный подход в каждое политическое решение, а также в социально-экономические программы.

Целью внедрения гендерного подхода 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/получательницы государственных товаров и услуг имеют разные потребности и ожидания.

Предыдущие стратегии обеспечения гендерного равенства были сосредоточены на про-

граммах, направленных на удовлетворение конкретных потребностей женщин и девочек, а также на развитии законодательства, которое устанавливает равенство де-юре. Хотя эти стратегии и способствовали определенному прогрессу в деле достижения гендерного равенства, характер политического управления остался неизменным, а значит, мы столкнулись с проблемой дальнейшего продвижения гендерного равенства. Принятие Пекинской платформы действий и утверждение необходимости учета гендерной проблематики во всех сферах общественной жизни свидетельствуют о признании того, что процессы государственного управления должны претерпеть преобразование с целью принятия адекватных мер для обеспечения гендерного равенства.

В данном контексте гендерно ориентированное бюджетирование означает внедрение гендерных подходов в качестве стратегии анализа и контроля бюджетного процесса, а также постановка задачи обеспечения гендерного равенства в качестве цели бюджетного регулирования. Это – всеобъемлющий процесс рассмотрения проблемы гендерного равенства в

<sup>4</sup> Council of Europe, Task Force. Gender Mainstreaming: Conceptual framework, methodology and presentation of good practices, 1998.

рамках бюджетных решений. Это означает, что управление, контроль и аудиторские функции, применимые к бюджету, должны использовать гендерный подход. Отправной точкой для гендерного бюджетирования является экспертиза государственных расходов, в рамках

которой развиваются конкретные способы, с помощью которых можно оценить, каким образом государственные расходы влияют на положение женщин и мужчин (вставка 3.1).

ГОБ позволяет решать целый комплекс управленческих и социальных задач (рисунок 3.1).

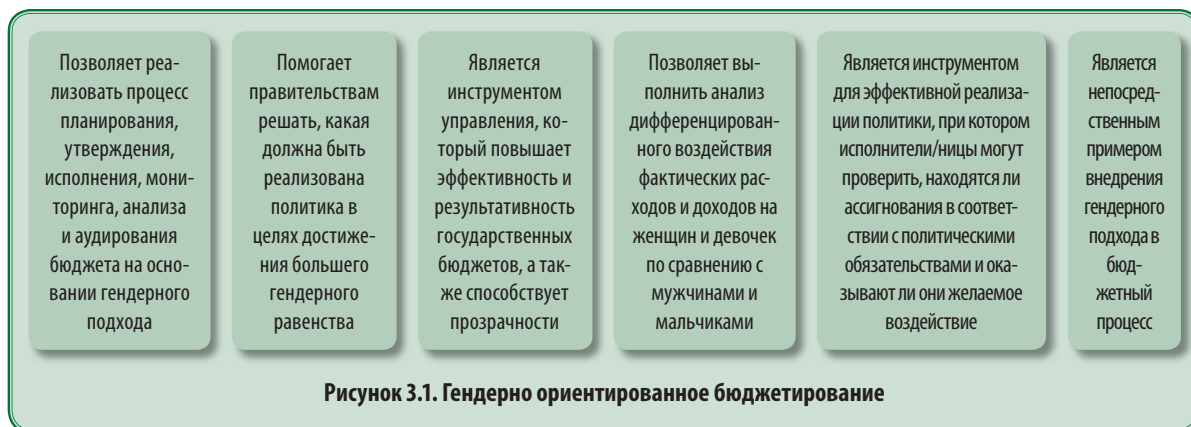


Рисунок 3.1. Гендерно ориентированное бюджетирование

### ВСТАВКА 3.1. Основы методологии гендерно ориентированного бюджетирования в России: определение и целеполагание

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

*Гендерный бюджет не является чем-то принципиально отличным от того, что инструментально действует ныне в практике бюджетного процесса, а выступает его специфической, целевой составляющей. 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» (женщин). Форма гендерного бюджетирования адекватна процессу программно-целевого бюджетирования как основного вида финансирования государственных расходов, к которому в настоящее время переходит Россия.*

*Гендерное бюджетирование нацелено на решение проблем равенства в связи с повышением доступности государственных ресурсов для «догоняющего пола». Портфель направлений по достижению реального равенства прав и возможностей женщин и мужчин известен из международных документов (КЛДЖ, ЦРТ, ППД и др.). 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 и нацеленность на решение вопросов практического управления (удовлетворение потребностей женщин и мужчин, рационализация кадровой политики по полу и пр.) отличают гендерное бюджетирование от применения гендерного анализа, делают его бизнес-задачей с ориентацией на максимальный результат.*

Важно также развеять некоторые недоразумения и мифы о гендерном бюджетировании.

#### **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.
- НЕ ОБЯЗАТЕЛЬНО означает необходимость поиска дополнительных средств для решения проблем женщин.

Какова история развития гендерного бюджетирования?

В следующих параграфах рассмотрим эволюцию данной концепции.

## **3.2. ВНЕДРЕНИЕ ГЕНДЕРНЫХ ПОДХОДОВ ВО ВСЕ СФЕРЫ, ЗА ИСКЛЮЧЕНИЕМ ФИНАНСОВОЙ**

Очень часто гендерное бюджетированию напрямую связывают с практикой внедрения гендерных подходов, поэтому целесообразно напомнить генезис данной концепции.

По итогам работы Пекинской конференции в 1995 году большинством стран мира была принята стратегия внедрения гендерных подходов 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 внедрению данного подхода женщинам в отдельных странах мира удалось улучшить свое положение. 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. Отдельные области политики по-прежнему остаются неохваченными общей практикой внедрения гендерных подходов. Основная работа была сосредоточена в так называемых «второстепенных» областях и институтах социальной политики. Например, в министерстве финансов внедрение гендерных подходов практически не осуществляется<sup>5</sup>. И все это несмотря на признание целостного и комплексного характера стратегии достижения гендерного равенства и формального включения бюджетного процесса в Пекинскую платформу действий. Все еще доминирует 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.

<sup>5</sup> Sen, Gita, *Gender Mainstreaming in Finance: A Reference Manual for Governments and other Stakeholders*. Commonwealth Secretariat, 1999.

## **3.3. МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ ИЛИ «КОРОЛЕВСКАЯ КОНТОРА»: ОТСТАЮЩИЙ, НО НЕОБХОДИМЫЙ ИНСТИТУТ В ГЕНДЕРНОМ БЮДЖЕТИРОВАНИИ**

Традиционно сфера, связанная с государственным бюджетом, была доступна узкому кругу избранных. Министерство финансов часто воспринимается как место, где принимаются важные решения по наиболее актуальным и слож-

ным вопросам государственного управления. Сотрудники данного министерства, как правило, составляют ядро управленческой элиты, а министр финансов, чей пост считается вторым по важности после премьер-министра, обычно

является одним из наиболее влиятельных лиц государства. 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 осуществлялись по двум основным направлениям. С одной стороны, ставилась задача достижения социальной справедливости в распределении бюджета, что находило поддержку у организаций гражданского общества и донорских агентств. Реализуемые инициативы отличались широкой тематикой: защита интересов малоимущих слоев населения, соблюдение прав человека, детские бюджеты, прозрачность

бюджетов и ответственность за их исполнение, участие граждан в бюджетировании, а также бюджеты, составленные с учетом гендерной проблематики и необходимости обеспечения гендерного равенства. Хотя эксперты считают, что национальные бюджеты в меньшей степени ориентированы на неимущие слои населения или гендерные вопросы<sup>6</sup>, стоит отметить, что интерес к таким инициативам повсеместно растет. И хотя основной движущей силой этих инициатив является гражданское общество, доноры и межправительственные агентства (вставка 3.2), многие правительства, особенно в развитых странах, также оказывают поддержку этой работе.

<sup>6</sup> Elson, Diane and Andy Norton. 2002. What's Behind the Budget? Overseas Development Institute, London.

### ВСТАВКА 3.2. Международное бюджетное партнерство

Организация «International Budget Partnership» (IBP) («Международное бюджетное партнёрство») 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. В основе работы – 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.

#### **IBP 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 государственных служащих

#### **Примеры проектов, поддержанных IBP:**

- Кампания центра «Самартан» (Samarthan's campaign) 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 далитов<sup>7</sup> «Кампания – 789»»;
- «Восстановление после землетрясения в Пакистане: дело кампании Фонда развития Омара Ашгар Хана»;
- «Качество реформ в области образования: дело кампании Хаки Элиму (Hakielimu's campaign) 2005-2007 годов»;
- Южная Африка: гражданское общество использует бюджетный анализ и осуществляет информационно-просветительскую работу в целях повышения качества жизни детей из малоимущих семей.

Источник: [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)

<sup>7</sup> Council of Europe, Task Force. Gender Mainstreaming: Conceptual framework, methodology and presentation of good practices, 1998.



С другой стороны, бюджетные реформы были направлены на реформирование системы управления государственными финансами 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<sup>8</sup>. 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 бюджета<sup>9</sup> (вставка 3.3).

денциальности<sup>8</sup>. 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 бюджета<sup>9</sup> (вставка 3.3).

<sup>8</sup> Финансовая пруденциальность (от англ. prudence – осторожность, благоразумность) – равновесие между стремлением к максимальной прибыльности и минимизацией соответствующих рисков.

<sup>9</sup> Там же.

### ВСТАВКА 3.3. Бюджет как политический и технический процесс

*Дайян Элсон (Diane Elson) и Энди Нортон (Andy Norton) использовали четыре основных источника при подготовке руководства по бюджетному процессу:*

1. *Пособие по управлению государственными расходами (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 министерства международного развития. Понимание и реформы в сфере управления государственными расходами (министерство международного развития 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, нежели 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;*
- *решения, принимаемые в начале бюджетного процесса, не всегда трансформируются в практические результаты; решения, оказывающие влияние на объемы выделяемых средств, определение круга лиц, которые будут их осваивать, а также 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 в отношении операционных приоритетов с целью повышения эффективности процессов управления государственными расходами:*

- *Принципы универсальности и единства крайне 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 основные условия функционирования систем для обеспечения учета и отчетности осуществляемых расходов, чтобы снизить возможность коррупции. Маловероятно, что инициативы по бюджетному реформированию окажутся успешными при отсутствии элементарной прозрачности осуществляемых операций.

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

What's behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process – written by Andy Norton and Diane Elson, and published by Overseas Development Institute, 2002. [www.odi.org.uk](http://www.odi.org.uk).

Принципы равноправия и социальной интеграции провозглашены в качестве важных государственных задач, но они все еще не учитываются полноценно в работе по формированию бюджета.

В этих странах в ответ на призывы обеспечить большую степень прозрачности бюджетов и ответственности за их исполнение, а также усилить роль общественности в формировании бюджетов был осуществлен ряд мероприятий. Парламенты стали иметь больше возможностей для проведения дебатов и обсуждения решений по вопросам бюджетных

ассигнований, а также для осуществления контроля за исполнением бюджета. Были разработаны и внедрены механизмы передачи бюджетов на рассмотрение различным инстанциям и организации общественных консультаций; проведена работа в сфере организации управления и операционных процедур. Кроме того, в основных руководящих принципах формирования бюджетов удалось сместить акцент с объема и содержания затрат на вопросы эффективности, результативности и практической направленности получаемых результатов. Это помогает обеспечить взаимосвязь между бюджетными процессами и процессами планирования и формирования политики.

Даже в этих странах, где происходят данные процессы или правительства открыты и используют гендерные подходы в планировании и бюджетировании, несмотря на наличие значительных позитивных изменений, которые могут способствовать улучшению результатов в социальной сфере, основная ориентированность бюджета фактически еще очень далека от идеи достижения равенства в каком-либо реальном смысле<sup>10</sup>. Принципы равноправия, социальной интеграции и прав человека провозглашены в качестве важных государственных задач, но при этом они никак не учитываются в основной работе по формированию бюджета.

<sup>10</sup> Там же.

## 3.4. ГЕНДЕРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ КАК ЧАСТЬ БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМЫ ДЛЯ УСИЛЕНИЯ ПРОЗРАЧНОСТИ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ БЮДЖЕТА

На протяжении последних лет многочисленные бюджетные инициативы осуществлялись для содействия решению задач социальной сферы и именно гендерное бюджетирование стало популярной и широко используемой стратегией во многих странах мира. Согласно данным отчета Секретариата Содружества наций за 2005 год, примерно 50 государств в той или иной степени используют эту стратегию<sup>11</sup>. В Европе подавляющее большинство стран осуществили пилотные проекты по гендерному бюджетированию<sup>12</sup>. Свидетельством масштабы 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, используемый при формулировании и исполнении государственного бюджета. Данный подход дополняет другие процессы по реформированию и совершенствованию бюджетной сферы, осуществляемые правительствами не только многих стран Европы, но и других государств мира<sup>13</sup>. Усилия по повышению эффективности и ответственности за исполнение бюджетов способствуют переходу от бюджетной системы, ориентированной на ресурсы, к бюджетной системе, ориентированной на фактически достигнутые результаты<sup>14</sup>.

Результативность гендерного бюджетирования определяется достижением более качественных результатов в деле обеспечения гендерного равенства. Она напрямую связана с наличием информации, пониманием фактических нужд потребителей государственных услуг и целевой направленностью последних.

Гендерно ориентированное бюджетирование предусматривает 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. В этой связи гендерное бюджетирование может использоваться в качестве контрольного механизма управления при измерении показателей результативности освоения бюджета<sup>15</sup>.

Например, в Австрии ГОБ было внедрено в рамках широкомасштабного бюджетного реформирования. Новые законы и поправка к Конституции страны, принятые в 2007 году, обеспечили возможности для проведения комплексной реформы бюджетного процесса с целью перехода к 2013 году к бюджетированию, ориентированному на результат. Данная реформа затрагивает все процессы в сфере управления, 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, результативность, а также неизменно беспристрастную позицию в отношении финансов со стороны федерального правительства Австрии<sup>16</sup>. В Конституции Австрии провозглашена задача достижения гендерного равенства. При этом правительство страны рассматривает гендерное бюджетирование как инструмент финансовой стратегии по внедрению гендера в политику и в социально-экономические программы развития страны<sup>17</sup>.

Гендерно ориентированное бюджетирование рассматривается в качестве широкомасштабной ответной меры на усиливающиеся политические и общественные требования обеспечения прозрачности использования средств государственного бюджета. В контексте бюджетного менеджмента и контроля гендерное бюджетирование используется как инструмент повышения результативности и эффективности проводимой политики посредством учета социально-экономических потребно-

<sup>11</sup> Debbie Budlender, Diane Elson, Guy Hewitt and Tanni Mukhopadhyay. 2002 Gender Budgets Make Cents: Understanding gender responsive budgets. Commonwealth Secretariat, London.

<sup>12</sup> Council of Europe. Directorate General of Human Rights. 2005. Final report of the Group of specialists on gender budgeting (EG-S-GB) Strasbourg.

<sup>13</sup> Sharp, R. 2003. Budgeting for Equity: Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting. United Nations Development Fund for Women UNIFEM.

<sup>14</sup> Joyce, Philip G. 2003. Linking Performance and Budgeting: Opportunities in the Federal Budget Process, IBM Center for the Business of Government, Arlington, Virginia.

<sup>15</sup> Steger, Gerhard, Director General Budget Directorate, Ministry of Finance, Austria. 2010. Gender Budgeting the Austrian Experience

<sup>16</sup> Federal Budget Reform e-learning. <http://ratgeber.bmf.gv.at/budgetreform-elearning/haashaltsrecht.eng/index.html>

<sup>17</sup> Там же.

стей и нужд женщин и мужчин. Это оказывает положительное влияние на качество услуг, оказываемых государством. Ряд экспертов в области бюджетного реформирования, выражаясь простым языком, характеризуют гендерное бюджетирование как «благое бюджетирование», и указывают на положительные внешние эффекты, которых можно добиться,

используя данный подход<sup>18</sup>. Другие эксперты считают, что это – «бюджет, в котором задачи политики полностью согласованы и реализованы в конкретном виде, что оказывает положительное влияние на экономические и политические приоритеты стран»<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Stotsky, Janet. 2006. Gender Budgeting IMF Working Paper.

<sup>19</sup> Tony Hutton. 2001. Director, Public Management Directorate, OECD. Conference on Strengthening Economic and Financial Governance. Brussels, October.

### 3.5. ГЕНДЕРНО ОРИЕНТИРОВАННОЕ 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 в сфере гендерного равенства. В рамках гендерно ориентированного бюджетирования существует возможность 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 программах по достижению гендерного равенства и информацию о государственных финансах<sup>20</sup>. Суть гендерного бюджетирования за-

ключается в том, чтобы устранить разрыв между разработкой политики и ассигнованием ресурсов. Для этого вопросы гендерного равенства необходимо рассматривать в структурах, ответственных за принятие решений в бюджетной сфере. Гендерно ориентированное бюджетирование, в рамках которого гендерные вопросы формулируются на финансовом и экономическом языке, позволяет вывести гендерную проблематику из категории «второстепенных» социальных вопросов и поднять ее «до уровня макроэкономики, которая очень часто воспринимается технической, гендерно- и идеологически нейтральной»<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Elson, Diane. 2002. Gender Responsive Budget Initiatives: Some Key Dimensions and Practical Examples.

<sup>21</sup> Holvoet, Nathalie, 2006. Gender Budgeting: Its Usefulness in Programme-Based Approaches to Aid, EC Gender Help Desk.

### 3.6. НОВАЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА ГЕНДЕРНО ОРИЕНТИРОВАННОГО 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 формулирование и исполнение бюджетов. Некоторые цели четко указывают на роль макроэкономической политики в общем и бюджета как одного из инструментов по обеспечению

нужд и потребностей женщин<sup>22</sup>. 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 гендерно ориентированного бюджетирования (вставка 3.4).

<sup>22</sup> Sen, Gita, Gender Mainstreaming in Finance: A Reference Manual for Governments and other Stakeholders. Commonwealth Secretariat, 1999

## **ВСТАВКА 3.4. Стратегические цели Пекинской платформы действий, касающиеся макроэкономической политики и деятельности 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;*
- *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 А3**

*Обеспечение женщинам доступа к сберегательным и кредитным механизмам и учреждениям.*

### **СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЦЕЛЬ А4**

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

### **СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЦЕЛЬ F1**

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

Секретариат Содружества наций<sup>23</sup> был первым международным агентством, которое занималось активным продвижением стратегии гендерного бюджетирования в государствах-членах Содружества. Начиная с 1995 года, он

<sup>23</sup> Содружество наций (англ. Commonwealth of Nations) – добровольное межгосударственное объединение суверенных государств, в которое входят Великобритания и почти все её бывшие доминионы, колонии и протектораты. Кроме того, членами содружества являются Мозамбик и Руанда. На сегодняшний день в состав Содружества наций входят 53 государства с общей численностью населения 2,1 млрд человек, что составляет треть населения Земли.

выступал инициатором разработки инструментария, методологии и ресурсной базы, а также привлекал к своей работе известных экспертов в данной области, в том числе ведущих экономистов мира. В настоящее время Секретариат продолжает оказывать поддержку многочисленным инициативам на страновом уровне.

Следуя примеру ЮНИФЕМ, а в настоящее время Структура «ООН-женщины», ряд подраз-



делений системы ООН в странах южного полушария, а также в Центральной и Восточной Европе осуществляют масштабную работу по гендерно ориентированному бюджетированию. Среди них – Программа развития ООН (ПРООН), Международная организация труда (МОТ), Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН) и Международный учебный и научно-исследовательский институт по улучшению положения женщин (в настоящее время в составе Структуры «ООН-женщины»).

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.

Группа специалистов Совета Европы, работавшая над рабочим определением и рамочную основу для внедрения гендерных подходов в политику и макроэкономические программы, ставшие общемировым стандартом, проделала аналогичную работу в отношении гендерно ориентированного бюджетирования. В 2009 году Совет поручил разработать пособие по практическому применению гендерного бюджетирования, которое стало широко использоваться во многих государствах-членах<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Quinn S. 2009. Gender responsive budgeting practical implementation handbook, Council of Europe, Strasbourg.

Впервые стратегия гендерно ориентированного бюджетирования была официально признана и поддержана Европейским Союзом в 2001 году во время председательствования Бельгии. Совместно с ЮНИФЕМ (в настоящее время в составе Структуры «ООН-женщины»), Советом министров Северных стран и ОЭСР, ЕС организовал проведение Конференции высокого уровня по теме «Усиление экономического и финансового управления посредством гендерно ориентированного бюджетирования». По завершении работы конференции, которая стала значимым событием для привлечения внимания к необходимости внедрения гендерных подходов в бюджетную деятельность для выполнения задач, поставленных в ППД, было заявлено, что 2015 год будет целевым для принятия стратегии в области гендерно ориентированного бюджетирования всеми государствами-членами ЕС. В аналитической записке Консультативного комитета Европейского Союза по вопросу обеспечения равных возможностей для мужчин и женщин, выпущенной в 2003 году, отмечается, что принципы гендерного бюджетирования заложены еще в положениях Амстердамского договора 1997 года. Комитет также выступил с призывом осуществлять специальные действия в целях обеспечения гендерного бюджетирования в рамках бюджетного процесса ЕС, а также предоставлять ресурсы для реализации соответствующих инициатив на национальном уровне<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Steger, Gerhard, Director General Budget Directorate, Ministry of Finance, Austria. 2010. Gender Budgeting the Austrian Experience.

### 3.7. РАЗРАБОТКА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ГЕНДЕРНО ОРИЕНТИРОВАННОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ: ПЕРВЫЕ СЕРЬЕЗНЫЕ ШАГИ

Как отмечалось выше, в 2007 году в Австрии были приняты законы, которые содействовали внедрению гендерного бюджетирования. Задача достижения гендерного равенства, закрепленная в Конституции страны, распространяется на все уровни процесса бюджетирования, равно как и требование по отчетности и мониторингу полученных результатов в отношении всех других видов бюджетной деятельности. В 2007 году в Бельгии были также приняты законы, подробно описывающие методологию гендерного бюджетирования,

которая должна регулироваться Федеральной службой государственного бюджетного контроля – 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 необходимость обеспечения гендерного равенства посредством бюджетной политики закреплена на законодательном уровне. В Великобритании с 2007 года действуют законы «о положительных обязанностях» ('positive duty' legislation). По сути, они закрепляют обязательство активно способствовать достижению гендерного равенства, а не только запрещают дискриминацию. В августе 2010 года «Общество Фасета» (the Fawcett Society) подало иск о судебном пересмотре действий правительства Великобритании, так как оно оставило без должного внимания законы в сфере гендерного равенства при подготовке «экстренного» бюджета, представленного в начале того же года. В своем иске Общество 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, 72% (5,8 миллиар-

дов фунтов стерлингов) будут оплачены женщинами<sup>26</sup>.

И хотя Высокий суд не удовлетворил иск о судебном пересмотре, председательствующий судья в своем решении признал, что «политика, оказывающая столь ярко выраженное разное влияние на положение женщин и мужчин, заслуживает дальнейшего изучения и проверки»<sup>27</sup>. В действующем постановлении суда дается разъяснение в отношении обязательств Казначейства Великобритании проводить оценку воздействия всех бюджетных мер с точки зрения гендерной проблематики.

Аналогичное постановление суда, вынесенное в Испании в 2008 году, закрепляет положение о том, что национальное законодательство в сфере гендерного равенства распространяется на все политические инструменты государственной власти включая бюджет.

<sup>26</sup> Эти результаты были также подчеркнуты Женской бюджетной группой Великобритании в ответном послании по вопросу экстренного бюджета, сформированного Коалиционным правительством в июне 2010 г.

<sup>27</sup> <http://www.fawcettsociety.org.uk/index.asp?PageID=1204>

### 3.8. ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ ГЕНДЕРНО ОРИЕНТИРОВАННОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ: МОЖНО ЛИ БЫСТРО ДОБИТЬСЯ УСПЕХА

Определение гендерно ориентированного бюджетирования, данное Советом Европы, описывает некую идеальную ситуацию, цель, к которым следует стремиться. Однако опыт реализации политики свидетельствует, что необходим поэтапный подход. На практике гендерное бюджетирование представляет собой набор различных видов инициатив (см. главу 6).

В середине 2000-х годов около 50 стран осуществляли гендерное бюджетирование. Во многих случаях взаимодействие заключалось в проведении однодневного семинара-тренинга или «семинара второй половины дня» для государственных служащих, работающих в бюджетной сфере и имеющих полномочия для принятия решений. В ряде стран были реализованы небольшие пилотные проекты по гендерному бюджетированию. В некоторых государствах организации гражданского общества провели адвокативные кампании, основанные на конкретном секторальном анализе. Во многих случаях инициатива сдерживалась отсутствием статистических данных или сотрудничества со стороны правитель-

ства разных уровней, а также недостаточным потенциалом для осуществления гендерного бюджетирования в системах государственного управления.

Большая часть работы была инициирована и финансирована межправительственными организациями, такими как ООН, Европейская комиссия, Секретариат Содружества, ОБСЕ и т.д. В ряде случаев национальное правительство в течение ограниченного периода времени оказывало поддержку этой деятельности и использовало методологию гендерно ориентированного бюджетирования, а затем прекращало эту работу.

Многие из инициатив не подпадали под определение Совета Европы, и было бы трудно охарактеризовать их как внедрение гендерных подходов в политику.

Последние инициативы в сфере гендерного бюджетирования более точно соответствуют определению данной стратегии. Например, в таких странах, как Австрия, Бельгия, Южная Корея, а также в автономной области Анда-

Внедрение гендерных подходов в бюджетный процесс происходит постепенно.

Необходимо начинать с приоритетов в области достижения гендерного равенства в конкретном регионе.

лусии (Испания) гендерно ориентированное бюджетирование было закреплено законодательно. Необходимо помнить, что этому важному шагу предшествовали небольшим пилотные проекты.

Внедрение гендерных подходов в бюджетный процесс происходит постепенно. Работа может начаться на местах и проделать свой путь внутри системы государственного управления. Отправная точка будет различной для каждой страны, каждого города, каждого региона и каждого сектора. С чего начать? Ответ будет продиктован приоритетами для достижения гендерного равенства, которые будут отличаться в каждой стране и в каждой местности.

В ряде стран адекватный уровень финансирования сферы социальной защиты, установленный в бюджете, может быть лучшим решением, чтобы помочь женщинам выбраться из нищеты. Это может стать приоритетом для гендерно ориентированного бюджетирования. В других странах хорошие возможности для его продвижения может обеспечить взаимная увязка среднесрочного бюджета страны с национальным планом развития. Расширение прав и возможностей гражданского общества, его участие в бюджетном процессе, обеспечение того, чтобы бюджет соответствовал потребностям местного населения, – лучший подход для других регионов. Многие страны мира в условиях глобального экономического спада сделали своим приоритетом заботу о стабилизации положения женщин.

Таким образом, основной целью является осуществление гендерно ориентированного бюджетирования в контексте внедрения гендерных подходов, при этом работа может идти фрагментарно. Важно держать бюджет в центре внимания любой политики по достижению гендерного равенства.

Итак, с конца 1990-х годов в результате реализации ряда гендерных бюджетных инициатив в разных странах мира удалось сформировать серьезную теоретическую и практическую базу в сфере гендерно ориентированного бюджетирования. В отдельных странах его осуществление получило законодательное закрепление. В других государствах существует практика внедрения гендерных подходов в бюджетные процессы, в том числе в форме пилотных проектов в целях дальнейшей апробации и изучения данной стратегии. Изменения происходят в контексте применения других инновационных методов и подходов в бюджетной сфере, которые направлены, во-первых, на достижение социальной справедливости за счет большей открытости бюджетных процессов для участия и контроля общественности и для соответствия нуждам и потребностям населения, а во-вторых, на совершенствование государственной системы финансового менеджмента посредством актуализации вопросов управления и процедур, а также содействия переходу к системе, ориентированной на эффективное исполнение бюджетов.

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

Важно держать бюджет в центре внимания любой политики по достижению гендерного равенства.

Следуйте за деньгами!

## ГЛАВА 4. ГЕНДЕРНАЯ СТАТИСТИКА

Основным условием проведения гендерно ориентированного бюджетирования является наличие гендерной статистики. В данной главе мы рассмотрим, что такое гендерная

статистика, какие статистические вопросы важны для гендерно ориентированного бюджетирования, какие статистические источники можно использовать в его процессе.

### 4.1. 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 страны<sup>28</sup>, в том числе, в процессе гендерно ориентированного бюджетирования (рисунок 4.1).

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 групп, группы бедных, группы мигрантов или людей с ограниченными возможностями. Для гендерно ориентированного бюджетирования очень удобно, когда информация 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 4.1).



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. Важно знать, какая часть времени затрачена на уход за ребенком, какие виды работ при этом выполняют женщины и мужчины (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

<sup>28</sup> Разработка гендерной статистики: практическое пособие. ООН, Женева, 2010.

## ВСТАВКА 4.1. 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 году

	Тысяч человек		Распределение по году, %	
	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

Имея такие дифференцированные данные, мы можем сделать вывод, что при сбалансированном распределении всех прибывших мигрантов по полу (52% среди них женщины) среди вдовых и разведенных мигрантов преобладают женщины, которые часто являются главами семей с одним родителем, имеющими дополнительные заботы о своих несовершеннолетних детях (и/или внуках). В отличие от подобных категорий мужчин-мигрантов они могут нуждаться в дополнительных ресурсах. Для более точного понимания ситуации нужна информация о распределении данных мигрантов по наличию несовершеннолетних детей (еще лучше – по составу домохозяйства).

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.

положением мужчин во всех сферах жизнедеятельности – в семье (домохозяйстве), в сфере занятости, в системах образования, здравоохранения, коммуникации, в области прав человека, в политике.

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 этой главы). Это предполагает развитие системы гендерной статистики в стране.



## 4.2. 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 года, Платформа действий Четвертой всемирной конференции женщин в Пекине 1995 года, Декларация тысячелетия ООН 2000 года.

Начиная с конца 1980-х годов, 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 4.2).

### ВСТАВКА 4.2. 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).*

*Перечень международных классификаций и номенклатуры с соответствующими подробными данными: <http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/>*

Специальные руководства были разработаны международными организациями для раунда переписей населения и сельскохозяйственных переписей 2010 года. В этих документах также рассматривается возможность использования данных переписи для производства гендерной статистики. Рекомендации Конференции европейских статистиков для раунда переписей 2010 года включают определения и классификации, связанные с такими основными понятиями, как «домохозяйство», «семья», «статус текущей деятельности», «расширенные виды экономической деятельности» и т.д. (ЕЭК ООН, 2006 год). В 2008 году отделом статистики ООН издана брошюра «Принципы и рекомендации для переписи населения и жилищного фонда», разработанная с учетом потребностей развивающихся стран. Продоволь-

ственная 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 ООН, 2005 год).

Для каждой области развития гендерного равенства в «Дорожной карте» ЕС и ППД 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 гендерного равенства для сопостав-

ления и ранжирования регионов и стран по их успехам в деле продвижения гендерного равенства, например, индекс гендерного неравенства (ИГН, GII), индекс человеческого развития с учетом гендерного фактора (ИРГФ, GDI), показатель расширения возможностей

женщин (ПРВЖ, GEM)<sup>29</sup>, индекс гендерных различий Всемирного экономического форума (ИГР ВЭФ, GGG).

<sup>29</sup> Индексы человеческого развития (методика расчета и статистические данные по всем странам) см. в отчетах по человеческому развитию <http://hdr.undp.org/en/reports/>

### 4.3. ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ ДЛЯ ПРОИЗВОДСТВА ГЕНДЕРНОЙ СТАТИСТИКИ

Источники информации гендерной статистики представляют целую систему: переписи населения, выборочные обследования, административные данные (рис. 4.2).

