NORWEGIAN MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS

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

SOCIAL TECHNOLOGIES AGENCY
STaaCT
АГЕНТСТВО СОЦИАЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

Внедрение гендерного подхода в отраслевые политики Кыргызской Республики

Методическое руководство

ООН Женщины – структура Организации Объединенных Наций по обеспечению гендерного равенства и расширению прав и возможностей женщин. Активный защитник интересов женщин и девочек, ООН Женщины была создана с целью ускорения прогресса в деле соблюдения их прав по всему миру.

ООН Женщины оказывает содействие государствам-членам ООН в установлении международных стандартов для достижения гендерного равенства, осуществляет сотрудничество с правительствами и гражданским обществом при разработке законов, политики, программ и услуг, необходимых для реализации данных стандартов. ООН Женщины активно способствует равноправному участию женщин во всех сферах жизни, уделяя особое внимание пяти приоритетным направлениям: усилению лидирующей роли женщин и расширению их участия в жизни общества, искоренению насилия в отношении женщин, широкому привлечению женщин к решению вопросов обеспечения мира и безопасности, расширению возможностей женщин в сфере экономики, обеспечению центральной роли гендерного равенства в процессах планирования и бюджетирования. ООН Женщины также осуществляет координацию и продвижение вопросов гендерного равенства в системе ООН.

Агентство Социальных Технологий (АСТ) – общественное объединение, миссией которого является содействие общественному развитию Кыргызстана через обучение и поддержку социальной активности и самоорганизации граждан республики.

Все проекты и мероприятия, проводимые АСТ, направлены на работу с конкретной социальной группой (женщины, предприниматели, молодежь, работники местного самоуправления) с целью повышения ее социальной активности и формирования навыков самоорганизации.

В настоящее время приоритетной целевой группой АСТ являются женщины, способные стать социальными лидерами.

Формы и методы работы АСТ:

- исследования
- подготовка аналитических обзоров
- консультации, экспертиза
- семинары, тренинги
- круглые столы
- конференции
- акции
- конкурсы
- публикации

Данная публикация подготовлена Агентством Социальных Технологий и издана при финансовой поддержке ООН Женщины в рамках проекта "Укрепление экономической безопасности сельских женщин в Кыргызстане". Руководство разработано для оказания содействия во внедрении комплексного гендерного подхода и расширения возможностей женщин в отраслевую политику пилотных ведомств.

Мнения и точка зрения, выраженные в данной публикации, принадлежат авторам и могут не совпадать с официальной позицией ООН Женщины.

© ООН Женщины, АСТ – 2011 г.

Авторско-редакционный коллектив: Гульнара Ибраева, Мира Карыбаева, Зульфия Кочорбаева
Дизайн публикации: Урмат Осмоев
Отпечатано в типографии «KIRLand», Кыргызская Республика, г. Бишкек, мкр. Аламедин-1, 75
тел.: +996 (312) 63 01 10, 63 18 40, факс: +996 (312) 63 39 56, e-mail: kirland@infotel.kg

Внедрение гендерного подхода в отраслевые политики Кыргызской Республики

Методическое руководство

Разработчики руководства:
Гульнара Ибраева, Мира Карыбаева,
Зульфия Кочорбаева

Бишкек 2011

Содержание

Введение 6

Раздел 1. Концепция и методология внедрения гендерного подхода в отраслевые политики 8

1.1. Управление, ориентированное на результат: цикл управления политикой 8

1.2. Гендерный подход в национальных стратегиях развития Кыргызской Республики и отраслевых программах 11

1.3. Комплексный гендерный подход в разработке и реализации отраслевых программ и политик 15

Этап 1. Гендерный анализ проблемы 19

Этап 2. Комплексный гендерный подход в планировании и реализации политики 23

Этап 3. Гендерный мониторинг и оценка 26

Раздел 2. Гендерные бюджеты в отраслевых политиках: возможности и преимущества внедрения 28

2.1. Гендерный мейнстриминг в бюджетных процессах 28

2.2. Как читать (анализировать) государственный бюджет? 31

2.3. Алгоритм анализа бюджета министерства 32

2.4. Институциональные условия и механизмы гендеризации бюджетов в КР 38

2.5. Организационный потенциал и бюджетная работа в рамках ведомств \ министерств 39

2.6. Пример внедрения гендерных подходов в бюджетные процессы 41

2.6.1. Зарубежный опыт бюджетирования на основе гендерного анализа 41

2.6.2. Отечественный опыт бюджетных инициатив 43

Раздел 3. Гендерные аспекты в основных направлениях деятельности пилотных министерств и ведомств 46

3.1. Гендерные аспекты в управлении труда и занятости населения 46

3.1.1. Рынок труда и содействие занятости 46

3.1.2. Гендерные аспекты оплаты труда 50

3.1.3. Гендерные аспекты трудовых отношений: охрана труда, защита материнства, работники с семейными обязанностями, сексуальные домогательства, работники с ограниченными возможностями 51

3.2. Гендерные аспекты трудовой миграции 57

3.2.1. Феминизация миграции в Кыргызстане: «выталкивающие факторы» 59

3.2.2. Сложности со статистикой 61

3.2.3. Возможности для гендерно чувствительной миграционной политики 62

3.3. Меры по обеспечению пособиями по беременности и родам 69

3.4. Меры по обеспечению государственными пособиями 78

3.5. Меры по оказанию социальных услуг подопечным стационарных учреждений 82

3.6. Меры по улучшению ситуации с охраной труда на предприятиях и организациях всех форм собственности 90

Раздел 4. Гендерно корректная коммуникация 102

Глоссарий 105

Список литературы 108

Список сокращений 110

ВВЕДЕНИЕ

В Кыргызской Республике достижение равенства женщин и мужчин признано одной из ключевых целей развития. Это признание нашло свое отражение в усилиях страны по исполнению международных обязательств по достижению гендерного равенства, национальном законодательстве, а также Среднесрочной Стратегии Развития Страны на 2009-2011 гг.

Внедрение комплексного гендерного подхода в отраслевые политики, стратегии и программы является непростой задачей в условиях, когда государственные служащие испытывают сложности с выявлением гендерных аспектов, решаемых их ведомствами задач социально-экономического развития.

Сложности эти имеют как объективный, так и субъективный характер, их преодоление требует системных преобразований, связанных с изменением систем сбора данных, аналитической работы, стратегического планирования, существующих систем мониторинга и оценки. Все это требует серьезного повышения потенциала государственных служащих отраслевых министерств.

В течение последних лет были предприняты многочисленные попытки описать и структурировать накопленный опыт в этой области. Разработаны руководства по внедрению гендерных подходов в деятельность ряда отраслевых министерств и ведомств в зарубежных странах и в Кыргызстане. При составлении данного руководства использовались материалы предыдущих обзоров, исследований и пособий.

Основная сложность проблем женщин в сельских районах заключается в особенностях их положения на рынке труда и недостаточном доступе к социальным услугам. Поэтому усилия были направлены на анализ законодательства и политик для выявления скрытых барьеров для экономически уязвимых групп населения и повышение потенциала сотрудников государственных структур для внедрения гендерного подхода в их деятельность.

В качестве пилотных были выбраны следующие министерства и ведомства:

- Государственное Агентство социального обеспечения (ГАСО) – ответственно за разработку и реализацию государственной социальной политики в целом, а также обеспечение поддержки наиболее уязвимых социальных слоев населения, в том числе сельских женщин;
- Министерство труда, занятости и миграции (МТЗиМ) – помимо того, что на современном этапе высока актуальность внедрения гендерного подхода в сфере труда, занятости и при осуществлении миграционной политики, после административной реформы 2009 г. данному министерству переданы полномочия ключевого национального институционального механизма по разработке и координации гендерной политики;
- Департамент кадастра и регистрации прав на недвижимое имущество при Государственной регистрационной службе при Правительстве КР (ГРС) – ведомство ответственно за регистрацию недвижимого имущества;
- Национальный статистический комитет (НСК) – собирает, систематизирует и публикует гендерно дезагрегированные данные по всем отраслям.

Целью данного Руководства является содействие внедрению комплексного гендерного подхода и расширения возможностей женщин в отраслевую политику пилотных ведомств, оно направлено на решение следующих задач:

- Повысить потенциал сотрудников в вопросах продвижения гендерного подхода в государственных отраслевых политиках и программах;
- На конкретных примерах продемонстрировать возможности и преимущества использования гендерного анализа для совершенствования государственной политики занятости и миграции, повышения ее эффективности.

Данное Руководство не ставит своей целью сделать гендерный анализ сфер, на которые направлена деятельность пилотных министерств. Предложенный материал призван стимулировать творческое переосмысление собственной деятельности самими сотрудниками Министерств и поиск возможностей для внедрения гендерного измерения в свою деятельность.

«Руководство по внедрению гендерного подхода в отраслевые политики, стратегии и программы в КР» разработано Агентством Социальных Технологий в рамках реализации проекта ООН Женщины «Укрепление экономической безопасности сельских женщин».

Раздел 1. Концепция и методология внедрения гендерного подхода в отраслевые политики

1.1. Управление, ориентированное на результат: цикл управления политикой

Настоящее Руководство направлено на повышение потенциала государственных служащих в планировании, реализации и оценке собственной деятельности на основе использования подхода «Менеджмент, ориентированный на результат» (Results Based Management) с учетом вопросов прав человека.

Это подход в управлении, который предназначен для того, чтобы сосредоточить любую организацию на повышение качества планирования и достижение конкретных результатов. При этом подходе организация гарантирует, что принятые в ней процедуры, продукты и услуги способствуют достижению заранее запланированных и согласованных с заинтересованными лицами результатов. Подход основан на ясно определенной ответственности за результаты, требует контроля и самооценки для отслеживания продвижения к результатам.

Такой подход продвигается, в последнее время, в процессе реформ в государственном управлении. В частности, именно на основе этого подхода рекомендуется разрабатывать стратегические документы, разработанные в Администрации Президента КР «Руководство по разработке государственных стратегических документов».[1]

Большинство определений предлагает, чтобы RBM отразил следующее:

- большая ответственность госорганов для того, чтобы достигнуть результатов;
- идентификация и управление рисками;
- определение реалистичных ожидаемых долгосрочных и краткосрочных связанных между собой результатов, основанных на соответствующих исследованиях;
- контроль продвижения к результатам, используя соответствующие индикаторы;
- учет привлеченных ресурсов;
- оценка результатов и анализ извлеченных уроков.

Ключевой ценностью и ориентиром, исходя из которого необходимо идентифицировать желаемые результаты, на сегодняшний день является учет человеческого измерения в любой деятельности. Принятие этого подхода означает, что все государственные программы и политики преследуют цель реализации прав человека, включая права женщин.

Такое понимание предполагает использование ряда принципов:

- **Равенство и недискриминация:** Права человека принадлежат всем людям, приоритет должен быть отдан тем группам и лицам, права которых больше всего отрицаются и нарушены. Поэтому женщины становятся особой целевой группой для планирования, но даже внутри этой группы важно сосредоточиться на находящихся в наиболее невыгодном положении уязвимых группах.

- **Участие:** Права человека принадлежат людям, а не правительствам, государственные структуры должны работать для людей. Соответственно, программирование должно быть направлено на то, чтобы расширить возможности женщин и их способности требовать реализации своих прав. Активное и результативное женское участие в процессах принятия решений является критически важным.

- **Ответственность:** Подход должен способствовать выполнению государственными органами своих обязательств по международным договорам и соглашениям в области прав человека. В продвижении гендерных вопросов к ним относятся, прежде всего, Декларация Тысячелетия, Конвенция о Ликвидации всех форм дискриминации женщин (CEDAW) и Пекинская Платформа Действий.

Такая работа может проводиться на трех уровнях:

- На макроуровне – изменения законодательства и структуры политики
- На мезоуровне – повышение потенциала сотрудников государственных учреждений для повышения их гендерной чувствительности, осведомленности и мотивации для продвижения новых подходов, а также наращивание способности женских организаций влиять на политические повестки
- На микроуровне – изменение к дискриминационным отношениям и стереотипам на личном уровне

Принципы менеджмента, ориентированного на результат в системе государственного управления, были трансформированы в так называемый «цикл управления политикой» (policy management cycle). Управление гендерной политикой рассматривается как часть общего процесса управления государственной политикой.

Процесс осуществления государственной политики представляет собой замкнутый информационный цикл, каждая фаза которого взаимосвязана с предшествующей и последующей (см. Рис. 1).

Рис.1. Схема цикла управления политикой

[1] Руководство по разработке государственных стратегических документов. – Бишкек, 2008. – с.224.

Каждый элемент (составная часть) управления политики должен выполнять определенную функцию в цикле государственной политики, что обеспечивает устойчивость самого механизма. Любая государственная политика проходит три фазы в своем развитии: разработку, реализацию и анализ (см. Таблица 1).

Таблица 1. Фазы, этапы цикла государственной политики

Фазы	Этапы
Разработка	1. «Концепция», «Определение вопроса»
	2. «Установка программы» или «Определение приоритетов»
	3. «Разработка государственной политики» («Формулировка»)
Реализация	4. «Получение одобрения» («Легитимизация»)
	5. «Выделение ресурсов» («Бюджет»)
	6. «Координация и контроль»
	7. «Выполнение мероприятий»
Анализ	8. «Мониторинг»
	9. «Оценка»

Каждая фаза состоит из нескольких этапов. Применительно к системе государственного управления в Кыргызской Республике цикл управления политикой можно представить следующим образом.

Концепция

Этап определения концепции, приоритетных общественных проблем и включение их в официальную повестку политики государственных органов осуществляется Президентом Кыргызской Республики, или коллегиальными консультативными организациями национального уровня – Национальными советами. В случае с гендерными вопросами – Национальным советом по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР.[2]

Установка программы

Установка программы и разработка политики, как правило, проводится на уровне Правительства КР, которое делегирует эту функцию отраслевым министерствам как центральным органам управления. На этом этапе формулируется ряд альтернативных вариантов для преодоления общественной проблемы, которые проходят отбор и обсуждение через механизмы согласования и процедуры принятия решения в форме постановлений и распоряжений.

Легитимизация

Легитимизация (официальное одобрение), выделение ресурсов осуществляется на уровне Жогорку Кенеша (Парламента) на основе официальных процедур рассмотрения.

Координация

Координация осуществляется параллельно с реализацией решений: на центральном уровне со стороны Правительства, а на местном уровне – в местных государственных администрациях. Координация с точки зрения политики понимается в самом широком смысле слова как контроль, согласование, взаимодействие, корректировка и надзор. Иными словами, на этапе

[2] Положение о Национальном совете по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР от 16 февраля 2002 г. №46; Приложение к распоряжению Президента Кыргызской Республики от 27 февраля 2001 г. №96; Положение о Национальном совете по вопросам женщин, семьи и гендерному развитию при Президенте КР от 13 февраля 2006 г. №64.

реализации политики необходимо координировать любые отклонения от принятой политики, в том числе и нарушения законодательства.

Мониторинг и оценка

Мониторинг и оценка осуществляется как со стороны координирующих, надзорных государственных органов, так и со стороны общественности. На этом этапе происходит оценивание итогов, результатов и последствий исполненного решения с точки зрения достижения целей, уровня издержек и адекватности средств.

Участие гражданского общества в цикле управления политикой

Гражданское общество имеет право интегрировать вопросы гендерного развития в политику в процессе рассмотрения, рекомендации к утверждению государственных программ, координации приоритетности реализуемых мероприятий в рамках этих программ. Участие гражданского общества может принимать как консультативный характер на фазах разработки и анализа политики, так и исполнительный на фазе реализации в качестве подрядчика государственного социального заказа. Мониторинг и оценка является при этом частью анализа политики, а предоставление социальных услуг выполняется в рамках государственного социального заказа.

На этапе определения концепции, приоритетных общественных проблем и включения их в официальную повестку политики государственных органов в Кыргызской Республике сделано уже довольно много, ключевые документы, определяющие стратегический курс развития страны в целом и направления реформ в социальном секторе, включают в себя обязательства по продвижению гендерных вопросов.

1.2. Гендерный подход в национальных стратегиях развития Кыргызской Республики и отраслевых программах

Национальное законодательство закрепляет равенство прав и возможностей независимо от половой принадлежности. Так, ст. 1 **Конституции КР** определяет Кыргызскую Республику в качестве социального государства наряду с другими базовыми признаками. Ч. 4 ст.16 Конституции КР гласит: «В Кыргызской Республике мужчины и женщины имеют равные права и свободы, равные возможности для их реализации». Кроме того, ряд статей Конституции КР регламентирует вопросы труда, отдыха, охраны здоровья.

Закон КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» от 4 августа 2008 года №184 устанавливает государственные гарантии по предоставлению равных прав и возможностей лицам разного пола в разных областях жизнедеятельности человека. В том числе Главы 3 и 4 «Гарантии гендерного равенства в экономических и социальных отношениях», «Гендерное равенство в трудовых отношениях» регулируют сферы государственной политики, ответственность за реализацию которых возложена на МТЗиМ. В специальных разделах настоящего Руководства, посвященных анализу различных аспектов и направлений деятельности Управлений, будут приведены соответствующие положения закона.

Стратегия Развития Страны на 2009-2011 гг. представляет собой стратегическое видение развития Кыргызской Республики на указанный период. Одним из результатов, на который ориентирована СРС, является повышение качества жизни кыргызстанцев. При этом декларируется также в качестве «действенных сигналов обществу, бизнесу и внешним инвесторам – реализация мер Стратегии, направленных на: защиту прав человека; защиту собственности и обеспечение верховенства закона. Особо подчеркнуто, что СРС-2 тесно увязана с международными соглашениями и инициативами, в том числе с Целями Развития Тысячелетия (ЦРТ), со Стратегией Помощи Стране (СПС) и др.

При формулировании видения и целей развития одним из главных направлений реформирований сохранена из прошлого текста «защита гражданских прав и достижение гендерной справедливости».

Отмечено, что «реформы системы государственного управления будут направлены на создание компактной системы исполнительной власти, достижение гендерного паритета в управлении».

Политика гендерного равенства в СРС рассматривается в качестве одного из факторов повышения привлекательности среды развития. Система социальной защиты и социального страхования и совершенствование управления трудовыми и миграционными процессами предусмотрены в разделе «Улучшение качества жизни».

СРС (п. 227) констатирует, что не менее важным вопросом, чем повышение численного политического представительства женщин, является интеграция гендерно чувствительных мер в секторальные политики и программы. Одним из инструментов такой интеграции является использование гендерно дезагрегированных индикаторов при проведении мониторинга и оценки Стратегии. В качестве проблемы отмечается, что гендерная дезагрегация показателей происходила после определения ключевых параметров Стратегии и без привязки к секторальным политикам. Недостаточная проработанность механизмов реализации и мониторинга Плана мероприятий СРС и НПД, как его составной части, приводят к формальным действиям со стороны ряда министерств, госкомитетов, ведомств, областных государственных администраций по исполнению гендерных показателей матрицы СРС. В связи с этим в СРС предусмотрены меры по пересмотру НПД по достижению гендерного равенства на предмет гармонизации мер и индикаторов мониторинга с секторальными и территориальными стратегиями развития.

В качестве приоритетных направлений государственной гендерной политики в подразделе 5.7. «Политика достижения гендерного равенства» СРС рассматривает в том числе и (ii) расширение экономических возможностей женщин и сокращение вертикальной и горизонтальной гендерной сегрегации на рынке труда; (iii) сокращение разрыва в показателе ожидаемой продолжительности жизни; (iv) сокращение показателей материнской и младенческой смертности; (v) усиление внимания к нуждам работников с семейными обязанностями и принятие комплекса мер для совершенствования системы поддержки ответственного выполнения родительских обязанностей; (vi) предупреждение и снижение уровня гендерного насилия в обществе.

Концепция социального развития Кыргызской Республики на 2008-2010 гг. отражает стратегические цели и приоритеты социальной политики государства, важнейшие направления и средства ее реализации.

При описании основных принципов социального государства наряду с такими, как «экономическая свобода человека, его право на свободный выбор любого вида деятельности в сфере наемного труда и предпринимательства, социальная справедливость», в Концепции отмечено также «гендерное равенство».

В главе «Современное состояние и основные проблемы социального развития республики» в разделе «Демографическая ситуация» проанализированы такие показатели, как «ожидаемая продолжительность жизни у мужчин (63,5 лет) ниже, чем у женщин (72,1). Разрыв составляет 8,6 лет, показатель имеет устойчивую тенденцию к увеличению: в 2002 г. он составлял 7,5.

Широкий круг полномочий министерства позволяет в полной мере выполнять определенные Законом КР «О государственных гарантиях равных прав и возможностей для

мужчин и женщин» функции уполномоченного государственного органа в сфере гендерной политики.

В Концепции есть ряд направлений, ответственность за которые в настоящее время передана в ведение МТЗиМ.

Так, в описании **«Положения детей»** обозначен ряд проблем, в т.ч. «почти 90,0% детей сельской местности не имеют доступа к дошкольным учреждениям, что не позволяет большему числу женщин быть вовлеченными в производство и общественную деятельность».

Раздел **«Положение молодежи»** уделяет внимание проблеме «усиливающейся сегрегации при выборе профессии. Девушки практически не поступают на инженерно-технические специальности, а юноши – на педагогические. В числе студентов ВУЗов преобладают девушки, что составляют 55% от их общей численности».

В разделе **«Положение трудоспособного населения»** отмечено, что «во всех возрастных группах уровень занятости мужчин выше, чем у женщин», относительно оплаты труда выделено, что «средняя заработная плата женщин по отношению к мужской составляет 65,8%. Во многом это обусловлено тем, что размер среднемесячной заработной платы работников бюджетного сектора в 4,5 раза меньше, чем у работников в сфере финансовой деятельности и продолжает оставаться ниже уровня МПБ трудоспособного населения (86%)».

В «Общих проблемах в социальной сфере» подчеркнута ситуация «низкой востребованности профессионально подготовленных женщин по сравнению с мужчинами-профессионалами».

Исходя из гендерного анализа ситуации, в главе «Основные направления социального развития КР», сформулированы направления в разделах 3.1. «Общие подходы к вопросам социального развития» и 3.2. «Основные стратегические направления».

Подраздел **«Социальная защита детей»** отмечает актуальным «расширение сети доступных (муниципальных, ведомственных) детских дошкольных учреждений, необходима поддержка существующей сети дошкольных образовательных организаций и нормативно-правовая и методическая поддержка домашних центров, общинных детских садов и обеспечение их консультативной помощью». Также признано, что «требуется принятие мер по расширению доступа детей их уязвимых групп к спортивно-оздоровительным учреждениям».

Признавая превалирующую сосредоточенность женщин в феминизированных отраслях экономики, в подразделе **«Поддержка молодежи»** предусмотрена «необходимость принятия специальных мер поддержки недостающего пола в каждой из отраслей».