Переписи населения характеризуются полной 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 (около 70 стран к концу первого десятилетия XXI века), несмотря на техническую сложность организации процесса, и содержат информацию о демографических событиях индивида, его со-

циально-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.



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)<sup>30</sup>.

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 сложностью измерения ситуации, что требует применения разных статистических приемов (вставка 4.3).

<sup>30</sup> 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)).

Регулярные  
обследования  
бюджетов  
времени – один  
из самых важных  
источников  
информации  
в гендерной  
статистике.

### **ВСТАВКА 4.3. Приемы измерения качественных характеристик гендерного равенства количественными параметрами<sup>31</sup>:**

1. **Использование 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.
2. **Использование дополнительных показателей.** 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. **Шкалирование 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. **Анализ 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 номинально качественных показателей.
5. **Ранжирование тех или иных качественных данных по их значимости.**

<sup>31</sup> 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.

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 количествен-

ными методами. Комбинирование количественных (статистических) и качественных методов сбора информации и анализа текущей ситуации является перспективным и многообещающим методом изучения положения женщин и мужчин<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Самоохрнительное 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.

## 4.4. РАЗДЕЛЫ ГЕНДЕРНОЙ СТАТИСТИКИ

Основные разделы гендерной статистики<sup>33</sup>:

### 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»

- 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 (НАЦИОНАЛЬНОГО)/РЕСПУБЛИКАНСКОГО 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

Статистика смертности (1.1.3.) и показатели здоровья (1.1.4.) обычно 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.

Направление 2.1.1. второго раздела описывает рабочую силу и виды экономической деятель-

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

<sup>33</sup> Разработка гендерной статистики: практическое пособие. ООН, Женева, 2010.

ности, 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 проблеме учета неоплачиваемой работы (3.1.2.) и балансе «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 обследования бюджетов времени<sup>34</sup>.

В направлении, связанном со сбором информации о *неоплачиваемой работе* рассматриваются виды деятельности, которые согласно системе национальных счетов не считаются экономическими и включают 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 на рынке труда, в домохозяйстве, в политике.

Время является фундаментальным ресурсом. То, как люди используют этот ресурс, влияет на их социальное и экономическое положение, 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

<sup>34</sup> 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, например, MICS, проводимого при лидерстве ЮНИСЕФ.

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 данных<sup>35</sup>, 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, 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, на 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.

<sup>35</sup> Гармонизированные обследования бюджетов времени в Европе. Евростат, Европейская Комиссия, Люксембург 2009. <http://europa.eu/pol/socio/>; Сопоставительная статистика бюджетов времени: национальные таблицы для 10 европейских стран, февраль 2005. Европейская Комиссия, Евростат Люксембург, 2005. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>; Типовая международная классификация видов деятельности для статистики бюджетов времени, ICATUS. ООН. 2003. <http://unstats.un.org/unsd/cr/>; Распределение времени и бюджеты времени: стандарты и методы. ООН. 2007. <http://unstats.un.org/unsd/demographic/sconcerns/tuse/>; Статистика и индикаторы по женщинам и мужчинам. ООН. 2008. <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/>; Обследования бюджетов времени. ЕЭК ООН. 2008. <http://www.unece.org/stats/gender/timeuse/>.



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 4.4.

## **ВСТАВКА 4.4. Развитие гендерной статистики в России**

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

*Структура сборника «Женщины и мужчины России» 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.*

## 4.5. 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 (вставка 4.5).

### ВСТАВКА 4.5. На какие вопросы может ответить подробная 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.*

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 результативность ГОБ на всех уровнях;
- повышает эффективность корпоративной социальной политики и деятельности НПО и доноров;
- позволяет учитывать гендерный фактор в экономическом, демографическом и социальном развитии страны.

Гендерная статистика дает информационную базу для гендерно ориентированного бюджетирования и повышает результативность процесса бюджетирования.

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

## 4.6. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ В ГЕНДЕРНОЙ СТАТИСТИКЕ

### 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 сателлитных счетах.

### 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.

### 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.

### 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.

### 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.

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

- 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.

Трудности в распространении практики гендерно ориентированного бюджетирования связаны с неразвитостью экономических разделов гендерной статистики.

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

## 4.7. ГЕНДЕРНАЯ СТАТИСТИКА ДЛЯ ГЕНДЕРНО ОРИЕНТИРОВАННОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Для выполнения гендерно ориентированного бюджетирования мы должны собирать: а) бюджетную статистику, б) статистику гендерного неравенства, в) косвенную 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 двух основных категорий:

прямые расходы на женщин или мужчин (например, на зарплату представителей исключительно «мужских» профессий, на беременность и роды, на программы занятости для безработных женщин/мужчин, на повышение квалификации после родового отпуска, на женские НПО) и нейтральные расходы, но с разными последствиями для гендерного равенства (зарботная плата в госсекторе, льготы, пенсии, затраты на образование, здравоохранение, социальное обеспечение). Это индикаторы, описывающие наличие и эффективность гендерно чувствительных мероприятий бюджета (повышение заработной платы в бюджетной сфере, повышение семейных и детских пособий) и национальных программ (национальные проекты по доступности жилья, образования, по развитию здравоохранения, развитию сельской

местности, антиалкогольная программа, демографическая политика, семейная политика).

Положительные последствия работы по составлению гендерно ориентированного бюджетирования отмечены для женщин и мужчин, 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. Хорошо развитая система гендерной бюджетной статистики должна отражать также результативность и эффективность применения гендерно ориентированного бюджетирования для населения и экономики.

### Статистика гендерного неравенства

Подробно разделы по статистике гендерного неравенства описаны ранее в нашей главе (см. п.4). Это – информация о женской и мужской занятости, бюджетах времени по полу, доступе женщин и мужчин к ресурсам и принятию решений и пр.

### Экономическая и социальная гендерно чувствительная статистика

Гендерными индикаторами в гендерно ориентированном бюджетировании могут быть косвенные, не дифференцированные по полу показатели уровня жизни и социальной защиты населения (дифференциация доходов, обеспеченность ДОУ, медицинское страхование, пенсионные схемы), демографии и пр. (вставка 4.6).

Важной проблемой для гендерно ориентированного бюджетирования является проблема низкого качества статистики (вставка 4.7).

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

На сайте МЦГБиУ (<http://genderbudgets.ru>) можно ознакомиться с подробными анкетами по бюджетной статистике и страновому гендерному профилю, содержащим список статистических показателей бюджетной статистики, статистики гендерного неравенства и косвенной экономической и социальной гендерно чувствительной статистики.

## **ВСТАВКА 4.6. Для гендерно ориентированного бюджетирования важно учитывать личные расходы граждан на здравоохранение. 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 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 используют различные источники данных и подходы к исследованию, основанные на доступности данных (например, Российская Федерация).*

Источник: Implementing health financing reform: lessons from countries in transition. 2010. Ed. By Joseph Kutzin, Cheryl Cashin, Melitta Jakab. WHO and European Observatory on Health Systems and Policies.



## 4.8. ОТЧЕТЫ О ГЕНДЕРНОМ РАВЕНСТВЕ И ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ ПО ГЕНДЕРНОЙ СТАТИСТИКЕ

Не всегда чиновники, ответственные за гендерно ориентированное бюджетирование, имеют время и возможности для самостоятельного поиска статистических данных и их обработки. Посмотреть готовую информацию о состоянии гендерного равенства в стране можно в следующих публикациях:

- 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 или семейной политики).
- Отчеты и обзоры государственных статистических комитетов.
- Отчеты Министерства иностранных дел о соблюдении международных обязательств гендерного равенства.

### ВСТАВКА 4.7. Проблема качества статистических данных по материнской смертности в некоторых странах СНГ

В ряде стран оценки материнской смертности имеют низкое качество. В целом для постсоветского региона оценки ООН материнской смертности в 2005 году составили 51 случай на 100000 живорождений, пределы погрешностей в оценке материнской смертности от 28 до 140 случаев на 100000 живорождений. В 2012 году 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, что свидетельствует о низком качестве статистики смертности.

Страны	Материнская смертность по оценкам экспертов, на 100000 живорождений	Материнская смертность по индексу гендерного неравенства 2011, на 100000 живорождений	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, А – лучшая группа
Армения	30	29	20-46	-35	1700	1,5	В
Казахстан	51	45	44-58	-44	770	1,6	А
Кыргызстан	71	81	44-110	-3	480	3,3	В
Молдова	41	32	32-55	-33	1500	1,2	А
Россия	34	39	26-42	-55	2000	0,7	А
Таджикистан	65	64	29-150	-31	430	5,1	С
Украина	32	26	24-43	-34	2200	0,7	А

Источники: *Народонаселение мира в 2008 году. Вопросы культуры, гендерного равенства и прав человека: достижение общего понимания.* ЮНФПА, 2008. С. 66; *Trends in maternal mortality: 1990 to 2010.* WHO, UNICEF, UNFPA and The World Bank estimates. WHO, 2012.

## Вставка 4.8. Полезные сайты по гендерной статистике

### СТАТИСТИКА ОРГАНИЗАЦИЙ СИСТЕМЫ ООН

1. Гендерная статистика ООН/UN: <http://unstats.un.org/unsd/demographic/Gender/statistics.htm>
2. 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>
3. 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>
4. Система информации по вопросам народонаселения (POPIN): <http://www.un.org/popin>
5. 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)
6. Всемирная организация здравоохранения/ World Health Organization: [www.who.int/whosis/](http://www.who.int/whosis/) (далее выбираем: WHO mortality database - World Health Report annex tables - Statistics of disease - Maternal mortality)
7. Международная организация труда/International Labour Office (ILO): [www.ilo.org/public/english/bureau/stat/info/dbases](http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/info/dbases)
8. Статистические данные Европейской экономической комиссии. Сравнительные данные по Европе, Северной Америке и Центральной Азии: <http://w3.unepce.org/prxweb/Dialog>

### СТАТИСТИКА ДРУГИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

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

### СТАТИСТИКА НАЦИОНАЛЬНЫХ СТАТИСТИЧЕСКИХ ОРГАНОВ

14. Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации (статистические сборники «Женщины и мужчины России»): [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticCollections/doc\\_1138887978906](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticCollections/doc_1138887978906)
15. Агентство Республики Казахстан по статистике (гендерная статистика): [http://www.stat.kz/Pages/gen\\_stat.aspx](http://www.stat.kz/Pages/gen_stat.aspx)

- Отчеты и обзоры международных организаций<sup>36</sup>:
  - «ООН-женщины»/UN Women: <http://www.unwomen.org/>
  - WomenWatch: <http://www.un.org/womenwatch/>

- Комитет ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин/ The United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW): [www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/committee.htm](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/committee.htm)
- Программа развития ООН/UNDP: [www.undp.org/reports](http://www.undp.org/reports)
- Фонд народонаселения ООН/United Nations Population Fund (UNFPA): [www.unfpa.org/gender/](http://www.unfpa.org/gender/)
- Международная организация труда/ILO: (Bureau for Gender Equality) <http://www.ilo.org/gender/lang--en/index.htm>

<sup>36</sup> Существуют и региональные организации, выполняющие отчеты и обзоры, предоставляющие статистику, например, европейские организации для стран EU-27:

- European Commission [www.ec.europa.eu/justice/gender-equality/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/justice/gender-equality/index_en.htm);
- European Fundamental Rights Agency [www.fra.europa.eu/fraWebsite/home/home\\_en.htm](http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/home/home_en.htm);
- Council of Europe <http://hub.coe.int/web/coe-portal/home>;
- European Network of Equality Bodies [www.equineteurope.org](http://www.equineteurope.org);
- European Institute of Gender Equality (EIGE) [www.eige.europa.eu](http://www.eige.europa.eu);
- European Women's Lobby [www.womenlobby.org](http://www.womenlobby.org)

- Всемирный банк/WorldBank: <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>
- Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН)/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 гендерно ориентированного бюджетирования 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 (вставка 4.8).

Вставка 4.9 содержит пример статистического набора показателей, используемых в России в целях проведения регулярной гендерной экспертизы бюджета.

## ВСТАВКА 4.9. Показатели при проведении гендерной экспертизы бюджета: опыт России

### *Показатели бюджета и прогноза социально-экономического развития*

*ВВП*

*Индекс потребительских цен и тарифов*

*Продолжительность жизни по полу \**

*Численность занятых и безработных*

*Заработная плата, фонд заработной платы*

*Реальная заработная плата*

*Минимальная заработная плата*

*Оплата труда бюджетников\**

*Трудовая пенсия по старости*

*Прожиточный минимум*

*Нормативы обеспеченности социальными услугами*

*(детсады, школы, вузы, бесплатная медицинская помощь)*

*Размеры семейных, детских и материнских пособий, пособий по социальному обеспечению и страхованию, пособий для категорий с особыми потребностями (инвалиды, сироты), расходы на эти цели*

*Стоимость целевых социальных программ*

*Средства на социальные мероприятия, предусмотренные в бюджете\**

*Расходы по отраслям социального блока*

*Расходы внебюджетных фондов*

### **Гендерная статистика**

*Доля женщин в составе законодательных и исполнительных органов власти по уровням принятия решений и должностной ответственности*

*Участие женщин в профсоюзах, в общественных организациях, в том числе женских*

*Доля женщин в экономически активном населении, среди предпринимателей, в малом бизнесе*

*Женщины в составе работающих и безработных, в неформальной занятости; распределение женского труда по отраслям, профессиям, квалификации, должностям, соотношение с мужчинами по аналогичным позициям*

*Соотношение заработной платы по полу, распределение работающих женщин по размерам получаемой заработной платы\**

*Доля женщин в недвижимости, имуществе физических лиц, активах, собственности на землю, в личных сбережениях\**

*Уровень образования женщин и мужчин, в том числе работающих, доля с учеными степенями*

*Пенсионерки и пенсионеры, пропорция по численности и по размерам получаемых пенсий, коэффициент замещения пенсией заработной платы по полу*

*Численность получателей социальных выплат (пенсий, пособий) по полу*

*Доля женщин в числе застрахованных в системе государственного социального страхования\**

*Численность и доля женщин в составе населения с доходами ниже прожиточного минимума (за чертой бедности), получатели социальной помощи по бедности по полу\**

*Домохозяйства во главе с одним кормильцем в разрезе по полу*

*Государственные услуги для женщин и мужчин (учащиеся, пациенты медицины, бенефициары, пользователи культуры по полу)\**

*Бюджет суточного времени по полу*

*\* Требуется дополнительная разработка*

*Показатели гендерной статистики рассматривать в динамике по стране, по регионам. Необходимо выделить особо как отдельную категорию женщин с детьми.*

*Источник: Ржаницына Л.С. Россия: опыт гендерного бюджета. СПб, 2012.*

# ГЛАВА 5. ГЕНДЕРНО ОРИЕНТИРОВАННОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ: МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ И ИНСТРУМЕНТАРИЙ

В этой главе представлен ряд инструментов и подходов, которые используются для различных инициатив в области гендерно ориентированного бюджетирования. Сначала мы рассмотрим семь основных инструментов, которые в 1999 году систематизировала **Дайян Элсон (Diane Elson)**. Затем расскажем о семи наиболее известных подходах в области гендерно ориентированного бюджетирования, использующих разный набор инструментов:

1. **«Женский бюджетный доклад».** Инструмент был использован в одной из первых инициатив на всех уровнях власти в Австралии.
2. **«Пять шагов Дебби Бадлендер» (Debbie Budlender).** Одна из ранних инициатив гендерно ориентированного бюджетирования в Южной Африке.
3. **«Методология 4R» («The Ladder»).** Подход разработан в Швеции в 1990 году, усовершенствован в 2000-е годы.
4. **«Российская модель гендерно ориентированного бюджетирования».** Подход разработан в России в 2001 году профессором Л.С. Ржаницыной.
5. **«Австрийский подход в области законодательства в сфере гендерно ориентированного бюджетирования».** Закон 2007 года о секторальном подходе в ГОБ.
6. **«Бельгийский подход в области законодательства по ГОБ».** Закон 2007 года о систематическом гендерном анализе всех бюджетных статей.
7. **«Три этапа гендерно ориентированного бюджетирования Шейлы Куинн» (Sheila Quinn).** Подход, подчеркивающий цикличность процесса, разработан в 2000-е годы.

## 5.1. СЕМЬ ИНСТРУМЕНТОВ ДАЙЯН ЭЛСОН (ИНСТРУМЕНТЫ СЕКРЕТАРИАТА СОДРУЖЕСТВА)

Секретариат Содружества обратился к Дайян Элсон с просьбой подготовить набор инструментов для гендерно ориентированного бюджетирования. В 1999 году впервые были опубликованы семь инструментов, которые имеют первостепенное значение и сегодня (рисунок 5.1). Большинство из них относятся к расходной части бюджета.

### 1. Оценка предоставления государственных услуг и бюджетных программ получателями с разбивкой по полу.

Эта оценка основана на количественных и качественных данных, полученных по итогам проведения опросов общественного мнения, фокус-групп, интервью, в ходе которых реальных или потенциальных получателей услуг/льгот/пособий спрашивали о том, насколько государственная политика и программы соответствуют их ожиданиям и потребностям. Это стандартный метод оценки степени удовлетворенности населения (получателей услуг – см. вставку 5.1) государственными услугами. Для получения наиболее полных результатов

необходимо собрать данные не только с разбивкой по полу, но и по возрасту, типу поселения, этнической принадлежности, социальному статусу и пр.

### 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. Он предполагает расчет стоимости единицы услуги и определение числа мужчин и женщин, которые ей пользуются. На агрегированном уровне можно использовать данные обследований домашних хозяйств. Для получения более точных данных необходимо провести такой анализ на уровне конкретной программы. Это простой способ определения гендерного баланса населения, пользующегося государственными услугами или программами. Результаты такого анализа наиболее понятны в сочетании с информацией о влиянии программы на женщин и мужчин из расширен-



## ВСТАВКА 5.1. Получатели услуг, целевая группа, заинтересованные группы

В данном Сборнике авторы употребляют значения этих понятий в следующем контексте:

- **Получатели услуг/льгот/пособий (бенефициары, beneficiaries)** – группа лиц, получающих непосредственную выгоду от государственного вмешательства (мероприятия/программы/политики). Например, женщины, родившие второго ребенка, получают единовременные выплаты.
- **Целевая группа (target group)** – группа лиц, для которых разработано соответствующее мероприятие/программа/политика. Например, семьи, в которых родился второй ребенок, и в которых женщина получает единовременные выплаты. Более широкое понятие, чем бенефициары.
- **Заинтересованные группы (стейкхолдеры, stakeholders)** – группа лиц/организаций, заинтересованных в государственном мероприятии/программе/политике. Еще более широкое понятие. Выделяют основных стейкхолдеров (например, целевые группы, руководители и рядовые чиновники департамента, реализующего программу, спонсоры программы) и стейкхолдеров в широком смысле слова – всех остальных заинтересованных лиц/групп лиц/организаций (например, другие департаменты, аналитики, СМИ, НПО).

Результат/влияние государственного вмешательства (особенно для целевых и заинтересованных групп) может быть описан и в позитивном, и в негативном смысле (выгода/потери).

ной целевой группы, для которой разработана данная политика или услуга. Теоретически в обеих группах (группа непосредственных получателей услуги и более широкая целевая группа) соотношение женщин и мужчин должно быть одинаковым.

### 3. Оценка политики с учетом гендерного подхода.

Используется для оценки конкретных (чаще социальных) политик, которые предполагают бюджетные ассигнования, с целью выявления их воздействия на мужчин и женщин. Этот вид оценки ставит под сомнение предположение, что бюджетные расходы являются «гендерно нейтральными» с точки зрения их воздействия, и задает следующий вопрос: «Каким образом политики и устанавливаемое ими распределение ресурсов могут способствовать сокращению или росту гендерного неравенства?»<sup>37</sup>. 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 как текущие и капитальные, а также по статьям, например, расходы на персонал, оборудование и др. Примеры дополнительных 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 национальные гендерные механизмы и др.

### 5. Анализ бюджета с точки зрения использования времени с разбивкой по полу.

Женщины выполняют большую часть неоплачиваемого труда и, следовательно, ограничены во времени для других видов деятельно-

<sup>37</sup> Elson, Diane. 2002. Gender Responsive Budget Initiatives: Some Key Dimensions and Practical Examples.

сти, в том числе занятости на рынке труда. Этот инструмент – один из способов определения взаимосвязи между национальным бюджетом и неоплачиваемым трудом, который называют «экономика 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.

### 6. Анализ концепции экономической политики на среднесрочный период с учетом гендерного подхода.

В настоящее время концепция макроэкономической 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 по полу 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 национальных бюджетов. Они связаны с воздействием бюджета на: макроэкономические показатели; распределение ресурсов; эффективность и результативность использования ресурсов при предоставлении услуг<sup>38</sup>.

Д. Элсон считает, что набор инструментов Секретариата Содружества может быть использован для интеграции гендерного аспекта во всех трех направлениях воздействия, особенно при принятии решения по выделению ресурсов и по результативному предоставлению услуг<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> The World Bank. 1998. Public Expenditure Management Handbook. Washington, D.C.  
<sup>39</sup> Elson, Diane. 1998. Gender Budget Initiative Background Papers. Commonwealth Secretariat.

## 5.2. ЖЕНСКИЙ БЮДЖЕТНЫЙ ДОКЛАД

Такой подход предлагает использование одного инструмента – аналитического доклада (инструмент №4 в классификации Д. Элсон). Женский бюджетный доклад был впервые

представлен в Австралии. Он является конечным продуктом серии аналитических исследований, измеряющих воздействие бюджетных мероприятий. По сути это инструмент кон-



Рисунок 5.1. Инструменты гендерно ориентированного бюджетирования Дайян Элсон

троля, 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 министров. 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 военнослужащих
- 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<sup>40</sup>, играет важную роль в контексте следующих задач:

- «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 вопросов гендерного неравенства;
- Обеспечивает постоянное улучшение результатов в области гендерного равенства, так как цели и индикаторы по ним пересматриваются ежегодно;
- Укрепляет потенциал 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<sup>41</sup>.

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

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

## 5.3. ПЯТЬ ШАГОВ ДЕББИ БАДЛЕНДЕР (DEBBIE BUDLENDER)

Этот подход может использоваться гражданскими служащими и организациями гражданского общества. В основе лежит инструмент по оценке политики, программы, проекта (инструмент №3 по Д. Элсон). И в данном подходе доступность статистических данных с разбивкой по полу определяет успех.

**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 пред-

назначены для решения проблемной ситуации, описанной в шаге первом?

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

**Шаг четвертый.** Проведение мониторинга того, насколько выделенные расходы тратятся, как планировалось.

**Шаг пятый.** Оценка того, насколько политика вместе с сопутствующими расходами способствовала обеспечению гендерного равенства, решению проблем, описанных в шаге первом.

## 5.4. МЕТОДОЛОГИЯ 4R

Методу 4R предшествовал метод 3R, который был разработан Шведской Ассоциацией местных органов власти в конце 1990 года. Четвертый «R» добавляет стратегический элемент планирования к 3-ступенчатому аналитическому процессу. Подход основан на реализации инструмента №3 (оценка политики/программы/мероприятия), но может содержать и другие инструменты (например, №1).

### **R1 Представительство («Representation») – обзор представительства мужчин и женщин**

На первом шаге выявляем представительство женщин и мужчин в процессе принятия и реализации решений, а также представительство женщин и девочек, мужчин и мальчиков в целевой группе в числе получающих выгоду от данной деятельности. 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 и качественными, и количественными методами.

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.

## 5.5. РОССИЙСКАЯ МОДЕЛЬ ГЕНДЕРНО ОРИЕНТИРОВАННОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ. АНАЛИЗ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ И СОЦИАЛЬНЫХ РАСХОДОВ ГОСУДАРСТВА

В данном подходе используется 2-й и 6-й инструменты Д. Элсон.

### **Особенности российской модели гендерно ориентированного бюджетирования**

В отличие от моделей развитых стран (канадская, шведская, австралийская, французская, испанская, норвежская, где гендерное бюджетирование – часть официального бюджетного процесса), в России сложилось его стойкое неприятие со стороны властей. Политика признает приоритет репродуктивной функции женщины перед правами человека-женщины во всем их разнообразии. Поэтому возможно только общественное лоббирование экспертизы бюджетных решений и проектов. В этом смысле российская модель ближе к американской, но в условиях отсутствия 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 гендерно ориентированному бюджетированию, и первые шаги сделаны в основном научным сообществом и НПО. В будущем проблема гендерного бюджетирования в России зависит как от интереса и финансовых возможностей НПО к подобным действиям, 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 гендерно ориентированного бюджетирования в общий бюджетный процесс. В этих целях может быть использована уже разработанная методология, основанная на специфике национального бюджетного процесса.

### **Участники: кто должен осуществлять гендерно ориентированное бюджетирование**

Органы власти на всех уровнях, женские НПО, экспертное сообщество, специалисты из различных областей, СМИ. 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.

### **Рабочая зона**

Консолидированный бюджет и государственные фонды социального страхования, набор приложений к законопроекту о бюджете, в том числе прогноз основных показателей социально-экономического развития, проекты сопровождающих бюджет социальных законов, бюджетное послание Президента.

### **Условия внедрения**

- Наличие функционирующего Национального механизма по улучшению положения женщин и гендерному равенству как системы управления, в том числе право (регулирующее законы), организация (исполнительские структуры), финансы (целевые расходы и фонды), гендерно ориентированные показатели в программах, планах, оценке деятельности органов власти.
- Формирование прозрачного бюджета, доступного для общественности на всех уровнях – федеральном и местном; установление процедур совместного (власть и НПО) обсуждения; законодательное оформление соответствующих институтов в Бюджетном кодексе Российской Федерации; информационные кампании в СМИ.
- Составление портфеля проблем и предложений по улучшению положения женщин, выявление актуальных зон социальной напряженности, дискриминации и диспропорций по полу с учетом гендерной статистики, международных норм и лучших практик.
- Включение социальной (гендерной) экспертизы в процесс принятия решений на всех уровнях на основе социальных стандартов и финансовых нормативов, учитывающих гендерную составляющую. Экспертиза должна быть профессиональной,



независимой, базироваться на создании экспертного сообщества, включать участие НПО как на стадии формирования и принятия бюджета, так и при осуществлении контроля за его исполнением путем гендерного аудита.

### **Области применения**

Социальные расходы государства, регулируемые бюджетом и внебюджетными социальными фондами, которые различно отражаются на положении женщин и мужчин. Это – занятость и оплата работников государственных организаций, меры против безработицы, пенсионное обеспечение, социальное страхование, образование, здравоохранение, социальное обслуживание нетрудоспособных, поддержка материнства и детства, помощь бедным, регулирование потребительских цен и тарифов, налогов на физические лица, жилищная политика для семей с детьми. Действие государственных финансов в коммерческой сфере ограничено индикативным планированием, косвенным влиянием, методами социального партнерства.

### **Уровни использования, адресность**

В системе государственного бюджета любые решения, связанные с расходами средств в пользу конкретных приоритетов – у нас гендерных, возможны в формате властных функций, определенных законодательством по распределению властных функций, что в принятой структуре бюджета имеет в настоящее время три уровня.

**Первый уровень** – федеральный бюджет и бюджеты государственных социальных внебюджетных фондов (в РФ это Пенсионный фонд, Фонд социального страхования и Федеральный 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 РФ и бюджеты территориальных государственных социальных внебюджетных фондов (сейчас это – территориальные фонды обязательного медицинского страхования, территориальные отделения централизованного Пенсионного фонда и Фонда соцстраха). Региональными бюджетами распоряжаются власти республик и областей в соответствии с законо-

дательством о распределении полномочий.

**Третий уровень** – местные бюджеты самоуправления (хотя, строго говоря, местное самоуправление не есть государственное управление, но в РФ в основном финансируется как часть консолидированного бюджета региона).

ГОВ **предполагает введение в Бюджетный кодекс требования составлять новую, ныне отсутствующую первичную классификацию его статей по социальному (гендерному) признаку**. И если для первого и второго уровня есть уже некий опыт социально-адресного подхода и стоит задача его совершенствования, то для формирующихся ныне районных и поселенческих бюджетов самоуправления задача следующая – все построить с начала и по конкретным потребностям жителей городов и сел, имея в виду не ухудшить позиции «догоняющего пола» и социально слабых слоев граждан.

### **Классификации бюджетных статей**

Она имеет особо важное значение в бюджетном процессе. 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 использование государственного имущества, прибыль и дивиденды от него, платежи за природные ресурсы, по обязательному социальному страхованию и т.п.).
- **Классификация налогов**, поступающих в бюджет, в настоящее время включает три группы налогов (на доходы, собственность, на внутреннюю и внешнюю экономическую деятельность). Интерес для ГОВ представляют налоги на население, но они выделяются только на тех уровнях, где взимаются (региональный и местный). Требуется более дифференцированно сгруппировать налоговые поступления по источникам и субъектам налогообложения. Иначе невозможно измерить вклад по полу в доходах и долю их участия в расходах, что уменьшает зону экономического обоснования равной эффективности принимаемых решений для мужчин и женщин.

## Классификация расходов по направлениям

- **Функциональная** (по основным направлениям деятельности государства – управление, оборона, безопасность, социальная политика, международные и внутренние заимствования и пр.).
- **Экономическая** (текущие расходы и капитальные вложения; из текущих – оплата госслужащих, содержание военных, учителей, медиков, пенсии и пособия по социальному обеспечению, стипендии по сметной системе – зарплата с начислениями и иные расходы).
- **Ведомственная** (по юридическим лицам – распорядителям бюджетных средств и бюджетополучателям, вначале – по полномоченным органам власти, далее – по 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). Только наличие такой группировки бюджета позволяет распределить расходы с учетом пола, возраста, статуса, занятия, места жительства, что создает основу для построения ГБ.

## Гендерно ориентированная группировка бюджетных расходов

С точки зрения взаимоотношения государства с населением, дифференцированные 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» социоловых расходов немного. Но в составе прямых расходов для гендерной характеристики направленности бюджета, по нашему мнению, принципиально важным является выделение государством особой статьи средств (или осо-

бой программы) на поддержание инициатив и работы НПО, деятельность которых направлена на улучшение положения женщин в целях достижения гендерного равенства.

**Косвенные.** В отличие от первых, их большинство – расходы на услуги (образование, медицина, культура, отдых), выплаты (социальные пенсии инвалидам и сиротам, пособия на детей бедным семьям, чьи доходы ниже прожиточного минимума<sup>42</sup>, социальная помощь), льготы (жилищные субсидии гражданам с низкими доходами и скидки по квартплате ветеранам), трансферты на поддержку затрат региональных и местных бюджетов на социальные цели. Указанные статьи расходов из бюджета более значимы для женщин, так как доля женщин среди их получателей (бедные, матери с детьми, пенсионеры) 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 которые «ощущает на себе».

Указанная группировка применима к рассмотрению не только статей бюджета, но и целевых программ, значение которых растет.

## Конструкт бюджета

В федерально устроенной стране, каковой является Россия, неизбежно сохраняется значение укрупненного бюджетного конструкта консолидированного бюджета на всех уровнях бюджетного процесса.

С другой стороны, в наших масштабах требуется дифференциация бюджетов. В связи с этим в действующей трехуровневой конструкции (Федерация, субъект Федерации, муниципалитет, которые были частями государственного бюджета) появилось самоуправление районов и поселений, городских и сельских, со своим бюджетом. Причем каждая тысяча населения может иметь самоуправление, которое по закону должно быть наделено имущественными

<sup>42</sup> Законодательный норматив минимального дохода, обеспечивающего поддержание жизнедеятельности, признанный государством необходимым.

и налоговыми правами, в том числе правом на самообложение населения. Пока же оно, как правило, финансово неустойчиво, дотируется из бюджета региона. Задача ГОБ – отслеживать ситуацию с социальной функцией самоуправления, имеющего в виду максимальный учет интересов всех групп жителей. Такое сочетание обеих составляющих бюджета – консолидации и дифференциации – и позволяет общественности обоснованно участвовать в оценке эффективности бюджетной политики и контроле (аудите) за ее выполнением.

Вместе с тем, у любого бюджета есть методическая сторона его разработки. Он конструируется с использованием различных методов, либо постатейных, либо программных. В РФ ныне стоит задача перехода на программно-целевое бюджетирование.

### **Межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты**

Вся действующая иерархия бюджетов связана между собой категорией межбюджетных трансфертов, то есть финансовыми потоками, поступающими из бюджета более высокого уровня в бюджет более низкого уровня, а также из бюджетной системы в фонды социального страхования. Трансферты на социальные цели выполняют несколько задач.

По схеме «**Федерация – регионам (субъектам Федерации)**» – это:

- предоставление субвенций на поддержку социальных мандатов в финансово дефицитных регионах на основе применения норматива удельной бюджетной обеспеченности населения социальными услугами;
- средства на государственные целевые программы, национальные и пилотные проекты;
- софинансирование выполнения мероприятий, предусмотренных федеральным законодательством;
- ассигнования на социальные гарантии работников федеральных учреждений на территории регионов.

По схеме «**Субъект федерации (регион) – местному самоуправлению**» – это:

- поддержка социальных мандатов на местах в соответствии с установленными полномочиями.

По схеме «**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.

### **Базовые показатели**

Существуют проблемы для технологии социального (гендерного) бюджета в самой бюджетной системе. Практически невозможно увидеть в бюджете макросоциальные показатели. К примеру, фонд заработной платы бюджетников – наиболее весомый социальный расход. Требуются специальные разработки для получения величины данного фонда, чтобы иметь возможность ее проанализировать, (рост, динамика, соотношения), особенно по консолидированному бюджету с учетом территорий из-за отсутствия при его составлении необходимой информации. Сделать это может, скорее всего, исключительно специалист Минфина, владеющий недоступным для других материалом. И научный эксперт, и аналитик из профсоюзов или иных общественных организаций здесь бессильны.

Сложность в том, что в нынешней бюджетной классификации составители бюджета не выделяют показатели расходов по социальным группам. Поэтому в материалах бюджета почти **нет прямых гендерных показателей**. Отсюда нельзя понять без специального исследования, сколько получили из бюджета средств работающие, пенсионеры, дети, молодежь, мужчины и женщины, лица с низкими и высокими доходами. Их касается комплекс бюджетных элементов с социальной нагрузкой: заработная плата, пенсии, пособия, ассигнования на льготные и бесплатные услуги. И если для пособий адресность известна, то по услугам получатель, в основном, не расшифрован.

Между тем, 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). 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. Приходится использовать в основном **косвенные показатели**, для чего требуется расширить гендерную статистику, которая, хотя и имеется в определенном объеме, но все еще не достаточна.

### 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. Женщины особенно заинтересованы в развитии различных социальных институтов, финансовым источником которых являются страховые фонды, а также социальные программы предприятий. Последние, естественно, имеют региональное измерение, их практически нет в форме централизованно обобщенных данных.

### Используемые методы

В методологию гендерно ориентированного бюджетирования входят следующие известные методы:

- **аналитический** (рассмотрение законов, программ, расходов бюджетов по полу);
- **экспертный** (оценка социальных последствий принимаемых мер для мужчин и женщин);
- **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 или по регионам);

- **программный** (составление целевых программ для улучшения положения женщин и детей);
- **социологический** (проведение опросов мужчин и женщин и других способов изучения мнения населения по гендерно ориентированным мероприятиям).

Все это должно сопровождаться наглядным материалом и информацией, раскрывающей обоснование бюджетных идей и показателей с позиций авторов гендерного бюджета. Рекомендуется 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.

### 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.

### Состав рабочего процесса, этапы:

- 1 этап – освоение правовых, экономических и организационных основ национальной/региональной бюджетной системы, стадия «прозрачного бюджета».
- 2 этап – формулировка задачи: распределение ресурсов по полу в целях обеспечения политики равных прав и равных возможностей, учет имеющегося портфеля гендерных диспропорций (ПГД), сформированного на базе исследований, социологических опросов, материалов СМИ.
- 3 этап – подготовка экспертов, создание экспертного сообщества для проведения экспертных оценок.



- 4 этап – сбор информации (международные и национальные системы, опыт и практики).
- 5 этап – законодательство, проекты бюджетов, программы и планы действий, отчеты об исполнении, статистическая информация из всех источников.
- 6 этап – гендерная экспертиза бюджета в части социальных расходов на текущий, среднесрочный, долгосрочный периоды.
- 7 этап – формулировка предложений с учетом ПГД, обоснование с расчетами по источникам финансирования, определение ответственных исполнителей, этапов внедрения.

### Фактор времени в российской модели

Учитывая среднесрочный, трехлетний порядок составления бюджета и прогноза к нему, а также возрастающую роль долговременных стратегических документов (Программа социально-экономического развития РФ до 2020 года, Концепция демографической политики до 2025 года), обоснование предложений по гендерной политике, требующих изменений в бюджетной политике и плане расходов, носят, как правило, долговременный характер. Однако это не исключает и замечаний по текущей ситуации.

### Практическое продвижение гендерно ориентированного бюджетирования в России

Имея в виду отрицательную позицию власти относительно гендерно ориентированного бюджетирования, для облегчения его внедрения предлагается метод составления **бюджетных социальных матриц по группам населения**. Подобная социальная матрица сейчас разработана для детей. Выбор данного субъекта бюджетирования базируется на общественном согласии о значении будущего поколения для развития страны. **Детский бюджет** включает все затраты государства на детство (образование, здравоохранение, пособия матери и ребенку, социальная политика и социальное обслуживание по текущим статьям и бюджетным программам из бюджета и страховых фондов). Если он показывает, что дети получают из бюджета меньше своей доли в численности населения или она снижается, то тре-

буются меры в их пользу, а это, как известно, и в интересах женщин. К тому же, Детский бюджет, по сути, первая стадия ГОБ, куда для полноты следует добавить еще затраты бюджета на труд и занятость женщин в бюджетных отраслях и ряд направлений предоставляемых им социальных услуг.

### Примерная схема составления ГБ в РФ

**Шаг первый.** Выделение в проекте консолидированного бюджета блока социальных расходов по статьям и программам (образование, здравоохранение, спорт, социальная политика, культура, жилищно-коммунальное хозяйство), а также расходы государственных фондов социального страхования.

**Шаг второй.** Определение гендерно чувствительных позиций в социальных расходах, руководствуясь портфелем гендерных диспропорций (участие женщин в управлении, занятость, безработица, оплата труда, социальное страхование и пенсии, охрана здоровья женщин и детей, поддержка семей с детьми (услуги и льготы, выплаты), социальная помощь бедным).

**Шаг третий.** Анализ прогноза социально-экономического развития на бюджетный период по гендерно чувствительным показателям (индекс цен, число работающих, безработица, реальная заработная плата, реальная пенсия, прожиточный минимум, обеспеченность социальными учреждениями, нормативность населения, продолжительность жизни) – темпы, динамика, сравнения.

**Шаг четвертый.** Изучение законопроектов, сопровождающих бюджет по социальным мероприятиям с гендерными последствиями (индекс потребительских цен и тарифов, минимальная заработная плата, оплата труда бюджетников, пособия на детей, ДОО, пенсионная реформа). Оценка последствий с позиции уровня жизни населения по полу.

**Шаг пятый.** Выделение расходов, адресно получаемых женщинами или в основном женщинами (пособия по материнству и детству, субсидии и льготы семьям с детьми). По комплексным социальным статьям и программам, косвенно имеющих в виду женщин, расчет их доли, исходя из имеющейся статистической и социологической информации



(например, в расходах на финансирование службы занятости доля женщин определяется по статистике показателей регистрируемой безработицы по полу; доля женщин в фонде зарплаты бюджетников – по трудовой статистике по отраслям и занятиям). Если официальной информации нет, используется экспертное мнение специалистов, изучающих ситуацию в данной социально-экономической сфере.

**Шаг шестой.** Аккумуляция всех ранее определенных позиций гендерно ориентированного бюджетирования в едином формуляре модели гендерного бюджета (рисунки 5.2):  
**Шаг седьмой.** Подсчет итога, суммы по всем расходам на женщин. Исчислением отношения итоговой суммы расходов в составленном ГБ ко всем расходам (или доходам) бюджета плюс расходы страховых фондов получаем показатель доли затрат государства на улучшение



положения женщин в анализируемом бюджетном периоде. Для выводов этот процент можно сравнить с долей женщин во всем или в экономически активном населении как нало-

гоплательщиков. При исчислении ГБ в динамике за ряд лет будет наиболее наглядно видно, увеличиваются ли государственные вложения в политику гендерного равенства.

## 5.6. АВСТРИЙСКИЙ ПОДХОД В ОБЛАСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ГЕНДЕРНО ОРИЕНТИРОВАННОМУ БЮДЖЕТИРОВАНИЮ. ПОСТАНОВКА ЦЕЛЕЙ В ОБЛАСТИ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА ПРИ БЮДЖЕТИРОВАНИИ

Этот подход был принят правительством Австрии в рамках внедрения гендерно ориентированного бюджетирования. 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 в описании такой цели включает следующие моменты:

- 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», «затраты» и «выпуск». Например, в области бюджетирования здравоохранения мы сопоставляем зарплату врачей (затраты) и количество работающих врачей (выпуск). Но если мы в качестве цели поставим сокращение смертности от рака простаты, то нам будет недостаточно профинансировать зарплату врачей-онкологов, нам будет важно закупить новое высокотехнологичное оборудование, улучшить доступ населения в отстающих регионах к профилактическим услугам, изучать экологию или образ жизни и пр.

В гендерно ориентированном бюджетировании целевой результат указывает на эффект, прогресс и общественное благо. Этот результат является конкретным и измеряемым. Это не только стремление. В контексте гендерно ориентированного бюджетирования форму-

лирование 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 лицам 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. Профессор Верлоо (Mieke Verloo), например, подчеркивает, что до тех пор, пока ответственные за разработку политики лица не проведут оценку объемов гендерного неравенства на уровне местного населения, невозможно будет поставить реалистичные и значимые цели<sup>43</sup>. Общие национальные цели по снижению гендерного неравенства и обеспечению равных возможностей мужчин и женщин должны дополняться специфическими целями по борьбе с конкретными проблемами гендерного неравенства (вставка 5.2 и таблица 5.1).

Как и все аспекты составления бюджета, определение целей гендерного равенства – 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.

<sup>43</sup> Verloo, M. 2002. *The Development of Gender Mainstreaming as a Political Concept for Europe*. Материал представлен на Конференции по вопросам изучения гендерной проблематики (Лейпциг).

## ВСТАВКА 5.2. 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 гендерной статистической информации для страны и проанализировать их (см. главу 3).
  - b. Проанализировать тренды на более широком географическом пространстве, которые могут быть также актуальны для Вашей страны/региона.
  - c. Провести консультации с департаментом по равным возможностям в рамках соответствующего министерства и с НПО, которые позволят сконцентрироваться на приоритетных для страны/региона 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.

## 5.7. БЕЛЬГИЙСКИЙ ПОДХОД В ОБЛАСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ГЕНДЕРНО ОРИЕНТИРОВАННОМУ БЮДЖЕТИРОВАНИЮ. ВНЕДРЕНИЕ ГОБ ВО ВСЕ БЮДЖЕТНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ

Этот подход предполагает оценку каждого мероприятия бюджета в целях определения возможности обеспечить результат в области гендерного равенства. Он был принят правительством Бельгии в соответствии с законодательством 2007 года по внедрению гендерных подходов и предусматривает последующую интеграцию гендера как категории анализа и контроля всех бюджетных решений. Процедур, 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 и результативности управления государственными финансами. 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 характеристиками 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 и ожидания от государственных услуг.

Первым шагом подхода является определение гендерных приоритетов в зависимости от их значимости. Возникает необходимость выбрать те программы, которые обеспечат наиболее успешный результат в области преодо-

ления неравенства. Правительство Бельгии внедрило классификацию бюджетных статей в соответствии с их значимостью с точки зрения гендерного равенства в рамках выполнения обязательств согласно новому законодательству по гендерно ориентированному бюджетированию. Федеральная государственная служба по бюджету и административному контролю выпускает бюджетный циркуляр, в котором 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.

**Таблица 5.1. Примеры целей и мероприятий в области гендерного равенства**

Цель	Мероприятие
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 для соответствующей демографической группы в рамках национальной системы здравоохранения
Повышение уровня участия женщин в технических и научных исследованиях	Внедрение гендерно чувствительных методов преподавания технических и научных дисциплин в высшей 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	Введение гибких режимов занятости и дистанционных форм занятости

## ВСТАВКА 5.3. «Проект G+» в Андалусии. Определение приоритетных бюджетных программ в зависимости от их значимости

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

Мы рассмотрели два законодательных подхода в области гендерно ориентированного бюджетирования:

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

жет понять, в чем проявляется гендерное неравенство, какие меры необходимо принять, 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.

Поскольку эти подходы отражают совершенно иной уровень возможностей гендерного бюджетирования, обеспеченный законодательством, то мы выделим новый инструмент (в дополнение к базовым 7 инструментам Дайян Элсон), используемый в этих законодательных подходах, – **бюджетный циркуляр**, который может включать в себя многие базовые инструменты, но на иной систематической, комплексной основе. Кроме того, этот инструмент – свидетельство непосредственного включения ГОБ в процедуру бюджетирования.

## 5.8. «ТРИ ЭТАПА ГЕНДЕРНО ОРИЕНТИРОВАННОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ ШЕЙЛЫ КУИНН»

Этот подход важен при использовании любого инструмента, однако наиболее полно он может быть применен при условии законодательного закрепления гендерно ориентированного бюджетирования, то есть при

внедрении гендерного подхода во все стадии бюджетного процесса. Эти три этапа соответствуют полному циклу процессов, необходимых для внедрения гендера в качестве категории анализа и контроля в рамках бюджета.



## Этап 1 – Анализ бюджета с точки зрения гендера 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 (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<sup>44</sup>. 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 человека в программе занятости.

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 их 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 неравенства<sup>45</sup>;

<sup>44</sup> Глоссарий статистических терминов в ОЭСР: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6811>

<sup>45</sup> 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.

- 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 – Переименование 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 не только по выполнению стратегии гендерного равенства, но и в решении многих социально-экономических задач. 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.

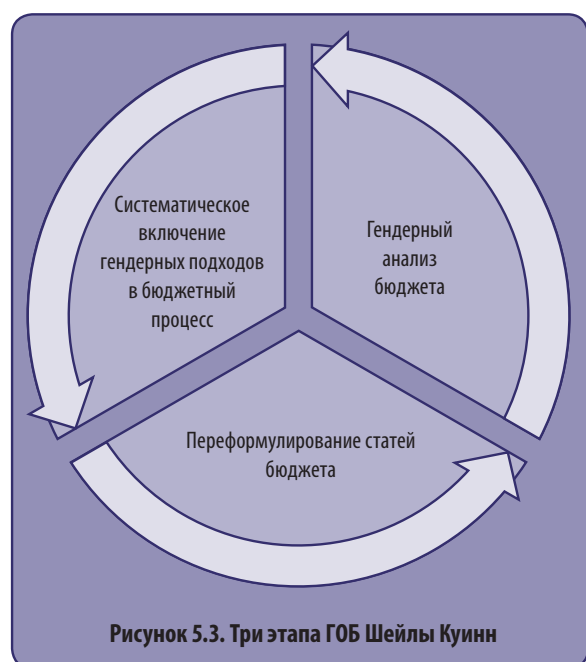
## Этап 3 – Системная работа по включению гендерных элементов во все бюджетные процессы

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

# Гендерная экспертиза и гендерный аудит – начало действия ГОБ; использование полученных ресурсов и достижение поставленных целей – конец действия ГОБ.

ГОБ 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<sup>46</sup>. Во многих инициативах в области гендерно ориентированного

<sup>46</sup> Elson, Diane and Andy Norton. 2002. What's Behind the Budget? Overseas Development Institute, London.



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 гендерно ориентированного 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, систематическое внедрение новых подходов в ежедневные операционные процессы, изменение культуры труда, чтобы данная работа стала осознанной необходимостью.

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 5.3).

Независимо от того, какой подход ГОБ будет взят на вооружение, необходимо сделать его открытым для экспериментов и рассматривать работу с ним как процесс обучения. Гендерная экспертиза и гендерный аудит – начало действия; использование полученных ресурсов и достижение поставленных целей – конец действия.

В процессе важно собрать статистические данные из всех доступных источников (глава 4) и при возможности провести дополнительные обследования, а также выявить, какие информационные пробелы существуют и как их восполнить в кратко- и долгосрочной перспективе. Важнейшим является привлечение гендерной экспертизы. Следует проконсультироваться с экспертами по гендерным вопросам из разных сфер деятельности (глава 4). Полезно создать рабочую группу для координации мероприятий ГОБ во всех министерствах. Эту рабочую группу должен возглавить высокопоставленный чиновник. Примерный план оценки программ/мероприятий предложен в вставке 5.4.

## ВСТАВКА 5.4. План оценки программы/мероприятия для ГОБ

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

1. Определить другие подобные мероприятия в рамках сектора, за который вы отвечаете, и рассчитать затраты на одного бенефициара по этим мероприятиям. Существует ли разница в среднем объеме затрат по мероприятиям?
2. Изучить, каков состав целевой группы по полу для этих мероприятий? Каков состав группы бенефициаров по полу для этих мероприятий?
3. Исследовать мнения бенефициаров мероприятий, 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.

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

- 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.)
- Если существуют препятствия, как их можно сократить? Потребуется ли вмешательство других государственных департаментов для сокращения гендерных препятствий?
- 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 (или росту) гендерного неравенства, или не влияет на него?
- Если мероприятие не способствовало сокращению гендерного неравенства, каким образом можно его усовершенствовать? Изменить мероприятие, или изменить организацию мероприятия, или перераспределить расходы?
- По итогам документирования результатов анализа (ситуационный анализ, стратегические цели и индикаторы, описание мер, планируемые затраты) должны быть проинформированы ответственные за мероприятие лица в административной структуре.

Источник: адаптировано по материалам 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.

## 5.9. ОСНОВНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ГОБ: ДОСТОИНСТВА И ОГРАНИЧЕНИЯ

Итак, мы можем выделить 8 современных инструментов гендерно ориентированного бюджетирования (рисунок 5.4).

В заключение кратко охарактеризуем все описанные подходы гендерно ориентированного бюджетирования, приведем их основные преимущества и ограничения (таблица 5.2).

Любое действие  
в сфере гендерно  
ориентированного  
бюджетирования –  
шаг вперед.

Итак, не существует стандартной методики или набора инструментов гендерно ориентированного бюджетирования. Этот процесс уже довольно подробно описан теоретически. Однако четкого плана по его внедрению не существует<sup>47</sup>. Важно интегрировать подход, который наилучшим образом будет соответствовать текущим задачам достижения гендерного равенства в конкретной стране, 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. Любое действие в сфере гендерно ориентированного бюджетирования – шаг вперед.

<sup>47</sup> Holovet, Nathalie. Gender Budgeting in Belgium: Findings from a pilot project. European societies: official journal of the European Sociological Association - ISSN 1461-6696 - 9:2(2007), p. 275-300  
<http://hdl.handle.net/10067/639200151162165141>



Рисунок 5.4. Все современные инструменты гендерно ориентированного бюджетирования

**Таблица 5.2. Основное содержание, достоинства и ограничения подходов  
гендерно ориентированного бюджетирования**

ПОДХОД	КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ	ДОСТОИНСТВА	ОГРАНИЧЕНИЯ
Женский бюджетный доклад (Австралия)	Анализ бюджетных расходов	Детальный анализ расходов  Инструмент контроля	Требует дополнительных усилий по внедрению гендерного подхода в стратегическое планирование и бюджетирование
Пять шагов Дебби Бадлендер (ЮАР)	Ситуационный анализ Оценка существующей политики Оценка ресурсов Мониторинг исполнения планов Развитие политики	Тесная связь с социальной политикой  Удобно анализировать конкретную политику или программу	Нуждается в дополнительном макроэкономическом анализе
Методология 4R (Швеция)	Представительство Ресурсы Причины неравенства Осуществление и новые цели	Цикличность,  Инструмент оценки развития  Системность  Удобно анализировать конкретную политику или программу	Нуждается в гендерной экспертизе на этапе детализации и разработки мер  Нуждается в дополнительном макроэкономическом анализе
Российская модель ГОБ	Анализ макроэкономической политики и социальных расходов государства	Анализ экономической политики  Подробный алгоритм  Комплексность	Больше подходит для федерального (консолидированного) или регионально уровня  Необходимо взаимодействие с экспертами по гендерным вопросам, обладающими экономическими знаниями
Австрийский подход в области законодательства по ГОБ	Секторальный/целевой подход в ГОБ: что хотим, почему, что делать, что есть успех	Ясное целеполагание  Внедрение в «тело» бюджета	Требует изменений в бюджетном законодательстве
Бельгийский подход в области законодательства по ГОБ	Систематический гендерный анализ всех бюджетных статей	Все статьи бюджета в анализе  Внедрение в «тело» бюджета	Требует изменений в бюджетном законодательстве  Затратно по расходам времени и человеческим ресурсам
Три этапа ГОБ Шейлы Куинн	Цикл: Гендерный анализ – Переформулирование статей расходов – Стратегическое внедрение гендерных подходов	Цикличность  Стратегический подход	Нужны дополнительные усилия по детализации и конкретизации действий на каждом этапе





# ГЛАВА 6. СОСТАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТА С УЧЕТОМ ГЕНДЕРНОГО ФАКТОРА

В настоящей главе обсуждается реформа бюджета, при проведении которой основное внимание уделяется оценке результативности бюджета и тому, как рост интереса к программно-целевым эффективным бюджетам может от-

крыть возможности для интеграции гендерной проблематики в качестве категории эффективности. В конце мы приведем несколько подробных примеров реформ бюджетов с включением гендерно ориентированного бюджетирования.

## 6.1. МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТА

Для того чтобы вести дальнейший разговор о новых взглядах на бюджетирование, проясним некоторые понятия, связанные с результативностью и эффективностью (вставка 6.1).

### 6.1.1. 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 ценности. Он не предоставляет руководству достаточной свободы действий, необходимой для работы в изменяющихся условиях.

### 6.1.2. Сдвиг ориентации бюджета к акценту на результат

На протяжении последних десятилетий во многих странах-участницах Организации экономического сотрудничества и развития 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 результативности бюджета, а второй – известный как «бюджет, ориентированный на результат» (БОР performance-based budget, PVB/PB) – заклю-

чается в установлении связи между результатами мероприятий по повышению результативности программ и бюджетными ассигнованиями<sup>48</sup>. Другими словами, в первом случае происходит сбор данных о результативности, в то время как во втором случае предпринимается дополнительный шаг по использованию этих данных при принятии бюджетных решений. Данные о результативности бюджета могут помочь лицам, ответственным за принятие решений, выполнить оценку того, каким образом различные программы способствуют достижению целей государственной 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 результат, является методом распределения ресурсов для достижения конкретных поддающихся измерению результатов с учетом целей программы. По мнению некоторых экспертов, ключом к пониманию процесса составления БОР является слово «результат». 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 бюджета. Бюджет, ориентированный на результат, призван в большей мере обеспечить средствами те мероприятия, реализация которых способствует достижению желаемых результатов, и в меньшей мере те мероприятия, которые этому не способствуют<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Aristovnik, Aleksander and Seljak, Janko. 2009. Performance budgeting: selected international experiences and some lessons from Slovenia. MPRA.

<sup>49</sup> Young, Richard D. 2003. Performance-Based Budget Systems – Public Policy & Practice - USC Institute for Public Service and Policy Research.

## ВСТАВКА 6.1. Результативность и эффективность проектов/программ/политики

Когда оценивается проект/программа/политика (далее – проект), выделяют разные виды результатов:

1. *Использованные ресурсы, затраты (inputs)*. В стоимостном выражении описываются затраченные ресурсы на реализацию проекта (материальные, финансовые, трудовые).
2. *Непосредственные результаты (outputs)*. Объем и характер выполненной работы в рамках проекта (например, количество предоставленных социальных услуг, количество получателей услуг, время, затраченное на получение услуги).
3. *Конечные результаты (outcomes)*. Достижение цели проекта, планируемый и/или полученный результат, достигаемый непосредственным потребителем услуги (бенефициарием) и другими представителями целевой группы (например, новые возможности для бенефициария, решение проблем бенефициария, дополнительная польза для членов его/ее семьи).
4. *Конечные эффекты, итоговое воздействие, влияние (impacts)*. Социальные, экономические, экологические, политические эффекты для социальных групп или всего общества, долгосрочные изменения, которые произошли в результате действия проекта.

Выделяют результативность и эффективность проекта. Результативность (*effectiveness*) – это степень достижения цели (то есть оценка того, насколько были выполнены намеченные индикаторы). Эффективность (*efficiency*) – это соотношение результата с затратами на его достижение (рассчитывают изменение того или иного индикатора достижения цели на единицу затрат). Оценка результативности и эффективности будет зависеть от того, как мы определяем результат. Например, мы должны оценивать «техническую»/«бухгалтерскую» эффективность (соотношение непосредственных результатов и затрат *output/input*), а также социально-экономическую эффективность (соотношение конечных результатов и затрат *outcome/input* или соотношение непосредственных и конечных результатов *outcome/output*). Таким образом надо оценивать результативность и эффективность по отношению к конечным результатам проекта (*outcomes*). На конечный результат может влиять не только наш проект, но и внешние эффекты, а мы должны вычлнить именно влияние наших усилий – то есть эффект от вложенных ресурсов в рамках проекта. Тем не менее получить полную и адекватную оценку проекта можно только в случае работы с конечными результатами проекта (и даже с конечными эффектами – *impacts*). Традиционно оценивают также экономичность затрат (*econoty*), стремясь к минимизации затрат.

Это ставит задачу поиска адекватных индикаторов результативности и эффективности проекта (*performance indicators*). Каждый такой индикатор должен быть понятным и однозначно толкующим результат, он должен соотноситься с конкретной задачей/целью, он не должен стимулировать исполнителей проекта к бесполезным или ошибочным действиям в отношении к бенефициарам (например, во что бы то ни стало снизить численность детей в государственных учреждениях). В идеале исполнители проекта должны иметь возможность корректировки индикатора. Таких индикаторов не должно быть много, иначе это ослабляет контроль за проектом, размывает цели (планируемое значение хотя бы нескольких индикаторов из большого списка будут достигнуты с большой вероятностью, что может быть не связано с успехами проекта). К выбору числа индикаторов можно применить «правило пяти пальцев одной руки» – основных индикаторов не должно быть больше 5. В крайнем случае, можно выделить 5 количественных и 5 качественных индикаторов результативности проекта (например, снижение случаев домашнего насилия – количественный индикатор и конечный результат (*outcome*), а принятие закона против домашнего насилия – качественный, среднесрочный индикатор (*output*)).

Для бюджетирования важно понимать, что мы можем делать оценку результативности и эффективности проекта либо на стадии планирования, либо на стадии фактического исполнения/завершения проекта. Надо стремиться к тому, чтобы оценка могла быть включена в процесс бюджетирования на всех стадиях для сравнения ожидаемых и фактических уровней индикаторов.

## ВСТАВКА 6.2. Определение бюджета, ориентированного на результат (БОР)

Согласно широкому определению, БОР – это такой бюджет, который содержит информацию о том, чего достигли или чего ожидают достичь агентства/департаменты за счет использования выделенных средств. Согласно более узкому и строгому определению, БОР – это такой бюджет, в котором отчетливо указана взаимосвязь между каждым изменением в объеме ресурсов и каждым изменением в непосредственных и конечных результатах<sup>50</sup>.

<sup>50</sup> Schick, Allen. 2003. Reflections on an idea whose time has come but whose implementation has not. OECD Journal on Budgeting, Volume 3, No.2.

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 только при представлении информации о результативности в качестве приложения к бюджетной документации<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> Kraan, Dirk-Jan Programme Budgeting in OECD Countries, accessed 24/05/2012 on [siteresources.worldbank.org/.../ProgrammeBudgeting\\_OECD.pdf](http://siteresources.worldbank.org/.../ProgrammeBudgeting_OECD.pdf)

Организация экономического сотрудничества и развития определяет бюджет, ориентированный на результат как форму бюджетирования, позволяющую связать бюджетные ассигнования с измеримыми результатами<sup>52</sup>. Исходя из данного определения, ОЭСР разработана классификация следующих моделей (вставка 6.3).

<sup>52</sup> OECD. Modernising Government: The Way Forward, OECD Publishing, Paris, 2005.

## ВСТАВКА 6.3. Три модели БОР<sup>53</sup>

Тип модели БОР	Характер связи между информацией о результатах и бюджетными ассигнованиями	Плановая или фактическая информация о результатах	Решаемая задача в рамках бюджетного процесса
1. Демонстрационная/аналитическая	Нет связи	Запланированные и/или фактические результаты	Подотчётность и прозрачность
2. Бюджетирование, учитывающее результаты	Слабая, косвенная связь	Запланированные и/или фактические результаты	Планирование и/или подотчётность и прозрачность
3. Бюджетирование, жестко связанное с результатами	Прямая, жесткая связь	Фактические результаты	Распределение бюджетных ресурсов, планирование и подотчётность

Демонстрационная (аналитическая) модель бюджета, ориентированного на результат, названа так потому, что в её рамках информация о результатах включается в состав бюджетных или иных правительственных документов в информационных целях. Эта информация может содержать сведения о запланированных или фактических значениях целевых показателей и включается в бюджетный процесс для того, чтобы повысить подотчётность органов власти и прозрачность бюджета, способствовать диалогу с законодателями и гражданами по поводу направлений и приоритетов политики правительства. В демонстрационной модели отсут-

<sup>53</sup> Performance Budgeting in OECD Countries. OECD, 2007, с.42.

ствуется связь между результатами и бюджетом, в том числе и на стадии финансового планирования и распределения бюджетных ассигнований.

В рамках модели бюджетирования, учитывающего результаты деятельности, финансовые ресурсы получают привязку либо к плановому уровню достижения результатов, либо к фактически полученным результатам – но не напрямую. Непрямая связь означает, что информация о результатах (наравне с иной информацией – о политических приоритетах, фискальных ограничениях, макроэкономических ограничениях) систематически используется для обоснования бюджетных решений. При этом, однако, отсутствует жесткое, однозначное соответствие между результатами (запланированными или фактически полученными) и распределением бюджетных ассигнований, более того, удельный вес полученных результатов существенно уступает такому фактору, как политическая целесообразность.

Третья модель – бюджетирование, жестко связанное с результатами деятельности, базируется на четкой и прямой связи между распределением бюджетных ассигнований и показателями результатов (обычно непосредственных). Структура бюджетных ассигнований и реальное финансирование из бюджета при этом базируется на формуле (или контракте), связывающей уровень финансирования с конкретными значениями индикаторов результативности или показателей выполнения мероприятий (функций, услуг). Эта модель БОР используется только в отдельных секторах экономики немногих стран ОЭСР – например, в высшем образовании, когда уровень финансирования университетов привязывается к выпуску запланированного количества подготовленных магистров.

*Источник: Международный опыт разработки типовой модели описания государственных программ и проектов. Доклад. М.: ФГУ «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации», 2010. С.34–35.*

### 6.1.3. Информация о результативности бюджета

Рост популярности использования информации о результативности бюджета представляет собой долгосрочную, широко распространенную и эволюционирующую тенденцию. В настоящее время

большинство стран-участниц Организации экономического сотрудничества и развития представляют вниманию парламента и общественности свои цели по повышению результативности либо в виде общеправительственных, либо в виде министерских и ведомственных планов повышения результативности. Существует три способа,

## ВСТАВКА 6.4. Виды бюджетной отчетной документации

ОЭСР разработала документ под названием «Передовая практика по обеспечению прозрачности бюджетов», в котором освещаются такие вопросы, как доступность бюджетной информации, особые требования к информации, которая будет содержаться в отчетах, а также основные принципы целостности отчетов и ответственности <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>

- 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.