Подразделом **«Защита прав и занятость трудоспособного населения»** особо выделено «обеспечение совершенствования трудового законодательства с проведением гендерной экспертизы». В разделе 3.2. «Основные стратегические направления», указано, что при совершенствовании национального законодательства КР по вопросам труда и охраны труда, необходимо обеспечение «гендерной экспертизы».

Механизмы реализации Концепции (Глава 4) предполагают совершенствование нормативно-правовой базы, пересмотр существующих проектов и программ для объединения в крупные национальные проекты, при этом отмечается, что «реализация Концепции должна осуществляться путем применения гендерных подходов», и основанных на «стратегических приоритетах Национального плана действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2007-2010 годы».

Подраздел по социальному партнерству этой же главы описывает, что для создания возможностей для достижения целей и задач концепции необходимо развитие системы социального партнерства через «расширение сотрудничества с организациями гражданского общества».

Одним из механизмов обозначено создание корпоративной сети (информационные и коммуникационные технологии) для формирования Единого Банка Данных по структуре бедности и социальных услуг, при этом выделено – «с использованием гендерно разделенной статистики».

В «Ожидаемых результатах реализации концепции» (Глава 5) отмечается, что выполнение задач, определенных в Концепции, будет способствовать «продвижению гендерного равенства». Планируемый пересмотр трудового кодекса также будет соответствовать принципам «социальной справедливости».

План мероприятий по реализации **Заключительных рекомендаций Комитета ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин к третьему периодическому докладу Кыргызской Республики по выполнению Конвенции ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин**[3] включает ряд мероприятий, относящихся к ведению МТЗиМ.

В частности, рекомендация №36 о необходимости принятия мер по обеспечению:

- равных возможностей для женщин и мужчин на рынке труда
- по учету гендерных факторов во всех программах, связанных с созданием рабочих мест, чтобы женщины эффективно получали выгоды от всех программ, связанных с поддержкой предпринимательской деятельности
- необходимости принятия мер по сокращению разрыва в заработной плате мужчин и женщин

Также предусмотрены меры по выполнению рекомендации №42, в которой говорится о проблеме отсутствия подробной информации по вопросам, касающимся сельских женщин. Дана в связи с этим рекомендация: «… предоставить всеобъемлющие статистические данные о положении сельских женщин с разбивкой по признакам возраста, пола, профессиональной группы, дохода и т.д. в его четвертом периодическом докладе».

В Положении о Министерстве труда, занятости и миграции КР, утвержденном Постановлением Правительства КР от 17 ноября 2009 года N 709, в числе основных задач определена задача «Обеспечивать гендерное равенство в соответствии с законодательством Кыргызской Республики» (п. 5.9). Помимо общих функций в Положении МТЗиМ выделены специальные функции по гендерным вопросам:

– выработка предложений для определения приоритетов и формулирования задач национальной гендерной политики с участием государственных органов, органов местного самоуправления и общественных организаций;

– взаимодействие с заинтересованными министерствами, административными ведомствами, местными государственными администрациями и органами местного самоуправления в решении вопросов гендера;

– содействие деятельности государственных органов, органов МСУ по реализации государственной политики в сфере гендера;

– содействие трудоустройству уязвимых слоев населения, в том числе женщин;

[3] Утвержден постановлением Правительства Кыргызской Республики от 19 июня 2009 г. №387.

– анализ ситуации в гендерной сфере и мониторинг реализации мероприятий национального плана действий по достижению гендерного равенства;

– совершенствование механизмов выполнения нормативных правовых актов, предусматривающих гендерный баланс кадров, а также внедрение гендерных вопросов, как в практические действия, так и в управленческую работу.

1.3. Комплексный гендерный подход в разработке и реализации отраслевых программ и политик

Понятие гендера было введено для анализа социально обусловленных различий между женщинами и мужчинами. В отличие от гендера понятие «пол» обозначает биологические различия между людьми. Только незначительные различия в ролях могут быть отнесены к биологическим различиям. Например, только женщины могут рожать детей.

Гендер охватывает культурные, социальные и экономические характеристики, которые обуславливают различное поведение и роли, выполняемые мужчинами и женщинами дома, на работе и в обществе. Гендер относится не просто к женщинам или мужчинам, а к отношениям между ними, к способу социального конструирования этих отношений, т.е. к тому, как общество «выстраивает» взаимодействие полов. Подобно концепциям о классах, расе, и этничности, понятие «гендер» является аналитическим инструментом для понимания социальных процессов.

Гендерные различия изменчивы в пространстве и во времени: в разных культурах можно встретить разнообразные, зачастую противоположные установки и модели поведения женщин и мужчин. Исторический анализ также дает массу примеров кардинального изменения гендерных ролей. Гендерные роли – это определенные образцы, модели «женского» и «мужского» поведения, усвоенные в процессе социализации. Эти роли в обществе не предопределены полом.

Однако традиционные гендерные роли, основанные на стереотипных представлениях о природном «предназначении» полов, значительно ограничивают возможности женщин и приводят к сокращению продолжительности жизни мужчин.

В задачи гендерного подхода не входит нивелирование различий между мужчинами и женщинами, а признание и учет существующих различий, в том числе репродуктивных, и создание равных экономических, социальных и политических возможностей для самореализации представителей обоих полов. Равенство полов не означает их уподобление друг другу или идентичность, равно как и то, что это равенство не должно устанавливать в качестве нормы такие условия и образ жизни, которые присущи мужчинам. Гендерное равенство – это равная оценка обществом схожести и различия между женщинами и мужчинами, различных социальных ролей, которые они играют.

Необходимо осознать, что принцип равенства включает в себя и право на различия, т.е. право, которое предполагает необходимость учета отличительных черт, характерных для женщин и мужчин, связанных с их принадлежностью к тому или иному социальному классу, их политическими взглядами, религией, этнической группой, расой или сексуальной ориентацией. Вместе с тем очень важно осознавать, что не все женщины и не все мужчины одинаковы, что различия между группами женщин могут быть гораздо больше, чем различия между женщинами и мужчинами. Здесь существенны гендерные тенденции, а не просто использование гендерных стереотипов.

Справедливое отношение к женщинам и мужчинам требует специальных мер для компенсации исторических и социальных упущений, невыгодного положения, которые мешают женщинам и мужчинам занимать равные позиции.

Политика и общественно-политические структуры играют первостепенную роль в моделировании условий жизни, и в этой связи, зачастую институализируют сохранение в силе и воспроизведение статуса того или иного пола, установленного в условиях того или иного общества. Государственные программы и политика должны быть направлены на деконструирование и отказ от существующих традиционных сексистских подходов, закрепляющих неравенство.

Современный миропорядок, основанный на принципах, сформирован в рамках Организации Объединенных Наций, членом которого является Кыргызстан. С самого момента создания ООН вопросы равноправия мужчин и женщин были провозглашены в качестве основополагающих принципов организации. Усилия ООН по стимулированию действий государств для обеспечения гендерного равенства в процессе принятия решений направлены на достижение лучших результатов в этой области.

> «Мы, народы объединенных наций, преисполненные решимости избавить грядущие поколения от бедствий войны, дважды в нашей жизни принесшей человечеству невыразимое горе, и вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности, в равноправие мужчин и женщин и в равенство прав больших и малых наций…»
>
> Преамбула Устава ООН,
> 26 июня 1945 г.

При этом измерение достижений и прогресса отдельных стран основывается на концепции прав человека, в том числе гендерном подходе к анализу социальной проблематики и устойчивого человеческого развития.

В 1980 годы, когда в некоторых промышленно развитых странах росла безработица, а доступ к социальным услугам ухудшался, мыслители, занимавшиеся вопросами развития, начали ставить под сомнение обоснованность использования экономического роста в качестве единственного мерила уровня развития страны. В парадигме экономического роста были сброшены со счетов такие важные аспекты развития, как неравенство доходов, безработица и неравенство в доступе к общественным товарам и услугам, включая социальные услуги.

Такой подход ставит под сомнение общепринятое мнение, что бедность – это всего лишь отсутствие доходов, и подчеркивает, что люди одновременно являются субъектами и объектами развития, не занижая важности того, что именно они являются основными средствами обеспечения производительности экономики.

Концепция человеческого развития сочетает в себе подходы, основанные на возможностях и базовых потребностях, и ориентируется в большей степени на способность людей вести такую жизнь, к которой они стремятся, и на совершенствование реальных возможностей выбора, имеющихся в их распоряжении. Концепция человеческого развития построена вокруг идеи, что, хотя экономическое процветание может помочь людям жить свободнее и насыщеннее, образование и здравоохранение, помимо других фактов, влияют на качество свобод, которыми располагают люди.

Развитие такого современного подхода к движению за равенство прошло в своем развитии этапы обеспечения формального (юридического) и фактического равенства. Суть современной концепции равенства – в признании «равенства результата», т.е. сегодня понятие равенства признает, что различное отношение к женщинам и мужчинам необходимо для достижения равных (одинаковых) результатов, потому что существуют различные жизненные условия для того, чтобы компенсировать дискриминацию в прошлом. Таким образом, произошла эволюция от утверждения универсальных прав человека к концепции дополнительных прав (поддержка представителей не белой расы, женщин, детей, людей с ограниченными возможностями и меньшинств).

К сожалению, до сих пор широко распространен подход, при котором упрощенное понимание равноправия отражено в утверждении «Все люди равны, это отражено в Конституции, и этого достаточно». Однако такой подход является устаревшим, так как находился в активном употреблении только до 70-х годов XX века. В отношении прав женщин сегодня принятой в рамках ООН и других развивающих агентств является концепция «дополнительных прав», которая основана на признании того факта, что в структуре традиционных обществ заложено более выгодное положение мужчин по сравнению с женщинами. Такая институционализированная дискриминация проявляется в законах, политике и обычаях, что систематически приводит к неравенству, которое необходимо преодолеть.

Данный подход находит отражение в системе международной защиты прав человека. Например, только в системе ООН на сегодняшний день принято около 100 документов, направленных на достижение гендерного равенства. Особенно важными вехами на пути становления международных норм по обеспечению равенства полов явились всемирные конференции по положению женщин. В частности, на III Всемирной Конференции по положению женщин (Найроби, 1985 г.) было уточнено понятие «равенства»: необходимо стремиться не только к равенству прав, но и равенству возможностей для женщин и мужчин. На IV Всемирной Конференции по положению женщин в Пекине в 1995 г. была разработана концепция «паритетной демократии». Главное изменение – осознание необходимости перенести основное внимание на структурные основы неравенства. Также был разработан «Комплексный гендерный подход» (Gender Mainstreaming): обязательства по эффективному включению гендерного аспекта во все государственные институты, планирование и процесс принятия решений, отказ от сегрегирования гендерных вопросов в социальной сфере.

Продвижение гендерного равенства в ООН

1945 – 1962	Обеспечение правовых основ равенства
1963 – 1975	Включение «женского вопроса» в социально–экономическое развитие
1976 – 1985	Десятилетие женщин ООН
1986 – 1995	Включение гендерных вопросов в повестку
1996 – н.в.	Пекинская Платформа действий и Декларация Тысячелетия

Пекинская платформа действий прямо нацелена на достижение 50-ти процентного баланса во всех сферах жизни общества, а содержащийся в ней анализ придает первостепенную важность обеспечению всестороннего участия женщин в процессе принятия решений. Сбалансированное участие полов в процессе принятия решений является основным требованием практически всех рекомендаций, содержащихся в Пекинской платформе действий.

На протяжении последних десятилетий менялись политики по достижению гендерного равенства. Первой в системе ООН была политика «Женщины в развитии» (Women in Development), при которой женщины рассматривались как пассивные бенефициарии социальной части программ развития, значимой признавалась репродуктивная функция женщины, потому основное внимание уделялось удовлетворению практических нужд женщин как матерей. Широко распространены были проекты по улучшение питания, планированию семьи и другие формы гуманитарной помощи. При этом подходе не поднимались вопросы подчиненного положения женщины в обществе, гендерного разделения труда и власти, политика «Женщины в развитии» не ставила задачи изменить существующее гендерное неравенство.

Критика этой политики способствовала выработке политики «Гендер и развитие», реализация которого предполагает сочетание «Комплексного гендерного подхода» и подхода «Расширение возможностей женщин».

Внедрение гендерных подходов признано в качестве инструмента для достижения Целей Развития Тысячелетия (ЦРТ).

Комплексный гендерный подход (Gender mainstreaming)
- Гендерное равенство рассматривается как важнейшая цель и условие развития
- Отношения между женщинами и мужчинами признаются социально конструируемыми и изменяемыми

Расширение возможностей женщин (Women's empowerment)
- Доступ к власти - необходимое условие становления женщин равноправными агентами развития
- Расширение возможностей женщин через доступ к ресурсам, поддержку их инициатив

Правильное гендерно чувствительное планирование, реализация, бюджетирование, мониторинг и оценка деятельности государственных программ имеет экономический эффект, поскольку активные женщины и мужчины вместе обеспечивают 100% производительной рабочей силы. Исследования доказывают, что дискриминация по признаку пола воспроизводит бедность, замедляет экономическое развитие и ослабляет управление.

Основные принципы, лежащие в основе комплексного гендерного подхода:

- Стремление к достижению гендерного равенства – задача не только женщин, а всех членов общества;
- Продвижение гендерного равенства пойдет на пользу всем;
- Гендерному равенству должно уделяться внимание во всех программах в области развития и на всех этапах программного цикла;
- В случаях существенного дисбаланса необходимо принятие гендерно специфических мер, направленных на устранение неравенства (как правило, женщин) и улучшение их положения в обществе;
- Внимание должно уделяться как практическим, так и стратегическим гендерным нуждам.

«Комплексный гендерный подход – это процесс оценки и анализа воздействия любого планируемого мероприятия на мужчин и женщин, включая законодательство, политики и программы, в любой сфере и на всех уровнях. Это стратегия, которая позволяет учитывать потребности и опыт мужчин и женщин, как неотъемлемые составляющие разработки, исполнения, мониторинга и оценки политик и программ в политической, экономической и социальной сферах для того, чтобы женщины и мужчины получали от них одинаковые преимущества и для того, чтобы не укоренялось неравенство».

UN Economic and Social Commission 17/7/97

Комплексный подход к решению гендерных проблем представляет собой институциональную стратегию, нацеленную на предоставление равных возможностей и прав мужчинам и женщинам как участникам, бенефициариям и принимающим решения по ведению систематической работы, направленной на сокращение гендерного неравенства в законодательстве, государственной политике, программной и бюджетной деятельности на всех этапах программного цикла.

Комплексный гендерный подход также означает, что при разработке, осуществлении, мониторинге и оценке всех действий должна учитываться конкретная ситуация и потребности женщин и мужчин. Применительно к разработке политики это означает проведение гендерного анализа в затрагиваемых этой политикой областях.

Применение гендерного подхода необязательно влечет за собой дополнительные усилия и затраты: гендерно чувствительный анализ можно легко применить на разных этапах разработки и осуществления политики (на стадии исследований, консультаций с заинтересованными сторонами).

Комплексный гендерный подход можно применять на всех этапах разработки и осуществления политики, но лучше всего применить его уже на стадии планирования вплоть до момента принятия решений, ведь именно на этом этапе принимаются решения о выделении финансовых и иных ресурсов. На стадии осуществления политики разрабатываются конкретные действия, что делает этот этап наиболее важным. Наконец, важно также оценить то влияние, которое политика оказывает на современные гендерные отношения, ведь такой анализ может стать отправной точкой для разработки новых политических мер. Крайне важно постоянно вести мониторинг и вносить соответствующие изменения в политику и процедуры, а также обеспечивать приверженность осуществлению гендерного подхода со стороны всех заинтересованных сторон. Не менее важно обеспечивать надлежащую координацию.

При внедрении комплексного гендерного подхода в политику и программы следует учитывать три критически важных момента, а именно:

– поддержку на высшем уровне

– участие заинтересованных сторон

– механизм поддержки – финансирование

Комплексный гендерный подход должен быть гармонично интегрирован в цикл управления политики и включать в себя три этапа:

1. Проведение гендерного анализа секторальных проблем.
2. Гендерно специфическое планирование, бюджетирование и реализация.
3. Проведение гендерного мониторинга и оценки.

Этап 1. Гендерный анализ проблемы

Гендерные отношения пронизывают все сферы жизни, что обуславливает необходимость гендерного анализа во всех сферах деятельности.

Социально-гендерный анализ является попыткой скомбинировать техники социального и гендерного анализа с использованием интерактивных методов, с участием людей – получателей результатов предполагаемых действий. Участие понимается как активное вовлечение людей в процесс анализа проблемы, принятия решений, контроля над ресурсами, усиление их значимости, веры в себя как активных субъектов в обществе.

Гендерный анализ – это процесс оценки различного воздействия, оказываемого на женщин и мужчин, существующими или предлагаемыми программами, законодательством, государственным политическим курсом – во всех сферах жизни общества и государства. Гендерный анализ также – сбор качественной информации и понимание гендерных тенденций в экономике и обществе, использование этих знаний для выявления потенциальных проблем и поиска решений в ежедневной работе. Одновременно это инструмент для понимания социальных процессов. Он позволяет увидеть и сравнить: каким образом и почему политические, экономические, социальные и иные факторы по-разному влияют на женщин и мужчин.

Задача гендерного анализа – в полном раскрытии любых последствий для обоих полов, а не в том, чтобы способствовать продвижению или ослаблению позиций одной из сторон. В целом, анализ, основанный на гендерном подходе – важная часть универсального социально-экономического анализа. Социально-экономические данные, обработанные в свете учета половых различий, свидетельствуют, например, о том, что в среднем мужчины располагают более высокими доходами по сравнению с женщинами, и что женщины оказываются в невыгодном положении в результате осуществления своих социальных ролей и репродуктивной функции, а также их неадекватной оценки в обществе. В случаях, когда мужчины оказыва-

ются в невыгодном социально-экономическом положении (например, более ранняя мужская смертность) – гендерный анализ высветит также и подобные факты.

Гендерный анализ подвергает сомнению утверждение о том, что любой человек, независимо от пола, испытывает одинаковое воздействие политических курсов, программ и законодательства. Такое представление соответствует гендерно нейтральной политике.

Виды политик с гендерной точки зрения

а. **Гендерно предвзятая политика:** политика, которая носит дискриминационный характер по отношению к женщинам;

б. **Гендерно слепая политика:** политика, которая является результатом непризнания людьми, ответственными за формирование политики, важности гендерного фактора, который определяет степень гендерного неравенства в конкретной стране;

в. **Гендерно нейтральная политика:** политика, которая де-юре закрепляет принцип равенства мужчин и женщин, однако осуществление этой политики на практике может иногда отрицательно влиять на положение трудящихся мигрантов-женщин;

г. **Гендерно чувствительная политика:** в противоположность трем вышеперечисленным видам, ставит целью проанализировать глубинные факторы, определяющие гендерное разделение труда, а также разработать ориентированные на женщин меры, призванные содействовать большему равенству возможностей, прав и обязанностей мужчин и женщин.

По существу, такая политика игнорирует различные физические, социальные, экономические характеристики и жизненный опыт женщин и мужчин, также как и особых групп женщин и мужчин (например, сельских женщин, инвалидов). Ведь равенство означает обеспечение всем людям, независимо от их пола, одинаковых возможностей доступа к позитивным результатам проводимого политического курса.

Гендерный анализ подразумевает систематическую оценку распределения ролей и полномочий, контроля над ресурсами и возможностей мужчин и женщин, а также распределения между ними рабочей нагрузки. Гендерный анализ ставит целью выявить, какое именно дифференцированное воздействие оказывают программы и политики в целом на мужчин и женщин и на гендерные отношения. Результаты гендерной оценки должны находить официальное и институциональное отражение в политических мерах и административных процедурах.

Гендерный анализ можно разделить на два этапа:

Предварительная оценка. На этом этапе выясняется, учитывается или нет гендерный подход в планируемых политических мерах. Лучше всего проводить предварительную оценку на начальной стадии принятия решений, когда еще есть возможность внести необходимые изменения.

Основной этап оценки. На этом этапе для оценки требуются эмпирические данные. Анализ проводится более детально и включает три шага:

Шаг 1: Оценка различий в подходе к женщинам и мужчинам в политике и в результатах осуществления этой политики в краткосрочном и долгосрочном плане (речь идет о различиях в степени участия, распределении ресурсов и прав).

Шаг 2: Оценка факторов, определяющих выявленные в ходе первого шага различия.

Шаг 3: Оценка предлагаемых решений, то есть каким образом политика может содействовать искоренению гендерного неравенства, предотвращать возникновение новых форм неравенства, а также продвигать и поддерживать равенство мужчин и женщин.

Гендерный анализ включает:

- сбор данных с разбивкой по полу
- выявление особенностей разделения труда, а также степени доступа к ресурсам и благам и контроля над ними
- понимание практических потребностей, ограничений возможностей мужчин и женщин
- выявление институциональных ограничений и возможностей, связанных со стратегическими интересами мужчин и женщин

Гендерный анализ проблемы, на решение которой нацелена та или иная государственная программа, поможет определить:

- Как «переживают» проблему женщины и мужчины.
- Как проблема отражается на положении женщин и мужчин.
- Как сложившиеся гендерные роли влияют на проблему.
- Какие стратегии используют женщины и мужчины в этой проблемной ситуации.
- Усугубляет ли проблема гендерное неравенство.

Ответить на эти вопросы, строя предположения и опираясь на личный опыт государственных служащих, невозможно, часто этот опыт не включает прямого взаимодействия с получателями государственных услуг, особенно представляющих уязвимые группы.

Поэтому необходимо проведение специальных полевых исследований и консультаций с вовлеченными группами. В некоторых случаях потребуется проводить такие консультации в раздельных по полу, месту проживания, возрасту и другим характеристикам группах.

В случае получения полноценных ответов на поставленные вопросы можно дать гендерно чувствительное описание проблемы и выделить специфику целевых групп.

Существует множество разных методов проведения гендерного анализа. Ниже приводятся наиболее распространенные из них.

Практические и стратегические гендерные нужды (по Кэролин Мозер)

Практические нужды связаны с условиями жизни и труда женщин и мужчин и их удовлетворение нацелено на улучшение этих условий.

Стратегические нужды связаны с изменением положения женщин и мужчин. Их удовлетворение нацелено на долгосрочные институционализированные изменения в обществе.

Удовлетворение стратегических гендерных нужд требует долгосрочного планирования и изменения отношения к новым для женщин/мужчин видам деятельности. В случаях существенного дисбаланса необходимо принятие гендерных специальных мер, направленных на устранение гендерного неравенства. Внимание должно уделяться как практическим, так и стратегическим гендерным потребностям.