посредством которых информация о результативности используется в бюджетном процессе:

1. в целевых показателях результативности (сметные расходы указываются в бюджете непосредственно в привязке к целевым показателям, выраженным в виде непосредственных и конечных результатов);
2. в оценке результативности как инструменте развития отраслевой политики;
3. в обзоре расходования средств как инструменте принятия бюджетных решений<sup>54</sup>.

Организация экономического сотрудничества и развития разработала основные принципы и виды бюджетной отчетной документации (вставка 6.4).

<sup>54</sup> OECD. *Modernising Government: The Way Forward*, OECD Publishing, Paris, 2005.

### 6.1.4. Оценка конечных результатов реализации мер политики

Оценка конечных результатов реализации мер политики, выполняемой отраслевыми министерствами или независимыми исследователями является более продвинутым шагом по сравнению с предоставлением информации о результативности, используемой в бюджетных целях. 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 результативность и эффективность 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<sup>55</sup>.

Обзор о среднесрочном и долгосрочном расходование средств выполняется тогда, когда государственным службам не удастся обеспечить выполнение прогнозных конечных результатов или удастся обеспечить их выполнение лишь частично. Кроме того, к этому методу прибежали 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, а также в совершенствовании механизмов оценки программ (вставка 6.5).

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

### 6.1.5. Ликвидация разрыва между процессом разработки мер политики и процессом составления бюджета

Выделим факторы, являющиеся катализаторами реформирования бюджета<sup>56</sup>:

- a) реакция на финансовый кризис;
- b) необходимость снижения объема государственных расходов;
- c) смена политического руководства.

Цели бюджетных реформ в разных странах можно сгруппировать в три категории:

- 1) бюджетные приоритеты по контролю расходов и повышению результативности и эффективности выделения ассигнований;
- 2) внедрение управленческого подхода, ориентированного на конкретные результаты, а также на повышении качества, эффективности и действенности предоставления государственных услуг;
- 3) повышение уровня подотчетности перед политиками и общественностью.

<sup>56</sup> *Performance Budgeting in OECD Countries*, OECD 2007. Paris, France.

## ВСТАВКА 6.5. Составление бюджета, ориентированного на результат, в Великобритании

*Центральным механизмом контроля являлся механизм Соглашений о государственных услугах (СГУ) и соответствующие Соглашения о предоставлении услуг (СПУ), которые определялись Организацией экономического сотрудничества и развития как высокоразвитый целостно-системный подход к составлению бюджета, ориентированного на результат. По замыслу Казначейства Соглашения о государственных услугах содержали приоритеты и стратегические задачи правительства с поддающимися измерению целевыми показателями и конечными результатами. В руководящем указании для государственных ведомств Казначейство постановило, что оценки результативности должны быть релевантными, не подверженными порочным стимулам, приспосабливаемым к мероприятиям, хорошо определенными, своевременными, надежными, поддающимися сравнению и проверке.*

*С момента их внедрения после Стратегического обзора расходов 1998 года механизм Соглашений о государственных услугах был усовершенствован в нескольких измерениях. После обзора расходов за 2004 год количество целевых показателей результативности 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 признаются выполненными или невыполненными.*

К настоящему времени в части реформирования бюджета достигнут определенный прогресс, который позволяет ликвидировать разрыв между процессом разработки мер политики и процессом составления бюджета. Сдвиг в направлении 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, для решения проблем бедности и дискриминации 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, на девочек и мальчиков. После этого результаты необходимо интегрировать в текущие бюджетные процессы. Таким образом, оценка результативности может выполняться не только на основании критерия рационального расходования средств, но и на основании тех критериев, посредством кото-

рых измеряется прогресс на пути к равенству и справедливости<sup>57</sup>.

### 6.1.6. Составление бюджета с учетом гендерного фактора: методология оценки результативности

Инициативы в поддержку обеспечения учета гендерной проблематики при составлении бюджета демонстрируют потенциальную синергию между гендерно чувствительным подходом к составлению бюджета и подходом, ориентированным на результат<sup>58</sup>. 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 благополучия, то необходимый для этого подход заключается в следующем:

- проанализировать ситуацию, в которой находится население;
- определиться с тем, какие приоритеты проистекают из анализа ситуации;

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

<sup>58</sup> Aristovnik, A and Janko Seljak, Performance Budgeting: Selected international experiences and some lessons for Slovenia, University of Ljubljana, Slovenia.

- определиться с тем, какие результаты должны быть достигнуты, и планировать деятельность в соответствии с имеющимися ресурсами.
4. Осуществить «перевод» вышеуказанных действий в среднесрочные расходы и ежегодные бюджетные статьи.
  5. Провести мониторинг результативности бюджетов.
  6. Использовать данные, полученные в результате мониторинга, для повышения результативности с тем, чтобы обеспечить достижение желаемых конечных результатов.

Будучи примером бюджета, ориентированного на результат, 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. Эксперты Фонда капитального развития ООН предлагают шестиступенчатый цикл разработки гендерно чувствительных мер политики<sup>59</sup>:

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).
3. Разработать соответствующие гендерно чувствительные меры политики в соответствии с необходимыми стратегиями улучшения ситуации.

<sup>59</sup> 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.

Среднесрочный прогноз расходов, который является базовым инструментом составления БОР, становится точкой отсчета для «гендерно чувствительного обоснования необходимого уровня государственных расходов и взаимосвязанных приоритетов, а не только для переговоров о различных отраслевых конфигурациях»<sup>60</sup>.

Исходя из соображений прозрачности, эффективности и результативности, все большее количество стран переходит на составление БОР. 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 6.1 сравниваются традиционные бюджеты и БОР по ряду критериев.

<sup>60</sup> Ibid.

**Таблица 6.1. Бюджет с постатейной разбивкой и бюджет, ориентированный на результат**

Традиционный бюджет	Бюджет, ориентированный на результат
Затраты как самоцель	Соотношение между затратами и непосредственными и/или конечными результатами
Изменения затрат в исключительных случаях	Изменения затрат и результатов в ходе действия всей программы
Составление бюджета в отрыве от планирования и управления	Составление бюджета интегрировано с планированием и управлением
Ресурсы в соответствии со сметой	Стоимость программы

Источник: Joyce Philip G. 2003. *Linking Performance and Budgeting: Opportunities in the Federal Budget Process*. IBM Center for The Business of Government, Van Nispen Frans and Johan Posseth. 2009. *Performance Informed Budgeting in Europe: The Ends Justify the Means, Don't They?* EUI Working Paper RSCAS 2009/39

В процессе изучения критериев результативности бюджета в своей работе «Составление бюджета в целях достижения справедливости» Р. Шарп исследует возможность добавления гендерного фактора в качества крите-

рия результативности. В традиционной схеме составления бюджета, ориентированного на результат, существует принцип «трех Е» (в переводе на английский язык: Экономичность, Эффективность, Результативность – Economy,

Efficiency, Effectiveness). Это означает, что затраты оцениваются по критерию экономичности, непосредственные результаты – по критерию их эффективности, а конечные результаты – по критерию результативности (см. вставку 6.1). Р. Шарп полагает, что необходимо добавить четвертый принцип, четвертое «Е» – Равенство (Equity). Правда, его измерение – это вызов, поскольку в настоящее время не существует четкого показателя для измерения данного принципа (в отличие от других. Так, экономичность определяется минимизацией затрат, эффективность – соотношением затрат и непосредственных результатов, результативность – соотношением непосредственных и конечных результатов). Однако возможно двигаться по пути включе-

ния принципа гендерной справедливости в бюджетирование:<sup>61</sup>

- Включить дезагрегированные по полу данные в оценку затрат, непосредственных и конечных результатов;
- Добавить четвертый принцип в оценку политики (к экономичности, эффективности и результативности добавить принцип «Равенства»);
- Подвергать критике бюджет, ориентированный на результат, чтобы задействовать показатели результативности, позволяющие отслеживать прогресс на пути к гендерному равенству.

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

## 6.2. СОСТАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТА С УЧЕТОМ ГЕНДЕРНОГО ФАКТОРА И РЕФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТА: НЕКОТОРЫЕ ПРИМЕРЫ

Данная часть главы посвящена примерам гендерно ориентированного бюджетирования в трех странах. Во всех трех случаях составление бюджета с учетом гендерной проблематики было закреплено на уровне законодательства, которое предписывает использовать гендер как категорию анализа и контроля. В случае Австрии и Южной Кореи ГОБ было внедрено в рамках более широкой реформы бюджета. В случае Бельгии учет гендерных подходов 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.

### 6.2.1. 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. Так, начиная с 2005 года, в каждый раздел федерального бюджета включается глава «О гендерных аспектах бюджета». Кроме того, в стране осуществляет деятельность активная группа гражданского общества, которая способствует внедрению гендерных

подходов в бюджетный процесс, знакомит общество с различными методологиями и публикует результаты гендерного анализа статей бюджета.

Федеральное правительство Австрии ведет работу по внедрению гендерно ориентированного бюджетирования в рамках проведения широкомасштабной реформы бюджета. Преобразования затрагивают все управленческие процессы и бюджетный цикл, в том числе среднесрочную стратегию и годовой бюджет, процесс формирования, исполнения и контроля бюджета. В целом реформа направлена на переход к бюджету, ориентированному на результат (БОР).

Стоит отметить, что данный тип бюджета может быть рамочной основой, обеспечивающей возможность внедрения гендера как категории анализа и контроля в бюджетный процесс. В ходе составления бюджета с учетом гендерных подходов, когда основное внимание уделяется конкретным результатам: обеспечению равенства между женщинами и мужчинами и расширению прав и возможностей женщин, при принятии бюджетных решений необходимо опираться на данные о результативности. В своем наиболее прикладном варианте составление БОР на этапе разработки также зависит от использования результатов оценки результативности.



## Правовая основа

В 2007 году в Австрии были приняты поправки к Конституции и федеральному закону «О бюджете», в которых 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 результативного равенства мужчин и женщин».

В Статье 51 Конституции гендерное равенство закреплено 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, эффективность и честное и справедливое представление финансового положения федерального правительства Австрии. Правительство Австрии рассматривает закрепленную в Конституции цель по обеспечению гендерного равенства неразрывно с признанной концепцией гендерно ориентированного бюджетирования (ГОБ). Таким образом, ГОБ является политическим инструментом реализации австрийской стратегии внедрения гендерных подходов в все основные направления деятельности<sup>62</sup>.

Весь процесс реформирования бюджета состоит из двух этапов. Внедрение гендерно ориен-

<sup>62</sup> Steger, Gerhard, Director General Budget Directorate, Ministry of Finance Austria. October 2010. Workingpaperat Conference in Dubai.

тированного бюджетирования 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 его полноценному осуществлению. Более того, первый правительственный Отчет о реализации стратегии, который является обязательной составляющей частью процесса реформирования, был опубликован в 2009 году и содержал обзор хода реализации всех экспериментальных проектов в сфере гендерного бюджетирования.

## Охват

Сфера действия правового мандата на внедрение практики гендерно ориентированного бюджетирования распространяется на все три уровня правительства Австрии: 1) федеральный, 2) земельный и 3) муниципальный. При этом цели по обеспечению гендерного равенства должны формулироваться в главах бюджета, а также в его основной и подробной частях.

## Методология

Согласно новой структуре, годовой бюджет состоит из трех организационных уровней: главы бюджета, основная (глобальная) часть бюджета, детальная часть бюджета (chapter, global, detail budgets). Для всех уровней необходимо указать конечные результаты, которые должны быть:

- релевантными;
- согласующимися на всех уровнях бюджета;
- понятными;

Таблица 6.2. Фиксация целей в бюджетной документации Австрии

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



- поддающимися аудиту;
- поддающимися сравнению;
- поддающимися проверке.

В таблице 6.2 показано, каким образом цели, в том числе цель по обеспечению гендерного равенства, должны быть документально зафиксированы в бюджетной документации.

Осознавая 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 призывает к использованию в бюджетной документации качественной, достоверной информации.

Включение положения об обеспечении гендерного равенства в Конституцию в качестве бюджетного принципа означает необходимость внедрения гендерных подходов во все уровни бюджета. Это означает, что составление бюджета с учетом гендерной проблематики становится инструментом анализа и контроля в соответствии с аналогичными бюджетными процессами. Это – свидетельство того, что австрийское правительство осуществило серьезный прорыв в деле обеспечения гендерного равенства посредством изменений политических мер, регулирующих вопросы управления финансами.

### **6.2.2. Составление бюджета с учетом гендерного фактора в Бельгии**

#### **Общие сведения**

- 1996 год – законодательство в области реализации ППД
- Антидискриминационное законодательство в соответствии с директивами ЕС
- 2001 год – конференция на высшем уровне по вопросам гендерного бюджетирования
- 2002 год – экспериментальный проект по ГОБ
- 2007 год – закон о КПГР в применении к бюджету

Несмотря на то что многие страны одобрили ППД 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. В 2000 году был инициирован общегосударственный проект, направленный на внедрение гендерных подходов в основные направления деятельности. Главным звеном экспериментального проекта стала рабочая группа по обеспечению учета гендерной проблематики, созданная при Директорате по равным возможностям Министерства труда. В состав рабочей группы вошли ученые, специализирующиеся в области гендерной проблематики и политики. Они и эксперты вели совместную работу с государственными служащими во всех ведомствах федерального правительства с целью разработки отдельных стратегий по внедрению гендерных подходов в деятельность 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 «Применение гендерно ориентированного бюджетирования для совершенствования управления экономикой и финансами». Результатом мероприятия, посвященного необходимости учета гендерной проблематики в бюджетной деятельности для выполнения целевых показателей ППД, стало объявление 2015 года крайним сроком для внедрения ГОБ во всех странах-членах ЕС.

После завершения конференции правительством Бельгии был инициирован экспериментальный проект, направленный на изучение возможностей для внедрения гендерно ориентированного бюджетирования в сферу услуг, предоставляемых федеральным правительством Бельгии. Одногодичный проект стал частью более широкомасштабной инициативы по учету гендерной проблематики в основных направлениях деятельности и состоял из трех фаз:

- 1) обучение,
- 2) проведение исследований с целью разработки соответствующих мер,
- 3) распространение информации.

Данная инициатива осуществлялась в рамках правительства, поэтому, несмотря на широкое участие ученых и экспертов, в ходе ее реали-

зации не наблюдалось взаимодействия с гражданским обществом.

Уже в 2003 году в Сенат Бельгии было представлено предложение о рассмотрении закона, предписывающего внедрение гендерно ориентированного бюджетирования 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 цель – обеспечение учета гендерного равенства на каждом этапе процесса разработки политических мер во всех федеральных органах.

В законе предусмотрено юридическое обязательство по внедрению гендерных подходов в процесс подготовки бюджета. В частности, законом закреплена необходимость составления «гендерной аннотации», в которой должны быть подробно указаны статьи бюджета, соответствующие деятельности по достижению равенства между мужчинами и женщинами.

### Методология

Ответственность за разработку методологии гендерно ориентированного бюджетирования возложена Законом на Институт равенства мужчин и женщин. Ниже представлены отдельные аспекты данной методологии, используемые в Бельгии.

#### **Классификация по признаку актуальности 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 сте-

пенью их важности с точки зрения гендерной проблематики:

- в первую категорию входят те статьи бюджета, которые считаются «незначительными» с точки зрения гендерной проблематики, а также расходы на внутренние функции;
- во вторую категорию входят отдельные мероприятия, способствующие продвижению гендерного равенства;
- 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 воздействия на гендерные группы.

#### **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**

Для каждого поступления второй категории должна быть подготовлена гендерная аннотация. Она представляет собой довольно простую таблицу, в которой ведется учет всех расходов, имеющих целью продвижение равных возможностей. Важно, что в гендерной аннотации в одной таблице должны быть указаны все расходы на продвижение равных возможностей каждого из ведомств. Аннотация является неотъемлемой частью общего бюджета. Она состоит из серии записей в пяти колон-

Таблица 6.3. Гендерная аннотация в бюджете Бельгии

Категория 2: Средства на мероприятия по обеспечению гендерного равенства				
Департамент	Программа	Мероприятие	Размещение средств	Бюджет (в тыс. евро)

ках таблицы, ее формат соответствует стандартному формату бюджета.

Во вторую категорию входят те статьи бюджета, которые связаны с отдельными мероприятиями, способствующими достижению гендерного равенства. Среди них – меры по правовой защите от имевшей место дискриминации либо меры, направленные на устранение ситуаций, связанных с неравенством. Данные меры являются частью стратегии обеспечения гендерного равенства, поэтому они легко поддаются определению.

### **Гендерный анализ**

Статьи третьей категории подлежат процедуре гендерного анализа (известной также как процедура оценки воздействия на гендерные группы). Результаты анализа, который должен основываться на качественных и количественных данных, должны быть обобщены в форме гендерного комментария. Статьи третьей категории имеют гендерное измерение и оказывают разное воздействие на положение мужчин и женщин. Таким образом, они потенциально могут влиять на изменение баланса в сторону гендерного равенства<sup>63</sup>.

Гендерный анализ становится частью обоснования бюджета, необходимой для обоснования всех его статей.

### **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 данную структуру возложена задача по подготовке и распространению инструкций о методах осуществления гендерно ориентированного бюджетирования. Упоминание о ГОБ содержится в рабочем информационном письме данной службы. Кроме того, существует подробный циркуляр о процессах, связанных с его составлением.

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.

<sup>63</sup> Institute for the Equality of Women and Men, 2011. Manual of the application of gender budgeting within the Belgian federal administration.

### **Бюджетные циркуляры**

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

#### **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.

Первое упоминание о ГОБ в циркуляре о подготовке бюджета относится к 2009 году. В нем говорится, что все министерства должны определить программы, в рамках которых будет осуществляться гендерно ориентированное бюджетирование. С тех пор объем информации в данном циркуляре ежегодно увеличивался, и в 2011 году в него было внесено разъяснение правовой основы ГОБ, а также ссылка на новый циркуляр, специально призванный привлечь внимание к данной методологии.

#### **2. Циркуляр о составлении бюджета с учетом гендерного фактора**

Данный циркуляр был впервые издан в 2010 году как часть руководства по подготовке бюджета на 2011 год. Он охватывает широкий круг вопросов, касающихся как политико-правовой основы учета гендерных подходов 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 сферах общественной жизни;
- конкретные положения закона, в том числе мандат на внедрение гендерных подходов во все бюджетные процессы и на создание гендерной аннотации для всех статей бюджета, которые могут способствовать достижению гендерного равенства;
- определение понятий «обеспечение учета гендерной проблематики в основных направлениях деятельности», «составление ГОБ», «измерение воздействия на гендер-

ные группы» 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 гендерного бюджета.

### **Мониторинг и контроль**

Закон 2007 года и разработанная методология создали предпосылки для внедрения гендерных подходов в системы бюджетного контроля. Это означает, что теперь финансовые инспекторы и аудиторский суд законодательно обязаны осуществлять мониторинг соблюдения правовых обязательств в части учета гендерной проблематики при составлении бюджета.

Поскольку гендерные аннотации и гендерные комментарии включены в стандартную бюджетную документацию, они являются объектами пристального внимания парламента и общественности, которые могут осуществлять мониторинг выполнения правительством своих обязательств по внедрению гендерных подходов в бюджетный процесс. При этом чрезвычайно важен факт наличия возможности изменения со временем динамики прогресса.

### **Сбор данных**

В соответствии с Законом каждое министерство должно обеспечивать сбор и управление дезагрегированными по полу данными и в рамках своей компетенции устанавливать гендерные показатели<sup>64</sup>.

Итак, особенностью Бельгии является наличие особого законодательства, содержащего механизмы учета гендерных подходов в бюджетном процессе и способов поддержки и мониторинга данного учета 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 инициа-

тив 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 данной задаче и основой для информационно-пропагандистской деятельности, что способствует повышению его 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, осуществить подготовку соответствующих кадров и создать механизмы взаимодействия и координации. Пройдет еще какое-то время, прежде чем мы сможем оценить данный процесс на предмет качества 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. Заметим, что в развивающихся странах, где доступ к участию в парламентских и административно-консультативных форумах может находиться на более низком уровне, особое значение приобретает привлечение к деятельности женских НПО.

Когда в бюджетной документации Бельгии станут очевидными результаты анализа практики гендерно ориентированного бюджетирования, откроются возможности для их изучения, появится возможность провести оценку методологии и при необходимости выступить за принятие мер по ее совершенствованию.

<sup>64</sup> Institute for the Equality of Women and Men, 2011. Manual of the application of gender budgeting within the Belgian federal administration.



Существует вероятность того, что в ответ на усилия правительства гражданское общество займет активную позицию в области практики ГОБ, оценки ее эффективности в части продвижения гендерного равенства и лоббирования роли гражданского общества в политике гендерного равенства, проводимой государством.

### 6.2.3. Составление бюджета с учетом гендерного фактора в Южной Корее

#### Общие сведения

После Второй мировой войны Южная Корея демонстрировала высокие темпы экономического роста и регулярно реформировала бюджетный процесс. Самый последний раунд реформ состоит из четырех основных элементов:

- 1) внедрение в практику прогноза среднесрочных расходов;
- 2) переход от практики составления бюджета по принципу «снизу-вверх» к практике составления бюджета по принципу «сверху-вниз»;
- 3) составление бюджета, ориентированного на результат;
- 4) переход к цифровым технологиям в системе бухгалтерского учета бюджетных расходов.

Южная 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, основанного на результате, была внедрена в 2003 году, и Министерство планирования и бюджета все еще находится в процессе определения показателей результативности.

ППД стимулировала Южную Корею принять в 1995 году Рамочный акт о развитии женщин, в котором указано, что целью политики по обеспечению прав женщин является:

- а) продвижение равенства мужчин и женщин,
- б) расширение масштабов участия женщин в жизни общества,
- 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 Национального плана развития женщин: реализация первого этапа плана осуществлялась с 1997 по 2002 годы, в рамках второго этапа с 2003 по 2007 годы была введена система анализа гендерного воздействия (оценка воздействия на гендерные группы).

В 2001 году НПО «WomenLink» провела гендерный анализ семи местных бюджетов правительства. Когда деятельность «WomenLink» привлекла значительный интерес, организация начала лоббировать внедрение гендерно ориентированного бюджетирования. В 2001 году женщины, работающие в парламенте, подняли данный вопрос, и Женская фракция Национального собрания Южной Кореи приняла резолюцию, призывающую к осуществлению гендерно ориентированного бюджетирования.

#### Правовой мандат

Правовой мандат, требующий составления гендерных бюджетов содержится в Законе о финансах 2006 года. В общей сложности четыре статьи регулируют ГОБ:

- Статья 16 гласит, что правительство должно проводить оценку воздействия государственных расходов на положение женщин и мужчин, а результаты должны быть отражены в национальном бюджете;
- В Статье 26 содержится указание отраслевым министерствам о подготовке доклада об осуществлении гендерно ориентированного бюджетирования;
- В Статье 34 указывается, что доклад об осуществлении 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 устанавливает, что с 2010 года министерства должны начать подготовку докладов об осуществлении ГОБ, а, начиная с 2011 года, Министерству планирования и бюджета надлежит готовить доклад о доходной части ГОБ.



## Методология

Задача по проведению исследований и определению оптимальных для корейских условий инструментов и методологии была возложена на Южнокорейский институт развития женщин (ЮКИРЖ, KWDI). Инструмент для подготовки доклада о ГОБ 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 фискальной реформы. Это означало необходимость изыскания способа для включения гендерных факторов в среднесрочные рамки расходов (в формат программного формирования бюджета) и поиска схемы управления результативностью.

ЮКИРЖ инициировал широкомасштабный, динамичный процесс создания и генерирования 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 ориентированного бюджетирования. В данный процесс были вовлечены чиновники из министерств и ведомств, ученые, журналисты и группы гражданского общества, а также интернет-сайт *Gender Budget Net*, предназначенный 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 об осуществлении гендерно ориентированного бюджетирования.

### **Доклад о гендерно ориентированном бюджете**

Основное внимание в работе ЮКИРЖ уделялось формату этого доклада. Институт изучил, каким образом данный инструмент применяется в других странах, таких как Швеция, Франция, Бельгия и Испания (Андалусия). Главная сложность заключалась в том, чтобы решить вопрос о включении в ГОБ различных

видов бюджетной деятельности, направленных на улучшение положения женщин, продвижение гендерного равенства или традиционных инициатив.

Доклад об осуществлении гендерного бюджетирования состоит из двух частей. Первая касается деятельности министерства и, в частности, целей министерства в области обеспечения гендерного равенства, а также положения дел в сфере составления ГОБ. Вторая часть представляет собой таблицу, в которой указаны бюджетные мероприятия и проведен их анализ.

### **Классификация мероприятий**

В конечном итоге было решено принять следующую классификацию:

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

### **Первая категория мероприятий**

В отношении мероприятий первой категории применяется следующий подход:

- калькуляция суммарной стоимости данных проектов;
- калькуляция стоимости данных проектов в процентном выражении от общей стоимости всех проектов;
- определение приоритетов в рамках данных проектов и их оценка на предмет выполнения целевых показателей;
- учет потребностей целевых групп в рамках оценки выполнения целевых показателей;
- рекомендация о внесении корректировок в бюджет с целью обеспечения более полного выполнения целевых показателей проектов;
- (возможно) рекомендация о целесообразности новых проектов.

### **Вторая категория мероприятий**

В части традиционной бюджетной деятельности руководящими указаниями по разработке доклада об осуществлении ГОБ установлены:

- разукрупненная по гендерному признаку разбивка бенефициаров;

- анализ гендерного разрыва среди бенефициаров;
- определение гендерного равенства как цели;
- внесение всех результатов анализа в разрабатываемый бюджет.

### **Эксперимент 2009 года по составлению гендерного бюджета**

В соответствии с третьим этапом Национального плана действий по обеспечению гендерного равенства в рамках рассмотрения первой категории мероприятий принял участие пятьдесят один проект. Для участия в экспериментальной программе Министерством гендерного равенства был также осуществлен отбор шестидесяти семи традиционных проектов. Пятьдесят пять из них представили свой бюджет, однако только в сорока пяти случаях был представлен доклад о гендерно ориентированном бюджетировании.

### **Управление и координация**

Задача по управлению законодательно возложена на Министерство планирования и бюджета. Одновременно Министерство гендерного равенства также взяло на себя ряд задач по отбору целевых проектов, выработке руководящих указаний и форматов предоставления помощи ведомственным министерствам по результатам проведения обзора докладов о гендерно ориентированном бюджетировании, которые готовит каждое министерство.

Усилиями обоих министерств сформирована Рабочая группа по составлению ГОБ. Ее сопредседателями являются руководители департамента социального бюджета Министерства планирования и финансов и директор по вопросам политики в отношении положения женщин из Министерства гендерного равенства. Рабочая группа состоит из глав отделов ряда министерств, а также исследователей ЮКИРЖ, Южнокорейского института содействия и образования в области гендерного равенства (организации по обучению государственных служащих вопросам гендерного равенства), Южнокорейского института развития и Южнокорейского института государственных финансов.

Итак, южнокорейская практика гендерно ориентированного бюджетирования нахо-

дится на раннем этапе развития, давать ей оценку пока еще преждевременно. Выскажем несколько опасений:

1) 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.

2) Доклады о ГОБ не включены в ту часть бюджетной документации, которая обсуждается в Национальном собрании. Это может означать ограничение возможностей для изучения и обсуждения данных вопросов парламентом и общественностью.

3) Из восьми тысяч бюджетных мероприятий, из которых состоит весь бюджет, в первом раунде только сто двадцать восемь были проанализированы на предмет учета гендерной проблематики. Правда, в будущем общее количество статей бюджета планируется значительно сократить.

4) Новая цифровая система бухгалтерии (*Dbrain*) неспособна вести учет мелких бюджетных статей. А проекты по обеспечению гендерного равенства, которые предусмотрены третьим этапом Национального плана, как правило, являются проектами с малой денежной стоимостью. Данные проекты учитываются в 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.

В заключение приведем список стран (регионов), которые в настоящее время вместе с национальным бюджетом должны предоставлять доклад об осуществлении гендерно ориентированного бюджетирования. Это – Франция, Швеция, Норвегия, Австралия, Германия (Берлин), Бельгия, Австрия, Испания (Андалусия), Филиппины, Индия, Малайзия, Марокко, Непал, Пакистан.

# ГЛАВА 7. ГЕНДЕРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ НА РАЗНЫХ УРОВНЯХ

В данной главе будут рассмотрены разные уровни организации бюджета. Мы также проанализируем реализованные в их рамках инициативы и возможности, которые они предлагают.

В 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**.

Как правило, государственный бюджет является основным планом государства на год, и приобретает силу закона после его утверждения на правительственном уровне. Именно государственный бюджет является главным средством перераспределения всех государственных доходов, в том числе между различными отраслями и регионами страны. Другими словами, мы связываем работу в сфере 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 (какие именно решения принимаются, кем и в какой форме) был открытым и прозрачным, должным образом согласованным и задокументированным.

И на этапе формулирования, и на этапе исполнения бюджета существуют возможности для внедрения практики ГОБ. В бюджетном процессе принимают участие различные субъекты с разной степенью влияния и властных полномочий, чьи предпочтения отражаются в бюджетных решениях. На их мнение могут оказывать влияние альтернативные решения, что справедливо и для исполнительной власти, и для законодательных органов, и для администрации; которые также могут оказывать друг на друга влияние. Помимо этого, целый ряд субъектов гражданского общества – социальных партнеров, научно-исследовательские центры, НПО (в том числе те, которые занимаются вопросами гендерного равенства), ученых – могут оказывать влияние на разных этапах формулирования и исполнения бюджета.

## 7.1. УРОВЕНЬ ЦЕНТРАЛЬНОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА: УЧАСТНИКИ ПРОЦЕССА БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Рассмотрим всех участников принятия решений по бюджету на уровне центрального правительства (рисунки 7.1).

### 7.1.1. Исполнительная власть

На этом уровне принимаются крайне важные политические 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

Возможности для обеспечения гендерного равенства есть и на этапе формулирования, и на этапе исполнения бюджета.



прогнозов по государственным доходам, расходам, общему балансу, финансированию и государственному долгу. В самом начале этой работы прогнозами и аналитикой занимается ограниченная группа экспертов. 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 отраслевых министров они оказывают влияние на общую конфигурацию бюджета, однако степень их влияния будет зависеть от состояния макроэкономических и других вопросов.

Премьер-министр принимает непосредственное участие в принятии наиболее важных решений, но эта практика будет отличаться в зависимости от страны.

Роль отраслевых министров в формулировании бюджета заключается в подготовке предложений в соответствии с «потолком» (максимально 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.

### 7.1.2. 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. С этой целью ему предоставляется возможность обсудить его содержание, 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. Парламентские дебаты способствуют пониманию бюджетных вопросов широкой общественностью.

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 находятся в зоне их интересов.

У парламента есть две основные возможности, когда он может потребовать от правительства отчет относительно общей ориентированности бюджета и результативности его исполнения:

## ВСТАВКА 7.1. Некоторые важные вопросы для понимания бюджетного процесса

Как распределяются полномочия в отношении бюджетирования между исполнительной и законодательной ветвями власти	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>законодательная власть</u> вносит предложения по расходам, имеет полномочия вносить поправки, проводит одно голосование – общее голосование по расходам</li> <li>• <u>исполнительная власть</u> имеет полномочия ограничивать расходы ниже норм ассигнований</li> </ul>
Как распределены полномочия в отношении бюджетирования в рамках исполнительной власти	<ul style="list-style-type: none"> <li>• число задействованных ведомств; кто и что делает</li> <li>• программа проведения переговоров по бюджету; как она определяется</li> <li>• структура переговоров; кто обладает правом вето?</li> </ul>
Каковы источники финансирования	<ul style="list-style-type: none"> <li>• счета доходов</li> <li>• заемные средства</li> <li>• внебюджетные механизмы</li> <li>• многосоставные фонды</li> <li>• фонды на непредвиденные расходы</li> </ul>
Есть ли максимально предельные значения, установленные законодательно, в отношении:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• специальные фонды</li> <li>• расходов</li> <li>• дефицита</li> <li>• заемных средств</li> <li>• переноса неизрасходованных средств на следующий год</li> </ul>
Каковы целевые назначения	<ul style="list-style-type: none"> <li>• специальные или залоговые фонды,</li> <li>• конституционные или правовые обязательства по конкретным государственным услугам (образование, здравоохранение)</li> </ul>

- 1) Предварительная проверка включает анализ предложений по доходам и расходам, внесенных 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 вопросу обеспечения финансовой ответственности варьируются в зависимости от баланса между этими двумя видами проверок. В одних странах законодательные органы играют значимую роль в пред-

варительной проверке представленного бюджета и не придают большого значения ретроспективной проверке. Парламенты отдельных стран, которые не имеют полномочий вносить изменения в бюджет, могут обратиться в Комитет по контролю над расходованием государственных средств с запросом о проведении ретроспективной оценки государственных расходов.

Некоторые аспекты взаимодействия исполнительной и законодательной власти в процессе бюджетирования представлены во вставке 7.1.

### 7.1.3. Гражданское общество

В Европе движущей силой в сфере ГОБ выступает гражданское общество. Согласно одной из теорий, идея гендерного бюджетирования



зародилась в мире в результате практической реализации политических мероприятий феминистского движения<sup>65</sup>. В своей деятельности, 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 может служить основой для проведения анализа, результаты которого могут обеспечить реальные изменения. Выступая в качестве связующего звена между принимаемыми политическими решениями и распределением средств, гендерное бюджетирование, которое предусматривает отслеживание освоения денежных средств, может выявить слабые места политики по достижению гендерного равенства в тех случаях, когда она не обеспечена необходимыми ресурсами.

В различных инициативах в сфере гендерного бюджетирования, осуществляемых в мире, наиболее эффективной и влиятельной работа 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

<sup>65</sup> Sharp, R and Broomhill, R (1990) Women and Government Budgets', Australian Journal of Social Issues, Vol 25, No 1.

В ходе регулярной работы по распределению средств необходимо обеспечить более высокую степень прозрачности.

гражданского общества «вне» администрации способствовала активизации работы «внутри» государственных структур, и при этом они сохраняли свой независимый статус в качестве наблюдателей и критиков. Опыт свидетельствует о том, что для осуществления серьезных изменений в бюджетных ассигнованиях необходимо политическое давление вне правительства в целях активизации работы, проводимой внутри правительства.

Значительную роль как в качестве членов групп гражданского общества, так и в качестве индивидуальных экспертов сыграли ученые. 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 гендерному бюджетированию проводится среди государственных органов, ученые принимают участие в качестве экспертов-консультантов для выполнения анализа и содействия при интерпретации полученных результатов.

Рассматривая вопросы развития и расширения практики ГОБ в перспективе, исследователи, практики и активисты гражданского общества признают необходимость более глубокого понимания процесса формулирования национальных бюджетов для обеспечения более эффективного взаимодействия с лицами, отвечающими 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 деятельности по оказанию влияния на эти решения, чтобы обеспечить более эффек-

тивное продвижение гендерного равенства. Однако в ходе регулярной работы по распределению средств необходимо обеспечить более высокую степень прозрачности. Государственные служащие могут получить большую пользу от гендерной экспертизы, которой располагает гражданское общество, и при этом равноценно полезным для всех будет более тесное взаимодействие между гражданским обществом и государственными служащими, которое будет содействовать внедрению практики гендерно ориентированного бюджетирования.

**Функции гражданского общества** многочисленны:

- информирование об основных принципах ГОБ;
- демонстрирование аналитических инструментов;
- осуществление инициатив по общественному просвещению;
- осуществление лоббирования по отдельным конкретным аспектам бюджета;
- проведение работы по расчету расходов;
- оказание услуг по обучению и консультированию госслужащих;

- разработка инструментария 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 него какого-либо существенное влияние. Поэтому в большинстве случаев они с энтузиазмом изучают возможные способы влияния на ситуацию для обсуждения 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 представлены в таблице 7. 1.

**Таблица 7.1. Основные шаги подготовки бюджета**

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

Ассигнование общих расходов по отраслевым министерствам.

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

Представление отраслевыми 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 на двустороннем или коллективном министерском уровне, в результате которых стороны должны прийти к соглашению.

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

## 7.2. МЕРОПРИЯТИЯ ПО ГЕНДЕРНЫМ БЮДЖЕТАМ НА УРОВНЕ ЦЕНТРАЛЬНОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

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

Возможные мероприятия по инициированию и поддержке гендерного бюджетирования на этом уровне включают (рисунок 7.2):

- 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.

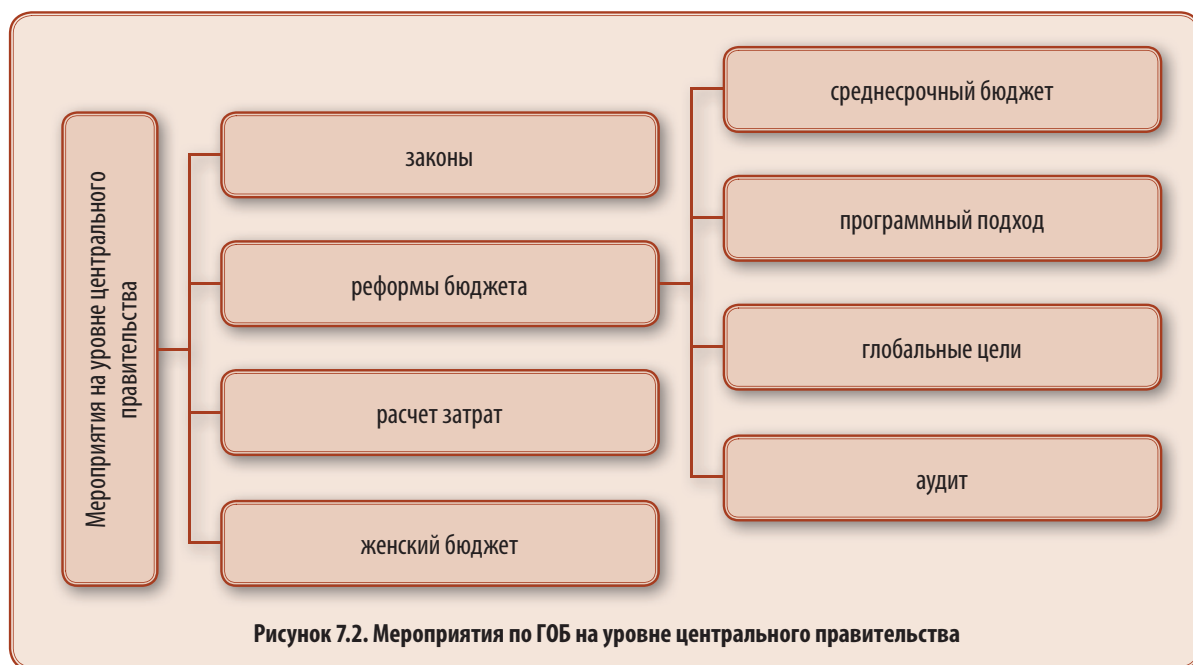


Рисунок 7.2. Мероприятия по ГОБ на уровне центрального правительства

### 7.2.1. Принятие законодательной базы о гендерном бюджетировании

Правительства ряда стран участвуют в разработке и принятии законодательной базы в сфере гендерного бюджетирования. В Австрии и Бельгии практика ГОБ была внедрена в стандартные операции и механизмы контроля, используемые в бюджетном процессе. В других государствах законодательные и нормативные акты принимались в отношении отдельных аспектов рабо-

ты по учету гендерных подходов. Так, 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 ряде стран 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 возможность его эффективной последующей реализации будет зависеть от специфики законодательства, а именно:

- наличия и специфики элементов операционной основы, определяющей надзорные обязанности и аспекты, связанные с ответственностью, мониторингом и аудитами;
- детализации конкретной методологии;
- деятельности систем сбора и управлениями данными, приведенными в соответствие с практикой внедрения гендерных подходов;
- проведения скрупулезной проверки мер по сбору государственных доходов на предмет учета гендерного распределения;

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

### 7.2.2. 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 результат. По мере модернизации систем и процессов и интегрирования новых массивов данных в новые модели появляются возможности для внедрения гендерных подходов и учета ген-

## ВСТАВКА 7.2. Законодательные инициативы в Испании: гендерный бюджет и гендерная статистика

*Несмотря на существование определенной законодательной базы по ГОБ в Испании, она еще недостаточно развита. Статья 15 Конституционного акта (март 2007 года), 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 2007 года), содержащем правила подготовки государственного бюджета на 2008 год, 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 законодательные нормы сформулированы в приказе по утверждению «Плана достижения гендерного равенства» (Приказ АРУ/526/2005) Совета министров от марта 2005 года. Документ предусматривает 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.*

дерных факторов. Например, в Австрии и Южной Корее гендерное бюджетирование было внедрено параллельно с реализацией более широкомасштабных мер по реформированию бюджетной сферы (см. главу 6).

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 контексте осуществления новой реформы государственного управления и внедрения новой системы муниципального бухгалтерского учета. С самого начала неукоснительно выполняется обязательство по включению гендерно ориентированного бюджетирования в данный процесс, для того чтобы оно стало 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 тематических областях.

### 7.2.3. 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 что 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 борьбу с семейно-бытовым насилием, предоставление мужчинам возможностей пользоваться медицинскими услугами для выявления наличия онкологических заболева-

ний, на обеспечение доступного образования для всех, то во всех этих случаях при расчете затрат потребуется значительно больше информации и сведений. В контексте деятельности в интересах развития в качестве примера можно привести расчет затрат на достижение Целей развития тысячелетия (ЦРТ) и предоставление услуг лицам, находящимся в группах риска в связи с распространением ВИЧ/СПИДа, а также удовлетворение насущных потребностей и нужд перемещенных групп населения.

В Европе расчеты затрат проводились группами гражданского общества, а результаты использовались в качестве инструментов адвокативной деятельности. Часто расчет затрат предоставляет основу для традиционного способа реагирования на бюджет со стороны 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 максимально широкий круг экспертов, чтобы обеспечить достоверность полученной информации при работе с государственными структурами.

### 7.2.4. «Женские» бюджеты

На протяжении 1980-х и 1990-х годов в Австралии на разных уровнях государственной власти готовились «женские» бюджеты, которые 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 положение 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 построить работу таким образом, чтобы обеспечить учет гендерных факторов в рамках всей системы.



Привлечение подведомственных структур к работе по оценке воздействия бюджета позволяет получить более точную картину относительно достигнутых результатов, а также содействует расширению практики участия в работе соответствующих структур.

В докладах о прогрессе в выполнении задач, поставленных в Пекинской платформе действий, регулярно перечисляются все мероприятия, осуществляемые правительством в интересах женщин. Определение источника финансирования мероприятий также полезно

для выявления того, насколько гарантированным и постоянным является такое финансирование. Например, в Европе многие программы, нацеленные на улучшение положения женщин, финансируются из средств ЕС, предоставление которых может быть ограничено временными рамками.

Цель работы должна заключаться в ежегодном повышении качества анализа, что подразумевает получение отзывов от бенефициаров и проведение анализа независимыми экспертами и активистами идеи равенства.

## 7.3. ГЕНДЕРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ НА УРОВНЕ ОТРАСЛИ/ДЕПАРТАМЕНТА

### 7.3.1. Работа по внедрению гендерных подходов

Именно на данном уровне будет осуществляться большая часть деятельности по внедрению ГОБ. Это важнейшее связующее звено всей работы, именно здесь можно оказывать влияние на решения по годовому бюджету, которые принимаются Министерством финансов. Государственные структуры осуществляют надзор за деятельностью подведомственных структур и имеют возможность инициировать, оказывать поддержку и координировать работу в сфере гендерного бюджетирования в рамках своих полномочий на освоение выделенных средств.

Основная часть работы осуществляется на программном уровне или на уровне региональных органов власти, часто в рамках учреждений, подведомственных министерствам. Результаты и выводы по итогам данных пилотных инициатив необходимо передавать вверх по инстанции в целях осуществления изменений на системном уровне. Если государственные структуры не обладают необходимым потенциалом для работы на основе полученных результатов, если нет действующей системы ГОБ на центральном уровне и если они не могут обеспечить поддержку нижестоящих структур, то существует риск, что деятельность в сфере ГОБ не пойдет дальше выработки программных подходов.

Если есть необходимость обеспечить устойчивость и непрерывность проекта, то работа на данном уровне должна быть сосредоточена на изменениях в организационном развитии с точки зрения актуализации гендерной проблематики в работе министерств и ведомств. Это означает практическое изучение действующих

на национальном уровне систем и процессов, ролей и обязанностей, существующих проблем и задач в сфере обеспечения гендерного равенства, а также формирование теоретической базы по гендерной проблематике, проведение исследований и развитие инфраструктуры, необходимой для внедрения гендерно ориентированного бюджетирования.

### 7.3.2. Гендерный аудит

Для начала целесообразно сделать оценку степени готовности персонала и действующих систем к принятию и внедрению гендерной проблематики. Внутриведомственный гендерный аудит позволит определить направления работы, а также повысить общий уровень информированности сотрудников по гендерным вопросам (вставка 7.3). 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 подведомственных структур?
- Какие механизмы действуют для обеспечения соответствия национальной политики по гендерному равенству поставленным задачам?

### **ВСТАВКА 7.3. Сетевой подход, используемый в Сиене (Италия) в рамках гендерного аудита**

*Это одна из первых работ по гендерным аудитам (термин «гендерный аудит» используется в Италии, когда речь идет о ГОБ) в Европе с участием небольших административно-территориальных образований. В ней приняли участие восемь коммун (коммуна – наименьшая административно-территориальная единица в Италии).*

*Данная инициатива была «внутренней» инициативой правительства, гражданское общество не принимало в ней участия, руководили работой три ученых-эксперта.*

*Методология включала:*

- 1. разработку 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 коммун в рамках данной работы было попыткой решить отдельные проблемы, возникшие в ходе реализации предыдущих проектов в рамках гендерного аудита. Руководимая экспертами рабочая группа, в состав которой вошло по одному представителю от каждой коммуны, организовала и провела пять совещаний. Каждое совещание было посвящено определенной теме. В качестве основных эксперты предложили сочетание профессиональных и семейных обязанностей (по вопросам обеспечения ухода за детьми и по обеспечению ухода за престарелыми) и две темы по расширению прав и возможностей женщин. Руководители административных округов добавили тему иммиграции.*

*Сессии оказались очень полезными для повышения уровня информированности и формирования базы знаний по гендерным вопросам. Также на каждом совещании участников просили заполнить анкеты, позволяющие получить количественные и качественные сведения о местных услугах, с просьбой вернуть анкеты на следующем совещании. Наиболее важной частью работы было проведение сравнительного анализа на основе информации, полученной от всех коммун. Ключевым аспектом было определение потенциала для разработки базового показателя измерения эффективности деятельности местных органов власти. Эксперты отметили необходимость реализации других проектов для изучения национального или международного базового показателя, хотя значение и важность местного показателя намного выше. Например, отслеживание тенденции изменения процентного показателя детей, получивших место в яслях в коммунах, 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 одной коммуне оказывается услуга, которая не предоставляется в другой, то в таком случае необходимо получить объяснение по данному факту, что предполагает более высокую степень прозрачности в мотивировке выбора, который делается администрацией. В экспертных материалах по теме иммиграции использовались результаты самых последних исследований, согласно которым, женщины-иммигранты делятся на две категории и, следовательно, имеют разные потребности. Для одной группы основная потребность заключалась в необходимости интегрироваться в принимающее сообщество, 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) некоторые данные релевантны только на местном уровне; б) национальные статистические данные не содержат сведений на микроуровне; в) качество региональных данных сильно варьируется.*

### 7.3.3. Обеспечение соответствия между проводимой политикой и расходами

В ходе аудита целесообразно изучить отношения между решениями, связанными с бюджетом, и решениями, связанными с политикой. В данной публикации уже говорилось, что гендерно ориентированное бюджетирование нередко воспринимается как способ ликвидиро-

вать 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.

## 7.4. ГЕНДЕРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ НА УРОВНЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Стратегия правительств в сфере децентрализации существенно варьируется в разных странах мира. Вид и степень полномочий, переданных властям регионального и местного уровней, особенно в области фискальной политики, будут влиять на возможность внедрения гендерного бюджетирования. В сфере реформирования государственных финансов, децентрализация воспринимается как возможность для обеспечения более высокой степени прозрачности, а также потенциала для обеспечения непосредственного участия на местном уровне. Региональные и местные органы власти получают возможность более эффективного реагирования, 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 реали-

зации ряда инициатив удалось сформировать значительную базу знаний, которая заслуживает сравнительного исследования и 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](http://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 в сфере гендерного бюджетирования.

В Италии, где еще не были осуществлены инициативы на национальном уровне, действует сеть, объединяющая 12 провинций и 9 муниципалитетов (данные по состоянию на 2006 год) для обмена знаниями и опытом и содействия распространению данной технологии.

## 7.5. ГЕНДЕРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ НА ПРОГРАММНОМ УРОВНЕ

Именно на этом уровне, когда в центре внимания стоят вопросы ассигнования средств на определенную программу, проще всего выполнить анализ с учетом гендерных факторов. При планировании программы следует задокументировать характеристики целевой группы, а также базовые характеристики получателей услуг/льгот/пособий в рамках программы. Однако отсутствие данных с разбивкой по полу может сделать невозможным проведение анализа эффективности распре-

деления общественных благ. Например, в ходе работы по одной из схем поддержки малых предприятий было невозможно определить число компаний, возглавляемых женщинами или 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 про-

цедур сбора данных с разбивкой по полу для всех будущих проектов.

Очень часто гендерный анализ на программном уровне акцентируется на присутствии гендерных задач в программе и оценке степени выполнения этих задач. Однако для осуществления этой работы необходимо иметь как можно больше информации о целевой группе. Например, если программа направлена на улучшение положения безработной молодежи и реализуется на местном уровне, то требуется составить демографический профиль «молодого безработного» для каждого района реализации программы. Помимо данных о половой принадлежности, возрастной категории и уровне образования, на дополнительные потенциальные препятствия для доступа к программе, которые нужно будет устранять, может указать информация об инвалидности, этнической принадлежности и языке, на котором он говорит.

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, то есть выбираются те, которые обладают наибольшим потенциалом для улучшения ситуации по обеспечению гендерного равенства. 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 в случае, если данные программы содержат гендерный компонент. 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 сотрудники, ответственные за реализацию программ, действовали сообща при разработке модели разделения ответственности за выполнение задач по до-

стижению 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 программы бенефициарями (непосредственными получателями услуг/льгот/пособий и пр.), равно как и консультации с расширенной целевой группой. Постоянная работа по обновлению профиля целевых социополовых групп с акцентом на их специфические потребности, позволит более точно формулировать цели и задачи.

На сегодняшний день основной объем работы в сфере гендерного бюджетирования выполняется через **пилотные проекты**. В одних случаях их инициаторами выступают группы гражданского общества, в других ситуациях эту роль играют государственные учреждения. При этом последние инициативы часто начинались с подачи гражданского общества. Наиболее характерной общей чертой данной работы является проведение гендерного анализа расходов.

Пилотная инициатива по ГОБ обеспечивает возможности для изучения возможностей внедрения гендерных подходов. Это особенно важно для руководителей, которые либо не считают, что гендерные вопросы составляют проблему именно в их сфере деятельности, либо придерживаются мнения, что воздействие в результате бюджетирования, носит гендерно-нейтральный характер. Поэтому пилотные проекты играют весомую роль в повышении уровня информированности о проблеме, способствуют пересмотру сделанных допущений и предположений, что, в свою очередь, является важным отправным моментом для внедрения гендерных подходов.

Объем работы, качество анализа, степень изученности вопроса и полное завершение инициативы зависят от уровня политической приверженности и объема финансовых средств, выделенных на данный проект. Многие пилотные исследования, несмотря на ценные результаты и новые перспективы, не получают дальнейшего продолжения. Часто это может



## ВСТАВКА 7.4. Надзор за исполнением бюджета

### **Этапы исполнения бюджета**

- Этап авторизации
- Этап обязательств
- Этап проверки
- Этап оформления платежного поручения
- Этап выплат
- Этап отчетности

### **Кто отвечает за исполнение бюджета?**

Реализация бюджета (оказание услуг посредством осуществления расходов) является зоной ответственности отраслевых министерств и финансирующих организаций в рамках регуляторных механизмов контроля, установленных Министерством финансов. Если финансовые сведения об исполнении бюджета обычно можно найти на централизованном ресурсе Министерства финансов, то общие данные собираются либо через отраслевые министерства, либо через Министерство по контролю за финансами 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.

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 крайне важна поддержка государства на самом высоком уровне.

Поскольку многочисленные пилотные инициативы осуществляются на программном уровне, поддержка на уровне департамента может оказаться излишней. Однако если она оказывалась с начала реализации проекта, то это обеспечивает больше возможностей в плане



распространения полученных результатов и его полного завершения.

Ниже приводятся некоторые аспекты, **важные для планирования и реализации пилотного проекта**:

- Планируйте работу таким образом, чтобы обеспечить возможности *учета, синтеза и распространения полученных знаний*. В результате пилотного проекта будет собран большой объем разной информации по гендерным вопросам, которую надо будет предоставить в соответствующие учреждения. Необходимо продумать способы документирования работы в рамках пилотного проекта, а также понимать, 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 актуальный вопрос. Сейчас широко распространена тенденция выбора сферы, соответствие которой задаче обеспечения гендерного равенства является абсолютно очевидной. Однако целесообразно и полезно выбирать те области, релевантность которых не так ярко выражена, так как проведенная работа позволит расширить общую базу знаний в сфере гендерной проблематики.
- Планирование всего объема *работы с самого начала* вплоть до завершения инициативы позволит обеспечить непрерывность ее реализации, что будет способствовать лучшему внедрению гендерных подходов.
- Финансирование пилотного проекта должно предусматривать привлечение квалифицированных кадров, в том числе гендерных экспертов, которые проведут исследования и обеспечат другое необходимое содействие.
- 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 наставничества и позволит получить необходимые навыки и знания (вставка 7.4).
- *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, персонал из отдела оценки и т.д. Для того чтобы добиться позитивных изменений в деятельности по внедрению гендерных подходов, все задействованные стороны должны иметь четкое представление не только 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*. Гендерно ориентированное 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 ГОБ может принимать разные формы. Речь идет о получении экспертной информации от женских групп; проведении фокус-групп с женщинами, на которых оказывается непосредственное влияние анализируемой бюджетной программы, консультациях с учеными-экспертами по гендерным вопросам. Важное значение имеет также создание механизмов для использования материалов и информации о гендерном бюджетировании, имеющихся в распоряжении организаций гражданского общества.

# ГЛАВА 8. ОРГАНИЗАЦИЯ ГЕНДЕРНО ОРИЕНТИРОВАННОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

В этой главе рассматривается, что необходимо предпринять в целях разработки политики и инфраструктуры для осуществления гендерно ориентированного бюджетирования.

В настоящее время в обществе отмечается большой интерес к изучению этой новой технологии. В восприятии непосвященных в

рамках гендерного бюджетирования используются передовые методики и инструментарий, которые предполагают наличие упорядоченного процесса и четких параметров. Однако для позитивного восприятия ГОБ и его осуществления на постоянной основе должны быть созданы определенные условия в сфере государственного управления.

## 8.1. ПОНИМАНИЕ ГЕНДЕРНОГО АСПЕКТА

Несмотря на все усилия, в мире по-прежнему сохраняется гендерное неравенство. 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 разработать специальные программы и схемы, обеспечивающие поддержку женщин в отдельных областях. Подход, где успех изме-

ряется исключительно по количеству женщин, задействованных в специальных программах, является в основе ошибочным. Чтобы знать, как бороться с различными проявлениями гендерного неравенства, важно наращивание гендерной экспертизы в государственных учреждениях.

При реализации инициатив в сфере гендерно ориентированного бюджетирования отмечается слабая информированность о круге проблем, которые возникают у женщин в связи с принятием правительством тех или иных мер. Международная инициатива в области гендерно ориентированного бюджетирования «GenderAlp» называет эту проблему среди «наиболее сложных задач и вызовов» в современном обществе. В рамках Мюнхенской инициативы также сообщается об отсутствии умения анализировать влияние оказываемых услуг на положение отдельных целевых групп (вставка 8.1).

## 8.2. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПРИВЕРЖЕННОСТЬ

По окончании Пекинской конференции 1995 года учет гендерной проблематики во всех сферах общественной жизни был позитивно воспринят в качестве стратегии достижения гендерного равенства практически во всех странах мира. Однако одобрение данной стратегии является только первым шагом в контексте принятия политических обязательств. Политика будет неэффективной при отсутствии целенаправленной и систематической деятельности по ее продвижению. Подлинная политическая приверженность находит отражение

Подход, где успех измеряется исключительно по количеству женщин, задействованных в специальных программах, является в основе ошибочным.

## ВСТАВКА 8.1. Межнациональный программный проект по ГОБ «GenderAlp» альпийского региона

«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. 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 ([www.genderalp.at](http://www.genderalp.at)).

Среди проектов, осуществленных «GenderAlp», один был реализован с участием Генуи, Мюнхена, федеральной земли Верхняя Австрия, Монферрато Роэрои 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 профессиональных обязанностей – 20-59 лет
- III. Предоставление ухода и поддержка пожилых – 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;
- инфраструктурных гендерных вопросов.

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

в политическом лидерстве и контроле, что, в свою очередь, предполагает разработку концептуальной основы обеспечения гендерного равенства в долгосрочной перспективе. Для этого необходимо наличие политической воли, четко сформулированных целей и реально достижимых показателей.

В нашем случае и приверженность обеспечению гендерного равенства и обязательства по совершенствованию процесса формирования бюджета важны для гендерно ориентированного бюджетирования. В условиях экономического спада правительства всего мира с решимостью заявляют о необходимости и усилиях

обеспечить большую финансовую ответственность и устойчивость государственных финансов на благо общества. Однако есть опасения, что в период жестких экономических мер, вопросы равенства могут отойти на второй план.

Во всех странах СНГ существуют институциональные механизмы по внедрению гендерных подходов в различные сферы жизнедеятельности. Для обеспечения систематического учета гендерной проблематики на уровне всех государственных учреждений необходимо иметь постоянную и твердую политическую приверженность.

### 8.3. ПРИВЕРЖЕННОСТЬ НА УРОВНЕ ГОСЛУЖАЩИХ

В структуре министерств, ведомств и других государственных учреждений ответственность за оперативный процесс лежит на государственных служащих различных уровней. В условиях высоких нагрузок и сжатых сроков остро стоит необходимость определения приоритетов. Государственным служащим предъявляется все больше требований в сфере разработки политики – этот процесс должен быть подотчетным и основанным на серьезной доказательной базе. Однако вопросы гендерного равенства рассматриваются не как часть основной работы, а как одна из сквозных тем, которая требует дополнительных усилий.

Очевидно, что для продвижения государственной стратегии по внедрению гендерных подходов необходимо укрепление потенциала на всех уровнях государственной службы. С одной стороны, существует мнение, что учет гендерной проблематики и гендерно ориентированное бюджетирование могут быть осуществлены при помощи однократной оценки потенциального воздействия. С другой стороны, сохраняется непонимание в вопросах, касающихся гендерного равенства. Важно осознать, что рассмотрение выполнения данной работы необходимо в рамках долгосрочной перспективы и требует постепенного и систематического учета гендерной проблематики. Исследование эффективности стратегий по внедрению гендерных подходов продемонстрировало необходимость последовательного диалога с руководителями, который позволит поддерживать решительность и целеустремленность в данной работе. Так, например, в Швеции главным инструментом для внедрения гендерных подходов яв-

Это обязательное условие подтверждается опытом ряда стран. Как отмечает Министерство по вопросам равенства Испании, «кроме благих намерений гендерное бюджетирование невозможно без политических усилий на высоком уровне». Сотрудник Федерального министерства финансов Австрии д-р Эльфрида Фриц в своих работах указывает на необходимость разработки правовой базы в сфере гендерного бюджетирования, отмечая при этом, что «для его внедрения нужна политическая воля».

ляется процесс проведения организационных изменений, предусматривающий восемь этапов. Он начинается с обучения основам гендерного равенства с помощью оценки результатов. Данный инструмент, который называется «Лестница», призван обеспечить постоянное совершенствование и требует наличия комплекта четких и однозначных рабочих документов, который в любой момент времени сможет дать организации ориентир действий и четкое понимание, как необходимо функционировать в конкретных условиях<sup>66</sup> (вставка 8.2).

В одном из шведских докладов отмечаются трудности, возникающие при убеждении руководителей и должностных лиц в необходимости внедрения гендерных подходов в основные виды деятельности их организаций. Для изменения данной точки зрения и признания того, что учет гендерной составляющей в действительности является ключевой для всей деятельности, необходимы приверженность и лидерство. На встречах с координаторами по гендерным вопросам или на тренингах по этой теме делались попытки «преподнести» необходимость внедрения гендерных подходов как инструмент повышения эффективности, позволяющий организации добиться более конкретных результатов. В одном из докладов Норвегии об осуществлении гендерного бюджетирования в рамках Скандинавского проекта, в этой связи отмечается, что работа подотчетных учреждений в области обеспечения гендерного равенства «должна быть поручена и последовательно разъяснена в рамках управленческого диалога».

<sup>66</sup> Swedish Government Official Report SOU 2007:15. Gender Equality in Public Services; Some useful advice on gender mainstreaming.

## **ВСТАВКА 8.2. «Лестница» – процедура устойчивой интеграции гендерной проблематики в организации государственной службы (JamStod, Швеция)**

В 2007 году в презентации для Совета Европы (7-е заседание неформальной сети по внедрению гендерных подходов), председатель «JämStöd» Анн Боман отметил, что инструмент «Лестница» разработан для демонстрации сложностей в работе по внедрению гендерной проблематики в жизненный цикл организации.

### **8 ступеней «Лестницы»:**

#### **Ступень 1: Базовое понимание**

**Обучение сотрудников** по вопросам гендера и гендерного равенства, в частности, в контексте национальной политики гендерного равенства.

#### **Ступень 2: Изучение условий**

**Визуализация**, 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**

**Разработка стратегии**, которая содержит четкие цели и соответствующие элементы проверки и контроля.

#### **Ступень 4: Инвентаризация**

**Формирование списка направлений деятельности** организации и определение тех областей, в которых необходимо совершенствование.

#### **Ступень 5: Исследование и анализ**

**Использование результатов инвентаризации** в качестве основы для анализа деятельности организации с позиции обеспечения гендерного равенства.

#### **Ступень 6: Формулирование целей и мер**

**Разработка плана действий** путем формулирования целей, индикаторов и мер мероприятий, направленных на обеспечение гендерного равенства.

#### **Ступень 7: Реализация мер**

**Принятие мер**, необходимых для обеспечения гендерного равенства в рамках деятельности организации.

#### **Ступень 8: Оценка и результат**

**Оценка достигнутого**, определение задач и областей, требующих совершенствования.

Полная версия пособия доступна на: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/574/a/81982>

## **8.4. РАЗЪЯСНЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА**

Необходимо разъяснять национальную политику в области гендерного равенства с учетом конкретных видов деятельности всех государственных учреждений, министерств и ве-

домств. Действенность этой политики можно измерить, оценив наличие стратегии ее реализации, набора 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 ГОБ 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 и полезным, нежели ссылки на национальные данные.