Практические гендерные нужды	*Стратегические гендерные нужды*
То, что людям нужно получить или иметь для эффективной реализации своих традиционных гендерных ролей	То, что требуется мужчинам и женщинам для того, чтобы выровнять их статусы и позиции относительно друг друга
Не требуют изменения традиционных гендерных ролей, связывают их с культурными образцами. Н-р, для выполнения роли "хорошей матери" женщина нуждается в доступе к ресурсам (пища, жилье и т.д.) для того, чтобы заботиться о своих детях	Основаны на социальных отношениях м/у мужчинами и женщинами: мужчины и женщины способны и свободны определять сами свои роли и меру ответственности, признают друг друга как носителей ценностей и прав – в юридическом и в социальном смыслах
Легко определяются, т.к. существует четкое общественное представление о гендерных ролях мужчин и женщин	Менее очевидны и определенны: их решение требует длительных сроков, т.к. необходимы изменения в отношениях, поведении и во властных структурах
Решение ПГН в некоторых случаях может привести к прогрессу в решении СГН, но не гарантирует устойчивого результата	Решение СГН способствует более полному удовлетворению ПГН

Картирование

Респондентам предлагается изобразить карту местности, где они живут. Сравнение карт дает возможность выявить разные приоритеты мужчин и женщин, отражающие различия их рабочей нагрузки и образа жизни, и учитывать эти различия в развивающейся деятельности. Данный метод эффективен для программ, работающих с населением.

Гарвардский метод анализа

Данный метод анализа предполагает следующий алгоритм:

1) Обзор списка работ, выполняемых женщинами и мужчинами, дополняется разделением по возрасту, национальной и социальной принадлежности
2) Определение места и времени выполнения продуктивной, репродуктивной и общественной работы
3) Список ресурсов, необходимых для выполнения этих работ и обзор доступа к ним
4) Анализ причин и факторов

Иерархия нужд Лонгве

Положение мужчин и женщин рассматривается в отношении к:

- контролю над ресурсами
- участию в принятии решений
- справедливости/равенства мужчин и женщин
- доступу к ресурсам

Эти индикаторы расположены в иерархическом порядке: равный контроль над ресурсами не может быть достигнут раньше, чем будет достигнуто равенство в трех других сферах. Результаты анализа позволят определить направленность деятельности по развитию.

На стадии определения проблемы может появиться искушение признать, что разрабатываемый проект, программа, мера политики, не имеет разного «гендерного эффекта». Действительно, не всегда со всей очевидностью проявляется гендерная специфика той или иной меры. Однако следует помнить: если она не видна сейчас, она может проявиться позже. В этой связи особое значение придается гендерно чувствительным индикаторам, которые имеют специфическую функцию – выявление изменений в обществе, касающихся гендерного положения с течением времени.

Значение индикаторов обусловлено их способностью обозначать изменения в статусе и роли женщин и мужчин во времени и, таким образом, измерять: достигается ли цель гендерной справедливости. С учетом того, что применение индикаторов и других соответствующих оценочных методик способствует более глубокому пониманию путей достижения результатов, использование гендерно чувствительных индикаторов также будет способствовать более эффективному планированию и осуществлению программ в будущем.

Таким образом, гендерный анализ проблемы должен содержать в себе несколько обязательных элементов:

- сбор наиболее полной статистики по актуализируемой проблеме
- обзор текущей политики и установленных механизмов по решению проблемы
- оценка потенциала тех, кто должен работать с проблемой (например, уровень знаний сотрудников министерства по данной проблеме)
- обзор ситуации с другими сторонами (другие государственные органы, организации гражданского общества, влияющие на решение проблемы (например, степень развития организаций, уровни финансирования, способность создавать сети и участвовать в лоббировании необходимых перемен)

Этап 2. Комплексный гендерный подход в планировании и реализации политики

Гендерный анализ программной деятельности предполагает, что:

- Цели, задачи, целевые группы, индикаторы определены с учетом гендерных аспектов;
- Выделена специфика потребностей женщин и мужчин и, соответственно, разных целевых групп;
- Учтена репродуктивная роль женщин;
- Учтены гендерные стереотипы и сложившееся разделение труда и власти;
- Мероприятия предполагают обеспечение равного доступа и способствуют уменьшению гендерного неравенства.

Выявленные в ходе анализа проблемы гендерные аспекты необходимо отразить в поставленной стратегической цели и задачах программы/проекта. Для этого необходимо выявить корректирующие цели, направленные на корректировку «гендерной слепоты» стратегий и проектов, и трансформационные цели, относящиеся к принятию более широких обязательств по достижению гендерного равенства посредством стратегической политики или проекта. Необходимо помнить, что некоторые цели могут быть одновременно и корректирующими, и трансформационными.

Во многих стратегических политиках цели – «гендерно нечувствительны», т.е. при их постановке не принималось во внимание, что мужчины и женщины зачастую имеют разные

потребности. Таким образом, корректирующие цели специально направлены на то, чтобы решались проблемы, как мужчин, так и женщин. Если мужчины или женщины проигрывают в результате определённых инициатив, то целью проекта/ стратегии должно быть определение пути изменения этой ситуации.

Например, если количество женщин, инфицированных ВИЧ, растет быстрее количества мужчин с тем же заболеванием, любой проект или политика в области борьбы с ВИЧ, в котором не уделяется внимание решению проблем женщин отдельно от проблем мужчин, не будет эффективным. Таким образом, цели являются «корректирующими», поскольку они корректируют гендерную слепоту, привлекая особое внимание к нуждам и потребностям, как мужчин, так и женщин.

Стратегические цели должны рассматриваться с позиции более широкого понимания гендерного равенства. Возможно, некоторые элементы институциональных структур или базовых принципов, которые определяют проблему по существу, фактически препятствуют равенству между мужчинами и женщинами. Если, например, меры по профилактике ВИЧ не в должной мере решают проблемы женщин, может оказаться, что существующие культурные нормы или институциональные структуры фактически не позволяют женщинам принимать участие в данных профилактических мероприятиях. В таком случае цель должна быть расширена с учётом препятствующих факторов. Другими словами, целью должно стать не только непосредственное внимание к проблемам женщин, но и изменение окружающей обстановки, в которой мужчины и женщины могут заботиться о своем сексуальном здоровье.

Таким образом, трансформационные цели несут в себе потенциальные возможности изменять структуры и институты (социальные, политические, экономические, культурные и прочие) для того, чтобы быстрее достигнуть гендерного равенства. В конечном итоге, эти широкие цели будут воплощены в конкретные задачи, после того, как будет уточнена постановка вопроса и готовность к разработке конкретных мероприятий. На этом этапе необходимо продумать и предусмотреть гендерные индикаторы для определения последствий действий проекта для мужчин и женщин – бенефициариев.

Внедрение комплексного гендерного подхода зависит также от уровня развития институциональных условий, таких как наличие четко сформулированной гендерной политики у министерства, законодательных рамок, экспертного потенциала в самом министерстве, других государственных органах и гражданском обществе и механизмов их взаимодействия, достаточные бюджетные средства на гендерные цели. Большое значение имеет развитие сетей организаций, накопивших опыт работы и располагающих экспертизой в области гендерного равенства.

В ходе реализации политики необходимо обеспечивать гендерный баланс представительства во всех мероприятиях проекта и возможность женщинам высказывать свое мнение. Ниже даются рекомендации, выполнение которых позволит выполнить данные условия:

- увеличение степени участия женщин в осуществляемых программах;
- обеспечение представительства женщин на уровне принятия решений на всех этапах программного цикла (как правило, соотношение полов должно варьироваться в пределах от 40 до 60 процентов, в противном случае трудно рассчитывать на то, что голос меньшинства будет реально услышан, а их позиция принята во внимание и учтена);
- вести постоянно гендерно разделенную статистику мероприятий и действий, включать в отчеты о выполненных мероприятиях гендерно разделенные данные и анализ гендерных последствий;
- обратить внимание в программной деятельности на сектора, где трудится много женщин, а также на наиболее бедные и уязвимые домохозяйства;

- стимулировать предоставление альтернативных стратегий выживания целевым группам, включая женщин, путем расширения их экономических и социальных возможностей;
- учитывать репродуктивную нагрузку и неоплачиваемый домашний труд женщин при подготовке и проведении мероприятий проекта.

Постановка гендерно чувствительных целей и задач, обеспечение адекватного участия женщин и их представительства в мероприятиях обеспечат включение гендерных вопросов в программу. Также в проектном документе важно ссылаться на национальные документы по достижению гендерного равенства, а также планы действий соответствующих министерств и ведомств.

Проведение консультаций с сотрудниками государственных учреждений, ответственных за продвижение гендерного равенства в стране, международными, женскими и гендерными организациями гражданского общества позволит убедиться, что проблемы и потребности женщин и мужчин должным образом решаются в рамках задуманной политики.

После того, как составлен дизайн проекта, необходимо еще раз сделать анализ на предмет учета гендерных аспектов, для этого можно использовать приведенный ниже перечень контрольных вопросов для обеспечения включения гендерного подхода при разработке проектных или стратегических документов

- **Обоснование:** Нашли ли отражение гендерные аспекты в подготовительных материалах? Все ли данные в ситуационном анализе разбиты по признаку пола? Существуют ли убедительные доводы в пользу включения гендерного подхода или гендерного равенства?
- **Цели:** Отражают ли цели предложенных мероприятий интересы, как мужчин, так и женщин? Предполагается ли, что по мере осуществления цели будет исправлен гендерный дисбаланс посредством удовлетворения практических потребностей мужчин и женщин? Ставится ли целью трансформация институтов, способствующих укоренению гендерного неравенства?
- **Целевые группы:** Существует ли баланс бенефициариев, за исключением мероприятий, специально направленных либо на мужчин, либо на женщин в качестве корректировочных мер по достижению гендерного равенства?
- **Мероприятия:** Будут ли принимать участие в запланированных мероприятиях и мужчины, и женщины? Нужно ли предусмотреть какие-либо дополнительные мероприятия для того, чтобы обеспечить учет гендерного аспекта (например, обучение по гендерной проблематике, дополнительные исследования и пр.)?
- **Индикаторы:** Разработаны ли показатели для оценки достигнутых успехов по мере достижения поставленной цели? Могут ли данные показатели измерить гендерный аспект каждой из поставленных задач? Разделены ли показатели по признаку пола? Сформулированы ли цели для обеспечения гендерного баланса в мероприятиях (например, квоты для участников мужчин и женщин)?
- **Исполнение:** Кто будет осуществлять запланированные мероприятия? Прошли ли партнеры обучение по вопросам, связанным с реализацией гендерного подхода, для внедрения идеи гендерного равенства на всех этапах осуществления мероприятий? В какой степени будут мужчины и женщины принимать участие в осуществлении мероприятий?
- **Мониторинг и оценка:** Включен ли гендерный подход в стратегию проведения оценки и мониторинга? Будет ли процесс мониторинга распространяться на содержательную часть и организационную сторону осуществляемых мероприятий?

- **Риски:** Рассматривались ли гендерные роли и отношения внутри общества в широком смысле как потенциальный риск (например, стереотипы или структурные препятствия, которые могут встать на пути полноценного участия представителей того или иного пола)? Принимался ли в расчет возможный отрицательный эффект осуществляемых мероприятий (например, потенциальная возможность увеличения нагрузки на женщин или социальной изоляции для мужчин)?

- **Бюджет:** Оценивались ли финансовые вклады с точки зрения одинакового положительного воздействия на мужчин и женщин от планируемых мероприятий? Отражена ли в бюджете необходимость проведения обучения по повышению информированности в сфере гендерной проблематики, а также приглашения экспертов по гендерным вопросам на краткосрочной основе?

- **Приложения:** Включены ли в качестве приложений другие исследования (или выдержки из них), особенно в качестве обоснования гендерных аспектов решаемой проблемы?

- **Стратегия взаимодействия:** Разработана ли стратегия взаимодействия с различными группами общественности для информирования их о ходе выполнения мероприятий и достигнутых результатах с точки зрения гендерной перспективы?

Этап 3. Гендерный мониторинг и оценка

Мониторинг является неотъемлемой частью внедрения гендерного подхода. Существует два уровня мониторинга: мониторинг воздействия проекта и достижения поставленных целей и задач; мониторинг процесса исполнения.

Гендерный анализ воздействия развивающей деятельности включает следующие аспекты:

- Анализ изменений положения женщин и мужчин в результате реализации проекта: произошло сокращение гендерного неравенства или его закрепление;
- Насколько справедливо распределялись выгоды от проекта и предоставляемые им возможности среди женщин и мужчин;
- Отражает ли отчетность гендерное измерение и оценку гендерного воздействия проекта.

При проведении мониторинга процесса исполнения показатели должны отслеживать, до какой степени сам процесс учитывает гендерные аспекты. Мониторинг процесса позволит определять препятствия и пробелы в ходе выполнения проекта и незамедлительно принимать соответствующие меры, совершенствовать следующие шаги, фиксировать возникающие трудности. Вопросы, которые необходимо включить в фокус мониторинга процесса реализации проекта:

- Был ли проведен гендерный анализ решаемой проблемы, и каким образом выявленные гендерные аспекты были учтены в целях, задачах и проектной деятельности?
- В равной ли степени женщины и мужчины принимают участие в процессе принятия решений по проекту?
- Одинаково ли отношение к мужчинам и женщинам как к руководителям, исполнителям и бенефициариям?
- Существуют ли постоянные стимулы к принятию во внимание гендерного аспекта (возможность улучшать свои знания в области гендерной теории и обсуждать гендерные вопросы в благоприятной для этого атмосфере)?

- Было ли достаточным запланированное финансирование на гендерные цели? Были ли эти выделенные средства использованы по назначению?
- Были ли предусмотрены адекватные показатели, индикаторы для проведения мониторинга и оценки?

Планы мониторинга прогресса и процесса реализации должны быть разработаны и включены в официальный документ по вашему проекту. Эти планы должны ясно определять следующее:

- Кто отвечает за мониторинг;
- Как другие заинтересованные лица (например, гендерные эксперты) будут участвовать в процессе мониторинга;
- Когда будет осуществляться мониторинг;
- Каким образом будут фиксироваться сделанные наблюдения;
- Какие применяются механизмы для оценки развития проекта (промежуточные обзоры, встречи с целевыми группами, экспертами и др.).

Прогресс в достижении целей может быть измерен соответствующими показателями. Показатели эффективны, если они:

- динамичны и сравнимы во времени – показатели, которые замеряются только один раз, не позволяют судить о развитии событий;
- сравнимы с другими странами, регионами или целевыми аудиториями – необходимо иметь возможность количественно или качественно сравнить результаты;
- точны – определите такие показатели, на которые внешние факторы будут оказывать минимальное влияние;
- репрезентативны – оценка производится на основании достаточного количества данных, позволяющих делать обобщения применительно к разным группам (по полу, возрасту, социальному положению, этничности, месту проживания и пр.).

Индикаторы можно разделить на качественные и количественные.

Качественные и количественные показатели – это общие значения и/или процентное соотношение данных и частота встречаемости того или иного явления. Они используются для того, чтобы показать среднестатистические результаты или степень достижения цели.

Показатели – это суждения людей о некоем предмете, явлении, событиях и их восприятии. Их полезно использовать для понимания процесса, но они зачастую не показывают, насколько типичны и распространены эти мнения.

Возможные источники показателей:

- общественные слушания, фокус-группы, интервью;
- социологические или антропологические исследования, данные переписи населения, обзоры о состоянии дел на рынке труда, данные из административных источников, целевые социологические обследования населения и др.

Гендерная оценка проекта по его завершению важна для закрепления удачного опыта и уроков, полученных на основе реализации проекта. Она ставит цель – определить степень и качество гендерно чувствительных мер в политике и программах. Можно выделить два вида оценки:

– Самооценка проводится силами самих менеджеров и администраторов государственных структур, ответственных за разработку и реализацию политики. Она содействует обучению на рабочем месте и выявлению внутреннего передового опыта.

– Внешняя оценка позволяет узнать мнение «со стороны». Она более объективно представляет результаты осуществления конкретных действий и политических мер.

Ниже приведены некоторые общие индикаторы, используемые для оценки внедрения комплексного гендерного подхода в политике:

– использование статистических данных с разбивкой по полу и гендерного анализа;
– степень участия женщин и мужчин в процессе формирования политики;
– степень отражения гендерного фактора в программах и политике, включая индикаторы, отражающие достижения в сфере гендерного равенства;
– показатели, отражающие организационный потенциал в плане развития и перемен.

Раздел 2. Гендерные бюджеты в отраслевых политиках: возможности и преимущества внедрения

2.1. Гендерный мейнстриминг в бюджетных процессах

Базовое понимание мейнстримингового подхода, что гендер – это структурное различие, которое влияет на все население. Политические решения, претендующие на гендерную нейтральность, могут иметь и имеют разное влияние на женщин и мужчин, особенно если такой эффект не был предусмотрен, предвиден.

Бюджетные инициативы государства также имеют серьезное воздействие на жизнь женщин и мужчин, однако большинством населения и даже специалистами в области экономики гендерные аспекты бюджетной политики игнорируются. Гендерная экспертиза бюджетных инициатив во всем мире демонстрирует, что «гендерно нейтральный» подход в экономических политиках, и особенно в бюджетах, как минимум обеспечивает воспроизводство структур неравенства, в силу разницы в социальных и экономических позициях женщин и мужчин.

В процессе комплексного внедрения гендерных подходов (мейнстриминга) в бюджетный процесс, так же, как и в целом в экономическую политику, можно выделить четыре аспекта:

- Первый шаг к гендерному мейнстримингу – это организация и формирование информированности, развитие структурной и культурной основы для равных возможностей. Этот шаг включает в себя формулирование целей бюджетной политики и определение ответственности за продвижение политики равенства всех вовлеченных акторов;

- Второй шаг – научение гендерному различию. Чтобы сформулировать гендерно релевантную бюджетную политику, должно быть известно возможное влияние на жизнь населения или его части производимых бюджетных действий. Здесь необходимы: 1) возможность получения отраслевой статистической информации и индикаторов гендерно дезагрегированными, 2) анализ отраслевой статистической информации для определения гендерных разрывов и трендов, которые следует решать, преодолевать в рамках бюджетных инициатив;

- Шаг третий – оценка гендерного воздействия планируемых бюджетных интервенций – позволит избежать непредвиденных негативных последствий и улучшить качество и эффективность предложений. Это означает сравнение и оценку настоящей ситуации и трендов с ожидаемыми от развития результатами внедрения предлагаемой политики с учетом гендерных аспектов.

Учет вышеизложенных аспектов является частью методологии гендерного бюджетирования. Гендерные бюджеты являются относительно новым концептом развития, который позволяет включать гендерную перспективу в национальный и местный бюджеты. Гендерные (или как их еще называют – гендерно чувствительные) бюджеты адресованы нуждам и интересам различных групп граждан – женщин и мужчин, девочек и мальчиков, и имеют цели распределить государственные ресурсы таким образом, чтобы наиболее острые потребности индивидов и групп были удовлетворены.

Функциональное значение гендерного бюджета можно описать следующими моментами:

- формируемый на основе гендерного анализа бюджет не может расцениваться в качестве попытки выделить отдельный бюджет для женщин, но наоборот, направлен на преодоление разрыва между декларируемыми политиками и реальными ресурсами, выделяемыми на имплементацию данных политик. В этой связи предмет гендерного анализа \ экспертизы бюджетных процессов заключается в установлении учета нужд женщин и мужчин в приоритетах расходной и доходной политик бюджета, а также в определении того, насколько обязательства государства по продвижению политики равенства на практике переводятся в бюджетные обязательства;[4]
- построение гендерного бюджета должно осуществляться в пользу населения в целом, так как, когда улучшается положение женщин и увеличивается их вклад в национальное производство, то имеет место улучшение национальной ситуации, повышение уровня жизни каждой семьи;
- внедрение системы социально-гендерной экспертизы бюджета – один из путей активизации гражданского общества, женского движения, системного, осознанного и конструктивного участия женщин в управлении.

Гендерный бюджет представляет собой:

- анализ любых форм общественных расходов, выявление последствий бюджетной политики для женщин и девочек по сравнению с мужчинами и мальчиками, что направлено на повышение эффективности использования государственных средств, исходя из учета гендерной перспективы;
- совокупность различных инструментов, механизмов и институтов, объединенных общей целью – сделать гендерный подход к управлению обязательным в национальной политике в целях обеспечения гендерного равенства в обществе.[5]

Состав и структура инструментов, механизмов и институтов бюджетного процесса не являются универсальными для всех стран, а определяются соотношением социального и экономического императивов конкретной модели хозяйствования, приоритетами социально-экономического развития страны на каждом конкретном историческом отрезке времени.

Исследователи разных стран различают два концептуальных и процедурных подхода:

Первый характерен для социально ориентированных государств. Задача обеспечения гендерного равенства решается здесь преимущественно за счет роста гендерно ориентированных бюджетных статей расходов. К таким статьям расходов могут относиться статьи расходов бюджета, имеющие женщину в качестве конкретного адресата, а именно: расходы государства на оплату пособия по беременности и родам, расходы на пособия на ребенка одиноким матерям и т.д., – а также расходы на медицину, базовые и социальные пенсии, по-

[4] Sharp, Rhonda & Ray Broomhill (2002), 'Budgeting for equality: The Australian experience. Feminist Economics, 8 (1), 25-47.

[5] Быкова Т. Подходы к формированию гендерных бюджетов. Процедуры выработки и продвижения гендерных бюджетных инициатив.

собия по безработице и т.д., то есть статьи, фактически больше значимые для женщин, так как их доля среди безработных, пенсионеров значительно выше доли мужчин. Такой подход предполагает высокую степень централизации финансовых ресурсов и принимаемых решений на уровне государства, а возможности влияния общественных организаций, профсоюзов и других структур гражданского общества в этих условиях довольно ограничены. Также в данном подходе заложен риск: рост использования бюджетных средств на потребление в течение продолжительного времени неизбежно потребует либо увеличения налоговой нагрузки на экономику, либо перераспределения финансовых потоков в рамках бюджета, в том числе и в ущерб накоплению. Скрытые издержки такой бюджетной политики включают усиление социального иждивенчества, дестимуляцию развития деловой и творческой активности населения.[6]

Второй подход к обеспечению гендерного равенства, полярно противоположный первому, характеризуется тем, что главный акцент при формировании бюджета делается на рост бюджетных расходов не на основе увеличения потребления, а на основе создания условий для реализации деловых качеств и потенциальных возможностей личности всех граждан, и, прежде всего, женщин. Например, благодаря достижениям женского движения в развитых странах Запада в последние два-три десятилетия, была проведена реформа законодательства в области труда и образования с целью обеспечения более полного участия женщин в экономической деятельности. Наиболее действенным инструментом в создании возможностей для достижения женщинами экономической независимости и реализации их знаний и творческого потенциала стала государственная поддержка развития частного предпринимательства и самозанятости женщин.

Поэтому направление бюджетных средств на реализацию программ в области поддержки и развития женского предпринимательства – это не только условие реализации творческих способностей женщин и способ повышения уровня их благосостояния, но и прямой путь к росту социальной составляющей экономики.

Очевидно, при таком подходе к формированию гендерно чувствительных бюджетов получение ощутимых результатов возможно лишь по истечении определенного времени, но они характеризуются, как правило, мультипликативным и долговременным эффектом, а именно: не только улучшением материального положения женщин, но и ростом их участия во всех сферах жизни.

Подводя итоги, можно сформулировать наиболее важные задачи и функциональные задачи, которые решаются внедрением гендерных подходов в бюджетные процессы:

Рисунок 1. Три взаимопересекающиеся цели гендерных бюджетных инициатив

[6] Я.Корнаи.

2.2. Как читать (анализировать) государственный бюджет?

Термин «гендерный бюджет» стал распространяться с середины девяностых годов, когда несколько стран и международных организаций были вовлечены в процессы гендерного бюджетирования. Сегодня более 60 стран мира уже практикуют гендерные бюджеты на национальном или локальном уровнях.

Во всех странах бюджетный процесс на национальном уровне включает следующие стадии:[7]

- Оценка министерством финансов предполагаемого объема бюджетных поступлений следующего года. Этот показатель связан с макроэкономической ситуацией в стране и учитывает все средства, которые будут получены бюджетом в виде налоговых поступлений, грантов, займов, а также поступлений из других источников. Уровень планируемых поступлений в сочетании с решением об установлении уровня дефицита бюджета определяет «верхнюю границу» бюджета, т.е. лимит по расходам;
- Направление министерством финансов т.н. «бюджетного циркуляра» во все министерства и ведомства с просьбой подготовить свои предложения по бюджету следующего года. Как правило, в тексте бюджетного циркуляра указывается лимит расходов по каждому из ведомств;
- Подготовка министерствами и ведомствами предложений по своему бюджету и их обсуждение с работниками министерства финансов;
- Рассмотрение кабинетом министров сводного перечня предложений, подготовленного министерством финансов;
- Оформление предложений по бюджету в виде таблиц (верстка бюджета) и обсуждение бюджета в парламенте с последующим принятием закона о бюджете;
- Реализация государственными органами программ и проектов с использованием финансирования, выделенного из государственного бюджета;
- Проверка Счетной (аудиторской) палатой правильности расходования средств.

Как отмечает Д. Бадлендер, «подготовка бюджета – это, как правило, жестко регламентированный процесс, который не предполагает предоставление широких возможностей для участия в нем».

На практике также отраслевые ведомства, министерства зачастую жалуются, что поле для маневрирования весьма ограничено. Прежде всего, они указывают на устанавливаемый министерством финансов лимит расходов, изменение которого требует очень больших усилий и согласований. В качестве аргумента они ссылаются на то, что «большая часть выделенных средств идет на выплату заработной платы, в то время как не хватает средств профинансировать решение существующих проблем». Именно поэтому включение гендерных подходов в бюджетный процесс является задачей сложной. В некоторых странах решением такой проблемы является включение гендерной проблематики на ранних стадиях бюджетного процесса, в текст бюджетного циркуляра, направляемого министерством финансов во все министерства и ведомства.[8]

[7] Дебби Бадлендер. Гендерные бюджеты: Пособие для тренеров. Братислава, 2005. \\ http://rbec.undp.org или http://gender.undp.sk стр.43.

[8] «Обычно, в бюджетном циркуляре дается характеристика экономического положения в стране, а также формулируются основные направления проводимой правительством политики. Как уже отмечалось выше, циркуляр устанавливает лимиты бюджетного финансирования, в рамках которых должны работать министерства и ведомства в наступающем году. Именно эти темы становятся предметом отдельных переговоров между министерством финансов и каждым отдельным отраслевым министерством».\\ Бадлендер Д. Гендерные бюджеты: Пособие для тренеров. Братислава, 2005. \\ http://rbec.undp.org или http://gender.undp.sk стр.44.

Есть также ряд стран, где накоплен опыт широкого участия общественных организаций в бюджетном процессе, что дает возможность лоббировать включение гендерного измерения в бюджетные документы.

2.3. Алгоритм анализа бюджета министерства[9]

В мировом опыте наработано несколько видов гендерного бюджетного анализ, наиболее известными и признанными среди них являются методика анализа, разработанные Дебби Бадлендер и Рондой Шарп (1998), Дайан Эльсон (1997) и Катариной Раке (2002).

Таблица ниже представляет обобщенные стратегии введения гендерного анализа в бюджетные процессы:[10]

Задачи – этапы	Вопросы, на которые следует ответить	Необходимые условия
1. Сделать гендер видимым	Кто получатели (расходной политики бюджета)?	Данные, дезагрегированные по полу
2. Ревизия расходов и доходов	Как расходы \ доходы распределяются между мужчинами и женщинами?	Статистика расходов и доходов дезагрегирована по полу
3. Гендерная оценка воздействия	Каковы последствия воздействия для мужчин и женщин в краткосрочной и долгосрочной перспективе – наличных ресурсов (денег и времени)? – наличия оплачиваемой и неоплачиваемой работы? Является ли обеспечение адекватным потребностям женщин и мужчин? Как бюджетная политика влияет на гендерные нормы и роли?	Данные о неоплачиваемом труде, экономике заботы и ухода (т.е. данные обследований потребления времени) Микроаналитическая модель распределения доходов, включая модель экономического и другого поведения, чувствительного к гендерным различиям (например, фертильность и учет ее в бюджете) Чувствительность к гендерной сегрегации, культурным практикам и гендерным нормам, воздействие политики на их укрепление или деконструкцию
4. Гендерный мейнстриминг	Как гендерные аспекты учтены при формулировании бюджетной политики, дизайне бюджетного документа и его исполнения? Каковы приоритеты бюджета для сокращения гендерных разрывов и неравенства?	Кооперация между государственными органами в бюджетном процессе Информированность о наличии гендерных проблем и способность обнаруживать скрытые аспекты гендерного неравенства Механизмы и инструменты оценки целей и приоритетов бюджетной политики
5. Тестирование или нормативный анализ	Включены ли специфические цели для гендерного равенства?	Информированность о сложности гендерного неравенства при определении целей Способность фокусировать политику и другие инструменты влияния на отдельные социальные феномены

Как видно из таблицы, гендерный анализ бюджета можно проводить по-разному, в зависимости от наличных ресурсов и задач анализа.

Для анализа бюджетной обоснованности гендерной политики ведомства можно использовать так называемую стратегию **«быстрого скрининга»**, ответив на вопросы:

- Каков общий объем средств, выделенных государственному органу (министерству) по гендерным вопросам на данный (прошедший \ предстоящий) год?
- Если в государственном органе есть структура, ответственная за реализацию гендерной политики, какая доля в процентах от всего бюджета ведомства приходится на данную структуру?
- Можно ли выделить в бюджете ведомства \ сферы долю средств, выделенных под гендерно ориентированные программы? Если да, то насколько данная доля отлична (больше, меньше) в бюджетах предыдущих лет? Можно ли говорить об индексации таких расходных статей в соответствии с инфляционным «курсом» за прошедший период?
- Какая часть расходов ведомства \ сферы направлена на выплату заработной платы сотрудников? Из них сотрудников подразделений \ структур, ответственных за реализацию гендерной политики?

Для того, чтобы оценить гендерное воздействие отраслевых бюджетов, важно аргументированно ответить на следующие вопросы, касающиеся бюджетов и бюджетных инициатив:

1. Какова актуальная ситуация, в которой находятся женщины и мужчины, мальчики и девочки (по различным категориям и группам, относящимся к данной отрасли или данному сектору)
2. В какой степени проводимая политика является гендерно чувствительной (напр., насколько полно в проводимой политике учитываются современные гендерные различия)?
3. Насколько адекватен объем расходных средств, выделенный бюджетом на осуществление гендерно чувствительной политики
4. Насколько осуществленные расходы соответствуют запланированным?

[9] Адаптировано из: Дебби Бадлендер. Гендерные бюджеты: Пособие для тренеров. Братислава, 2005. \\ http://rbec.undp.org или http://gender.undp.sk

[10] Адаптировано из: K. Rake. Introducing a Human Dimension to the Economy: Engendering the Budget\\ A Gender Agenda: Asia-Europe Dialogue, New Visions and Perspectives for Women and Men. Chiba, Japan, 23-25th May, 2001

5. Какова связь между проводимой гендерной политикой и произведенными расходами, в том числе: насколько удалось продвинуться в плане развития гендерного равенства по сравнению с запланированным уровнем?

Источники бюджетных документов[11, 12]

Тип документа \ уровень управления	Типичное содержание	Источник
Национальный уровень		
Национальная программа «Стратегии преодоления \ смягчения бедности»	Планы и политики для достижения роста и сокращение бедности за трехлетний период. Содержат информацию о макро экономике, структуре и социальной политике	Министерство финансов ВБ
Бюджетный циркуляр (резолюция) Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете КР»	Устанавливает параметры, в соответствии с которыми исполнительные агентства формируют свои бюджетные предложения	Министерство финансов
Исполнительное бюджетное предложение (проект бюджета)	Предложение правительства о финансах, включая расходы и доходы, дефицит или профицит бюджета	МФ и законодательные органы
Поддерживающие документы	Документы, относящиеся к бюджетному документу, например, данные экономического исследования	МФ
Экстра бюджетные фонды	Информация о внебюджетных (внутренних и внешних) источниках финансирования расходной части бюджета	МФ
Среднесрочный бюджетный прогноз	Обычно разрабатывается на период в три года. Призван соединять планы развития, стратегические политики и бюджеты	МФ и ВБ
Утвержденный бюджет	Бюджет утверждается после обсуждений в законодательном органе	Законодательные органы

[11] Budget work to advance the right to food. FAO, Rome, 2009 pp. 56-57.

[12] В 2010 году в связи с революционными политическими событиями возникла необходимость заменяющих документов: Постановление Правительства КР «О проекте Закона «О республиканском бюджете КР на...».

Отчеты по исполнению бюджета (ежемесячные, квартальные, полугодовые)	Периодические отчеты по исполнению бюджета, сравнения с допущениями бюджетного и поддерживающих документов	МФ и ведомства
Аудиторский отчет	Заключительный отчет государственной счетной палаты об исполнении республиканского бюджета по итогам финансового года	Государственная счетная палата
Секторальные политики и стратегии развития сферы	Стратегические секторальные документы формулируют видение, цели и задачи инвестиций в секторальное развитие. Планы включают графики и рабочие планы, индикаторы и показатели	Отраслевые ведомства
Государственная статистика	Данные переписей населения, показатели и индикаторы. Дезагрегированная по полу статистика	Министерства и ведомства, НСК
Муниципальный \ местный уровень		
Бюджет	Местный бюджет расходов и доходов	Муниципалитеты \ ОМСУ
Отчет	Анализ расходной и доходной исполнительной политики	Муниципалитеты \ ОМСУ
Аудит	Отчет аудиторов счетной палаты об исполнении бюджета по итогам финансового года	Муниципалитеты \ ОМСУ

Шаг 1. Анализ государственных доходов в свете обязательных государственных функций

Правительство составляет доходы бюджета из разных источников. Налоги являются ключевой частью доходной части бюджета любого уровня (подоходный налог, налог на собственность, налоги с продажи НДС, разнообразные тарифы).

Для некоторых стран (особенно развивающихся) добыча натуральных ресурсов и предпринимательство являются важнейшими источниками доходной политики. Другие больше надеются в этом вопросе на внешние инвестиции – например, грантовая помощь.

Оплата государственных услуг также составляет серьезную статью доходов государства.[13]

Как и из каких источников осуществляется пополнение доходной части бюджетов – вопрос не праздный и не гендерно нейтральный. В литературе описаны десятки примеров,

[13] J.Friedman. A Guide to Tax Work for NGOs.

которые свидетельствуют о воздействии изменений экономической политики на гендерное (человеческое) измерение. Например:

1. Если правительство решает увеличить доходы за счет увеличения НДС (налог на добавочную стоимость) в цене некоторых видов продуктов и других товаров повседневного спроса. Для целого списка категорий бедных мужчин и женщин такое изменение в ценовой политике сразу же скажется увеличением списка лишений, причем в самых базовых потребностях. Для богатого населения доля затрат семейного бюджета в связи с увеличением НДС на продукты и товары повседневного спроса изменится несущественно, в то время как для бедного – может оказаться катастрофическим. Поэтому такая налоговая политика является по сути дискриминационной в отношении бедного населения.
2. Изменение (увеличение) стоимости патентов для предпринимателей, которое не учитывает объемы и особенности локализации доходоприносящей деятельности, в первую очередь воздействует на самые уязвимые бизнес группы – микро, малый и средний бизнес. В условиях массовой безработицы такое нововведение с целью увеличить доходную часть бюджета может оказать самое негативное влияние и приведет к переводу целой категории самозанятых лиц в экономически неактивные, зависимые от государственной социальной поддержки.

Шаг 2. Анализ государственных расходов

Бюджетная информация формулируется в четырех категориях:

- Экономическая
- Административная
- Функциональная
- Программная

Анализ расходов в каждой из этих категорий имеет свою специфику.

Экономическая классификация

Расходы подразделяются на две основные категории – **текущие и капитальные** расходы.

К текущим относятся расходы на услуги и потребительские товары со сроком «жизни» менее одного года, необходимые для осуществления правительством своей деятельности. Они включают выплату заработной платы государственным служащим, субсидии компаниям, семьям и отдельным лицам, а также расходы на обеспечение и поддержание текущей деятельности. Капитальными расходами считаются затраты на товары и услуги, используемые на протяжении более одного года. К капитальным расходам относятся затраты на техническое содействие и обучение, инвестиции в землю, сооружения и прочую инфраструктуру.

Каждый из видов расходов должен иметь конкретных адресатов, дезагрегированных по полу. В рамках анализа по данной категории можно использовать подход К.Мозер, различающей практические и стратегические гендерные нужды (ПГН и СГН соответственно). Анализ бюджетной политики в экономической классификации сквозь призму ПГН и СГН может быть очень эффективным.

Административная классификация

Здесь расходы разбиваются по учреждениям и организациям, отвечающим за освоение выделенных из бюджета средств. Как правило, эта классификация используется в сочетании с другими видами классификации.

Функциональная классификация

Согласно этой классификации, расходы объединяются в группы на основании их функции или цели, для которой они предназначены. При этой классификации используются стандартные и общепринятые функциональные категории.

Например, министерство обороны может направить часть выделенных ему средств на расходы, связанные с медицинским обслуживанием военнослужащих. При использовании функциональной классификации такие затраты входят в раздел «Здравоохранение», но в рамках административной классификации эти средства принадлежат министерству обороны.

Программная классификация

Программой называется комплекс мероприятий, осуществляемых правительством для решения какой-либо конкретной задачи. Часто такая классификация применяется вместе с административной, когда бюджет какого-нибудь ведомства подразделяется на ряд программ, каждая из которых имеет свой собственный бюджет. Далее программы могут быть разбиты на подпрограммы, также со своим собственным бюджетом. В этой категории рост прямых гендерных расходов, обеспечивая ощутимое улучшение положения социально уязвимых групп населения, в том числе и женщин, одновременно способствует усилению гендерного равенства в обществе. Кроме того, имеет место некоторая активизация и более полное задействование творческого потенциала женского населения, что, естественно, создает дополнительные источники экономического роста.

Все данные расходной политики вне зависимости от категории формулирования расходов важно анализировать сквозь призму трех алгоритмов:

1. Наличие / отсутствие целевых **гендерно ориентированных расходов** отраслевых бюджетов. Такие расходы имеют своеобразный «лейбл», как направленные на женщин затраты бюджета. Например, финансирование программ по поддержке репродуктивного здоровья женщин или специальные программы для женщин – предпринимателей, программы социальной поддержки вдов, одиноких матерей и других категорий уязвимых женщин.

2. Наличие / отсутствие мер политики по **обеспечению равных возможностей на государственной службе или в других сегментах рынка труда**. Примерами такого рода статей расходов может быть инвестирование в курсы по повышению квалификации женщин управленцев или других категорий работников после декретного отпуска, обеспечение детскими садами детей работников, гарантии лояльности родительских обязанностей (в том числе гибкие графики, отцовские декретные отпуска наряду с материнскими и пр.)

3. Наличие / отсутствие **гендерно дезагрегированных данных по получателям расходной политики** в целях определения влияния на женщин и мужчин, девочек и мальчиков общих (мейнстриминговых) расходов бюджета. Любое направление бюджетной деятельности может и должно быть рассмотрено как целевая гендерная задача. Например, антитуберкулезная программа должна быть сфокусирована на улучшении ситуации в карцерных учреждениях, то есть преимущественно в мужской среде (женские карцерные учреждения единичны в стране), выпуск учебников в целях развития сельского среднего образования должен обязательно включать гендерную экспертизу, развитие профессионального образования и навыков могут и должны быть гендерно чувствительными как в выборе профессий для мужчин и женщин, так и в формировании справедливого, с гендерной точки зрения, спроса, регулирования цен на тот или иной вид деятельности и пр. То, что гендерная проблематика оказывается скрытой за общими формулировками проблем, во многом обусловлено характером классификации

имеющихся фактических данных и общим гендерно слепым методологическим подходом, традиционным в планировании экономической политики и, в особенности, бюджетных инициатив.

2.4. Институциональные условия и механизмы гендеризации бюджетов в КР

Стратегические документы развития страны предусматривают важность включения гендерного измерения во все государственные программы и проекты. Гендерная политика КР ознаменована достижением устойчивого механизма внедрения гендерных аспектов в государственную политику, в том числе экономическую. Этот механизм – обязательная, согласно Закону «О НПА» в редакции от 2008 года, гендерная экспертиза в пакете с четырьмя другими видами обязательной экспертизы, которой подвергаются все законопроекты и другие вводимые в стране НПА.

Стратегия развития страны (2009-2011) предусматривает в п.126 проведение экспертизы и общественный контроль за бюджетными процессами, в частности, в качестве эффективных мер по «совершенствованию социально-политической структуры общества и усилению роли политических партий в управлении государством». СРС также указывает задачу «изменения процедур принятия решения на всех уровнях власти, основанного на открытости и прозрачности принимаемых решений в формате общественной политики» в качестве серьезнейшего вызова обществу по дальнейшему развитию процесса.

Другим нормативным обязательством, определившим данную экспертизу, является Национальный План действий по достижению гендерного равенства, который предусматривает: (матрица п. 2.2.5.) «проведение гендерного анализа бюджетов различных уровней», включая проведение экспертизы формирования бюджетов всех уровней и законодательное закрепление обязательности проведения гендерного анализа бюджетов всех уровней.

Пекинская платформа действий в целом ряде статей подчеркнула важность внедрения гендерного анализа в экономические программы и политики: «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» (п.164), а также правительства должны способствовать более открытому и прозрачному процессу разработки бюджета (п.165). «Это потребует интеграции гендерной перспективы в процесс принятия бюджетных решений, определяемых политикой или программами» (п.345). «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).

Необходимость учета гендерных подходов в процессе бюджетирования отражена в других ключевых международных документах, ратифицированных КР, таких как Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW), Цели Развития Тысячелетия.

Несмотря на риторическое признание важности внедрения гендерных подходов в отраслевые политики, включая бюджетные процессы, де-факто государственные органы зачастую не демонстрируют приверженности политикам и принципам гендерного равенства, а работа по продвижению гендерной политики не системна и не имеет институциональных механизмов на уровне правительства, министерств и ведомств.

Так, например, проект закона КР «О республиканском бюджете КР на 2011 год и прогнозе на 2012-2013 гг.» существенно и негативно отличается от проекта «Среднесрочного прогноза бюджета на 2010-2012 гг.». В отличие от прогнозного бюджетного документа проект закона о бюджете не сохранил стратегической ориентации на программный подход в формировании расходной политики, а также не сохранил стратегических принципов прогнозного видения в соответствии с действующей СРС (управление, ориентированное на результат, принцип гендерного мейнстриминга, формулирование проблем и мер бюджета, исходя из анализа рисков / угроз и возможностей развития).

Поэтому несмотря на формально существующую возможность / требование к ключевым акторам бюджетного процесса учитывать гендерные аспекты и внедрять принципы гендерного бюджета, государство в лице правительства на практике пока игнорирует эти обязательства. В этой ситуации очень сложно переоценить роль отраслевых министерств и ведомств в формировании гендерно ориентированных бюджетов. Де-юре в рамках обязательств государства проводить гендерно ориентированную экономическую политику, включать гендерные аспекты в документы развития, в том числе и в бюджетные инициативы, именно отраслевые ведомства и министерства могут и должны вносить свой вклад в развитие системы гендерных бюджетов. Закон КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» (в редакции от 28 января 2010 года N 14) в статье 40 «Составление республиканского бюджета» и др., четко определяет министерства и ведомства в качестве ответственных за формулирование, исполнение и оценку бюджета акторов.[14]

2.5. Организационный потенциал и бюджетная работа в рамках ведомств / министерств

Очень важно, приступая к бюджетному процессу, оценить правильно институциональный / организационный потенциал для этой задачи. Несмотря на то, что в мире есть много успешных практик организаций, начинавших работы, невзирая на отсутствие релевантного опыта, знаний и ресурсов. Зачастую такая недостача даже не идентифицировалась, поскольку организационным императивом была необходимость выполнять данную работу. Тем не менее, своевременная оценка потенциала обеспечивает более эффективную работу и более впечатляющий прогресс.

Прежде всего, необходимо провести анализ рисков / слабостей и возможностей / выгод, чтобы понять, что отсутствие навыков проведения гендерного анализа / экспертизы, например, можно компенсировать привлечением экспертов из гражданского общества или получением образовательных услуг от сектора неправительственных инициатив. В любом случае работа в партнерстве, в коалиции может стать преимуществом для гендерного бюджетного процесса, организуемого государственными органами. В таком партнерстве каждая из сторон оказывается в выигрыше – государственные структуры (министерства, ведомства) получают необходимый экспертный потенциал и даже поддержку в лоббировании определенных интересов и целей, в то время как организации и институты гражданского общества получают доступ к процессу формулирования / исполнения / оценки бюджета.

---

[14] «Министерства, государственные комитеты, административные ведомства, государственные комиссии, фонды и другие органы исполнительной власти, государственные организации, подчиненные Правительству Кыргызской Республики, составляют на основе контрольных цифр, утвержденных Координационным советом по макроэкономической и инвестиционной политике при Правительстве Кыргызской Республики, проекты сводных смет расходов бюджетных учреждений, финансируемых из республиканского бюджета, смет доходов и расходов по их специальным средствам – и представляют их в Министерство финансов Кыргызской Республики не позднее, чем за 6 месяцев до начала соответствующего финансового года».