Как проявляется гендерное неравенство в зоне ответственности учреждения? Ответить на этот вопрос можно, взяв действующую концепцию политики и формулировку миссии, и

переработать их, включив вопросы гендерного равенства. Например, в области здравоохранения министерство по социальным вопросам проводит политику повышения качества медицинской помощи населению. Другая задача может состоять в сокращении очередей на лечение. Для включения вопросов гендерного равенства в эти процессы можно переформулировать соответствующие политические документы 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. Это должно включать разработку внутренних положений, которые обеспечат отсутствие дискриминации, а также активное продвижение равенства мужчин и женщин внутри самой организации.

## 8.5. ВНЕДРЕНИЕ ГЕНДЕРНЫХ ПОДХОДОВ В ПОВСЕДНЕВНЫЕ ПРОЦЕССЫ

Для обеспечения учета гендерной составляющей в повседневных процессах деятельности учреждения необходимы изменения. В конечном итоге он направлен на трансформацию процесса разработки политики. Изменения предполагают наличие иного подхода к работе. Помимо прочего, они предполагают включение гендерных аспектов в повседневные операционные процессы, а также разработку новых процедур. Для данной работы характерны организационные изменения и процессы развития. Администрация города Грац (Австрия) отмечает: «Прежде всего, внедрение гендерных подходов должно рассматриваться как управленческий инструмент, направленный на обеспечение организационного развития, основная цель которого состоит в изменении структур и процессов учреждения».

Швеция и Норвегия наиболее успешно представляют учет гендерной составляющей и гендерное бюджетирование как деятельность по организационному развитию. Исходя из того что для этого необходима работа в области организационного развития, Комитетом по поддержке ИГП («JämStöd») в Швеции разработана комплексная система инструментов и ме-

тодов («Лестница») (вставка 8.2). Руководитель «JämStöd» отмечает, что в случаях, где не был внедрен системный подход, не удалось обеспечить и учет гендерной составляющей.

Деятельность по осуществлению организационных изменений как в государственном, так и в частном секторах, понятна, когда речь идет о внедрении новых компьютерных систем и реакции в ответ на новое законодательство или нормативные положения, а также о расширении функций организации. До недавнего времени к вопросам гендерного равенства подобный стратегический подход не применялся. Однако для включения гендерных подходов во все сферы государственной политики на всех этапах ее 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 по внедрению гендерных подходов как в деятельности комитетов самого Совета, так и среди

47-ми стран-членов ООН. В 1998 году комитет поручил группе специалистов разработать соответствующее определение и методологию, которые позволят тем, кто отвечает за разработку политики, обеспечивать внедрение гендерных подходов. В результате разработанные определение и методология стали международным стандартом в этой области. В данном контексте основное внимание уделяется изменению процесса разработки политики для содействия выполнению цели по обеспечению гендерного равенства на каждом этапе данного процесса. В рамках соответствующей

методологии выделены следующие основные условия для успешного внедрения гендерных подходов. Это – наличие политической воли (в руководстве государственной организации), достаточных ресурсов, статистика с разбивкой по полу; обучение госслужащих; разработка инфраструктуры; максимально возможное равное участие мужчин и женщин в процессах принятия решений внутри организации; открытость или прозрачность процессов разработки политики<sup>67</sup>.

<sup>67</sup> Council of Europe, Group of Specialists, Gender mainstreaming: Conceptual framework, methodology and presentation of good practices.

## 8.6. ГЕНДЕРНАЯ СТАТИСТИКА: СОТРУДНИЧЕСТВО, ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ, КООРДИНАЦИЯ

Для разработки политики, ее мониторинга и оценки необходимы систематизированные и полные статистические данные. Существенные недостатки в области их сбора и управления ими по-прежнему препятствуют проведению гендерного анализа. Даже самая простая задача – зафиксировать пол получателей государственных услуг – в некоторых случаях не выполняется, так как данные с разбивкой по полу не считаются необходимыми. В главе 4 мы подробно осветили вопросы, связанные с определением и организацией гендерной статистики, напомним только некоторые моменты.

Гендерная статистика включает в себя не только сбор данных с разбивкой по полу, но и использование различных источников «для выявления, подготовки и распространения статических данных, отражающих положение женщин и мужчин, а также вопросов политики, касающихся гендерного равенства»<sup>68</sup>. Все страны-члены ООН регулярно представляют доклады в комитет Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, о результатах реализации отдельных положений Пекинской платформы

действий, выполняя ситуационный анализ, в том числе, на основе гендерной статистики. В отдельных странах (например, в Бельгии), где принято законодательство по учету гендерной проблематики и проводится гендерное бюджетирование, действуют положения, которые определяют не только процедуры для сбора данных с разбивкой по полу, но и в целом для изучения данных, необходимых для проведения гендерного анализа. Исторически статистика и политика существовали отдельно друг от друга. И для продвижения работы в области гендерной статистики, и для понимания того, какие данные нужны ответственным за разработку политики для более результативной постановки целей, необходимо сотрудничество статистиков и политиков. Статистики являются экспертами в области проектирования систем сбора данных, которые могут связать дискретные данные с учетом сложных и многогранных вопросов разработки политики<sup>69</sup>.

Итак, внедрение гендерного бюджетирования потребует внесения некоторых изменений в практику работы правительственных структур (вставка 8.3).

<sup>68</sup> United Nations Economic Commission for Europe and World Bank Institute. 2010. Developing Gender Statistics: A Practical Tool.

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

## **ВСТАВКА 8.3. 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 относится и к внедрению гендерно ориентированного бюджетирования. Ответственные лица на уровне министерства должны направлять в различные подразделения запросы для определения потенциальных целей в области гендерного равенства и сопутствующих мероприятий. Также важно взаимодействовать 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, то процедура по разработке мероприятия будет аналогичной, как и для новых мероприятий в других сферах. Иными словами, для каждого министерства она включает в себя анализ, консультации, оценку стоимости и одобрение. При этом необходимо добавить в этот процесс гендерную экспертизу, в том числе путем привлечения специалистов из Департамента по вопросам гендерного равенства или равных возможностей соответствующего Министерства; Структуры «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. Ее первой задачей 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 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 гендерного бюджетирования следует рассматривать как любую другую инновацию в работе с точки зрения обучения и расширения потенциала. Руководители должны предпринимать соответствующие шаги для обучения сотрудников данной технологии в контексте повышения эффективности деятельности.*

В заключение приведем несколько соображений о том, как можно улучшить организацию ГОБ (таблица 8.1).

**Таблица 8.1. Как можно улучшить организацию гендерного бюджетирования**

Область, требующая улучшения	Вид улучшения
Статистика и показатели	<ul style="list-style-type: none"> <li>• расширение использования и наличие данных с разбивкой по полу</li> <li>• усовершенствованные показатели по бюджетным результатам</li> </ul>
Процессы принятия решений, касающихся бюджета	<ul style="list-style-type: none"> <li>• укрепление потенциала избранных представителей</li> <li>• повышение возможностей женских НПО по защите прав в отношении бюджетных вопросов</li> <li>• повышение гендерной чувствительности совместных бюджетных проектов</li> <li>• повышение потенциала бюджетных циркуляров по приведению государственных политик в соответствие с предоставлением бюджетов учреждениями и ведомствами</li> <li>• учет вклада и стоимости неоплачиваемой работы по уходу, выполняемой девочками и женщинами</li> </ul>
Расходная часть бюджета	<ul style="list-style-type: none"> <li>• отчет по всем целевым средствам, выделенным на женщин и девочек</li> <li>• включение принципов равных возможностей при найме на работу в государственные контракты, а также в контракты с поставщиками и покупателями услуг</li> <li>• усовершенствование отчетности по гендерному аспекту основных программ</li> <li>• оценка достаточности финансирования для достижения согласованных целей</li> <li>• отслеживание распределения средств из бюджета для запланированного или ожидаемого использования</li> <li>• продвижение значения межучрежденческого сотрудничества и выполнения программ</li> </ul>
Доходная часть бюджета	<ul style="list-style-type: none"> <li>• пересмотр системы налоговых льгот</li> <li>• пересмотр подоходного налога</li> <li>• пересмотр косвенных налогов</li> </ul>
Процессы разработки политики, касающиеся оказания помощи	<ul style="list-style-type: none"> <li>• выделение гендерных вопросов в обзорах государственных расходов и стратегиях сокращения бедности</li> <li>• выделение целей в области гендерного равенства в проектах, финансируемых за счет помощи</li> <li>• интеграция гендера в бюджетные реформы, ориентированные на результат</li> </ul>

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

# ГЛАВА 9. ИНИЦИАТИВЫ ВНЕДРЕНИЯ И ПРИМЕРЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГЕНДЕРНО ОРИЕНТИРОВАННОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В СТРАНАХ СНГ (2001-2013 ГОДЫ)

Первые проекты в сфере гендерно ориентированного бюджетирования (ГОБ)<sup>70</sup> в странах СНГ были инициированы международными организациями в начале 2000-х годов. Ведущим ученым, представителям гражданского общества, также как и международным экспертам стало очевидно, что без данной технологии невозможно решить целый ряд социальных проблем, выйти на путь устойчивого развития. Многие страны СНГ к этому времени уже создали национальные механизмы по обеспечению гендерного равенства: приняли соответствующие законы, создали комиссии на высоком уровне по его продвижению, разработали национальные планы действий. Однако без элементов гендерного бюджетирования эффективность данных механизмов не могла быть обеспечена. Поэтому деятельность международных организаций, активно поддерживающих внедрение ГОБ, и, в первую очередь, Структуры «ООН-женщины» (раннее ЮНИФЕМ), была очень своевременной.

<sup>70</sup> При подготовке данной главы использовались материалы Структуры «ООН-женщины» (в т.ч. см. вставку 9.2.), информация из открытых источников других международных организаций, а также материалы, любезно предоставленные преподавателями и слушателями учебных семинаров в МЦГБИУ (2012-2013). Отдельную благодарность авторы выражают Кочорбаевой З.И., к.э.н. Махмутовой М.М., Ламах Э.Б., к.э.н. Петрова А.

На протяжении последнего десятилетия продвижение гендерно ориентированного бюджетирования стоит в ряду приоритетных направлений деятельности Структуры «ООН-женщины» (ранее ЮНИФЕМ) в странах СНГ и главных «сквозных» задач организации. «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 правительств и привлечению внимания общественности к данному вопросу».<sup>71</sup>

При этом особое внимание уделяется сбору и распространению знаний, повышению потенциала ключевых партнеров и усилению регионального взаимодействия, в т.ч. для обмена практическим опытом.

<sup>71</sup> «ООН-Женщины в странах Восточной Европы и Центральной Азии», корпоративная брошюра Субрегионального офиса ООН-Женщины для стран Восточной Европы и Центральной Азии, 2012, стр.23.

## ВСТАВКА 9.1. Гармоничность, комплексность и соблюдение прав человека – основные подходы Структуры «ООН-женщины» при реализации проектов в сфере ГОБ в СНГ

*Программные подходы Структуры «ООН-женщины» к ГОБ основаны на принципах «гармоничности», «комплексности» и соблюдения прав человека.*

**Принцип «гармоничности» (harmonized approach)** подразумевает, что взаимосвязь между международными обязательствами и гендерными приоритетами, определенными на национальном уровне, является основой для обеспечения подотчетности правительств за взятые обязательства по достижению гендерного равенства.

**Комплексный подход (holistic approach)** предполагает обеспечение в ходе деятельности логической последовательности и соответствие т.н. «цепочке изменений». Это означает, что задача обеспечения гендерного равенства должна учитываться и выдвигаться на передний план на всех стадиях: от определения приоритетов – анализа – адвокативной деятельности в рамках



национальных и секторальных стратегий/программ, которые должны быть обеспечены соответствующим финансированием.

**Подход, основанный на соблюдении прав человека (human-rights based approach),** состоит в необходимости организовать процесс развития таким образом, «чтобы все права и основные свободы могли быть полностью осуществлены».<sup>72</sup>

<sup>72</sup> Декларация о праве на развития, принята ГА ООН 04.12.1986.

## К 2012 году в странах СНГ удалось добиться значительного прогресса в:

- Проведении гендерного анализа национальных и секторальных стратегий включая продвижение гендерных подходов в бюджетной политике ряда государств: Кыргызстана, Таджикистана, Молдовы, Казахстана, Армении;
- Продвижении гендерного равенства в программах и стратегиях национального развития в Молдове;
- Включении тематики гендерного равенства и прав женщин в процессы повышения эффективности внешней помощи в Кыргызстане и на Украине;
- Обеспечении прав женщин на землю и мобилизации местных ресурсов для повы-

«Выполнение обязательств по достижению гендерного равенства является неотъемлемым компонентом процессов развития страны и необходимым условием повышения эффективности внешней помощи в регионе». Алматинская декларация «Вклад в Форум на высшем уровне в Гане по эффективности внешней помощи и в Аккрский план действий».<sup>74</sup>

<sup>74</sup> Принята по итогам консультативной встречи на высшем уровне «Гендерное равенство и права человека в национальных стратегиях развития и бюджетном планировании в странах СНГ: навстречу Всемирному Саммиту в Гане 2008», организованной ЮНИФЕМ (Алматы, 2007).

шения благосостояния сельских жителей Кыргызстана и Таджикистана.

**В 2012-2015 годах** в целях усиления соответствия планов и бюджетов национального развития всех уровней принципу гендерного равенства «ООН-женщины» продолжает свою работу с целью:

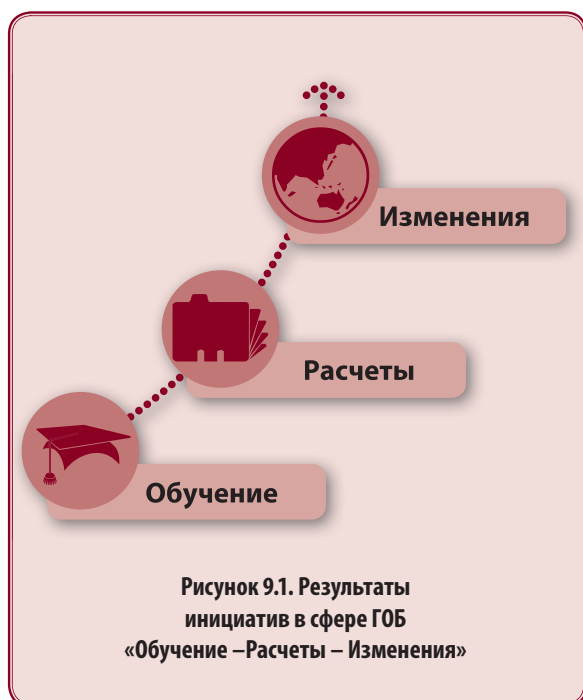
- Выполнения рекомендаций Форумов высокого уровня в Аккре (2008) и Пусане (2011) по интеграции гендерных подходов с целью повышения эффективности внешней помощи в Кыргызстане и на Украине;
- Усиления сотрудничества с целью наращивания страновой экспертизы по осуществлению гендерного анализа макроэкономических процессов и бюджетов в 7 странах СНГ<sup>73</sup>, а также повышения потенциала основных партнеров для практического применения ГОБ;
- Выполнения странами Центральной Азии своих обязательств в рамках Конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин;
- Содействия принятию Национальной программы в сфере занятости и социальной защиты населения в Таджикистане;
- Учета нужд и потребностей ВИЧ-позитивных женщин в рамках политики по противодействию ВИЧ/СПИДу в Казахстане и Таджикистане.
- Более активного вовлечения женских групп Казахстана и Таджикистана в процессы планирования и бюджетирования местного развития.

Для оценки ряда результатов, достигнутых в рамках программ и проектов, применим методу классификации профессора И.Е. Калабихиной.

<sup>73</sup> Армения, Молдова, Казахстан, Кыргызстан, Российская Федерация, Таджикистан, Украина.

**Таблица 9.1. Классификация результатов проектов в сфере ГОБ:  
«Обучение – Расчеты – Изменения.»**

	<b>Результаты</b>	<b>Характеристика</b>
1.	результаты в области ОБУЧЕНИЯ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• проведение тренингов по ГОБ для государственных служащих, представителей НПО и научного сообщества;</li> <li>• разработка курсов и модулей курсов по ГОБ и их внедрение в университетские программы обучения;</li> <li>• разработка методологии, создание учебно-методических материалов по ГОБ для различных групп пользователей.</li> </ul>
2.	результаты на уровне РАСЧЕТОВ и их ВИЗУАЛИЗАЦИИ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• создание рабочих структур для проведения расчетов по ГОБ, распространения результатов и лоббирования рекомендаций, полученных в ходе исследований;</li> <li>• проведение гендерного анализа и экспертизы бюджетов всех уровней, разработка расчетных (методологических) кейсов по ГОБ;</li> <li>• распространение результатов исследований/расчетов и рекомендаций экспертов.</li> </ul>
3.	результаты на уровне ИЗМЕНЕНИЙ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• разовое или многократное перераспределение ресурсов в пользу нуждающихся по результатам анализа и расчетов по ГОБ, создание практических кейсов по ГОБ;</li> <li>• конкретные (и устойчивые) изменения в бюджетном процессе (и законодательстве) при внедрении ГОБ.</li> </ul>



Все типы результатов важны. Однако наиболее значимыми все же следует считать результаты на уровне изменений, которые способствуют реальным позитивным переменам в жизни мужчин и женщин. Поскольку внедрение гендерно ориентированного бюджетирования в странах СНГ только начинается (стоит отметить, что это новые технологии и для многих развитых стран), то сегодня в основном можно констатировать успехи в области результа-

Результаты внедрения ГОБ могут быть достигнуты на трех уровнях: обучения, расчетов и изменений. Наиболее значимые из них – результаты изменений.

## ВСТАВКА 9.2. Учебные и учебно-методические публикации по гендерному бюджетированию на русском языке и языках стран СНГ (2001-2012 годы)

1. *Бюджетный гид. Бюджет страны – Бюджет каждого.* «KAZAKHSTAN REVENUE WATCH» Фонд Сороса Казахстан. 2-е изд., 2006. На казахском и русском языках.
2. *Взрослые секреты про деньги.* ЮНИСЕФ, Москва, 2011.
3. *Гендерный бюджет в контексті підвищення ефективності офіційної допомоги з метою розвитку. Посібник для неурядових організацій.* ЮНИФЕМ, 2009. Руководство для НПО на украинском и русском языках.
4. *Гендерно орієнтований бюджет. Гид для органів місцевого самоврядування.* «ООН-жінщини», Кыргызстан, Бишкек, 2011.
5. *Гендерное бюджетирование и репродуктивные права женщин. Сборник материалов,* ЮНФПА-ЮНИФЕМ, 2006.
6. *Гендерные аспекты бюджетирования на местном уровне. Практическое пособие.* Киев, фонд Фридриха Эберта, 2012. На русском языке.
7. *Гендерные бюджеты. Пособие для тренеров.* Программа развития ООН. Братислава, 2005
8. *Ибраева Г., Карыбаева М., Кочорбаева З. Внедрение гендерных подходов в секторальные политики, стратегии и программы. Руководство по обучению.* «ООН-жінщини», Кыргызстан, Бишкек, 2011.
9. *Ибраева Г., Карыбаева М., Кочорбаева З. Методическое руководство по внедрению Гендерного подхода в секторальные политики Кыргызской Республики.* «ООН-жінщини», Кыргызстан, Бишкек, 2011.
10. *Имущественные и наследственные споры Руководство для судов старейшин.* «ООН-жінщини», Кыргызстан, Бишкек, 2011.
11. *Практическое руководство по гендерному бюджетированию. Учебно-методическое пособие.* UNFPA–UNIFEM, 2006.
12. *Разработка гендерной статистики: Практическое пособие.* ЕЭК-ООН, Всемирный банк, 2010. На английском и русском языках.
13. *Ржаницына Л.С. Россия. Методология и практика программно-целевого гендерного бюджета.* ЮНИФЕМ, 2011. (А также издания 2001, 2006).
14. *Ржаницына Л.С. Россия. Методология и практика гендерного бюджета.* ЮНИФЕМ, 2010.
15. *Учет гендерных подходов в местном планировании.* «ООН-жінщини», Кыргызстан, Бишкек, 2011.
16. *Baurciulu A., Belostecinic M., Casian A., Partachi I., Petroia A. Ugetaresensibilalagen. Academia des studii economice din Moldova, United Nations Development Fund for Women. Chisinau, 2009. Руководство по гендерному бюджетированию на молдавском и английском языках.*
17. *Baurciulu A., Belostecinic M., Casian A., Partachi I., Petroia A. Facilitator's guide methodological, Chisinau, 2009. Гид по гендерному бюджетированию. На молдавском и английском языках.*

тов обучения и, в меньшей степени, на уровне расчетов. Устойчивые и частые результаты на уровне изменений – это пока будущее ГОБ.

Результаты в области обучения связаны с появлением в странах СНГ значительного числа учебной, учебно-методической литературы и других ресурсных материалов по гендерно ориентированному бюджетированию, в числе которых стоит отметить следующие публикации (вставка 9.2.).

Рассмотрим подробнее наиболее интересные и важные инициативы по ГОБ, реализованные за последнее десятилетие в России, Казахстане, Молдове, Кыргызстане, Таджикистане и на Украине.

### Инициативы гендерно ориентированного бюджетирования в Российской Федерации

С 2004 по 2006 годы при содействии ЮНИФЕМ (с 2010 года – в составе «ООН-жінщини») в Российской Федерации был успешно осуществлен проект **«Гендерные бюджеты в России»**. Его цель – вовлечение женщин в процесс принятия решений и бюджетное планирование на федеральном (Российская Федерация) и региональном уровнях (Республика Коми). В ходе проекта удалось достичь ярких, впечатляющих результатов как в области обучения и расчетов, так и на уровне изменений (вставка 9.3.).

## **ВСТАВКА 9.3. Результаты проекта «Гендерные бюджеты в России» (2004-2006 годы)**

### **РЕЗУЛЬТАТЫ В ОБЛАСТИ ОБУЧЕНИЯ:**

1. На федеральном и региональном уровне была разработана методология ГОБ с учетом изменений, внесенных в бюджетный кодекс в контексте децентрализации.
2. В рамках проекта оказана экспертная помощь Российской академии государственных служащих (РАГС) при Президенте РФ в разработке учебной программы по методике ГОБ и ее включения в учебный план.

### **РЕЗУЛЬТАТЫ НА УРОВНЕ РАСЧЕТОВ И ИХ ВИЗУАЛИЗАЦИИ:**

3. Впервые в России был параллельно проведен гендерный анализ федерального и регионального (местного бюджета Республики Коми) бюджетов, а также гендерный анализ ряда законов, непосредственно влияющих на решения в области бюджетной политики, среди которых законы:
  - «О минимальном размере оплаты труда»,
  - «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», а также
  - «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, где работают преимущественно женщины);
  - 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, 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 были представлены предложения относительно 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 подготовила и передала на рассмотрение парламента Российской Федерации проект закона «Об общественном участии граждан в решении социально-экономических проблем в Республике Коми».
6. В ходе слаженного взаимодействия партнеров удалось аргументированно доказать стратегически важное значение ГОБ. Одновременно были приняты меры для восстановления приостановившей работу институционального национального механизма по улучшению положения женщин, в результате чего при Министрстве здравоохранения и социального развития РФ был организован Координационный совет по гендерным проблемам.

### **РЕЗУЛЬТАТЫ НА УРОВНЕ ИЗМЕНЕНИЙ:**

7. Правительство Республики Коми утвердило следующие поправки в соответствующие законы (на региональном/местном уровне):
  - 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».

Данные рекомендации предусматривали перераспределение приблизительно 50 миллиардов рублей федерального бюджета на покрытие расходов, связанных с принятием гендерно ориентированных мер, в т.ч. направленных на повышение минимальной заработной платы; увеличение заработной платы в социальных секторах (здравоохранение, образование, культура); увеличение пособий на содержание детей и увеличение льгот при вычете налогов для семей, имеющих детей.

Начиная с 2001 года, в Российской Федерации накоплен большой опыт разработки методологии ГОБ. Идет постоянная работа по экспертизе бюджета, активное участие в которой принимает научное сообщество и неправительственные организации. Важная инициатива – пакет антикризисных мер поддержки семей с детьми в проект федерального бюджета на 2010 год, разработанный ведущим российским экспертом по данной тематике профессором Л.С. Ржаницыной. Одна из ее последних работ «Экспертиза социальных расходов проекта бюджета на 2013-2015 годы: гендерная составляющая»<sup>75</sup> вызвала большой интерес как в России, так и в странах СНГ.

Учитывая большой объем накопленных знаний и практические результаты проекта «Гендерные бюджеты в России», в 2011 году Структура «ООН-женщины» инициировала субрегиональный проект с участием 7 стран СНГ, получивший название «Укрепление управленческого и образовательного потенциала в области гендерно ориентированного бюджетирования в странах СНГ посредством создания Регионального ресурсного центра гендерного бюджетирования и управления на базе Российской академии государственной службы при Президенте РФ»<sup>76</sup>. В результате в 2012 году на базе Российской Академии народного хозяйства и государственной службы (РАНХ и ГС) при Президенте РФ был открыт учебно-консультативный Международный центр гендерного бюджетирования и управления (МЦГБиУ). Цель его деятельности – создание, сбор и распространение комплексных знаний по ГОБ, подготовка преподавательских кадров и государственных служащих стран СНГ посредством проведения тренингов, а также оказание поддержки в развитии экспертных знаний стран-участниц проекта.

Одновременно стоит отметить рост понимания значимости гендерного бюджетирования и среди лиц, принимающих ответственные политические решения. Так, весной 2012 года в Государственной Думе Российской Федерации с участием ученых, представителей гражданского общества, детского фонда ЮНИСЕФ и Структуры «ООН-женщины» прошло обсуждение принципов и методологии составления «детского» бюджета. Практическая реализация

<sup>75</sup> См. [http://genderbudgets.ru/publ/nashi\\_avtory/rzhanicyna\\_1\\_s/12](http://genderbudgets.ru/publ/nashi_avtory/rzhanicyna_1_s/12)

<sup>76</sup> Официальное название проекта в соответствии с утвержденной проектной документацией.

В соответствии с рекомендациями ГОБ в РФ в 2004-06 гг. были внесены поправки в бюджетобразующее законодательство, в результате которых **50 млрд рублей (1,67 млрд долл. США) государственного бюджета было перераспределено на социальную защиту женщин и решение проблемы устранения разрыва в оплате труда мужчин и женщин.**

данного проекта создаст прецедент производства социального бюджета, что позволит наглядно продемонстрировать обществу конкретные преимущества подобных инициатив и развивать соответствующую методологию.

Важным результатом на уровне изменений стало последующее включение пункта о формировании «консолидированного бюджета в интересах детей» в Национальную стратегию действий в интересах детей на 2012-2017 годы. Это означает, что расходы, связанные с обеспечением потребностей и интересов детей, будут отражены в государственном бюджете РФ отдельной строкой.



## **ВСТАВКА 9.4. Международный Центр гендерного бюджетирования и управления при РАНХиГС при Президенте РФ: результаты работы (2012-2013 годы)**

*В течение двух лет деятельности Центра в результате повседневной работы и серии учебных семинаров удалось:*

- 1. разработать различные аспекты методологии ГОБ;*
- 2. подготовить более 30 русскоязычных преподавателей-тренеров, владеющих методикой преподавания ГОБ и 15 экспертов, часть из которых вошла в глобальный ростер экспертов «ООН-женщины»;*
- 3. обучить более 40 государственных служащих во всех странах-участницах проекта с целью практического применения данной методики в их ежедневной работе;*
- 4. оказать экспертную помощь по различным аспектам гендерного бюджетирования государственным структурам и академиям государственной службы 7 стран: Армении, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, России, Таджикистана и Украины;*
- 5. институционализировать партнерство с академиями государственной службы стран-участниц проекта посредством подписания Меморандума о взаимопонимании;*
- 6. разработать пакет учебно-методической и практической литературы для использования преподавателями и госслужащими, осуществить перевод данных материалов на английский язык;*
- 7. обеспечить доступ к знаниям на страницах интернет-портала «Информационно-техническая поддержка гендерно ориентированного бюджетирования»*

*Источник: [www.genderbudgets.ru](http://www.genderbudgets.ru), среди посетителей которого к концу 2012 года были отмечены представители 30 стран мира.*

В целом, переход Российской Федерации к программно-целевому бюджетированию, начатый в 2013 году, и публикация открытых федеральных и региональных бюджетов<sup>77</sup> создает технические условия для осуществления гендерно ориентированного бюджетирования и использования преимуществ данной социальной технологии. Следующий важный шаг – более динамичное выполнение политических обязательств, в т.ч. взятых Россией в рамках КЛДЖ: активизация национального институционального механизма по обеспечению гендерного равенства, повышение его статуса, реализация национальных планов по улучшению положения женщин.

### **Инициативы по ГОБ в Республике Казахстан**

Первые инициативы в области гендерно ориентированного бюджетирования были начаты в Казахстане в начале 2000-х годов при содей-

ствии международных организаций и ставили целью повышение общей информированности населения о данной социальной технологии и ее преимуществах, а также обучение граждан участию в бюджетных процессах.

В 2007 году по запросу национального институционального механизма по гендерному равенству – Национальной комиссии по делам семьи и гендерной политике при Президенте РК<sup>78</sup> – о внедрении в стране «гендерно ответственных» бюджетов ЮНИФЕМ начал проект «Гендерные бюджеты в Казахстане»<sup>79</sup>. Проект ставил амбиционные цели: повышение потенциала государственных служащих и представителей НПО всех уровней для применения гендерного анализа в бюджетных процессах, разработку и внедрение механизма участия Национальной комиссии на всех стадиях бюд-

<sup>77</sup> См. <http://budget4me.ru/ob/faces/home>

<sup>78</sup> С мая 2008 года – Национальная комиссия по делам женщин и семейно-демографической политике при Президенте РК. Далее по тексту – Национальная комиссия

<sup>79</sup> Исполнитель проекта – Центр анализа общественных проблем.

жетного процесса, создание механизма для регулярного повышения грамотности государственных служащих, а также расширение участия общественности в бюджетных процессах. В ходе проекта специалисты Национальной комиссии, сотрудники профильных министерств прошли тренинги по вопросам гендерного бюджетирования (результаты обучения). Впервые была проведена гендерная экспертиза двух законов «Об образовании» и «О малом и среднем предпринимательстве». После обсуждения ее результатов<sup>80</sup> были разработаны комплексные рекомендации, в частности, увеличить бюджет на дошкольное образование для поощрения социальной и трудовой интеграции работающих женщин, обеспечить перераспределение республиканских денежных потоков в местные бюджеты на дошкольную подготовку детей, использовать гендерные индикаторы при разработке бюджетных программ; уделить большее внимание социальному обеспечению женщин, занятых в неформальном секторе, использовать гендерные индикаторы при анализе состояния и развития МСБ (результаты обучения и расчетов). Кроме того, были разработаны рекомендации для национальной программы по реформе пенсионной системы в контексте ГОБ. Рекомендации были представлены в парламент Казахстана для последующего учета при подготовке бюджета на 2009 год.

Основываясь, в том числе на этом опыте, в последующие годы в РК было разработано и утверждено руководство по проведению гендерной экспертизы внутренних законодательных актов, которая в настоящее время проводится в рамках научной экспертизы. К сентябрю 2013 года Институтом законодательства РК проведен анализ 53 законов, 2 кодексов, 514 подзаконных актов с целью исключения норм, создающих условия для гендерно-правового неравенства. В настоящее время рассматривается возможность сделать гендерную экспертизу нормативно-правовых актов обязательной<sup>81</sup>.