Другим важным аспектом потенциала является доступ к базам данных, дезагрегированных по полу, или результатам исследований, которые могли бы дать адекватное представление как о проблемах в каждой конкретной сфере, так и о наличии гендерных разрывов. Как показано в схеме ниже, идентификация проблемы является ключевым шагом в формировании бюджетных предложений ведомства.

Например, среди расходов на здравоохранение, планируемых в среднесрочном прогнозе бюджета на 2010-2012 гг.,[15] была обозначена задача создания национальной системы экстренной медицины. Экстренная медицина в стране действительно – проблемное место. Как в повседневной жизни, так и в кризисных чрезвычайных ситуациях люди нуждаются в эффективной системе экстренной медицинской помощи. Очевидно, что развитие данного направления – требование времени. Однако, есть несколько моментов, которые следовало учесть разработчикам бюджетного прогноза:

- В структуре сферы здравоохранения существуют уже давно пункты и службы скорой помощи, но при этом бюджетные стратегии предполагают создание именно Национальной системы экстренной медицины, что, по-видимому, предполагало создание административных структур управления в области экстренной медицины. Возможно, речь идет именно о системе, обслуживающей потерпевших в чрезвычайных ситуациях.

- Бюджетные инициативы должны быть основаны на четком просчете предполагаемой эффективности инвестирования, плотности нагрузки и пр. в данной сфере. Возможно, в отраслевом разделе должны были быть приведены более детальные описания проектных инициатив. В силу крайней ограниченности ресурсов выбор в пользу экстренной медицины должен быть серьезно обоснован статистическими, экономическими выкладками. Аргументативная база должна дать ответ на вопрос: почему в ситуации, когда медицинское обслуживание матери и ребенка, система родовспоможения[16] и другие находятся в критическом состоянии, именно система экстренной медицины должна стать приоритетной бюджетной задачей.

- Даже беглое изучение медицинской статистики дает представление о самых острых проблемах сферы: в стране интенсивно растет количество больных онкологическими заболеваниями (только умерших от раковых заболеваний в 2007 году – более 3000 человек), очень сложная ситуация сложилась в области болезней органов дыхания (согласно статданным, в 2007 году смертность по причине таких заболеваний достигла 9,4% среди смертных причин, что составило более 3500 человек), наблюдается стабильный рост смертности в сердечно-сосудистой хирургии, в то время как технологическое обеспечение в этой сфере с каждым годом ухудшается, и вымываются квалифицированные специалисты (смертность по причине сердечно-сосудистых болезней составляет 48,3% всех смертей, в 2007 году по этой причине погибло более 18 000 человек), поистине драматического уровня достигла заболеваемость бруцеллезом (в ряде животноводческих районов на каждые 100 тысяч населения фиксируется от 135 до 180 больных, при том, что обращение к врачам обычно происходит, когда болезнь давно запущена), заболеваемость в результате заражения разнообразными кишечными инвазиями у детей в ряде регионов страны достигает 90 и более процентов. На вопрос критериев определения приоритетов инвестирования должна ответить бюджетная стратегия, или, во всяком случае, данные ответы должны лечь в основу прогнозного планирования.

[15] В данном документе впервые были использованы категории организации расходов не только по административному и по функциональному принципам, но и по программному.

[16] Эта часть медицины имеет самые плохие показатели не только среди стран СНГ, но и в регионе ЦА.

Отсутствие ответов на многочисленные вопросы о критериях приоритезации свидетельствует зачастую о невладении ответственными государственными служащими навыками анализа и стратегического планирования. С другой стороны, непроработанность бюджетных прогнозов и других бюджетных инициатив напрямую связана с эффективностью государственной управленческой машины. И ошибки проектирования бюджета оборачиваются потерями самого государства как в результате экономических рисков, так и политических.

Ниже представлена схема алгоритма формирования бюджетных предложений министерств.

Шаги в рамках формирования бюджетных предложений ведомства \ министерства

2.6. Пример внедрения гендерных подходов в бюджетные процессы

2.6.1. Зарубежный опыт бюджетирования на основе гендерного анализа

За несколько десятилетий, прошедших со времени старта истории гендерных бюджетов в разных странах, был накоплен существенный опыт и сложилась своеобразная «антология» успешных случаев в реализации гендерных бюджетов. Большей частью примеры сфокусированы на выявлении предвзятости «гендерно нейтральных» бюджетов, некоторые случаи описывают гендерно чувствительные бюджетные расходы. Несколько примеров из такого «антологического списка», приведенные ниже, помогут сотрудникам отраслевых структур (министерств) более четко и конкретно увидеть особенности и возможности гендерного бюджетирования в секторальных политиках.

Гендерный анализ бюджета программы новых возможностей трудоустройства для всех (Катерина Рэйк, Великобритания)

Программа новых возможностей трудоустройства в Великобритании была сформулирована как гендерно нейтральная и целевыми группами были определены молодежь, одинокие родители и лица, длительное время находившиеся в статусе безработных.

Катерина Рэйк (Rake, 2000) просчитала расходы программы на каждого получателя для определения гендерных последствий государственной расходной политики. При анализе обнаружилось, что лишь 8% расходов направлено на категорию получателей «одинокие родители», 95% которых составляли женщины. 57% программных инвестиций были направлены на молодежь, где женщины и девушки составляли лишь 27% от общего числа молодых. Кроме того, подавляющее большинство женщин, как оказалось при ближайшем рассмотрении,

выбирает стратегию регистрироваться как краткосрочные безработные, перемежая периоды затяжной безработицы несистемной, эпизодической работой, после которой они вновь регистрируются как только что оставшиеся без работы (в целом женщины составили 16% долгосрочно безработных, а на поддержку данной категории была выделена программная доля в 23% средств).

Таким образом, исследовательницей было обнаружено, что уже на стадии разработки есть гендерная предвзятость и в результате такой скрытой предвзятости женщины получают доступ к услугам проекта в малом количестве.

Далее гендерный анализ программы показал разницу стратегий государственной поддержки безработных в зависимости от их пола: так, в рамках программы для мужчин предусматривалось обучение профессиональным навыкам, в то время как для женщин – консультирование, помощь в написании автобиографии для поступления на работу, помощь в уходе за детьми.

Расходная политика в выборочном министерстве в Шри-Ланка

Гендерная бюджетная инициатива развивалась под руководством министерства финансов и планирования Шри-Ланка, которое в отчете отмечало наличие равенства доступа полов к ключевым услугам секторов образования (48% получатели женщины), здравоохранения (56% – женщины) и социальные услуги (57%). Тем не менее, согласно отчету министерства, был специальный пакет услуг, где неравенство сохраняется. Гендерный анализ сельскохозяйственного и индустриального производства позволил сделать вывод о необходимости экспертизы и переоценки программ и стратегий развития с учетом гендерных аспектов, для чего важно было добиться расширения базы гендерно дезагрегированной статистики в сфере. Таким образом, гендерный анализ выявил «узкие места» и дал старт институционализации статистического гендерного подхода через закрепление форм, стандартов и бланков для сбора и обработки данных.

Расходы на образование для взрослых и тренинг в Южной Африке

Хант и Бадлендер (1998) выявили, что в Южной Африке в 1995 году более 20% женщин и 14% мужчин старше 20 лет никогда не учились в школе. Из 7,4 млн. безграмотных людей 4 млн. составили женщины. Только около трети из миллиона безграмотных людей получили доступ к системе обучения взрослых (программа ABET) в 1994 году. Из них 29% начали обучаться в программах, организованных государством, и 59% в государственных программах составили женщины. По сравнению с 1996/97 годами масштаб государственной программы ABET составила только 1%. План программы ABET был разработан Центром Развития политики образования (Южно-африканское НПО) в 1994 году, но реализовывался под эгидой государства. В силу недостатка финансовых средств планы государственного обучения не были реализованы в полном масштабе, в отличие от негосударственных программ. Гендерные исследователи смогли показать, что «гендерно нейтральное проектирование» обернулось для определенных групп получателей издержками. В данном случае, именно женщины, несмотря на доминирование в целевой группе проекта, получили наименьший доступ к образовательным услугам.

Поддержка женского предпринимательства во Франции

При формулировании бюджета 2001 года во французском правительстве идентифицировали как проблему малочисленность женщин в среде предпринимателей (27% вновь созданных бизнес предприятий). Для того, чтобы обеспечить равные возможности в этой сфере правительством была разработана специальная программа и бюджетное обеспечение, в рамках которого предусматривалось создание специального Женского Гарантийного Фонда объемом в 10 млн. французских франков и поставлена задача содействовать созданию новых

1000 бизнес проектов женщин. Также в рамках данной среднесрочной программы (рассчитанной на три года) правительство содействовало созданию сетей взаимодействия новых предпринимателей, стимулируя поддержку более 25% женщин каждый год.

2.6.2. Отечественный опыт бюджетных инициатив

Как уже было указано в разделе 2.5. «Институциональные условия и механизмы гендеризации бюджетов в КР», национальное законодательство не просто лояльно, но даже рассматривает в качестве обязательного требования включения гендерной перспективы в бюджетные процессы. Фактически гендерные бюджеты в КР стали продвигаться гражданским обществом в государственную повестку уже несколько лет назад. Движение за включение гендерной перспективы в бюджетные процессы шло параллельно с проектными инициативами за бюджетную прозрачность и гражданское участие в бюджетных инициативах.

Проекты, направленные на гендеризацию бюджетных инициатив, включали как национальный масштаб, так и касались местных бюджетов.[17] Так, проведены гендерный анализ бюджетов городов Бишкек, Кант, Московского района и бюджета местного сообщества в Чуйской области и по итогам организованы публичные слушания или другие форматы обсуждений с общественностью. Также в последние два года в рамках инициатив по гендерной экспертизе законодательства все чаще эксперты обращаются к анализу бюджетов и поддерживающих документов.

Что касается приверженности государственных структур обязательствам проведения гендерной экспертизы документов в рамках бюджетных процессов или напрямую воли формирования гендерно ориентированных бюджетов – то этот вопрос наиболее сложный в стране. Наличие нормативных положений для гендерных бюджетов ограничивается зачастую лишь риторикой власти. Можно говорить об определенном прогрессе в этом смысле в проекте Среднесрочного прогноза бюджета на 2010–2012 гг., который по инициативе МФ КР был экспертирован гендерными специалистами. Данный проект характеризовался следующими особенностями, выявленными гендерной экспертизой:

- Документ был построен в соответствии со стратегическим документом СРС на 2009-2011 гг., используя ту же методологию (анализ рисков и возможностей), следуя приоритетам развития, определенным в СРС.

- Оценка рисков и анализ текущей ситуации в сферах экономики не учитывали человеческого измерения, не были основаны на анализе гендерно дезагрегированных данных и даже не предполагали возможности гендерно ориентированного планирования доходной части бюджета.

- В документе впервые была предпринята попытка программного планирования бюджета по отдельным ведомствам. Хотя в собственно бюджетном прогнозе уже не существовало программных линий, а доминировали административный и функциональный подходы организации расходной политики, но в описательной части бюджетного проекта программное видение развития сферы образования было четко прописано. Более того, в расходах на содержание государственного аппарата программные линии даже были частично выражены в количественном измерении. Так, впервые за многие годы в этом направлении СПБ КР предусматривал задачу реформирования политики заработной платы в бюджетной сфере. Правда, прогнозная цифра не дает никаких конкретных представлений о сути и ходе реформы. Каковы этапы такой реформы, как будет осуществляться догоняющее

[17] Такие проектные инициативы сектора женских НПО поддерживались ЮНИФЕМ, миссией ОБСЕ в Бишкеке и другими МО. Проекты по приданию прозрачности бюджетам и включению граждан в процесс формулирования бюджетов поддерживались DFID, фондом Сорос-Кыргызстан и др.

повышение зарплаты в ряде бюджетных сфер, прежде всего в образовании и здравоохранении, как предотвратить вымывание из сфер управления данными сферами женщин после повышения уровня доходов – эти и другие вопросы оказались вне рассмотрения документа.

- «Гендерно безразличный» подход анализа ситуации в доходной политике страны на деле привел к игнорированию / занижению вклада работающих женщин в таких отраслях экономики, как швейная промышленность, сельское хозяйство, сфера услуг и торговли, экономика «заботы»…

- Отсутствие анализа вводимых интервенций в расходной части может приводить к издержкам получателей даже в целевых, адресных расходах. Демонстративным примером может служить кейс «Компенсации к государственным пособиям, в том числе финансирование пособий по беременности и родам из республиканского бюджета», предусматривавший изменение (увеличение) расчетной суммы (МТСР).[18] В данном разделе расходов бюджета гендерной экспертизой было установлено несоответствие между риторической стратегией, пропагандирующей репродуктивную активность женщин, многодетность и материнство, и практикой бюджетной поддержки данной государственной стратегии.

В ходе анализа экспертом была проведена сравнительная оценка пособия по беременности и родам с учетом роста расчетной суммы с другими видами государственных пособий, в частности с государственным пособием на погребение. Несмотря на одинаковую важность событий рождения и смерти в жизни человека, объем средств на погребение рассчитывается, несмотря на ограниченность средств бюджета, из рыночных значений услуг по погребению и составляют сумму,[19] минимально покрывающую ритуальные процедуры по погребению. В то же время размер пособия по беременности и родам не имеет четко выраженного определения функциональных целей – то ли эта сумма должна быть достаточной в случае хирургического или иного медицинского родовспоможения, или быть направлена на обеспечение первичных потребностей новорожденного и матери (обеспечение одежды, специального питания и пр.). Кроме того, пособие по беременности и родам оплачивается государством совместно с работодателем, при этом не всегда у работницы есть реальные механизмы гарантии оплаты части пособия работодателем. По данным, приведенным в документе, можно сравнить и количественные индикаторы: средний размер пособия по беременности и родам составляет 14,3% от СМЗ трудоспособного населения, а средний размер пособия на погребение составляет 25,4% от СМЗ трудоспособного населения. При всей кощунственности сравнений, можно констатировать, что получатели пособий по беременности и родам находятся в проигрыше в финансовом измерении даже по сравнению с родственниками усопшего, чьи похоронные расходы хоть и минимально возмещаются государством.

Проект бюджета 2010 года, прилагаемый к СПБ, предусматривал бюджет развития объемом в 13,5 млрд. сомов, из них:

[18] МТСР являлось на тот момент министерством, которое в практической деятельности демонстрировало приверженность принципам и целям гендерной политики государства. Но на уровне планирования бюджета специалисты ведомства вновь использовали традиционный «гендерно нейтральный» подход. Именно поэтому все приоритеты работы на предстоящие три года (2010-2012) не дифференцируются как адресные гендерные.

[19] Данное сравнение используется исключительно для демонстрации издержек определенного вида социальных пособий, но ни в коем случае не имеет целью выступать против оплаты пособий на погребение. Более того, можно сказать, что в ряде случаев пособий на погребение может оказаться недостаточно в силу высокой коммерциализации данной ритуальной сферы, а также расточительного характера культурных традиций погребения. Но все же, если говорить об общественном значении двух событий – рождений и смертей, очевидно, что первые должны быть зоной наибольшей заботы государства и общества.

Сферы экономики	Объем бюджетных средств	Удельный вес в общих расходах бюджета
Образование	608277,44	4,5%
Медицина	338734,6	2,5%
Материнство и детство	119634,32	0,9%
Улучшение госуправления	1012381,48	7,5%
Агрокомплекс	825083,88	6,1%
Дорожный фонд	6165345,44	45,5%
Электроэнергия	746860	5,5%
Экология	48019	0,4
Гендер	18899,52	0,1
Капрасходы	250000	1,8 %

Как видно из таблицы, адресных гендерно целевых расходов у государства планировалось довольно много. Впервые даже отдельной строкой был указан расход на «гендер». Несмотря на неясность содержания расходов и отсутствие релевантных разделов в описании ситуации и проблематизации, скромность планируемых расходов, тем не менее, включение гендера в качестве отдельной строки бюджета было несомненным достижением в процессе гендеризации бюджетных инициатив.[20]

Получивший легитимацию Постановлением Правительства КР «О проекте Закона КР «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2011 год и прогнозе на 2012– 2013 годы» демонстрирует откат от достигнутого – см ниже представленную таблицу.

Расходы республиканского бюджета по основным разделам, утвержденным бюджетным прогнозом, планируются следующим образом:

	Утвержд. бюджет 2010 г.	Проект бюджета 2011 г.	Проект 2011 г. к утвер. 2010 г. темп роста, %	Уд. вес в общих расходах бюджета %
Всего	65666,1	72781,6	110,8	100
I. Государственные службы общего назначения	16606,9	17495,0	105,3	24,0
II. Оборона	2560,1	2871,1	112,1	3,9
III. Общественный порядок и безопасность	4488,3	6081,3	135,5	8,4
IV. Экономические вопросы	19622,0	21626,9	110,2	29,7
V. Охрана окружающей среды	441,7	492,6	111,5	0,7
VI. Жилищные и коммунальные услуги	743,9	744,5	100,1	1,0

[20] К сожалению, СПБ КР на 2010-2012 гг. не был утвержден в связи с политическими катаклизмами.

VII. Здравоохранение	5640,6	5288,2	93,8	7,3
VIII. Отдых, культура и религия	962,3	1035,6	107,6	1,4
IX. Образование	4894,9	4843,7	99,0	6,7
X. Социальная защита	9705,4	12302,7	126,8	16,9

Организованные по административной категории расходы бюджета вновь не предполагают человеческого измерения, не содержат ни программного принципа, ни содержат анализа рисков, и даже не следуют приоритетам развития, утвержденным в стратегии развития страны на 2009-2011 гг.

В целом, отсутствие системности в продвижении гендерного бюджета, преемственности в деятельности государственных органов связано со слабостью институционального механизма по продвижению гендерного равенства.

Раздел 3. Гендерные аспекты в основных направлениях деятельности пилотных министерств и ведомств

3.1. Гендерные аспекты в управлении труда и занятости населения

3.1.1. Рынок труда и содействие занятости

Следует признать как базовое условие, что вследствие ряда внешних и внутренних факторов в стране сложилась структура, в которую неизбежно и неизменно включена массовая безработица. Определенная часть населения (две трети) будут постоянно или временно безработными, зависимыми от мизерных и все более сокращающихся социальных пособий. Отчаяние от бесперспективности, неотступности проблем физического выживания, социальная апатия этих групп могут стать ключевыми рисками в развитии государства. Наличие такой резервной армии труда делает гораздо меньшей вероятность равных возможностей и позитивных изменений для находящихся в неблагополучном положении групп, поскольку работодатели предпочитают в этой конкуренции рабочих кадров за дефицитные средства и работу отнюдь не женщин, молодых людей, престарелых, представителей этнических меньшинств или инвалидов.

В целом в проигрыше оказываются все группы работников, поскольку резервы трудовой армии не способствуют повышению тарифных ставок, улучшению условий работы и пр. Государственное влияние здесь может и должно выстраивать на нормативном уровне системы экономического стимулирования как для условий улучшения труда, так и наем работников из наиболее уязвимых групп.

Учитывая эти общие экономические реалии, необходимо проанализировать ключевые гендерные **тенденции**, сложившиеся сегодня на рынке труда.

Первая из них начинает складываться в системе профессионально-технического и высшего образования. При общем количественном преобладании девушек в числе студентов в последние годы наблюдается усиление **гендерной сегрегации по отраслям**. Так, женщины составляют большинство обучающихся на педагогических специальностях, в сфере обслуживания, гуманитарных науках.

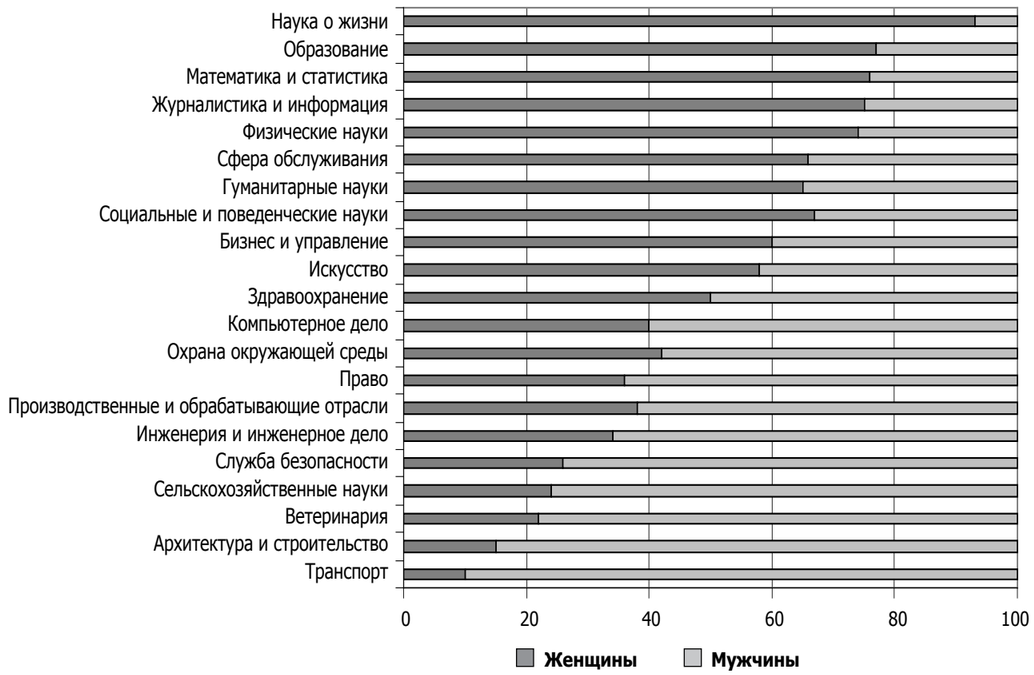
В то же время, женщины составляют всего четверть среди студентов, обучающихся

сельскохозяйственным специальностям, архитектуре и строительстве, на специальностях, готовящих кадры для транспортной отрасли, их только 6,8%.[21] (См. рис. 2)

Отраслевая сегрегация в образовании становится в дальнейшем основой для воспроизводства традиционного гендерного разделения труда. Мужчины составляют больше 90% работников горнодобывающей отрасли, в строительстве, транспорте и связи, в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды.[22]

Женщины преобладают среди работников образования, здравоохранения и предоставления социальных услуг.

Рис. 1. Распределение студентов высших профессиональных учебных заведений по отраслевой специализации[23]



Увеличивающееся число девушек с высшим образованием никак не отражается на росте **экономической активности женщин**. Число девушек, обучающихся в системе профессионально-технического образования, неуклонно падает и составляет сегодня 32%. Таким образом, в наиболее востребованных на настоящем этапе рабочих специальностях женщин обучается мало, а женщины с высшим образованием пополняют собой ряды безработных.