Важной сферой применения гендерного бюджетирования является деятельность

<sup>80</sup> Обсуждение происходило на региональной экспертной встрече в Стамбуле в конце 2007 года с участием международных экспертов.

<sup>81</sup> CEDAW/C/KAZ/Q/3-4/Add.1. Ответы Казахстана в связи с рассмотрением объединенных третьего и четвертого периодических докладов РК Комитету по ликвидации дискриминации в отношении женщин, документ CEDAW/C/KAZ/Q/3-4/Add.1.

по противодействию насилию в отношении женщин. В 2010 году при содействии «ООН-женщины» была выполнена оценка затрат на содержание типового кризисного центра для жертв домашнего насилия на местном уровне. По итогам работы было принято решение о лоббировании включения отдельной бюджетной линии в местные бюджеты во исполнение «Закона о профилактике бытового насилия» (результаты расчетов и изменений). На сентябрь 2013 года в стране работают 26 кризисных центров для пострадавших в результате домашнего насилия. 22 из них финансируются за счет государственного бюджета (9 – из местных) и 4 содержатся за счет грантов международных организаций. Ежегодно юристами и психологами (в т.ч. по телефонам доверия) оказывается свыше 20 тысяч услуг жертвам бытового насилия, более 1000 человек помещается в приюты<sup>82</sup> (результаты на уровне изменений).

На протяжении многих лет активную позицию в продвижении ГОБ в Казахстане играет Фонд Сороса Казахстан<sup>83</sup>. Важным направлением деятельности Фонда является повышение прозрачности местных бюджетов и вовлечение местного сообщества в бюджетные процессы. Большое внимание при этом уделяется разработке и распространению знаний. В этой связи немалый интерес граждан вызвало руководство из серии «Бюджетный гид»<sup>84</sup>, в котором подробно раскрывается, насколько результативно расходуются бюджетные средства и каким образом можно повлиять на расходы бюджета, чтобы они действительно оказывали положительный эффект. Данный периодический материал, созданный «Центром поддержки правовых и экономических реформ», выдержал четыре обновленных издания и в доступной форме предлагает актуальную информацию об основах бюджетного устройства, структуре бюджетной системы, роли и компетенции вовлеченных в бюджетных процесс государственных органов и заинтересованных групп, объемах отдельных бюджетов, перечне доходов и расходов и порядке их распределения между бюджетами различного уровня, а также непосредственно о самом бюджетном процесс и его основных этапах.

<sup>82</sup> Там же.

<sup>83</sup> Более подробно см.: [www.soros.kz](http://www.soros.kz)

<sup>84</sup> <http://budget.kz/publikatsii/rukovodstva-i-posobiya/>

## **ВСТАВКА 9.5. «Гражданские бюджеты» Казахстана: результаты обучения, расчетов и изменений**

*Перспективной инициативой Центра поддержки правовых и экономических реформ стала разработка трех видов «гражданских бюджетов» для использования на национальном, региональном и местном уровнях, создавшая модель возможной работы в этом направлении. В результате активного взаимодействия Министерства финансов РК с Национальной бюджетной сетью Казахстана<sup>85</sup> и гражданского общества в июне 2011 года был одобрен законопроект о составлении т.н. «гражданского бюджета», который предусматривает его формирование на центральном и местном уровнях. Уникальность закона состоит в том, что гражданские бюджеты будут публиковаться не только параллельно с бюджетными законопроектами правительства, но и после завершения этапов формулирования, утверждения, реализации и оценки бюджетного процесса.*

*В октябре 2011 года начата реализация закона и обеспечен открытый интернет-доступ к ответствующим главам на официальных сайтах государственных ведомств: Министерства финансов РК, местных органов власти и др.*

<sup>85</sup> <http://nbsk.kz>, подробнее о деятельности Национальной бюджетной сети РК: <http://budget.kz>

Важные изменения происходят в Казахстане в области «детских бюджетов», что способствует повышению уровня занятости женщин. В рамках программы «Балапан» по обеспечению детей дошкольным воспитанием и обучением (2010-2020 годы) только за первые два года ее реализации охват детей в возрасте 3-6 лет дошкольными образовательными учреждениями вырос почти вдвое – с 36,2% до 65,4%. Число дошкольных организаций увеличилось более чем на 3,5 тысячи (831 детских сада и 2697 мини-центров), что позволило дополнительно охватить дошкольным воспитанием более 230 тысяч малышей<sup>86</sup>. Общий охват детей в возрасте от 1 года до 6 лет дошкольным воспитанием в 2012 году составил порядка 50%<sup>87</sup>. Дальнейшее решение вопроса обеспеченности детей дошкольными учреждениями лежит в области подушевого государственного финансирования с размещением госзаказа в дошкольных организациях независимо от форм собственности и контроля за посещаемостью. В 2013 году были разработаны новые типовые правила, согласно которым норматив подушевого финансирования определяется в расчете на одного воспитанника детсада<sup>88</sup>. По мнению экспертов, реализация Программы, общий объем финансирования, которой составил по-

рядка 356 млн тенге (1,9 млрд долл. США), будет способствовать трудоустройству более 120 тысяч человек, большинство которых составляют женщины.

### **Гендерно ориентированное бюджетирование в Республике Молдова: инициативы и результаты (2007-2012 годы)**

В ряду международных обязательств Республики Молдова (РМ) по обеспечению гендерного равенства, а также в сфере управления государственными финансами особое место отведено внедрению передовых международных практик, способствующих повышению прозрачности бюджетов, их эффективности и соответствия особым потребностям женщин и мужчин. В этой связи использование технологии гендерно ориентированного бюджетирования, доказавшей свою эффективность во многих странах мира, стало для страны крайне актуальным и перспективным начинанием.

С 2007 года бюджетный процесс в республике определялся Национальной стратегией развития и утвержденным в ней принципом БОР, что в совокупности с принятым ранее Законом о гендерном равенстве и Национальным планом действий по его обеспечению создавало хорошие возможности для внедрения гендер-

<sup>86</sup> по данным Министерства образования и науки РК.

<sup>87</sup> <http://meta.kz/life/735972-blagodarya-programme-balapan-doshkolnym-vospitaniem-ohvacheno-bolee-230-tys-detey.html>

<sup>88</sup> <http://alau.kz/news/life/28171/>

ных подходов в процесс бюджетирования. Однако первые исследования выявили «гендерную нейтральность» бюджетного процесса, а также недостаток знаний и потенциала для применения ГОБ.

Именно поэтому основные усилия двух программ, ставших основой для внедрения гендерно ориентированного бюджетирования в Молдове, были сосредоточены на организации профессиональной подготовки кадров, институционализации рабочих механизмов, проведении гендерного анализа бюджетов местного уровня, вовлечении гражданского общества в бюджетные процессы, укреплении партнерства, а также повышении информированности широких слоев населения о технологии ГОБ в целом.

В результате осуществления данных программ: Региональной программы «Гендерное бюджетирование в Юго-Восточной Европе: продвижение гендерного равенства и демократического управления посредством повышения прозрачности и подотчетности»<sup>89</sup> и програм-

<sup>89</sup> Региональная программа «Гендерное бюджетирование в Юго-Восточной Европе: продвижение гендерного равенства и демократического управления посредством повышения прозрачности и подотчетности», осуществляемая ЮНИФЕМ при финансовом содействии Австрийского агентства развития (ADA) и Шведского агентства международного развития (SIDA) с конца 2006 по середину 2010 года в Албании, Боснии и Герцеговине, Македонии, Сербии и Молдове. Основная цель программы – укрепление демократического управления и продвижение прав женщин путем оказания поддержки в процессе внедрения гендерного компонента в национальные программы и процессы бюджетирования.

мы «Продвижение гендерного равенства в национальные программы и стратегии развития в Молдове»<sup>90</sup>, содержащей объемный компонент по ГОБ<sup>91</sup>, удалось создать платформу для продвижения гендерного бюджетирования на основе впечатляющих результатов на уровне обучения и расчетов (вставка 9.6.).

Три расчетных кейса, разработанные молдавскими коллегами по результатам исследований 2007-2008 годов<sup>92</sup>, свидетельствуют о высокой значимости труда женщин по уходу за детьми, больными и престарелыми членами домохозяйства для государства и общества (вставка 9.7. и 9.8), а также о неравенстве в распределении жизненно важных ресурсов по полу (вставка 9.9.).

<sup>90</sup> «Продвижение гендерного равенства в национальные программы и стратегии развития в Молдове» – программа ЮНИФЕМ, осуществляемая при финансовой поддержке Шведского агентства международного развития (SIDA) с мая 2007 по апрель 2010 года. Основная цель – продвижение гендерного равенства, основанного на соблюдении прав человека, как необходимого условия устойчивого развития в контексте Целей развития тысячелетия, Национальной стратегии развития РМ на 2008-2011 годы и проекта соглашения между ЕС и РМ посредством укрепления национального потенциала и развития возможностей представителей государственных структур соблюдать взятые страной обязательства по продвижению гендерного равенства, обеспечению прав женщин, эффективного управления и борьбы с бедностью.

<sup>91</sup> Компонент реализован при финансовом содействии Австрийского агентства развития.

<sup>92</sup> Более подробно: [http://genderbudgets.ru/publ/po\\_stranam/moldova/7-2-2](http://genderbudgets.ru/publ/po_stranam/moldova/7-2-2)

## ВСТАВКА 9.6. Два вида результатов в сфере ГОБ в Молдове в 2007-2012 годах

### Результаты в области обучения:

1. Около 120 представителей государственных структур, гражданского общества, научных кругов прошли профессиональную подготовку на специализированных тренингах и семинарах по ГОБ.
2. Разработано учебное пособие и руководство для тренеров по гендерному бюджетированию (2009).
3. В учебную программу магистратуры Академии экономических исследований Молдовы на отделении «Государственные финансы и фискальная политика» введен курс по выбору «Гендерно ориентированное бюджетирование» общей протяженностью 120 часов, а также модуль по ГОБ в курс «Политические подходы и инструменты бюджетирования»<sup>93</sup>.
4. Представители Межведомственной рабочей группы по гендерному бюджетированию (GRB Task Force) ознакомились с позитивными практиками в процессе обучения в РАГС<sup>94</sup>.
5. Создана национальная информационно-ресурсная база знаний в сфере ГОБ, включающая 16 разработанных, адаптированных или переводных материалов по проблематике ГОБ на мол-

<sup>93</sup> Требуется дополнительные исследования для выявления причин низкой популярности курса ГОБ среди студентов, т.к. по состоянию на декабрь 2012 года он ни разу не был выбран слушателями.

<sup>94</sup> Российская академия государственной службы при Президенте РФ, с сентября 2010 года – Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.



давском и/или английском языках, широкий доступ к которым был обеспечен посредством Интернета<sup>95</sup> и распространения электронных версий.

#### **Результаты в области расчетов и визуализации:**

6. Сформирована Межведомственная рабочая группа по гендерному бюджетированию, в состав которой вошли представители Министерства финансов РМ, Министерства экономики и торговли РМ, Министерства социальной защиты, семьи и детей РМ, местных органов власти, а также эксперты в области финансовой политики из двух ведущих академических институтов.
7. В трех районах страны проведены исследования в сфере ГОБ и разработаны «расчетные кейсы» по вопросам социальной защиты пожилых людей, детей-инвалидов, а также в сфере занятости<sup>96</sup> (см. далее по тексту).
8. Подготовлен актуальный видеоматериал «Специально выделенные бюджеты», наглядно демонстрирующий действенность и практические преимущества использования ГОБ на местном уровне<sup>97</sup>.

<sup>95</sup> см. [www.ase.md](http://www.ase.md), [www.un.md/UNIFEM/programme\\_areas/GRB](http://www.un.md/UNIFEM/programme_areas/GRB)

<sup>96</sup> Для исследования были выбраны сферы, в которых наиболее остро представлены проблемы женщин в традиционном молдавском обществе. Так, женщины составляют более 90% от общего числа тех, кто оказывает в домохозяйстве помощь больным, пожилым и детям. Что касается рынка труда Молдовы, то для него характерна низкая оплата труда женщин и высокая отраслевая и профессиональная сегрегация.

<sup>97</sup> Видеоролик повествует о том, как за счет местного бюджета был отремонтирован школьный автобус, что помогло в решении транспортной проблемы и позволило детям из отдаленных местностей посещать школу, а их родителям – работу.

Расчеты, полученные молдавскими коллегами по итогам исследований, наглядно демонстрируют высокую значимость труда женщин по уходу за детьми, больными и престарелыми, а также неравенство в распределении жизненно важных ресурсов по полу.

### **ВСТАВКА 9.7. Неучтенный вклад молдавских женщин в экономику заботы о пожилых составил 63% всей необходимой помощи нуждающимся людям (по результатам исследования в регионе Сингерей)**

Доля лиц старше 60 лет в Молдове увеличилась с 1990 по 2005 годы с 12,8% до 14,0%, что способствовало постановке перед системой социальной защиты новых задач. Учитывая, что затраты последней в Молдове почти вдвое ниже, чем в странах ЕС, можно предположить, что недостающие государственные расходы компенсировались неучтенным трудом женщин, в том числе в области домашней заботы о престарелых и требующих ухода людях.

По результатам исследования, проведенного в регионе Сингерей (Singerei), неучтенный вклад молдавских женщин в экономику заботы о пожилых людях в 2008 году составил 63% всей помощи, необходимой нуждающемуся населению<sup>98</sup>.

При этом женщины, как правило, несли потери в заработках, поскольку были вынуждены работать по укороченному графику или менять работу на менее оплачиваемую из-за необходимости осуществлять регулярный уход за престарелыми и больными родственниками. Так, 96% женщин, ухаживающих за лежачими больными, были вынуждены вообще оставить

<sup>98</sup> Из 86 тысяч, проживающих в районе Сингерей, пожилые и инвалиды составляют 22% (2007), 63% населения старше 65 лет – женщины.



работу. При этом средний период нахождения без работы по причине ухода за больными составил в районе 8 лет.

Потеря заработка в связи с необходимостью осуществлять уход сокращает текущие доходы семьи, что негативно влияет на положение женщин, их семей и, в первую очередь детей. Более того, велика вероятность того, что из-за перерывов в работе в дальнейшем женщины будут получать низкую пенсию.

Исследование также выявило, что 574 человека получали государственную социальную помощь, 22 человека находились в доме престарелых в то время, как 1002 человека, 642 из которых – лежачие больные, получали помощь от родственников в семье.

Среди лежачих больных женщины составили 56%.

Таким образом, 36% нуждающихся престарелых получали помощь от государства на дому, 1% – в доме престарелых, 40% составили лежачие больные, получающие помощь от родственников, и 23% – больные престарелые люди, получающие помощь от родственников. **В результате женщины «субсидировали» государство в объеме 63% от всей необходимой помощи.**

Стоит отметить, что 87% получателей государственной помощи – это женщины со средним уровнем образования, средний возраст которых – 73 года. 60% из них проживают одни, при этом размер их пенсии чуть превышает установленный прожиточный уровень.

Для оценки неучтенного вклада женщин в экономику заботы о пожилых людях в регионе данный подушевой бюджет получателей государственной помощи, проживающих в своих домах (68,75 леи в месяц), был умножен на число получателей неформальной помощи (1002 человек). Кроме того, к полученной цифре были добавлены расходы на одну няню на каждого лежачего больного в год (месячная зарплата няни из государственного дома престарелых – 750 леи). Итоговая цифра составила 6.604.650 леи в год (около полмиллиона долларов США).

При этом поддержка нуждающихся пожилых женщин, остающихся в своих домах, стоит государству в 37 раз дешевле, чем содержание человека, проживающего в государственном доме престарелых!

В своих рекомендациях исследователи предложили провести анализ получателей соци-

Женщины  
района Сингерей  
«субсидировали»  
государство в объеме  
63% от общего объема  
помощи, необходимой  
нуждающимся.

альной помощи, а также вклада женщин в экономику заботы на национальном уровне; привлечь НПО для помощи в уходе за

лежачими больными, за которыми осуществляют уход родственники; освободить лиц, осуществляющих неформальную заботу о пожилых, 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 9.8.).

### **ВСТАВКА 9.8. Одинокие родители**

Исследователи рекомендовали развивать государственные услуги помощи на дому; внедрить модель «профессиональная родительская услуга»; разработать программу дошкольного образования для детей с инвалидностью; увеличить пособия таким семьям, чтобы сохранить ребенка в биологической се-

## детей с инвалидностью испытывают серьезные трудности, поскольку государственная поддержка не покрывает и 25% расходов на содержание детей (по итогам исследования в районе Фалешти)

Эта цифра была получена исследователями при анализе ситуации в молдавском регионе Фалешти (Falesti), где проживает 333 семьи с детьми с особыми потребностями, в которых воспитывается 335 детей (из них 140 детей с инвалидностью 1 группы, среди которых 19 детей – лежачие больные). Инвалидность ребенка часто приводит к разводу, при этом в подавляющем большинстве случаев семью оставляет 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 осуществлять уход за больными детьми. Особенно тяжело приходится матерям с детьми-инвалидами 1 группы.

Одинокие мамы с детьми-инвалидами сталкиваются со множеством проблем включая нехватку денежных средств на самые необходимые нужды, сложности с устройством на работу и с сохранением работы, ограниченный доступ к медицинскому страхованию по причине статуса безработной, зависимость от крайне низких государственных пособий, психологический стресс от невозможности справиться с трудностями.

Максимальная сумма государственной поддержки, на которую может рассчитывать безработная мать с ребенком-инвалидом 1 группы, составляет 503 леи (порядка 40 долларов США)<sup>99</sup>, что в 2 раза ниже стоимости минимальной потребительской корзины и в 4 раза меньше средней заработной платы. Исследователи рассчитали ежемесячные затраты на ребенка в детском доме (2154,0 леи) и в семье с одним родителем с учетом всех льгот (1625,7 леи или 2021,7 леи в месяц с учетом медицинской и социальной страховки). В результате сложно не отметить, что домашний уход за больным ребенком выгоднее государству, так как государственная поддержка как минимум в 3 раза меньше затрат, необходимых на содержание и лечение больного ребенка. По существу дела, государство подталкивает одиноких родителей от безысходности отдавать своих детей-инвалидов в специализированные учреждения. В результате около 3% детей, воспитываемых одной матерью, и около 4% детей, воспитываемых одним отцом, были впоследствии отданы в детдом.

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 поддержания жизни и здоровья самой матери/отца. В отличие от работников детских домов мать не может рассчитывать на получение зарплаты, различных надбавок и увеличенный отпуск за особые условия работы.

Чтобы облегчить жизнь людей, ухаживающих за своими родственниками, и повысить социальную инклюзивность инвалидов, было решено открыть в регионе 7 многофункциональных социальных центров<sup>100</sup>. Однако только один из них был оборудован так, чтобы предоставлять услуги детям с инвалидностью. Это не покрывало имеющиеся потребности района и большинство матерей вновь остались наедине со своими проблемами и заботами о больных детях.

<sup>99</sup> На период проведения исследования 1 доллар США был равен 12,5 молдавским леям.

<sup>100</sup> Данные центры были открыты при содействии Social Investment Fund.

мье; перенаправить ресурсы в процессе деинституционализации в семьи.

Успешный практический пример связан с созданием в Фалешти на средства местного бюджета Регионального фонда для поддержки детей в трудной жизненной ситуации, где семьям

была оказана консультативная и финансовая помощь. В результате данной инициативы удалось достичь 100%-го показателя отказов от передачи детей в детский дом.

Третье исследование, проведенное в Тараклийском районе, выявило существенный

дисбаланс в оплате труда мужчин и женщин и послужило аргументированной основой для вывода о необходимости усиления по-

литического влияния для решения проблемы гендерного неравенства в оплате труда (вставка 9.9).

## **ВСТАВКА 9.9. Расход бюджета на оплату служащих муниципальной полиции и образовательного учреждения свидетельствует о гендерном неравенстве (по итогам исследования в Тараклийском районе)**

*В 2008 году был осуществлен гендерный анализ формирования местного бюджета Тараклийского района<sup>101</sup> в таких важных сферах, как образование и обеспечение общественного порядка. За основу были взяты процессы формирования бюджета теоретического лицея № 2 и муниципальной полиции.*

*Результаты исследования показали, что в муниципальной полиции из 58 штатных единиц 51 единица отведена мужчинам-военным и 7 единиц – вольнонаемным женщинам. При этом разница в оплате труда военных и гражданских лиц значительна, и с повышением зарплаты различия в оплате труда усугубляются. Так, если в 2006 году зарплата мужчин превышала зарплату женщин в 2,1 раза, то в 2007 году, после увеличения, эта цифра составляла уже 2,6. Среднегодовая заработная плата в течение 2006 и 2007 годов у мужчин составила 26731,4 леев и 30240,8 леев, у женщин – 12928,6 леев и 11400,00 леев. Необходимо также отметить, что мужчины-военные получали обмундирование, денежную компенсацию взамен продовольственного пайка, служебный транспорт, в результате чего доля бюджетных расходов на их содержание возрастала.*

*В образовательном лицее из 101 единицы 86 были заняты женщинами и 15 мужчинами. Средняя ежегодная заработная плата одного работника-мужчины составляла в 2006-2007 годах 13353 леев и 12725 леев, в то время как у женщин – 12845 леев и 15616 леев. Это свидетельствовало о том, что гендерные диспропорции в зарплате существовали, но они были менее значительны, чем в силовых структурах. Общий уровень оплаты труда в лицее оказался существенно ниже уровня оплаты в полиции. При этом очевидно, что образование и воспитание подрастающего поколения не менее важны, чем борьба с преступностью и охрана общественного порядка.*

<sup>101</sup> В состав группы исследователей вошли ученые Института экономики, финансов и статистики Академии наук РМ, специалисты финансовых организаций и других учреждений Тараклийского района. Общая численность группы составила 6 человек.

Исследователи сделали вывод о том, что в бюджете первого и второго уровня отсутствует гендерная составляющая. Нормативная база, используемая при формировании бюджета, не учитывает гендерную составляющую. Помимо этого, исполнительные структуры первого и второго уровня и общественные организации мало вовлечены в процесс формирования бюджета или не имеют возможности влиять на него в связи с различными процессуальными особенностями, ограниченным сроком рассмотрения проектов и др. Аналитическая группа дала подробные рекомендации по внедрению ГОБ, усилению

прозрачности при формировании и исполнении бюджета и увеличению бюджетных ассигнований на содержание организаций сферы образования.

Важно отметить практическую важность трех вышеизложенных исследований, результаты которых способствовали формированию платформы для внедрения гендерных подходов в государственную бюджетную политику Молдовы и процессы принятия политически значимых решений. Результаты исследований нашли отражение в авторитетном периодическом издании Всемирного Банка «Public Expenditure Review». Одновре-

менно они использовались в работе различных учреждений включая Министерство социальной защиты, семьи и ребенка РМ, в том числе при разработке Национальной стратегии оказания населению социальной помощи, в Национальном плане действий по обеспечению гендерного равенства, а также при осуществлении различных инициатив по повышению информированности населения о технологии гендерного бюджетирования.

### **Инициативы по ГОБ в Кыргызской Республике и Республике Таджикистан**

С начала 2000-х годов главной движущей силой развития гендерного бюджетирования в Кыргызстане являются женские неправительственные организации. Их интерес к данной технологии, стратегическое видение и настойчивость в совокупности с поддержкой со стороны международных организаций во многом обусловили оперативную подготовку национальных кадров, реализацию практических инициатив по учету гендерных подходов в местном планировании, создание основы для внедрения гендерных подходов на уровне отраслевых стратегий и программ. Движение за «гендеризацию» бюджетных процессов развивалось параллельно с проектами по обеспечению прозрачности бюджетов и повышению участия граждан в бюджетных процессах.

Результаты гендерного анализа местных бюджетов, как правило, широко обсуждались на общественных слушаниях с участием представителей органов власти, в результате чего нередко удавалось достичь прогресса в выравнивании социально-экономических диспропорций на местах. Так, реализация компонента ГОБ в рамках программной деятельности «ООН-женщины» по обеспечению прав женщин на землю в Центральной Азии<sup>102</sup> стала удачным примером практической апробации технологии ГОБ в ходе аграрной реформы, продемонстрировала ее преимущества и во многом определила успех работы по расширению знаний и повышению благосостояния женщин, защите их прав и расширению

<sup>102</sup> В целом программная деятельность была направлена на создание и совершенствование механизмов защиты прав женщин в ходе аграрной реформы в Кыргызстане и Таджикистане и осуществлялась при финансовой поддержке Канадского агентства международного развития (2005-2007 годы в Таджикистане) и правительства Норвегии (2004-2007; 2009-2011 годы в Кыргызстане).

возможностей как в Кыргызстане, так и в Таджикистане.

Политические кризисы и социально-экономические трудности, которые пережил Кыргызстан за последнее десятилетие, связанная с ними неоднократная трансформация национального институционального механизма по гендерному равенству не могли не оказать негативно сдерживающего влияния на комплексное, гармоничное развитие ГОБ. Несмотря на это, можно утверждать, что сегодня и на республиканском, и на местном уровнях созданы условия для разработки и реализации проектов в сфере гендерного бюджетирования, важную роль в которых по-прежнему играют общественные организации<sup>103</sup>.

Несмотря на то что на национальном уровне технология ГОБ пока не стала операционной моделью, следует отметить определенные успехи в этом направлении. Так, с 2008 года гендерная экспертиза является обязательной для всех нормативно-правовых актов; в рамках долгосрочной стратегии по достижению гендерного равенства до 2020 года и Национального плана действий по его обеспечению на 2012-2014 годы предусмотрено государственное финансирование приоритетных мероприятий; разработана широкая нормативно-правовая база для внедрения ГОБ на всех уровнях. На ежегодных парламентских и правительственных слушаниях экспертам гражданского общества предоставлена возможность представить собственную гендерную экспертизу проекта бюджета и прогноз среднесрочного бюджета<sup>104</sup>.

Ниже приведем ряд инициатив, характеризующих различные этапы развития ГОБ в Кыргызстане и отдельные результаты данной работы.

В качестве примера считаем важным представить подробные результаты гендерного анализа бюджета столицы страны (города Бишкека), сделанного в 2006 году.

<sup>103</sup> Формат данной публикации, к сожалению, не дает возможности представить полный список НПО, активно работающих в сфере гендерного бюджетирования в КР. Перечислим лишь некоторые из них: Агентство социальных технологий, Ассоциация в поддержку женщин-предпринимателей Кыргызстана (WESA), Альянс развития местных сообществ, общественное объединение «Инновационное решение», объединение сельских женщин «АЛГА», общественное объединение «Энсан Диамонд».

<sup>104</sup> Так, гендерный анализ среднесрочного прогноза бюджета КР на 2010-2012 финансовые годы показал, что целевые задачи бюджета не согласуются с гендерными приоритетами, определенными в Стратегии развития страны (СРС).



## ВСТАВКА 9.10. Гендерный анализ бюджета г. Бишкек (результат расчетов и визуализации)

Гендерный анализ бюджета г. Бишкек, выполненный экспертами Агентства социальных технологий в 2006 году<sup>105</sup>, включал в себя экспертизу бюджетного законодательства, подробный гендерный анализ социально-экономической и демографической ситуации в городе и его инфраструктуры, экспертизу доходной и расходной частей городского бюджета, а также итоговые рекомендации по внедрению ГОБ.

Эксперты отметили, что законодательство в области местных бюджетов является гендерно нейтральным и нуждается в совершенствовании. Так,

- 1) оно не содержит механизма получения информации от негосударственных хозяйствующих субъектов;
- 2) структура фискального законодательства делает невыгодной демонстрацию муниципальными субъектами своего доходного роста;
- 3) процедуры прогноза расходов местного кенеша<sup>106</sup> по наказам избирателей законодательно не формализованы;
- 4) фискальное законодательство (Налоговый кодекс) учитывает семейные роли налогоплательщиков лишь в незначительной степени.

**Ситуационный гендерный анализ** выявил в городе высокую долю неформального сектора экономики (67%), **18%-ый разрыв** в пенсиях женщин и мужчин, а также феминизацию бедности, резкое снижение доступа населения к услугам в сфере образования и здравоохранения. При этом увеличилась доля услуг неотложной медицинской помощи и в сфере профилактики «социальных» заболеваний.

Гендерный анализ **доходной части бюджета** Бишкека позволил выяснить, что основные поступления формируются за счет подоходного налога, налога за оказание платных услуг и с розничных продаж. В целом эксперты оценили **вклад женщин** в доходы городского бюджета **«не менее, а скорее более чем 45% от общего объема поступлений»**. При этом отсутствие гендерной статистики в сфере предпринимательства не позволило сделать более точное заключение о реальном налоговом вкладе мужчин и женщин.

Гендерный анализ **расходной части бюджета** был осуществлен в основном с точки зрения экспертизы «гендерно чувствительных» областей, т.к. из-за отсутствия социальной классификации бюджетных расходов выделить «расходы, направленные на поддержку женщин и мужчин», не представлялось возможным. Наиболее значимые расходные статьи города приходятся на образование, здравоохранение, социальное обеспечение и страхование, а также ЖКХ. Анализ финансирования раздела ЖКХ позволил выявить **асимметрию в расходной политике** городских структур, в которой приоритетное внимание уделяется районам новостроек и развитию их инфраструктуры. При этом женщины, которые, как правило, обладают меньшим доходом, реже приобретают квартиры в новостройках. **Женщины реже получают муниципальное жилье**, так как практически не представлены на должностях в силовых структурах, сотрудники которых могут на него рассчитывать<sup>107</sup>.

Проанализировав величину надбавок по зарплатам за счет дополнительных средств, эксперты обнаружили, что они не являются гендерно нейтральными. Так,

- 1) у работников, занимающих более высокие позиции (чаще всего мужчин) надбавки выше;
- 2) существенно выше надбавки у сотрудников силовых структур (чаще всего мужчин).

Важные выводы были сделаны в связи с распределением 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.

<sup>105</sup> Осуществлен в рамках проекта «Внедрение методологии гендерного анализа социально-экономической политики в пилотных местных кенешах Кыргызской Республики» при поддержке Центра ОБСЕ в Бишкеке.

<sup>106</sup> Кенеш – парламент.

<sup>107</sup> Согласно бюджету, 90 из 180 муниципальных квартир были предназначены сотрудникам силовых структур города.



В основных выводах экспертов отмечено, что бюджет Бишкека в целом составлен без учета гендерной составляющей в экономической политике, гендерные подходы не включены в приоритеты ни доходной, ни расходной части бюджета, ни в бюджет развития. Результаты данного анализа легли в основу комплексных рекомендаций для органов государственного управления.

Важность гендерной экспертизы очевидна при определении секторальных приоритетов среднесрочного планирования, что особо ак-

туально для современного Кыргызстана, где не внедрена система БОР. В условиях, когда бюджеты не формируются на программной основе для решения конкретных задач и достижения измеримых показателей, единственной возможностью для проведения анализа и улучшения ситуации является фокус на бюджеты в социальной сфере и его отдельных секторах. В качестве примера представим основные выводы гендерной экспертизы по сектору здравоохранения Стратегии развития страны на 2010-2012 годы, который описан в вставке 9.11.