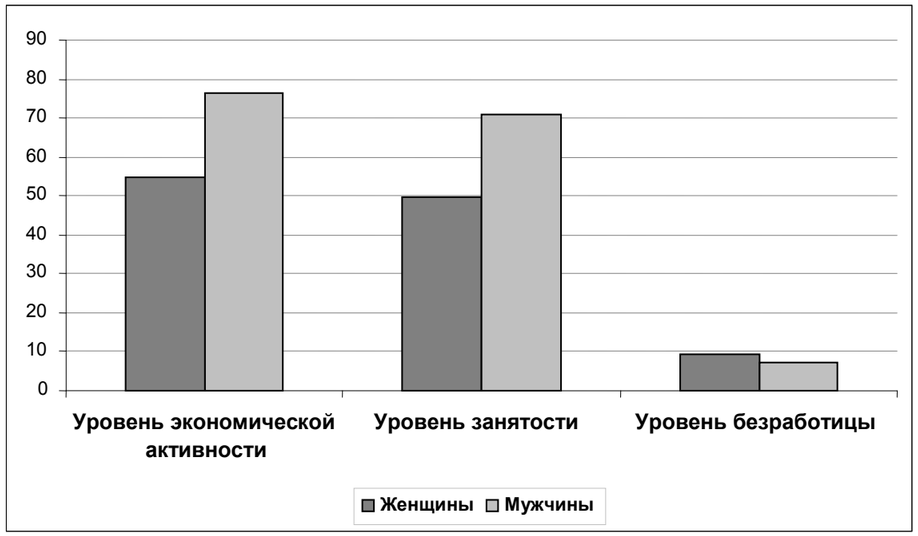
---

21 Девушки составляют 84,9% студентов, обучающихся на педагогических специальностях, 66,6% – в сфере обслуживания, 65,3% – в гуманитарных науках. Женщины и мужчины Кыргызской Республики. Сборник гендерно разделенной статистики. Бишкек. 2009, с. 75-76.

22 Женщины составляют 76,0% работников образования, 78,5% – здравоохранения и предоставления социальных услуг. Там же, с. 87.

23 Там же, с. 76.

Рис. 2. Уровень экономической активности, занятости и безработицы женщин и мужчин в 2008 г.



Доля женщин в экономически активном населении устойчиво снижается вследствие особенностей положения женщин на рынке труда. Уровень **официальной безработицы** среди женщин во всех возрастных группах более чем в 1,5 раза превышает уровень безработицы среди мужчин.[24]

Женщины тратят больше времени на поиск работы, их больше в числе лиц, официально ищущих работу дольше одного года. В основе такого положения – необходимость выполнения женщиной репродуктивной нагрузки и ее совмещения с карьерой.

Экономический кризис, изменение отношений собственности, сокращение и приватизация объектов социального обеспечения, усиление влияния консервативных и религиозных групп привели к увеличению нагрузки на женщин. Получили распространение различные формы **самозанятости женщин** и использование их труда в теневой экономике, где практически не существует системы социальной поддержки и учета семейных обязанностей. Особую группу составляют юридически и социально незащищенные женщины, работающие на семейных предприятиях. Серьезным препятствием для расширения возможностей женщин является высокий уровень домашнего насилия, расширение практики умыкания невест.[25]

Ограниченность доступа женщин к средствам для начала бизнеса, недостаток информации, неблагоприятная налоговая политика приводят к тому, что среди предпринимателей они составляют незначительную долю. Размеры **женского предпринимательства** могут быть оценены косвенно через официальные статистические данные о количестве руководителей зарегистрированных хозяйствующих субъектов (юридических лиц). Так, в 2009 г. соотношение женщин-руководителей по Кыргызстану составило 21,6%, мужчин-руководителей – 78,4%.[26]

[24] Там же, с. 22.

[25] Альтернативный Отчет Комитету CEDAW и материалы о выполнении Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин в Кыргызской Республике. Совет НПО. Бишкек, 2008, с. 15-19.

[26] Женщины и мужчины Кыргызской Республики. Сборник гендерно разделенной статистики. Бишкек 2007, с.97.

Международные обязательства: Ст. 11. Конвенции CEDAW

1. Государства-участники принимают все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин в области занятости, с тем, чтобы обеспечить на основе равенства мужчин и женщин равные права, в частности:

a) право на труд как неотъемлемое право всех людей;

b) право на одинаковые возможности при найме на работу, в том числе применение одинаковых критериев отбора при найме;

c) право на свободный выбор профессии или рода работы, на продвижение в должности и гарантию занятости, а также на пользование всеми льготами и условиями работы, на получение профессиональной подготовки и переподготовки, включая ученичество, профессиональную подготовку повышенного уровня и регулярную переподготовку.

Как правило, они сконцентрированы в сферах малого бизнеса, торговли, в неформальном секторе. Отсутствие специальных государственных программ поддержки женского предпринимательства тормозит его развитие. Кроме того, несмотря на официальное равенство, женщины сталкиваются с препятствиями, обусловленными традиционными гендерными ролями[27].

По данным исследования «Оценка бизнес-среды для развития женского предпринимательства в Кыргызстане», большинство опрошенных женщин-предпринимательниц назвали в качестве основной причины начала собственного дела острую необходимость заработать деньги. Оказалось, что портрет предпринимательницы в Кыргызстане, испытывающей дискриминацию в бизнесе – это бедная женщина, занимающаяся приграничной торговлей или челночным бизнесом, у которой нет необходимых социальных связей, достаточных знаний для ведения бизнеса, беззащитная перед произволом пограничников, таможенников, милиции по обе стороны границы.

Национальные обязательства: Закон КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»

Статья 18.

Работодатель вправе осуществлять позитивные действия, направленные на достижение сбалансированного соотношения женщин и мужчин в разных сферах трудовой деятельности, а также среди разных категорий работников.

Работодателям запрещается в объявлениях (рекламе) о вакансиях предлагать работу лишь женщинам или лишь мужчинам, за исключением специфической работы, которая может выполняться исключительно лицами определенного пола; выдвигать разные условия; требовать от лиц, которые устраиваются на работу, сведений об их личной жизни, планах относительно рождения детей.

Непропорционально большое участие женщин в **неоплачиваемом секторе труда** делает их уязвимыми. Женщины выполняют не только работу по основному месту занятости, но и несут основную нагрузку по работе на приусадебном участке, ведению домашнего хозяйства, исполнению функций по воспитанию и уходу за детьми, пожилыми и больными

[27] Оценка бизнес-среды для развития женского предпринимательства в Кыргызстане. ОО «Инвестиционный круглый стол» по заказу МОТ, Бишкек, 2009 г., с. 5.

родственниками в многопоколенных семьях. Женщины в 3,6 раза больше тратят времени на домашний труд, в 2 раза больше – на воспитание детей по сравнению с мужчинами.[28] В бедных семьях на работу по домашнему и подсобному хозяйству тратится больше времени из-за отсутствия оборудования, экономящего время.[29] В силу этих причин женщины не имеют свободного времени, необходимого на получение и повышение квалификации, тратят на оплачиваемый труд меньше времени и, соответственно, получают меньшую зарплату.

Ситуация усугубляется критическим состоянием служб, призванных облегчить домашний труд и уход за детьми. В начале 1990-х в Кыргызстане насчитывалось 1 696 детских садов. В настоящее время учреждениями дошкольного образования охвачено только 11,3% детей соответствующего возраста,[30] причем в городах этот показатель составляет 25,1%, на селе – только 4,7%. Это существенно ограничивает возможности женщин, имеющих детей, в поиске работы и карьерном росте.

Все эти причины являются барьерами для реализации женщинами своих формально равных прав на трудоустройство, уменьшая их шансы на рынке труда.

3.1.2. Гендерные аспекты оплаты труда

Отраслевая сегрегация является одной из причин существующего разрыва в показателе **разницы между средней заработной платой женщин и мужчин**, средняя заработная плата женщин в среднем по стране составляет всего 67,3% от мужской. Несмотря на небольшое улучшение этого показателя за последние 3 года, вследствие повышения заработной платы работникам бюджетных отраслей, существенного прогресса по данному показателю сложно ожидать в силу усиливающейся сегрегации в профессиональном образовании и на рынке труда.

Ситуация усугубляется также тем, что отрасли, в которых сконцентрированы женские трудовые ресурсы, являются преимущественно финансируемыми из государственного бюджета и наименее затронутыми рыночными отношениями, вследствие этого заработные платы в этих отраслях остаются ниже рыночных.

Заработная плата в традиционно «женских» секторах примерно в 2 раза меньше, чем в традиционно «мужских» отраслях и составляет примерно 80% от минимального потребительского бюджета (МПБ). Например, средняя заработная плата в образовании составляет по данным за 2008 г. 3352 сома, в здравоохранении – 2798 сом.

Для сравнения – в горной добыче средняя заработная плата – 6030 сом, в производстве и распределении газа, воды – 8273 сома.[31]

При этом МПБ трудоспособного населения в 2008 г. составлял 3930,5 сом.[32]

Второй причиной существования разрыва между заработной платой женщин и мужчин является то, что **женщин меньше на высоких уровнях** управления в предприятиях и учреждениях, где заработная плата выше. Женщины не занимают руководящих постов даже в традиционно «женских» отраслях. Средняя заработная плата женщин, работающих в сфере образования, составляет всего 78,5%, в здравоохранении и предоставлении социальных услуг – 78,5% от зарплаты мужчин, работающих в этих же отраслях.[33]

[28] Оценка бизнес-среды для развития женского предпринимательства в Кыргызстане. ОО «Инвестиционный круглый стол» по заказу МОТ, Бишкек, 2009 г., с. 5.

[29] По результатам выборочного обследования НСК бюджета времени 3300 домашних хозяйств, проведенного в 2005 г.

[30] Женщины и мужчины Кыргызской Республики. Сборник гендерно разделенной статистики. Бишкек 2007, с. 29.

[31] Там же, с. 115.

[32] Среднесрочный прогноз бюджета на 2010-2012 гг. Министерство финансов Кыргызской Республики, Бишкек, 2009, с. 9.

Международные обязательства: Статья 11. Конвенции CEDAW

d) право на равное вознаграждение, включая получение льгот, на равные условия в отношении труда равной ценности, а также на равный подход к оценке качества работы.

В обществе низкая заработная плата женщин часто не рассматривается как серьезная проблема, стереотипно предполагается, что женщины имеют доступ к другим источникам ресурсов через супругов и других членов семей. При этом не учитывается факт увеличения числа матерей-одиночек, разведенных, женщин, живущих в незарегистрированном браке. По данным статистики, около трети детей в стране сегодня рождается в официально незарегистрированном браке.[34]

Национальные обязательства: Закон КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»

Статья 19. Равенство в оплате труда

Лица разного пола конкурируют на равных условиях и имеют равную оплату труда при одинаковой квалификации работника и одних и тех же условиях труда.

Снижение оплаты или ухудшение условий труда по признаку пола не допускается и рассматривается как проявление гендерной дискриминации.

Если не предпринимать специальных мер, можно прогнозировать дальнейший рост отраслевой сегрегации в образовании и на рынке труда. Переориентация СРС на отрасли производства и распределения энергии, горную добычу и другие индустриальные направления приводит к тому, что госзаказ в системе образования переориентируется на инженерно-технические специальности. При существующем уровне отраслевой сегрегации и гендерных стереотипов, число девушек, обучающихся на технических специальностях, будет уменьшаться.

Данный фактор увеличит вертикальную сегрегацию, то есть концентрацию женщин в низкооплачиваемых отраслях. В сочетании с горизонтальной сегрегацией, когда женщины не занимают руководящих постов в отраслях, где они составляют численное большинство, разрыв между средней зарплатой женщин и мужчин будет увеличиваться.

3.1.3. Гендерные аспекты трудовых отношений: охрана труда, защита материнства, работники с семейными обязанностями, сексуальные домогательства, работники с ограниченными возможностями

Одной из приоритетных задач МТЗиМ является формирование эффективной государственной политики в сфере труда, соответствующей принципам рыночного функционирования экономики, для достижения которой предусмотрен ряд мер по усилению системы защиты

[33] Женщины и мужчины Кыргызской Республики. Сборник гендерно-разделенной статистики. Бишкек. 2009, с. 100.

[34] Там же, с. 51.

и контроля выполнения требований международных стандартов и национального законодательства КР, касающихся трудовых прав, жизни и здоровья работающих. Реализация этих мер будет содействовать в частности снижению уровня производственного травматизма.

Ежегодно выявляются около 100 несчастных случаев с тяжелыми и смертельными исходами. Среди лиц, признанных лицами с ограниченными возможностями здоровья вследствие трудового увечья, в десятки раз больше мужчин, чем женщин. Среди лиц, **пострадавших на производстве**, – в четырехкратном размере, а в случаях с летальным исходом – в 22 раза[35] преобладают мужчины.

Это один из факторов, влияющих на большую разницу в продолжительности жизни мужчин и женщин: мужчины в среднем живут 64,5 года, женщины – 72,6 года, разрыв составляет больше 8 лет и имеет устойчивую тенденцию к увеличению: в 2002 г. он составлял 7,5 лет.

Мужчины также испытывают на себе негативные последствия экономических реформ, господства гендерных стереотипов о ролях «кормильца» и «настоящего» мужчины: смертность мужчин от самоубийств в четыре раза превышает число женских самоубийств.[36]

Динамика инвалидности вследствие трудового увечья и профессионального заболевания имеет тенденцию к снижению. Так за 2005 г. численность этой категории среди впервые признанных инвалидами составила 1,8% среди мужчин и 0,2% среди женщин, а в 2007 г. доля этих лиц сократилась соответственно до 1,3% и 0,1%.

В целом можно говорить о снижении уровня травматизма по сравнению с 2005 годом. В абсолютных цифрах тенденция выглядит следующим образом: см таблицу 1.

Таблица 1. Динамика численности лиц, получивших травмы и трудовые увечья

№ п/п	Показатели	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	Итого за 4 года
1.	Сколько человек пострадало всего	227	179	156	177	739
2.	Количество пострадавших женщин	59	44	42	33	178

Тенденция к снижению частоты случаев производственных травм и увечий, особенно женщин, прежде всего, связана с экономическим спадом в стране на фоне мирового экономического кризиса, сокращением объемов производства, в том числе замораживанием ряда строительных объектов, приостановлением деятельности или вовсе закрытием промышленных предприятий (таких как Интерглас, например), где традиционно высок уровень травматизма и профессиональных заболеваний.

Преобладание женщин на неформальном рынке труда может стать следствием иной идентификации травм и увечий. В стратегических областях, где женщины практически не присутствуют, а это именно промышленные виды труда, мужской травматизм доминирует. Среди пострадавших на производстве по видам экономической деятельности в 2007 году:

35 Там же, с. 27.

36 Там же, с. 56.

Число пострадавших на производстве	Женщины (кол-во случаев)	Мужчины (кол-во случаев)	Удельный вес в % Женщины	Удельный вес в % Мужчины
Сельское хозяйство	-	2	-	100,0
Горнодобывающая промышленность	-	19	-	100,0
Обрабатывающая промышленность	26	41	38,8	61,2
Производство и распределение страт. ресурсов	1	25	3,8	96,2
Строительство	-	8	-	100,0
Торговля, ремонт автомобилей и пр.	-	4	-	100,0
Транспорт и связь	3	3	50.0	50,0
Операции с недвижимостью	1	4	20,0	80,0
Гос.управление	6	4	60,0	40,0
Образование	1	-	100	-
Здравоохранение и соц. услуги	3	1	75,0	25,0
Прочие услуги	-	3	25,0	75,0
Всего	42	114	26,9	73,1

Исследования на протяжении последних двух десятилетий в РФ свидетельствуют, что структура тяжести инвалидности вследствие трудового увечья или профессиональных заболеваний достаточно стабильна. В ней преобладают инвалиды третьей группы. В то же время структура первичной инвалидности вследствие трудового увечья или профессионального заболевания более легкая. Из этих данных исследователи резюмируют, что ситуация во многом связана с недостаточной развитостью системы реабилитации в стране, а также с незаинтересованностью самих инвалидов в существенном улучшении состояния своего здоровья, так как это может привести к снижению группы инвалидности и, как следствие, к потере определенной части льгот. В Кыргызстане подобных исследований вообще, а тем более в режиме мониторинга не проводится, поэтому делать выводы касательно динамики производственного травматизма, причинного уровня и эффективности политик поддержки, включая реабилитации и интеграции в экономически активное население, не представляется возможным.

Женщины составляют большинство трудящихся в неформальном секторе, где условия труда и безопасность не отслеживаются.

Имеет место значительное сокрытие несчастных случаев на производстве, выявляющееся только в ходе обращения пострадавших. Основными причинами высокого производственного травматизма и профессиональных заболеваний является отсутствие в организациях и на предприятиях всех форм собственности подразделений по охране труда.

Важная составная часть трудовых отношений – меры, направленные на улучшение **положения женщин при беременности и родах**.

Международные обязательства: Статья 11 Конвенции CEDAW

f) право на охрану здоровья и безопасные условия труда, в том числе по сохранению функции продолжения рода.

2. Для предупреждения дискриминации в отношении женщин по причине замужества или материнства и гарантирования им эффективного права на труд государства-участники принимают соответствующие меры для того, чтобы:

a) запретить, под угрозой применения санкций, увольнение с работы на основании беременности или отпуска по беременности и родам или дискриминацию ввиду семейного положения при увольнении;

b) ввести оплачиваемые отпуска или отпуска с сопоставимыми социальными пособиями по беременности и родам без утраты прежнего места работы, старшинства или социальных пособий;

c) поощрять предоставление необходимых дополнительных социальных услуг, с тем, чтобы позволить родителям совмещать выполнение семейных обязанностей с трудовой деятельностью и участием в общественной жизни, в частности посредством создания и расширения сети учреждений по уходу за детьми;

d) обеспечивать женщинам особую защиту в период беременности на тех видах работ, вредность которых для их здоровья доказана.

Наличие ответственности работодателя в случае временной нетрудоспособности, к которым отнесены отпуска по беременности и родам, приводят к нежеланию работодателей принимать на работу молодых женщин.

Работодатели, т.е. лица, занимающиеся индивидуальной трудовой деятельностью, члены крестьянских и фермерских хозяйств, должны производить выплату пособий по беременности и родам за первые 10 рабочих дней отпуска из фонда оплаты труда в размере 100% заработной платы, с одиннадцатого рабочего дня оплата производится за счет средств республиканского бюджета.[37]

Законодательство КР предусматривает ответственность за **сексуальные домогательства на рабочем месте**. Это направление в регулировании трудовых отношений в Кыргызстане остается практически не разработанным.

Особая тема – это возможности, которые есть на рынке труда для людей **с ограниченными возможностями**, для которых создаются различные возможности занятости.

Так, в европейских государствах система построена на взаимных страховых обязательствах между работодателями и наёмными работниками (так называемыми социальными партнёрами) и на принципе трудового участия, когда труд определяет последующее социальное обеспечение. При невысокой степени налогового перераспределения в рамках этой модели в сложном положении оказываются те слои населения, которые не заняты постоянно или вообще не заняты и поэтому не имеют страховок. Эти слои могут рассчитывать на поддержку местных властей и частных благотворительных организаций.

Страной, где максимально реализованы принципы консервативной модели, является Германия, которая первой в мире ввела систему страхования, после того, как канцлер Бисмарк

[37] См. «Положение о порядке обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности, пособиями по беременности и родам. Утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 14 августа 2006 г. №576».

добился принятия страхового законодательства. В отношении трудовой занятости людей с инвалидностью используются в основном методы квотирования рабочих мест. На работодателей государство законодательным путём накладывает обязательства по использованию в определённом процентном соотношении сотрудников из числа людей с инвалидностью. За инвалидами закрепляется определённое количество рабочих мест в компании, а в случае невыполнения работодателем условий приёма на работу сотрудников с инвалидностью на него накладываются установленные законом санкции. Все существующие системы квотирования сходны в том, что включают требование к работодателям принимать на работу определенный процент лиц с инвалидностью. Вместе с тем системы квотирования отличаются друг от друга, особенно в том, что касается обязательности или необязательности требований, а также характера и эффективности санкций, которые применяются в отношении работодателей, если те не выполняют требования.

Национальные обязательства: Закон КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»

Статья 21. Предупреждение и пресечение домогательств на гендерной основе в трудовой сфере и ответственность за гендерную дискриминацию.

Работодатель не имеет права подвергать работающих лиц разного пола давлению или преследованию на основании того, что они отказали работодателю в его сексуальных домогательствах или подали на работодателя жалобу за гендерную дискриминацию.

В случаях оказания давления или преследования работников на основе гендерных стереотипов, включая сексуальные домогательства, работодатель несет ответственность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Работодатель обязан принимать меры по недопущению случаев сексуальных домогательств.

Работодатель привлекается к ответственности, предусмотренной законодательством Кыргызской Республики, в случае, если он своими незаконными действиями вынудил работника уволиться.

При установлении факта гендерной дискриминации работнику в судебном порядке возмещается моральный и материальный вред. Суд вправе обязать работодателя принять на работу лицо, которому по причине гендерной дискриминации было отказано в приеме на работу, и восстановить в должности лицо, уволенное по причине гендерной дискриминации.

Система квотирования рабочих мест имеет весьма длинную историю. Ещё к концу 1923 года Австрия, Германия, Италия, Польша и Франция приняли систему квотирования, при которой работодатели были обязаны принимать на работу инвалидов – ветеранов войны. После Второй мировой войны система квотирования была введена и во многих других европейских странах, главным образом по причине высокой безработицы среди инвалидов, а также недейственности подхода, основанного на доброй воле работодателей в отношении приёма на работу людей с ограниченными возможностями.

В Германии, Франции и Венгрии под законы о квотировании подпадают организации более чем с 20 сотрудниками, в Австрии и Польше – с 25 сотрудниками. В Испании минимальное число сотрудников предприятия, не попадающего под действие системы квотирования рабочих мест для инвалидов – 50. Квота для людей с инвалидностью во Франции – 6%, в Люксембурге квота варьируется от 2% до 5% – в зависимости от формы собственности и от количества сотрудников предприятия. В Испании и Ирландии квота составляет 3%. В Японии квота составляет от 1,6 до 2%. За несоблюдение квот организации выплачивают взносы в

специальные целевые фонды, средства которых распределяются на создание рабочих мест для инвалидов, а также на адаптацию существующих рабочих мест к нуждам людей с ограниченными физическими и ментальными возможностями.

Во многих странах государство стимулирует работодателей принимать на работу людей с тяжелыми формами инвалидности. К примеру, беря на работу человека, пользующегося инвалидной коляской, работодатель заполняет не одно, а два или даже три места в счет установленной квоты. Подобное стимулирование применяется и при приёме на работу инвалидов, не имеющих опыта работы. В ряде стран работодатель может «обменять» обязательство нанять определенное число людей с инвалидностью на обязательство уплатить определённую сумму в специальный фонд, средства которого будут расходоваться на содействие занятости людей с инвалидностью (quota-levy system). Подобные правила установлены, например, в Австрии, Венгрии, Германии, Польше, Румынии, Словакии, Франции, Чехии, Японии и некоторых других государствах.