### **ВСТАВКА 9.11. Гендерная экспертиза – необходимое условие приоритизации бюджетных расходов: создание национальной системы экстренной медицины или поддержка программы по сокращению материнской и младенческой смертности**

*Одним из ключевых проектов в разряде капитальных расходов в социальной сфере Стратегии развития страны является проект создания национальной системы экстренной медицины (СЭМ). При кажущейся актуальности данной инициативы гендерный анализ ее приоритетности ставит ряд важных вопросов, в числе которых:*

- 1. эффективность и обоснованность предстоящих инвестиций в связи с:*
  - наличием «параллельных» структур в системе скорой помощи;*
  - отсутствием данных о возможности совмещения СЭМ с традиционной службой скорой помощи;*
  - сложным положением дел в системе родов споможения и обслуживания матери и ребенка.*
- 2. необходимость изучения воздействия предлагаемой меры на адресные группы при условии, что «экстренная» смертность в основном характерна для мужчин, которые чаще, чем женщины, склонны к «рисковому» поведению.*

*В целом в силу крайней ограниченности ресурсов выбор в пользу экстренной медицины должен быть более серьезно обоснован статистическими, экономическими и иными расчетами и данными. Немаловажен и ответ на вопрос о стратегических подходах государственной медицины, определяющих ее выбор в пользу превентивных мер или стратегии противодействия существующим вызовам и проблемам, связанным со здоровьем граждан. Какова реальная цена вопроса при планируемой эффективности СЭМ?*

*Поскольку в проекте СПБ отсутствуют данные такого рода анализа, то выдвигание подобных инициатив на этих условиях, по мнению сторонников гендерного равенства, представляется не совсем рациональным, а подчас и небезопасным.*

Гендерная экспертиза крайне актуальна в условиях выполнения обязательств в контексте исполнения **Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи**. По заключению группы национальных и международных экспертов, сделавших анализ прогресса в выполнении обязательств по гендерному равенству в контексте исполнения Парижской декларации, в Кыргызстане наблюдался спад в достижениях по развитию гендерного равенства в конце первого десятилетия 2000-х годов<sup>108</sup>. Однако женские организации не оставили попыток лоббирования гендерного политики и ГОБ инициатив. В частности, помимо прочего, среднесрочная программа развития Кыргызской Республики на 2012-2014 годы<sup>109</sup> в разделе VIII «Социальное развитие и политика сокращения бедности» включает раздел «Политика достижения гендерного равенства», в котором обозначена разработка НСРР до 2020 года и НПД на 2012-2014 годы, а также отмечено, что они являются неотъемлемой частью Программы развития Кыргызской Республики (2012-2014 годы). Общая сумма на реализацию данной части в бюджете Среднесрочной Программы развития составила 72229,20 тыс. сом<sup>110</sup>.

Ранее гендерный анализ ситуации в сельском хозяйстве выявил целый ряд причин, обуславливающих феминизацию бедности. В их числе: отсутствие или ограниченный доступ женщин к образованию, земле и другим ресурсам, низкая возможность женщин владеть и управлять

<sup>108</sup> Обзор прогресса в выполнении обязательств по гендерному равенству в контексте исполнения Парижской декларации. Бишкек, 2010.

<sup>109</sup> Одобрена Постановлением Правительства КР от 12 апреля 2012 года № 239.

<sup>110</sup> Что составляет порядка 1500 долл. США.

По итогам проектной деятельности в Таджикистане местные органы власти приняли решение о выделении средств на финансирование деятельности районных информационно-консультационных центров.

Деятельность Фонда малых грантов способствовала улучшению экономического положения 27000 сельчан.

земельными ресурсами, дискриминация на рынке труда, гендерные стереотипы, мешающие женщинам проявить себя за пределами наименее развитых секторов экономики. Результаты анализа использовались при разработке стратегических документов, а также в программе по обеспечению прав женщин на землю, отдельные результаты которой представлены во вставке 9.12.

Благодаря комплексному подходу многолетней программной деятельности в сфере расширения прав сельских женщин на землю, проводимой на политико-законодательном, институциональном и местном уровнях, удалось достичь впечатляющих результатов на уровне изменений. С целью обеспечения интересов женщин и в Кыргызстане, и в Таджикистане были внесены поправки в земельное законодательство, повышен потенциал сотрудников местных органов власти КР в сфере гендерного бюджетирования и планирования. Создана система районных информационно-консультационных центров (РИКС), в которых оказываются услуги населению в 7 областях Кыргызстана, 3 областях и 8 районах республиканского подчинения Таджикистана. В Таджикистане данные структуры финансируются за счет средств местного бюджета.

Особо следует отметить некоторые результаты, полученные на уровне местных сообществ, где юридическую помощь получили порядка 17 тысяч жителей Кыргызстана и 15 тысяч – Таджикистана, 3 тысячи жительниц Кыргызстана прошли обучение и повысили свою правовую грамотность, а 1200 женщин получили доступ к земле. В Таджикистане за период с 2002 по 2012 годы отмечен шестикратный рост числа женщин, возглавляющих дехканские хозяйства.

## **ВСТАВКА 9.12. Деятельность Фонда малых грантов в рамках проектов по обеспечению прав женщин на землю: гендерно ориентированное бюджетирование в действии (результаты изменений)**

*Одним из инструментов комплексного подхода при реализации проектных инициатив по обеспечению прав женщин на землю в Кыргызстане и Таджикистане в ходе аграрной реформы стало гендерно ориентированное планирование и бюджетирование. Основные усилия в этой связи были направлены на повышение правовой грамотности сельчан и местных органов власти, улучшение понимания последними необходимости учета гендерных аспектов при подготовке местных планов развития и бюджетов; расширение возможности женщин по формулированию своих потребностей и приоритетов при подготовке планов, их эффективному исполнению и совместному мониторингу на предмет реализации гендерной составляющей.*

*Благодаря созданию **Фонда малых грантов** общим объемом 100 тыс. долл. США, средства которого шли на финансирование мини-проектов для решения неотложных задач, разработанных женщинами-лидерами и сельскими активистами совместно с представителями местных органов власти, удалось достичь следующих результатов на уровне изменений. В целом, порядка 27000 малообеспеченных сельчан, большинство из которых женщины, смогли повысить свое благосостояние. Так,*

- *6 проектов по реконструкции оросительных каналов обеспечили возможность орошения 2659 га сельскохозяйственных земель, на которых проживали 17000 сельчан.*
- *Восстановление медицинских пунктов сделало возможным получение экстренной медицинской, акушерской и педиатрической помощи.*
- *Восстановление и ремонт дорог облегчили доступ сельчан к сложнодоступным земельным участкам.*
- *194 семьи получили возможность использовать водяные мельницы, восстановленные после ремонта, жителям села были предоставлены льготные условия для помола зерна, выращенного на их участках.*
- *Строительство общественной бани позволило улучшить санитарно-гигиенические условия для 5600 жителей села.*
- *12 женщин, – глав фермерских хозяйств, получили поддержку для обработки 43 га земельных угодий.*

Опыт внедрения ГОБ на местном уровне в КР и РТ получил признание в регионе и успешно перенимается в других странах мира.

Для создания институциональной памяти и дальнейшего учета извлеченных уроков проектной деятельности значительное внимание уделяется распространению знаний и обмену опытом. Теоретические разработки и широкий практический опыт НПО нашли отражение в комплекте учебно-методической литературы<sup>111</sup>, подготовленном в рамках проекта «Укрепление экономической безопасности женщин

Кыргызстана»<sup>112</sup>. В него вошли четыре практических руководства по внедрению гендерного бюджетирования, адресованные сотрудникам министерств и ведомств КР, представителям гражданского общества, а также руководителям и членам судов аксакалов. Данные материалы пользуются большой популярностью не только среди специалистов, но и среди широких слоев населения.

После обучения в РАНХиГС представителем Министерства труда и социальной защиты

<sup>111</sup> Электронные версии материалов доступны на: [www.unwomen-eeca.org](http://www.unwomen-eeca.org)

<sup>112</sup> Цель проекта – расширение прав и возможностей женщин села для повышения их благосостояния и активного участия в социально-экономическом развитии страны. Проект осуществлялся при финансовом содействии правительства Норвегии с ноября 2008 по июнь 2011 года.

населения Республики Таджикистан был разработан план конкретных мероприятий по внедрению гендерно ориентированного бюджетирования в деятельность министерства. Документом предусмотрены:

- разработка нормативно-правовых актов, обеспечивающих дистанционное обучение и профессиональную подготовку женщин,
- учет гендерных подходов при распределении бюджетных средств и при разработке гендерной статистики ведомства,
- профессиональная подготовка и переподготовка женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком, повышение их квалификации;
- развитие гибкого рынка труда для женщин, а также другие важные меры, направленные на обеспечение прав женщин.

Официальное утверждение данного плана мероприятий в июне 2013 года стало очередным действенным шагом на пути к внедрению гендерных подходов в деятельность министерства.

Важно, что документ был взят на вооружение и при разработке Национальной Стратегии развития сфер труда, миграции и занятости Республики Таджикистан на 2015-2020 годы, в которую планируется включить данные мероприятия.

## Инициативы по ГОБ на Украине

Учитывая международные обязательства Украины в сфере обеспечения гендерного равенства и повышения эффективности внешней помощи, к концу первого десятилетия XXI века вопросы гендерно ориентированного бюджетирования прочно закрепились в повестке дня как на национальном, так и на местном уровнях. В результате инициатив ПРООН и реализации программы «Партнерство по гендер-

ному равенству в целях развития и мира»<sup>113</sup> на начальном этапе в стране удалось повысить информированность о данной технологии, улучшить ее восприятие в обществе, изучить возможности внедрения гендерных подходов в процессы бюджетирования и начать разработку соответствующих механизмов. В результате, стало очевидно, что наиболее востребованным и эффективным является внедрение ГОБ на местном уровне.

Исходя из этого, дальнейшее развитие гендерного бюджетирования на Украине было поддержано в рамках начатой в 2012 году на Украине программы «ООН-женщины», ЕС и МТЦ/МОМ<sup>114</sup> «Повышение ответственности по финансированию гендерного равенства»<sup>115</sup>, одна из долгосрочных целей которой – усиление потенциала и ответственности национального правительства в целях исполнения обязательств по достижению гендерного равенства и обеспечению отражения приоритетных задач, потребностей и интересов женщин в контексте национального планирования, бюджетирования и исполнения программ. Так, усилия программы, осуществляемой совместно с фондом Фридриха Эберта в 2012 году были сосредоточены на разработке конкретных рекомендаций и действенных инструментов для включения гендерной составляющей в бюджетные процессы в семи городах страны<sup>116</sup>. В них был проведен секторальный гендерный анализ и разработаны рекомендации по обеспечению учета гендерных подходов для выравнивания выявленных диспропорций. Результаты анализа и рекомендации представлены в вставке 9.13.

<sup>113</sup> Программа осуществлялась ЕС, ЮНИФЕМ и МОМ в 12 странах мира с 2007 по 2010 годы.

<sup>114</sup> Международный тренинговый центр Международной организации труда.

<sup>115</sup> Осуществляется совместно с Европейской Комиссией и ИТС/ИЛО при финансовом участии Испании в 15 странах: Эфиопии, Гаити, Гондурасе, Иордании, Кыргызстане, Никарагуа, оккупированной палестинской территории, Сенегале, Украине, Камеруне, Танзании, Непале, Перу, Боливии и Руанде. Сроки реализации – 2011-2015 годы.

<sup>116</sup> Житомир, Комсомольск, Луцк, Хмельницкий, Херсон, Черновицк, Чугуев.

## **ВСТАВКА 9.13. Гендерное бюджетирование на местном уровне на Украине. Примеры инициатив (результаты обучения расчетов и изменений)**

- 1) **ЖИТОМИР:** Гендерный бюджетный анализ внешкольного образования. **Результаты расчетов:** охват внешкольным образованием на 50% больше, чем считалось ранее, но уменьшается участие девушек в возрасте 14-18 лет. **Рекомендации:** опрос удовлетворенности предоставляемыми видами услуг, модернизация услуг.
- 2) **ЛУЦК:** Проект программы профилактики йододефицита. **Результаты расчетов:** ни одна из существующих программ не предусматривает профилактику среди населения, все программы недофинансированы, требуемые расходы для целевой группы беременных женщин 56 тыс. грн<sup>117</sup>. в год, дополнительно на просвещение – 13 тыс. грн. **Рекомендации:** программа профилактики йододефицита.
- 3) **ХЕРСОН:** Гендерный анализ расходов на здравоохранение. **Результаты расчетов:** в областной программе «Репродуктивное здоровье нации до 2015 года» не определены целевые группы, мужчины не финансируются, общее финансирование сокращается. **Рекомендации:** восстановить финансирование, определить целевые группы.
- 4) **КОМСОМОЛЬСК:** Гендерный анализ модели врачей общей практики/семейных врачей. **Результаты расчетов:** женщины на 14% чаще посещают врачей, за участком закреплено на 7% больше женщин, на женщин уходит больше времени. **Рекомендации:** справедливо распределить бюджетные средства на участок. **Результаты изменений:** сегрегированная статистика, коэффициенты для территорий с целью регулирования нагрузки медицинских работников, финансирование услуг с разбивкой по полу.
- 5) **ЧУГУЕВ:** Финансирование школ эстетического воспитания. **Результаты расчетов:** 69% – финансирование потребностей девушек. **Рекомендации:** использование ресурсов целевых программ культурного развития, реструктуризация услуг.
- 6) **ГОРОДОК (Хмельницкой области).** Физкультура и спорт в Программе развития. **Результаты расчетов:** скудное финансирование, гендерные диспропорции: 56% – на мужские виды спорта, остальное – на смешанные виды спорта. **Рекомендации:** опрос потребностей учениц, привлечение женщин-тренеров, учет гендера в Программе и проекте спортивного комплекса.
- 7) **ЧЕРНОВИЦК:** Гендерные индикаторы социально-экономического блока (с акцентом на сферу предпринимательства). **Результаты обучения:** разработаны индикаторы.

<sup>117</sup> Курс украинской гривны к доллару США на 2013 год составлял 8,18 гривны за 1 долл. США.

В 2013 году с целью повышения потенциала национальных экспертов и распространения имеющегося опыта были разработаны и проведены три модульных тренинга школы «Гендерное равенство и вопросы социально-экономической справедливости». В результате инициативы ГОБ имели продолжение еще в четырех городах: Бахчисарай, Голая Пристань, Львов, Харьков.

В частности, в городе Комсомольск Полтавской области и в Житомире уже достигнуты результаты изменений. В Комсомольске раз-

работана сегрегированная статистика, введены коэффициенты для территорий с целью регулирования нагрузки медицинских работников, финансирование услуг осуществляется с разбивкой по полу, внесены изменения в паспорт бюджетной программы с учетом гендерных аспектов на 2013 год. Житомирский городской совет принял решение «Об утверждении городской целевой социальной программы развития внешкольного образования по месту проживания на 2013-2015 гг.» от 18.04.2013 № 520. Программа содержит гендерный ком-



понент на всех уровнях. На его реализацию в 2013 году из городского бюджета было выделено 13 тыс. грн (1589,63 USD), а также открыто 4 дополнительных клуба для подростков за счет местного бюджета.

На итоговом тренинге программы в августе 2013 года были предложены новые инициативы: совершенствование услуг в сфере репродуктивного здоровья (Голопристанский район Херсонской области); содействие развитию предпринимательства (г. Львов); бюджетирование городских проектов благоустройства придомовых территорий, обустройство детских площадок (г. Харьков).

Важным результатом стало создание сети экспертов по гендерному бюджетированному, зарегистрированной в 2013 году как неправительственная организация «Бюро гендерных стратегий и бюджетирования».

Параллельные усилия на национальном уровне были сосредоточены на усилении потенциала сотрудников профильных министерств для внедрения инструментария ГОБ в их работу на государственном уровне для обеспечения устойчивого и институционализованного использования данной технологии на всех уровнях планирования, бюджетирования и исполнения программ. Серия тренингов, проведенных «ООН-женщины» в 2013 году способствовала углублению знаний и навыков сотрудников Министерства социальной политики, Министерства экономического развития и торговли, Министерства финансов Украины, сотрудников аппарата Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека, а также представителей руководства городов Одессы и Чернигова по внедрению гендерных подходов в ряд социально-экономических программ. В общей сложности обучение прошли 76 человек.

Общеукраинские форумы и другие крупные мероприятия, проведенные в Киеве, стали платформой для обмена опытом, распространения знаний и позитивной практики, где были озвучены результаты двухлетнего партнерства «ООН-женщины», ОБСЕ и фонда Фридриха Эберта.

Участникам форумов удалось расширить свои знания в сфере гендерного бюджетирования как мощного финансового инструмента внедрения гендерных подходов в реализуемые програм-

мы и процессы распределения государственных средств. Большой интерес участников встреч вызвал международный опыт внедрения ГОБ на национальном уровне, имеющийся в Австрии и Финляндии, а также опыт Кыргызстана по использованию бюджетного циркуляра и методики расчетов стоимости Национального плана действий по обеспечению гендерного равенства.

В результате в конце 2013 года на Украине был разработан проект «дорожной карты» по обеспечению гендерного равенства, которая содержит комплекс совместных мер правительства, международных организаций и представителей гражданского общества, важное место среди которых отведено гендерному бюджетированию.

Нет сомнений, что вся эта деятельность способствовала достижению одного из ключевых результатов Программы **«Повышение ответственности по финансированию гендерного равенства»**. 26 сентября 2013 г. на Украине принята Государственная программа обеспечения равных прав и возможностей женщин и мужчин на период до 2016 года. Она нацелена на повышение участия женщин в экономике, в правительственных органах, на сокращение разрыва в заработных платах женщин и мужчин, на устранение гендерных стереотипов. Финансирование программы на федеральном уровне составит: 430 тыс. гривен в 2014 году, 564 тыс. гривен в 2015 году, 274 тыс. гривен в 2016 году; на местном уровне: 569 тыс. гривен, 594 тыс. гривен и 624 тыс. гривен соответственно.

## **ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ:**

До 2013 года масштабы внедрения ГОБ во всех странах СНГ в значительной степени зависели от наличия международной поддержки.

Это свидетельствует об отсутствии достаточной политической воли национальных правительств всех уровней к внедрению гендерного бюджетирования в государственные программы развития и бюджетный процесс. Неправительственные организации и общественность не оказали значимого влияния на правительства для преодоления игнорирования внедрения гендерных принципов в бюджетный процесс.

Важно, что даже при наличии действенного национального институционального механизма по обеспечению гендерного равенства устойчивый успех не гарантирован. Национальный механизм является необходимым, но недостаточным условием продвижения успешного и стабильного гендерно ориентированного бюджетирования. В ряде стран СНГ достаточно «гладко» принимаются законы о гендерном равенстве, формируются структуры национального механизма, однако исполнение законов не всегда имеет место быть, ресурсное обеспечение гендерных программ очень слабое, институты национально-

За последние годы в большинстве стран СНГ отмечаются разнообразные инициативы гендерного бюджетирования. На фоне преобладающих результатов в сфере обучения и расчетов результаты изменений малочисленны. Но это — лишь начало непростого пути.

го механизма не имеют права решающего голоса при принятии важных государственных решений, а функционируют в качестве консультативных органов.

Среди всех элементов обеспечения учета гендерной проблематики во всех сферах общественной жизни именно гендерно ориентированное 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 его внедрения. Кроме того, вопрос перераспределения ресурсов является одним из самых сложных в политической истории разных стран. Поэтому сторонникам гендерного бюджетирования приходится сталкиваться с большими трудностями.

В продвижении ГОБ наблюдается нестабильность в достижении успехов (то одна, то другая страна региона периодически делает «шаг вперед и два шага назад»). В ряде стран проходили административные реформы, сводящие на нет достижения многих лет работы по развитию национальных механизмов по гендерному равенству и продвижению гендерного бюджетирования. Однако экспертная и лоббистская работа ученых и представителей общественности возрождала новый интерес к вопросам гендерного равенства и гендерного бюджетирования (пример: Кыргызстан, Россия). Подобная нестабильность требует от сторонников данной технологии продолжать начатую работу.

Важно, что за столь короткий срок с начала внедрения ГОБ (5-7 лет) в большинстве стран СНГ налицо видимые результаты, о чем свидетельствует материал данного раздела.

Очевидно, что результаты в области обучения и расчетов преобладают на фоне малочисленных результатов изменений. Данное развитие является логичным и связано с периодом роста инициатив и накопления опыта в сфере гендерного бюджетирования.

## Список вставок

- Вставка 1.1. Позитивные изменения в доступе женщин к политическим институтам
- Вставка 2.1. Тревожные оценки в отношении развития гендерного равенства в странах Южного Кавказа в переходный период
- Вставка 2.2. Индексы гендерного равенства и человеческого развития некоторых стран СНГ
- Вставка 3.1. Основы методологии ГОБ в России: определение и целеполагание
- Вставка 3.2. Международное бюджетное партнерство
- Вставка 3.3. Бюджет как политический и технический процесс
- Вставка 3.4. Стратегические цели Пекинской декларации и платформы действий, связанные с макроэкономической политикой и работой Министерства финансов
- Вставка 4.1. Пример статистической таблицы, учитывающей разные социальные категории: пол, состояние в браке, статус мигранта
- Вставка 4.2. Международные классификации, используемые в статистике
- Вставка 4.3. Приемы измерения качественных характеристик гендерного равенства количественными параметрами
- Вставка 4.4. Развитие гендерной статистики в России
- Вставка 4.5. На какие вопросы может ответить подробная гендерная статистика миграции
- Вставка 4.6. Для ГОБ важно учитывать личные расходы граждан на здравоохранение. Не все страны СНГ проводят такие систематические исследования
- Вставка 4.7. Проблема качества статистических данных по материнской смертности в некоторых странах СНГ
- Вставка 4.8. Полезные сайты по гендерной статистике
- Вставка 4.9. Показатели при проведении гендерной экспертизы бюджета: опыт России
- Вставка 5.1. Получатели услуг, целевая группа, заинтересованные группы
- Вставка 5.2. Шаги по определению целей в области гендерного равенства
- Вставка 5.3. Проект G+ в Андалусии. Определение приоритетных бюджетных программ в зависимости от их значимости
- Вставка 5.4. План оценки программы/мероприятия для ГОБ
- Вставка 6.1. Результативность и эффективность проектов/программ/политики
- Вставка 6.2. Определение бюджета, ориентированного на результат (БОР)
- Вставка 6.3. Три модели БОР
- Вставка 6.4. Виды бюджетной отчетной документации
- Вставка 6.5. Составление бюджета, ориентированного на результат в Великобритании
- Вставка 7.1. Некоторые важные вопросы для понимания бюджетного процесса
- Вставка 7.3. Законодательные инициативы в Испании: гендерный бюджет и гендерная статистика
- Вставка 7.4. Сетевой подход, используемый в Сиене (Италия) в рамках гендерного аудита
- Вставка 7.5. Надзор за исполнением бюджета
- Вставка 8.1. Межнациональный программный проект альпийского региона по ГОБ «GenderAlp»
- Вставка 8.2. «Лестница» – процедура устойчивой интеграции гендерной проблематики в организации государственной службы (JamStod, Швеция)
- Вставка 8.3. Внедрение ГОБ потребует внесения некоторых изменений в практику работы: Сотрудничество, последовательность, координацию и укрепление потенциала
- Вставка 9.1. Деятельность ЮНИФЕМ в составе «ООН-женщины» и партнеров в странах СНГ в 2008-2012 годы. Гендерное бюджетирование – одна из важнейших задач.
- Вставка 9.2. Учебные и учебно-методические публикации по ГОБ на русском языке и языках стран СНГ (2001-2012 годы)

Вставка 9.3. Три вида результатов проекта ЮНИФЕМ «Гендерные бюджеты в России» 2004-2006 годов.

Вставка 9.4. Два вида результатов ряда проектов по ГОБ в Молдове в 2007-2012 годы.

Вставка 9.5. Неучтенный вклад молдавских женщин в экономику заботы о пожилых составил 63% всей необходимой помощи нуждающимся людям

Вставка 9.6. Одиноким родители детей с инвалидностью сталкиваются с серьезными трудностями, поскольку государственная поддержка не покрывает и 25% расходов на детей

Вставка 9.7. Расход бюджета на оплату служащих в муниципальной полиции и в образовательном учреждении демонстрирует гендерное неравенство

## Список рисунков

Рисунок 1.1. Концепция прав человека: три поколения прав человека

Рисунок 2.1. Индекс гендерного различия ВЭФ для стран СНГ

Рисунок 3.1. Гендерно ориентирование бюджетирования

Рисунок 4.1. Гендерная статистика

Рисунок 4.2. Система источников данных для гендерной статистики

Рисунок 5.1. Инструменты ГОБ Дайян Элсон

Рисунок 5.2. Схема примерного ГБ по основным направлениям

Рисунок 5.3. Три этапа ГОБ Шейлы Куинн

Рисунок 5.4. Все современные инструменты ГОБ

Рисунок 7.1. Кто принимает участие в бюджетировании на уровне центрального правительства

Рисунок 7.2. Мероприятия по ГОБ на уровне центрального правительства

Рисунок 9.1. Результаты инициатив в сфере ГОБ «Обучение – Расчеты - Изменения»

## Список таблиц

Таблица 1.1. Индикаторы достижения ЦРТ №3 «Обеспечение гендерного равенства и улучшение положения женщин»

Таблица 2.1. Классификация стран на постсоветском пространстве в соответствии с моделями гендерного развития

Таблица 2.2. Показатели социально-экономического развития стран-участниц проекта по ГОБ в МЦГБиУ (2009-20011 годы)

Таблица 2.3. Гендерное равенство в политике в некоторых странах СНГ

Таблица 2.4. Гендерное равенство в экономике в некоторых странах СНГ

Таблица 2.5. Гендерное равенство в демографии в некоторых странах СНГ

Таблица 2.6. Расходы на социальную сферу в некоторых странах СНГ

Таблица 2.7. Расходы на обеспечение социальных гарантий в некоторых странах СНГ

Таблица 5.1. Примеры целей и мероприятий в области гендерного равенства

Таблица 5.2. Основное содержание подходов ГОБ: достоинства и ограничения

Таблица 6.1. Бюджет с постатейной разбивкой и БОР

Таблица 6.2. Фиксация целей в бюджетной документации Австрии

Таблица 6.3. Гендерная аннотация в бюджете Бельгии

Таблица 7.1. Основные шаги подготовки бюджета

Таблица 8.1. Как можно улучшить организацию ГОБ

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бюджетный гид. Бюджет страны – бюджет каждого. «Kazakhstan Revenue Watch» Фонда Сорос-Казахстан. 2-е изд., 2006.
2. Гендерно ориентированный бюджет. Гид для органов местного самоуправления. «ООН-женщины», Кыргызстан, Бишкек, 2011.
3. Гендерное бюджетирование и репродуктивные права женщин. Сборник материалов. UNFPA-UNIFEM, 2006.
4. Гендерные аспекты бюджетирования на местном уровне. Практическое пособие. Киев, Фонд Фридриха Эберта. 2012.
5. Гендерные бюджеты в России. М., ЮНИФЕМ, 2005.
6. Гендерные бюджеты. Пособие для тренеров. Программа развития ООН, Братислава, 2005.
7. Стотски Дж. 2006. Гендерное бюджетирование, рабочий документ МВФ.
8. Ибраева Г., Карыбаева М., Кочорбаева З. Введение гендерных подходов в секторальные политики, стратегии и программы. Руководство по обучению. «ООН-женщины», Кыргызстан, Бишкек, 2011.
9. Ибраева Г., Карыбаева М., Кочорбаева З. Методическое руководство по внедрению гендерного подхода в секторальные политики Кыргызской Республики. «ООН-женщины», Кыргызстан, Бишкек, 2011.
10. Имущественные и наследственные споры. Руководство для судов старейшин. «ООН-женщины», Кыргызстан, Бишкек, 2011.
11. Институт равенства женщин и мужчин, 2011: Руководство по применению практики составления бюджета с учетом гендерного фактора в федеральном правительстве Бельгии.
12. Калабахина И.Е. Экономико-демографическое развитие. Гендерный переход. Теория, индексы, прогнозы, политика. LAP RAMBERT Academic Publishing, 2012.
13. Кран Дирк-Жан. Составление бюджета программ в странах-членах ОЭСР. [http://siteresources.worldbank.org/.../ProgrammeBudgeting\\_OECD.pdf](http://siteresources.worldbank.org/.../ProgrammeBudgeting_OECD.pdf)
14. Международный опыт разработки типовой модели описания государственных программ и проектов. Доклад. М.: ФГУ «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации», 2010.
15. Нортон Э., Элсон Д. Что лежит в основе бюджетов? Политика, права и ответственность в бюджетном процессе. Институт развития зарубежных стран, Лондон, 2002. <http://www.odi.org.uk>
16. Практическое руководство по гендерному бюджетированию Учебно-методическое пособие. UNFPA-UNIFEM, 2006.
17. Разработка гендерной статистики: практическое пособие. ЕЭК-ООН, Всемирный банк, 2010.
18. Реформы финансирования здравоохранения. Опыт стран с переходной экономикой./Под ред. Joseph Kutzin, Cheryl Cashin, Melitta Jakob. Европейская обсерватория по системам и политике здравоохранения, 2011.
19. Ржаницына Л.С. Россия: методология и практика гендерного бюджета. ЮНИФЕМ, 2010.
20. Ржаницына Л.С. Россия: методология и практика программно-целевого гендерного бюджета. ЮНИФЕМ, 2011 (а также издания 2001, 2006).
21. Ржаницына Л.С. Россия: опыт гендерного бюджета. СПб, 2012.
22. Учет гендерных подходов в местном планировании. «ООН-женщины», Кыргызстан, Бишкек, 2011.
23. Человеческое развитие: новое измерение социально-экономического прогресса. Учебное пособие. Ред. В.П.Колесов, В.Х.Эченикэ. М.: Издательство «ПРАВА ЧЕЛОВЕКА», 2008.
24. Элсон Д. 2002. Инициативы по гендерному бюджетированию: отдельные ключевые аспекты и практические примеры.
25. Aristovnik, A and Janko Seljak, Performance Budgeting: Selected international experiences and some lessons for Slovenia, University of Ljubjana, Slovenia.
26. Budlender, D., and R. Sharp, with Kerri Allen, 1998, How to do a gender-sensitive budget analysis: contemporary research and practice, Commonwealth secretariat.
27. D. Budlender, D. Elson, G. Hewitt and T.Mukhopadhyay, eds, 2002, Gender budgets make cents: understanding gender-responsive budgets, London: Commonwealth secretariat.
28. 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.
29. Council of Europe, Group of Specialists, Gender mainstreaming: Conceptual framework, methodology and presentation of good practices. 1998.
30. Elson, Diane. 1998. Gender Budget Initiative Background Papers. Commonwealth Secretariat.
31. Elson, Diane. 2002. Gender responsive budget initiatives: some key dimensions and practical examples.
32. OECD. Modernising Government: The Way Forward, OECD Publishing, Paris, 2005.
33. Performance Budgeting in OECD Countries. OECD. 2007.
34. Quinn Sh. 2009. Gender budgeting: practical implementation, Handbook. Council of Europe.
35. Sharp, R and Broomhill, R (1990) Women and Government Budgets, Australian Journal of Social Issues, Vol 25, No 1, pp 1-4.
36. Sharp, R. (2003). Budgeting for Equity: Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting. United Nations Development Fund for Women UNIFEM.
37. Sharp, Rhonda, and Diane Elson. 2011. Improving budgets: A framework for assessing gender responsive budget initiatives. Paper prepared for UNDP. Publication forthcoming.
38. The World Bank. 1998. Public Expenditure Management Handbook. Washington, D.C.

## НЕКОТОРЫЕ ПОЛЕЗНЫЕ САЙТЫ:

- <http://www.un.org/ru/aboutun/structure/unwomen/>
- <http://unwomen-eeca.org/>
- <http://genderbudgets.ru/>
- <http://www.internationalbudget.org/>
- [http://www.bridge.ids.ac.uk/reports\\_gend\\_](http://www.bridge.ids.ac.uk/reports_gend_)
- <http://www.gender-budgets.org/>
- <http://www.fawcettsociety.org.uk>



*Любая ссылка на ЮНИФЕМ в данном документе подразумевает данную организацию до 21 июля 2010 года, когда в соответствии с Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН A/Res/64/289, была создана объединенная Структура "ООН-женщины", в которую вошел и ЮНИФЕМ.*