Наконец, есть страны, установившие санкции работодателям за увольнение людей с инвалидностью, нанятых по программе льгот (Германия). Немецкую систему квот, установленную в 1974 г., как правило, считают образцовой, хотя и она страдает от недостатков, присущих этой политике в целом. Немецкая система относится к системе квот с неизбежными санкциями за уклонение. Выполнение квот отслеживается федеральными службами занятости. Средства, поступающие от уплаты штрафов, направляются на программы реабилитации людей с инвалидностью и выплату грантов работодателям, создающим больше рабочих мест для людей с инвалидностью, чем требуется по квоте. Кроме того, квота достаточно велика – 6%, и установлена для государственных и частных предприятий с численностью персонала в 16 наёмных работников и более (для сравнения: в России этот порог установлен от 100 работников).

Наконец, некоторые работники могут учитываться как занимающие 2 или 3 рабочих места по квоте, если службы занятости считают их «тяжёлыми» для трудоустройства по причине сложности и природы их инвалидности, из-за потребности в значительной адаптации рабочего места, а также возраста.

В большинстве стран с консервативной моделью социальной политики существуют специализированные рабочие места для инвалидов. Программы создания специализированных рабочих мест могут быть двух типов: к первому типу относятся **переходные программы содействия занятости**, которые предусматривают проведение переподготовки и повышения профессиональной квалификации лиц с ограниченными возможностями здоровья на специально созданных рабочих местах – с расчётом на то, что это позволит им получить конкурентоспособные профессиональные навыки. Ко второму типу относятся расширенные **программы содействия занятости**, которые носят долгосрочный характер и направлены на создание постоянных рабочих мест для лиц с инвалидностью на базе специализированных предприятий.

К специализированным предприятиям относят предприятия и кооперативы, использующие исключительно труд людей с инвалидностью, как правило, государственные по форме собственности, создание которых инициируется государством, а не самими людьми с инвалидностью. Такие предприятия расцениваются не как предпочтительное место работы для человека с инвалидностью, а как «запасной вариант» трудоустройства, когда не удается найти место работы на общих для всех условиях, или как компонент подготовки людей с инвалидностью к дальнейшему трудоустройству на открытом рынке труда. На них, в основном, используют труд имеющих серьезные нарушения людей, для которых физически невозможно или чрезвычайно затруднительно создать необходимые условия труда на обычном предприятии.

3.2. Гендерные аспекты трудовой миграции в КР[38]

Глобализация открывает межгосударственные границы, способствуя более свободному передвижению людей, знаний, товаров и услуг. Одним из эффектов глобализации стало становление международного (глобального) рынка труда, при котором люди могут перемещаться из одной страны в другую с целью нахождения возможностей трудоустройства, пытаясь избежать нищеты и негативных последствий социальных, политических, демографических и экологических изменений, перемещая вместе с тем и накопленные знания и опыт. Международная миграция – это не временный феномен, она приобрела значительные масштабы в начале XXI века и вовлечет в себя все большее количество людей в будущем.

Миграция, как и любое другое социальное явление, имеет много граней. С одной стороны, миграция может улучшить личный и профессиональный потенциал и расширить права и возможности, как мужчин, так и женщин мигрантов,[39] повышая их возможности в получении адекватных доходов, помогая вырваться из нищеты, обогащая их человеческий и социальный капитал, что благотворно влияет на их человеческое развитие. С другой стороны, миграция может стимулировать негативные процессы, делая мигрантов уязвимыми к дискриминации и эксплуатации. Это особенно характерно для миграции женщин, которая иногда оборачивается такими крайними нарушениями прав человека, как торговля людьми и сексуальное рабство.

Мигранты из стран СНГ присоединились к потокам международной миграции после распада СССР, когда появление новых независимых государств в одночасье превратило внутреннюю миграцию в международную. В течение рекордно короткого времени регион стал аккумулировать одну треть всей миграции в мире; Россия вышла на второе место в мире после США по количеству мигрантов, а Казахстан – на девятое место.[40] Сегодня СНГ представляет собой сформировавшуюся миграционную систему, в которой примерно 80% мигрантов перемещаются внутри региона.[41] Согласно различным расчетам, за последнее десятилетие примерно 20% населения Кыргызстана вовлечено в трудовую миграцию.[42]

Причины роста миграционного потока из Кыргызстана заложены в характере политических и экономических реформ, небольшая часть из которых имела успех: развитие частного предпринимательства, двусторонняя кооперация по вопросам миграции, развитие образовательных инициатив и возможности для самоорганизации через различные неправительственные организации. Для одних групп населения эти изменения открыли новые возможности и перспективы. В то же время, многие группы оказались не готовы адаптироваться к новым условиям и потеряли работу, источники существования и социальную защищенность.

---

38 При разработке раздела были использованы: «Руководство по осуществлению гендерно чувствительной политики в области трудовой миграции», ОБСЕ, 2009; Пособие по организации обучения на тему «Гендерные аспекты трудовой миграции», ОБСЕ, 2010; Оценка нужд и потребностей трудящихся-мигрантов. Центральная Азия и Россия. ЮНИФЕМ, МОТ, 2009.

39 UNDP Human Development Report 2009. See: http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/

40 Ali Mansoor and Bryce Quillin. Migration and Remittances. Eastern Europe and the Former Soviet Union. Washington DC: World Bank, 2006, p. 23.

41 Cynthia Buckley and Blair Ruble, eds. Migration, Homeland, and Belonging in Eurasia. Washington DC: John Hopkins University Press, 2008, pp. 78-79; И.В.Ивахнюк, Международная трудовая миграция. Учебное пособие. МГУ им. М.В.Ломоносова, Москва, ТЕИС, 2005, стр. 65.

42 Разные источники приводят разные статистические данные о миграции. См. пресс-релиз Федеральной миграционной службы России от 11 февраля 2009: http://www.fms.gov.ru/press/news/news_detail.php?ID=27066/, Другие источники дают другую информацию, см.: http://www.eurasianet.org/departments/insightb/articles/eav111008.shtml

Ситуацию усугубили негативные моменты перехода к рынку: поляризация и углубление социального, в частности, гендерного, неравенства, проблемы доступа к образовательным, социальным и медицинским услугам, рост бедности, ухудшение уровня жизни многих слоев населения, особенно в сельской местности. Многие группы населения, попадая в трудную экономическую ситуацию, избирали трудовую миграцию как единственно возможную и доступную для них стратегию выживания.

Под влиянием мирового экономического кризиса 2008-2009 гг. наметились некоторые негативные тенденции в развитии миграции. Это, во-первых, усиление ограничений и административных барьеров для миграции в принимающих странах. Начинают доминировать силовые методы регулирования миграции, усиливается коррупция и произвол контролирующих органов. Во-вторых, сокращение официальных возможностей миграции стимулирует нелегальную занятость мигрантов в стране приема. В-третьих, в периоды экономических потрясений растет уровень нетерпимости и антимиграционных настроений в принимающих странах.

В то же время в период кризиса выталкивающие факторы в странах происхождения мигрантов усиливаются и создают более напряженный мотивационный фон для миграции. К примеру, женщины оценивают свои перспективы на внутреннем рынке труда как крайне неблагоприятные. Все больше женщин надеются на миграцию как на единственно доступную возможность для них обеспечить достойный уровень жизни для себя и членов своей семьи. Однако именно во время кризиса трудовая миграция представляет собой особенно серьезный риск из-за сузившихся возможностей официальной миграции и преобладания неформальных каналов. Таким образом, результаты от вложения усилий, времени и капитала оказываются неопределенными, а сама миграция превращается в рискованное предприятие. Этот риск распространяется не только на самих мигрантов, но и на всех членов их семей, особенно на детей.

Долгое время миграция, особенно трудовая, считалась мужским занятием. Этот стереотип существует и по сей день, однако в реальности происходит феминизация миграционных потоков.

Так, согласно различным оценкам, женщины составляют до 40-50% от общего числа мигрантов в мире.[43] Для все большего числа женщин миграция становится предметом личного выбора, а не решением, навязанным супругом или другими членами семьи. Сегодня уже нельзя отрицать, что женщины являются активными участниками миграционных процессов, они покидают свои страны и приезжают в принимающие страны, зачастую игнорируя патриархальные традиции и взгляды. Женщины выезжают даже из отдаленных регионов Кыргызстана, где превалируют консервативно-религиозные взгляды на роль и место женщины в обществе, традиционная культура налагает ограничения на возможность женщин самостоятельно принимать решения, в том числе, о миграции, путешествовать самостоятельно. Все чаще женщины трудящиеся мигранты являются основным источником дохода не только для себя, но и для своих семей.

Однако до сегодняшнего дня в деятельности государственных органов, ответственных за разработку и реализацию миграционной политики, прежде всего МТЗиМ, гендерные аспекты миграции недооценивались, проблемы, связанные с нуждами и правовой защищенностью женщин трудящихся мигрантов, еще не отражены в государственной политике. Поэтому в настоящем разделе Руководства будут предложены меры, которые необходимо предпринять в рамках существующих в Кыргызской Республике механизмов регулирования миграции для лучшей защиты прав женщин трудящихся мигрантов.

[43] IOM, World Migration 2008. Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy. Geneva: IOM, 2008, pp. 10-11.

Очевидно, что разделение на принимающие и посылающие страны довольно условно, и страны, которые являются в основном посылающими, могут также принимать некоторое количество мигрантов из более бедных государств. Например, Кыргызстан принимает некоторое количество мигрантов из других стран. Однако, так же очевидно, что размер миграционного потока, направленного из Кыргызстана, гораздо больше, что дает основания рассматривать нашу страну в качестве посылающей страны.

Соответственно, в задачи настоящего раздела входит:

- обзор процесса феминизации миграции в Кыргызстане и выявление аспектов, которые следует принимать во внимание при разработке и осуществлении политики миграции и программ, направленных на трудящихся мигрантов
- анализ возможностей и сложностей, с которыми женщины сталкиваются на всех трех этапах: при организации поездок, в принимающей стране, при возвращении домой
- выявление «точек входа» для внедрения комплексного гендерного подхода, а также оценки результатов политики и программ в области трудовой миграции с точки зрения гендерного равенства

3.2.1. Феминизация миграции в Кыргызстане: «выталкивающие факторы»

Одна из причин роста миграции – неравномерность в социально-экономическом развитии государств региона, которая сопровождалась усилением неравенства в уровне жизни как внутри стран, так и между ними.

Рост ВВП на душу населения, отмечавшийся в последнее десятилетие во всех странах СНГ, был неравномерным (Таблица 1)[44].

Таблица 1. ВВП на душу населения (ППС, долл. США), 1995-2005

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Кыргызстан	1,927	2,711	2,750	1,620	1,751	1,935	1,927
Таджикистан	0,943	1,152	1,170	0,980	1,106	1,202	1,356
Узбекистан	2,376	2,441	2,460	1,670	1,744	1,869	2,063
Казахстан	3,037	5,871	6,500	5,870	6,671	7,440	7,857
Россия	4,531	8,377	7,100	8,230	9,230	9,902	10,845

Источники: Доклады о человеческом развитии ПРООН

Уровень заработной платы остается очень низким (Таблица 2).

Таблица 2. Среднемесячная номинальная заработная плата (долл. США)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2008*
Кыргызстан	25,7	39	35	43	52	63	81	137
Таджикистан	8,5	9	11	14	20	26	35	63

[44] ПРООН. Доклад о человеческом развитии 2007/2008. Борьба с изменениями климата: человеческая солидарность в разделенном мире. Нью-Йорк, 2008, с. 229-329.

Узбекистан	…	39	39	41	52	…	…	…
Казахстан	101	117,9	132	154	208	256	323	485
Россия	79	111	139	179	234	305	391	718

Источники: Содружество Независимых Государств в 2006 году. Москва: СНГ Стат. 2007 г., стр.134
*– данные за 2008 г. см. http://eng.24.kg/cis/2008/07/31/5732.html. (оценка 04.02.2009)

На этом фоне наблюдается феминизация бедности и сохранение гендерного неравенства в оплате труда мужчин и женщин, низком уровне занятости женщин и высокой степени вовлеченности в неформальные сектора экономики, где низки социальная защищенность, стабильность работы и уровень заработной платы. Во многих отраслях женщины получают зарплату, которая является примерно на 20-30% ниже, чем оплата труда мужчин в тех же отраслях.

Так, например, средняя заработная плата женщин, работающих в сфере образования, составляет всего 78,5%, в здравоохранении и предоставлении социальных услуг – 78,5% от зарплаты мужчин, работающих в этих же отраслях.

Женщины преобладают среди работников образования, здравоохранения и предоставления социальных услуг. Заработная плата в этих секторах примерно в 2 раза меньше, чем в перечисленных выше традиционно «мужских» отраслях и составляет примерно 80% от минимального потребительского бюджета (МПБ). Например, по данным за 2008 г. средняя заработная плата в образовании составляет 3352 сом, в здравоохранении – 2798 сом. Для сравнения – в горнодобывающей отрасли средняя заработная плата – 6030 сом, в производстве и распределении газа, воды – 8273 сома. При этом МПБ трудоспособного населения в 2008 г. составлял 3930,5 сом.

Отраслевая сегрегация является одной из причин существующего разрыва в показателе разницы между средней заработной платой женщин и мужчин, средняя заработная плата женщин составляет всего 67,3% от мужской.

Особенно тяжелое положение у женщин в отдаленных и сельских районах. Согласно данным НСК, в 2008 г. в сельской местности 41,7% граждан жили за чертой бедности (причем в Жалалабадской области этот показатель составлял 53%, а в Ошской – 47%), в то время как в городе этот уровень составил 23,2%.

Трудная экономическая ситуация стимулирует формирование миграционных установок как у мужчин, так и у женщин. Хотя согласно мировому опыту беднейшие слои населения характеризуются сравнительно невысокой миграционной мобильностью, при сегодняшнем уровне развития миграционных сетей даже бедное население и жители мелких поселений и отдаленных районов имеют возможность включиться в миграцию, заручившись необходимыми для этого средствами, информацией и поддержкой соотечественников.

Демографический бум 1970-1980-х гг. привел к выходу на рынок труда новых больших групп молодых женщин, которые составляют конкуренцию за рабочие места предыдущим поколениям. Одновременно с этим, женщины вынуждены конкурировать за рабочие места с мужчинами в таких секторах, как розничная торговля и общественное питание, к которым в прошлом мужчины не проявляли особенного интереса.

Быстрый рост трудоспособного населения ведет к дальнейшему аграрному перенаселению и нехватке рабочих мест, особенно среди молодежи и женщин. Характер занятости в аграрном секторе приводит к росту сезонной безработицы.

Согласно официальным данным, уровень безработицы в Кыргызстане достигает 78% трудоспособного населения (Таблица 3).[45] Однако, независимые агентства оценивают безработицу в несколько раз выше и называют цифры в 15-20%, а в некоторых областях и районах – до 25-30% от трудоспособного населения.[46]

Отсутствие работы, позволяющей хотя бы минимально обеспечить семью, а зачастую и вообще любой работы, стимулирует формирование установки на выезд из страны с целью заработка.

В результате гендерной сегрегации на рынке труда женщины трудящиеся мигранты занимают самые неформальные и незащищенные ниши. Важной проблемой является негативная социальная мобильность женщин трудящихся мигрантов, которая проявляется в том, что женщины с хорошим образованием вынуждены соглашаться на неквалифицированную работу, которую предлагают им рынки труда принимающих стран. Не используя свои профессиональные навыки, они теряют квалификацию.

Вышеперечисленные факторы создают внешние условия и мотивационный фон для миграции. При этом во многих странах назначения трудящиеся мигранты-женщины весьма востребованы, особенно в так называемых «феминизированных» секторах, где они работают по уходу, трудятся в качестве среднего медицинского персонала, домашней прислуги, а также работают на швейных фабриках, в гостиничном бизнесе и индустрии развлечений.

На феминизацию трудовой миграции следует обратить пристальное внимание, ведь это явление, судя по всему, в будущем станет еще более распространенным. Тому есть ряд причин, в том числе сохраняющийся спрос на труд женщин-мигрантов, в частности, в сфере общей медицинской помощи и в секторе здравоохранения, что объясняется старением населения развитых стран. Так, в государствах Евросоюза рост числа женщин-иммигрантов среди домашней прислуги обусловлено пятью взаимосвязанными факторами:

- старением населения Европы;
- ограниченными возможностями получения финансово доступных и гибких государственных служб по уходу за детьми и пожилыми людьми;
- все более активным участием женщин на рынке труда;
- растущим спросом на домашние услуги (включая уход за детьми и престарелыми);
- готовностью женщин-мигрантов занять эти рабочие места.

3.2.2. Сложности со статистикой

Точных данных по количеству женщин трудящихся мигрантов и их доли в общих миграционных потоках нет. Учет женщин трудящихся мигрантов затруднен многими факторами, начиная от несовершенства статистики и кончая особенностями найма и сферы приложения на рынке труда.

По оценкам экспертов, уровень миграции женщин и их процентное соотношение в общем потоке миграции различается. В Кыргызстане число женщин трудящихся мигрантов достигает примерно 25%-30%, хотя и здесь эксперты расходятся во мнении, называя цифры от 20% до 40%.

В условиях современной Центральной Азии ситуация осложняется тем, что не хватает эмпирической информации, которая позволила бы на фактологическом материале говорить

[45] http://www.ilo.ru/press/docs/employment/Vestnik_profsojuzov.pdf

[46] Оценка Азиатского банка развития, которая включает также так называемую «скрытую безработицу». АБР. Женщины в Республике Узбекистан. АБР, 2001, с. 43-44.

о проблемах женщин трудящихся мигрантов. Статистика по вопросам трудовой миграции очень ограничена и охватывает только небольшую часть реальных потоков.[47]

Кроме того, женщины трудящиеся мигранты, как правило, значительно недопредставлены в статистике и крупных опросах мигрантов, потому что они часто работают на неформальной безконтрактной основе в частных домах, или в небольших частных заведениях и скрыты от глаз статистики и исследователя. Поэтому чтобы понять потребности женщин трудящихся мигрантов и провести правильную оценку их прав, недостаточно полагаться только на статистические данные; необходимо использовать и другие исследовательские инструментарии.

> «Исследовательская деятельность, сбор данных и анализ: государства-участники должны проводить и поддерживать исследовательскую работу по количественным и качественным аспектам, сбор данных и анализ с тем, чтобы выявлять проблемы и потребности, с которыми сталкиваются трудящиеся мигранты-женщины на каждом этапе процесса миграции, дабы способствовать защите прав трудящихся мигрантов-женщин и разрабатывать соответствующую политику»
>
> Рекомендация № 26 к КЛФДЖ

3.2.3. Возможности для гендерно чувствительной миграционной политики

Кыргызстан как страна происхождения, обладает уникальными возможностями, так как государственные органы имеют доступ к трудящимся-мигрантам на всех этапах миграционного процесса. В стране предприняты некоторые шаги для того, чтобы содействовать безопасной миграции и обеспечить защиту своих граждан-мигрантов. Однако до сих пор не уделялось должного внимания гендерным различиям, что позволит извлечь из миграции максимальную пользу для всех и свести к минимуму риски дискриминации, злоупотреблений и эксплуатации для каждого работника.

Критически важный момент – оценка потребности в рабочей силе в странах назначения, что позволит оценить потенциальные возможности трудоустройства квалифицированной рабочей силы за границей и разработать рыночную стратегию. Термин «рыночная стратегия» не должен здесь интерпретироваться как призыв к агрессивному поиску потенциальных работодателей, а как попытка понять требования рынка труда и трезво оценить потенциал своей страны в плане миграции, а также возможные потери, связанные с этим процессом. Большинство стран происхождения рассматривают миграцию малоквалифицированных работников как чистую прибыль, не учитывая, что социальные и личные потери, связанные с миграцией, могут в долгосрочном плане оказаться более значительными, чем ее преимущества в виде денежных переводов мигрантов на родину.

Кроме того, чтобы успешно конкурировать с другими странами происхождения за рабочие места и иметь преимущества при отборе работников, необходимо знать, какие именно профессиональные навыки востребованы в стране назначения. Эти данные позволят также правильно определить потребности в профессиональном обучении потенциальных мигрантов, которые в результате получат преимущество на рынке труда принимающей страны. Так, например, языковые навыки и навыки общения являются ценными для домашних работников, работников по уходу и тех, кто трудится в гостиничной и туристической индустрии.

Чтобы выполнить обязательства в плане обеспечения безопасной миграции и защиты своих граждан-мигрантов, странам необходимо решить ряд серьезных проблем, в том числе

[47] Ali Mansoor and Bryce Quillin. Migration and Remittances. Eastern Europe and the Former Soviet Union. Washington DC: World Bank, 2006, pp. 26-30.

создать гендерно чувствительную институциональную структуру, упорядочить деятельность частных агентств занятости, организовать программы ознакомления и обучения мигрантов перед отъездом, а также решить проблемы, связанные с защитой мигрантов.

Обязательства государства и подобные меры должны быть зафиксированы в специальных государственных программах, включающих в себя гендерно чувствительные цели и мероприятия.

> «План действий в области временной и круговой трудовой миграции» Колумбии содержит пункт, направленный на обеспечение равного доступа к трудоустройству для мужчин и женщин.

Важно регулировать и отслеживать деятельность **частных агентств занятости**, что позволит ограничить такие формы их деятельности, которые негативно сказываются на положении женщин-мигрантов. Речь, в частности, идет о взимании с мигрантов высоких сборов за трудоустройство, о включении в трудовые договоры заведомо ложной информации (в том числе о заработной плате и обязанностях работника), о физическом и вербальном насилии в отношении мигрантов, а также об участии в торговле людьми. Здесь следует опираться на Конвенции МОТ 1949 г. о трудящихся-мигрантах №97, Конвенции МОТ 1975 г. о трудящихся-мигрантах №143 и Конвенции МОТ 1997 г. о частных агентствах занятости №181.

Поскольку агентства занятости в странах происхождения, как правило, взимают с мигрантов плату за свои услуги, государство должно установить разумные ставки, соответствующие уровню доходов трудовых мигрантов-женщин. Например, за оформление разрешения на работу (сроком не менее чем на один год), плата не должна превышать суммы месячной заработной платы за работу, которые мигрант будет выполнять в стране назначения.

Как правило, если агентства занятости соблюдают минимальные стандарты, а их деятельность контролируется государством, женщины-мигранты могут быть уверены в качестве предоставляемых агентствами услуг и чувствовать себя защищенными от риска трудовой эксплуатации. Государству как минимум следует требовать аккредитации агентств занятости и ни в коем случае не допускать выполнения их функций другими структурами (например, когда транспортное агентство без лицензии предоставляет услуги занятости).

Государства следует поощрять к предоставлению мигрантам **перед отъездом различных услуг**, включая распространение информации о легальных каналах миграции и возможных рисках, а также **ознакомительные программы**. Информацию следует распространять в разных формах – от раздачи брошюр до использования средств массовой информации для большего охвата аудитории. Чтобы информация была действенной, она должна быть актуальной, ориентированной на целевую группу, надежной и допускающей «обратную связь» со стороны мигрантов.

В рамках ознакомительных программ до отъезда и приема на работу государственные органы могут предоставить следующий набор информационных услуг:

- Информация о миграционном процессе в целом, аккредитованных и имеющих лицензию агентствах занятости и о предоставляемых ими услугах. Следует также предоставить информацию о миграции с оформлением официальных документов и без них и о том, какие риски возникают во втором случае.
- Информация о возможностях занятости на родине мигрантов и за границей, в том числе данные о необходимой квалификации и навыках работников, о потребностях в обучении и иных требованиях.

- Информация об издержках и преимуществах миграции. Обсуждая эти вопросы с потенциальными мигрантами-женщинами, следует разделить издержки миграции на три категории – экономические, социальные (которые, как правило, связаны с оставшейся на родине семьей) и личные (физические и психологические). Например, когда речь идет о финансовых издержках, важно упомянуть в том числе о расходах на оформление проездных документов, виз, билетов, медицинских справок и т.д., а также стоимость жизни в стране назначения.

Таким образом, у женщин-мигрантов сформируется реалистичное представление о своих возможных расходах, которые они смогут затем соотнести с предполагаемыми заработками за границей и еще раз тщательно взвесить все «за» и «против» миграции. Кроме того, в ходе ознакомительных программ перед отъездом мигрантам следует предоставлять более детальную информацию и советы относительно того, как справляться с социальными и личными издержками миграции.

- Информация о правилах и процедурах, условиях работы и жизни в странах назначения: социальном обеспечении, подпадает ли работа мигранта под действие законодательства страны назначения, что будет означать гарантию соблюдения минимальных стандартов.

- Информация о действующих программах возращения и реинтеграции мигрантов на родине, а также о возможности перевода социальных пособий либо о потерях в случае, если такой перевод невозможен. Потенциальным мигрантам легче воспринимать и усваивать подобные сведения до своего отъезда за границу.

С учетом важности ознакомительных программ для уезжающих мигрантов не следует ограничиваться форматом краткого информационного семинара. Следует понимать разницу между простой передачей информации и передачей определенных навыков, требующих большего времени и ресурсов.

Правительство Канады финансирует программу ориентации мигрантов для работы за границей, осуществляемую на Филиппинах (страна происхождения большинства мигрантов, работающих по уходу в Канаде). В рамках предотъездной программы для потенциальных иммигрантов, в том числе для работников по уходу, проживающих в семьях, проводится консультирование. Цель – помочь им адаптироваться в условиях Канады и ознакомить мигрантов с их правами. Вместе с разрешением на работу каждый работник по уходу получает информационный листок, в котором содержится информация о правах мигрантов, контактная информация организаций по защите интересов мигрантов, а также изложены шаги по использованию прав в случае, если мигрант столкнется с злоупотреблениями.

С учетом рисков трудовой эксплуатации и торговли людьми особую важность приобретает предоставление странами происхождения своим гражданам с целью профилактики и защиты, надежных услуг и информации. При условии тщательной подготовки и организации такие ознакомительные программы для мигрантов перед их отъездом и приемом на работу могут быть весьма полезными для всех трудящихся мигрантов, в том числе для женщин.

Услуги для отъезжающих мигрантов должны включать, при необходимости, индивидуальные встречи (консультации), в ходе которых женщины-мигранты могут задать интересующие их конкретные вопросы и в последний раз перед отъездом проанализировать условия своего трудового договора.

Необходимо предоставить информацию о том, куда обращаться за помощью, в том числе юридической и медицинской, за консультациями, за срочной помощью (например, в

случае насилия либо потери жилья). Необходимо предоставить мигрантам адреса консульских отделов, неправительственных и международных организаций, объединений мигрантов, профсоюзов и других заинтересованных сторон в стране назначения.

По оценке ресурсных центров по вопросам миграции, организованных МОМ в Грузии (Кутаиси, Тбилиси, Гурджаани, Батуми), услугами этих центров активно пользуются женщины, особенно студентки в возрастной группе 20-30 лет, которые составляют 54% всех посетителей (общая численность посетителей – 2161 чел.).

Важно обсудить такие вопросы: как справляться с общими проблемами, например, с интеграцией в новую культуру и традиции, с разлукой с семьей и друзьями, с необходимостью воспитывать детей на расстоянии.

Для женщин-мигрантов важно получить информацию о подготовке к возвращению и реинтеграции на родине: что следует ожидать по возвращении в семью и местное сообщество, какую помощь могут получить вернувшиеся мигранты, что следует продумать и спланировать заранее.

Ознакомительные программы перед отъездом из страны, скорее всего, не решат проблем, с которыми могут столкнуться женщины-мигранты, однако они вооружат женщин знаниями и навыками для поиска правильных решений. Программы станут более эффективными, если к их реализации подключатся различные заинтересованные стороны и привнесут в них свои знания и опыт. К реализации программ обязательно нужно привлекать представителей государственных структур, которые могут обеспечить их надлежащими ресурсами.

Большинство трудовых мигрантов, и особенно те из них, кто трудится на малоквалифицированных видах работ, сталкиваются с проблемами **признания их опыта работы и квалификации**, приобретенных в период трудоустройства. Если не решить эту проблему, то может сложиться ситуация, когда женщины-мигранты, в частности, те, кто трудятся в качестве домашних работников и работников по уходу, постоянно будут получать низкооплачиваемую работу и не будут иметь возможности применить приобретенные навыки. В качестве варианта решения проблемы профсоюзы предложили предоставить мигрантам возможность фиксировать свой опыт работы в одном документе. И все же, если мы посмотрим на условия труда домашних работников и сельскохозяйственных рабочих, чей труд отличается низкой оплатой и отсутствием мобильности, то придется признать: корни проблемы лежат в сегментации рынка труда и в социальных ценностях применительно к этим секторам (когда определенные виды работ рассматриваются как чисто «женские» и не заслуживающие высокой оплаты). Странам происхождения следует стремиться к обеспечению равенства мигрантов с гражданами принимающей страны в минимальной оплате труда домашних работников с тем, чтобы обеспечить соблюдение минимальных норм в отношении трудящихся мигрантов.

В качестве положительного примера можно привести привлечение к защите мигрантов **дипломатических миссий за рубежом**, в частности, сотрудников, уполномоченных заниматься вопросами помощи мигрантам. Эти сотрудники входят в штат посольств и в их обязанности вменяется, помимо прочего, проверка надежности работодателей, желающих нанять на работу и предоставление мигрантам услуг на местах, особенно когда речь идет об экстренных случаях и сложных ситуациях. Для эффективной организации этой работы государству следует обучить определенную категорию сотрудников, а также определить, в какие страны необходимо направить таких сотрудников. Страны, имеющие ограниченные ресурсы, могут обратиться к неправительственным и международным организациям за помощью в организации обучения сотрудников консульств, которые могли бы временно взять на себя некоторые функции атташе по трудовым вопросам.

«Из Шри-Ланки в Тоскану» - программа повышения квалификации граждан Шри-Ланки, работающих за границей по уходу за детьми и пожилыми людьми, осуществлялась правительством Италии в сотрудничестве с МОМ в области Тоскана, где отмечается нехватка работников по уходу. Из 250 кандидатов семьи-работодатели отобрали 60 соискателей. Для них в г. Коломбо, Шри-Ланка, организовали 60-часовой курс итальянского языка и 25-часовой курс обучения навыкам ухода. По итогам участникам была присвоена квалификация «помощник по уходу». В большинстве случаев присвоение квалификации привело к увеличению заработной платы работника.

Чтобы снизить проявления насилия в отношении женщин-мигрантов, важно, чтобы страны происхождения создавали соответствующие механизмы. Речь идет, например, о предоставлении информации уезжающим женщинам-мигрантам о законодательстве стран назначения и о том, куда обращаться за поддержкой, а также о выделении необходимых ресурсов и организации гендерно чувствительного обучения для сотрудников посольств и консульств и государственных служащих с тем, чтобы они могли грамотно решать возникающие проблемы. Хорошо известно: равнодушные чиновники, не знакомые с проблемой насилия в отношении женщин, своим бездействием могут лишь усугубить ситуации, связанные с злоупотреблениями и насилием. Важными источниками информации о том, какие услуги доступны женщинам-мигрантам, являются профсоюзы и другие организации работников, неправительственные и международные организации и их партнеры в правительстве, предоставляющие социальные услуги в странах назначения. Сотрудникам консульских отделов следует прилагать максимум усилий к тому, чтобы постоянно быть в курсе последней информации по этим вопросам.

Некоторые государства предоставляют адресные услуги специально для своих граждан женского пола. Две страны – Филиппины и Шри-Ланка – осуществили целый ряд мер помощи своим гражданам-мигрантам. Чтобы обеспечить защиту мигрантов-филиппинцев, национальный Департамент труда и занятости организовал в 30 странах назначения сеть филиппинских бюро по вопросам иностранной трудовой миграции. С этой целью в распоряжение атташе по трудовым вопросам в посольствах Филиппин были приданы дополнительные сотрудники и выделен соответствующий бюджет. Атташе по трудовым вопросам помогают проверять надежность работодателей, желающих нанять на работу филиппинских граждан, и предоставляют мигрантам услуги на местах, особенно когда речь идет об экстренных случаях и необходимой эвакуации. Сотрудники консульств проходят обучение и обеспечиваются необходимой информацией, например, о том, как оказывать помощь трудовым мигрантам-женщинам, которые были вынуждены оставить своих работодателей по причине ненадлежащего обращения.

Необходимо принимать меры для **снижения социальных издержек миграции** и улучшения положения оставшихся на родине членов семей мигрантов.

Семьи мигрантов и местные сообщества могут использовать денежные переводы мигрантов для оплаты образования и медицинских услуг, для улучшения жилищных условий. И все же длительная разлука и невозможность воссоединения оказывают на семьи мигрантов негативное влияние, при этом особенно страдают дети. Важно, чтобы государство решало эту проблему, создавая специальные службы помощи – организуя детские учреждения, предоставляя помощь в получении образования и консультации, реализуя специальные программы по развитию навыков самостоятельности для старших детей в семье, организуя службы психологической помощи в школах. Школы, неправительственные организации, объединения на базе местных сообществ могут играть для семей мигрантов важную роль своего

рода «страховочной сетки» (так, учителя должны знать, родители каких учеников находятся за границей, и уделять им особое внимание).

Правительство Молдовы выделяет несколько категорий детей, находящихся в трудной ситуации, относя к ним, в том числе, детей, лишившихся родительского ухода в результате миграции родителей. В Молдове к оказанию помощи таким детям удалось привлечь различные министерства на национальном уровне, а также организации на местах. Национальная стратегия защиты детей и семьи (принята в 2003 г.) признает тот урон благосостоянию детей, который несет миграция.

Сбережения и денежные переводы мигрантов – один из положительных факторов, связанных с миграцией. Они вносят вклад в социальное развитие и сокращение бедности в странах происхождения. Исследования свидетельствуют, что в переводе денежных средств и их использовании гендерный фактор играет значительную роль: женщины переводят большую, чем мужчины, долю своего заработка и делают это в течение более длительного времени. Следует, однако, отметить, что необходимость отправлять средства домой ложится более тяжелым грузом на плечи женщин, ведь они, как правило, зарабатывают меньше, но при этом должны платить равные с мужчинами взносы за услуги агентств занятости и за денежные переводы.

Среди получателей денежных переводов большую часть также составляют женщины, однако далеко не все они имеют равные права в принятии решений, а также представление о том, как наилучшим образом распорядиться этими средствами. Государству следует устранять юридические и административные барьеры, препятствующие равному доступу всех граждан к финансовым услугам (речь идет о праве на открытие счета в банке и о доступе к кредитам), а также вовлекать в процесс другие заинтересованные стороны, такие как неправительственные организации, с тем чтобы расширить возможности использования денежных переводов мигрантов своим семьям. Для женщин, выступающих в качестве отправителей и получателей денежных переводов, важно организовывать обучение пользованию личными денежными средствами и применению информационных технологий.

Женщинам можно предоставлять информацию и организовывать специальные учебные курсы по различным видам и возможностям сбережений и инвестиций, а также по вопросам безопасного перевода денежных средств на родину. В то же время заинтересованные стороны должны понимать, что сбережения и переводы мигрантов – это их личные средства, а не финансовая помощь на цели развития. Мигранты могут поддержать идею инвестирования личных средств в проект развития местного сообщества, если им убедительно представить преимущества такого проекта, однако семейное благополучие всегда будет для мигранта на первом месте. Этот выбор мигранта нужно уважать, даже если он (она) решит потратить все средства на потребительские товары. Местные сообщества в странах происхождения также получают пользу от возвращения мигрантов в виде так называемых «социальных переводов» – навыков и знаний, приобретенных мигрантами за границей и теперь применяемых на родине.

Возвращение и реинтеграция иногда рассматривается лицами, ответственными за формирование политики и другими руководителями как естественный процесс и одна из стадий миграционного цикла. В результате потребностям вернувшихся мигрантов, которые так же нуждаются в помощи, уделяется недостаточное внимание. При этом, по мнению многих мигрантов, их семьи, друзья и жители местного сообщества связывают с ними слишком много ожиданий. Процесс реинтеграции практически не отслеживается и не анализируется. По данным МОТ, женщины-мигранты «зачастую сталкиваются в процессе реинтеграции с более

серьезными проблемами, чем мужчины. Причина заключается в том, что в их стране выталкивающие факторы миграции, такие как гендерное неравенство в социально-экономической сфере, остались прежними либо изменились незначительно, в то время как сами женщины за границей стали другими – более эмансипированными». Кроме того, отсутствие возможностей трудоустройства, потеря дохода (в том числе в результате нерационального распоряжения денежными переводами и наличия долгов) и отсутствие ожидаемого объема денежных средств по возвращении домой заставляют многих женщин вновь становиться мигрантами. От женщин члены семьи более настойчиво требуют подарков и денег в долг, что также не способствует сохранению их сбережений. Как и интеграция в стране назначения, реинтеграция на родине оказывает влияние на психологическое состояние и благополучие мигрантов, которым приходится вновь адаптироваться к жизни в местном сообществе. Многие вернувшиеся мигранты испытывают чувство изоляции, одиночества, беспокойства, депрессию, что, как правило, остается незамеченным окружающими.

Эксперты МОТ следующим образом сформулировали основные проблемы и трудности, с которыми сталкиваются возвращающиеся на родину женщины-мигранты:

- социально-психологические последствия, включая (в ряде случаев) травмы и нарушения здоровья, полученные в период миграции;
- проблемы реинтеграции в семье и обществе: разрыв отношений с супругом и членами семьи, отторжение в семье и местном сообществе, особенно в отношении тех мигрантов, которые стали жертвами торговли людьми (здесь возникает целый комплекс проблем – от гендерных (в том числе супружеских) отношений до потери уважения со стороны детей);
- финансовые проблемы, в том числе нехватка сэкономленных средств или их растрата, отсутствие возможностей инвестирования (эту проблему можно отчасти решить с помощью обучения и предоставления соответствующих услуг перед отъездом мигрантов из страны);
- проблемы, связанные с занятостью и квалификацией: отсутствие альтернативных возможностей оплачиваемой работы; отсутствие возможности начать и поддерживать рентабельный бизнес, отсутствие профессиональных навыков и потеря квалификации;
- мигранты нуждаются в помощи в составлении и подаче жалоб на случаи эксплуатации и злоупотреблений (в том числе со стороны работодателей).

Программы реинтеграции должны включать в себя широкий набор услуг. Следует учитывать, что трудящиеся мигранты-женщины – неоднородная группа. Соответственно, при разработке и реализации программ следует учитывать разный уровень квалификации и образования женщин-мигрантов и их разный семейный статус. Так, женщинам с высшим образованием могут понадобиться курсы переподготовки, где они получат профессиональные навыки, востребованные на местном рынке труда. Однако принимаемые меры не должны ограничиваться индивидуальной помощью: следует одновременно разрабатывать государственную политику, направленную на устранение глубинных причин миграции.

Чтобы успешно реинтегрироваться в жизнь местных сообществ, мигрантам важно вернуться на местный рынок труда. При разработке и реализации программ реинтеграции крайне важно оценить конкретные нужды и потребности вернувшихся мигрантов-женщин. В этих условиях государству следует более активно помогать женщинам-мигрантам возвращаться на рынок труда, в том числе организуя для них обучение, предоставляя человеческие и финансовые ресурсы, чтобы они могли создавать рентабельные коммерческие предприятия.

3.3. Меры по обеспечению пособиями по беременности и родам

В связи с отменой страхового принципа назначения и выплаты пособий по беременности и родам, порядок их назначения и финансирование выплат находится в настоящий момент на стадии реформирования.

Действующая методика назначения пособий по беременности и родам чрезвычайно сложна. Законодательная основа заложена в Трудовом Кодексе КР.[48] Статья 307 "Отпуска по беременности и родам" описывает продолжительность отпуска для разных категорий женщин и зависит от осложненности родов. Более подробный нормативно-правовой акт -"Положение о порядке назначения и выплаты пособий по временной нетрудоспособности, пособий по беременности и родам"[49] дополнительно выделяет категорию женщин, работающих в условиях высокогорья, для которых предусмотрены другие сроки продолжительности отпуска по беременности и родам (в календарных днях) с выплатой пособия по беременности и родам в размере полного заработка независимо от трудового стажа.

Тип родов	Общая продолжительность	Продолжительность дородового отпуска	Продолжительность послеродового отпуска
Нормальные роды	126	70	56
Осложненные роды или рождение двух и более детей	140	70	70
Женщинам, работающим в условиях высокогорья:			
Нормальные роды	140	70	70
Осложненные роды	156	70	86
Рождение двух и более детей	180	70	110

Согласно законодательству КР, охват категорий женщин, которым назначаются пособия, включает в себя следующие категории:

- состоящие в трудовых отношениях с работодателем
- занимающиеся индивидуальной трудовой деятельностью
- члены крестьянских (фермерских) хозяйств, уплачивающих налоги
- имеющие официальный статус безработной и состоящие на учете в уполномоченных органах по миграции и занятости

Отдельно оговаривается, что «неработающим лицам, которые не состоят на учете в уполномоченных органах по миграции и занятости, пособия не назначаются».

Право на выплату пособий по беременности и родам (далее – пособия) лицам, состоящим в трудовых отношениях с работодателем, наступает со дня возникновения трудовых отношений, то есть никакого минимального рабочего времени, как в ряде зарубежных стран, которое сотрудница должна отработать до ухода в отпуск по беременности и родам, не оговорено.

---

[48] Трудовой Кодекс КР. Введен в действие Законом КР от 4 августа 2004 г. №107. В редакции Законов КР от 8 октября 2004 г. №181, 30 июня 2005 г. №85, 31 июля 2007 г. №117, 7 августа 2007 г. №136, 17 марта 2008 г. №21, 19 апреля 2008 г. №61

[49] "Положение о порядке назначения и выплаты пособий по временной нетрудоспособности, пособий по беременности и родам". Утверждено Постановлением Правительства КР от 14 августа 2006 г. №576, Приложение к постановлению Правительства КР от 31 июля 2008 г. № 414.

Пособие назначается, если обращение за ним последовало не позднее 6 месяцев со дня восстановления трудоспособности, установления инвалидности, окончания отпуска по беременности и родам.

Пособия выплачиваются из фонда оплаты труда (дохода) работодателя и средств республиканского бюджета.

Организации, предприятия и учреждения всех форм собственности, хозяйствующие субъекты, некоммерческие организации и лица, занимающиеся индивидуальной трудовой деятельностью, крестьянские (фермерские) хозяйства, безработные граждане, имеющие официальный статус безработного, состоящие на учете в уполномоченных органах по миграции и занятости, представляют отчет о фактических расходах по выплате пособий в территориальные органы МТСР для возмещения расходов по выплате пособий по беременности и родам (с одиннадцатого рабочего дня) из средств республиканского бюджета. То есть работодатель выплачивает работнице всю сумму, затем после предоставления отчета часть средств возвращается на его счет.

При усыновлении (удочерении) ребенка в возрасте до трех месяцев, при родах, наступивших до 30-ти недель беременности, при которых ребенок умер, пособие выдается за 70 календарных дней. При одновременном усыновлении (удочерении) двух и более детей в возрасте до трех месяцев – пособие выдается за 110 календарных дней со дня их рождения.

При предоставлении отпуска по беременности и родам во время пребывания женщины в отпуске по уходу за ребенком и в отпуске без сохранения заработной платы по инициативе работодателя пособие по беременности и родам выдается на все рабочие дни отпуска по беременности и родам, удостоверенные листком нетрудоспособности.

Порядок выплат, установленный законодательством КР следующий:

– за первые десять рабочих дней из собственных средств работодателя (за счет фонда оплаты труда) в размере 100 процентов заработной платы (дохода), с одиннадцатого рабочего дня – из средств республиканского бюджета в размере 10-кратного расчетного показателя. В настоящий момент размер расчетного показателя составляет 100 сом, следовательно сумма выплат будет составлять в месяц 1000 сом;

– для лиц, постоянно работающих и проживающих в высокогорных и отдаленных зонах порядок начисления пособия такой же;

– гражданам, имеющим официальный статус безработного, состоящим на учете в уполномоченных органах по миграции и занятости, пособия выплачиваются за все рабочие дни из средств республиканского бюджета в размере установленного пособия по безработице, а не имеющим права на его получение, – в размере базового пособия по безработице.

При этом за пособие по беременности и родам отдельным категориям работников, получающим оплату труда, в том числе должностной оклад (ставку), исчисляется из фактической заработной платы за три последних месяца, предшествующих наступлению временной нетрудоспособности, отпуска по беременности и родам, с учетом доплат с которого взимается подоходный налог.

Есть особенности начисления для некоторых категорий работниц. Так, например, для работниц системы образования (педагогам и руководителям) пособие исчисляется из фактической заработной платы с включением оплаты за часы педагогической работы, а также дополнительной оплаты за педагогическую работу, не считающуюся совместительством (выполнение обязанностей классного руководителя, проверка письменных работ учащихся, заведование кабинетами, лабораториями и отделениями, производственным обучением и практикой и т.п.), оплаты за почасовую работу, оформленную в установленном порядке.

Так же особенными правилами оговорены правила начисления для работниц лечебно-профилактических и санитарно-эпидемиологических учреждений здравоохранения и аптек, учреждений социального обеспечения, детских домов, школ-интернатов для детей сирот и для детей с недостатками умственного и физического развития, детских дошкольных учреждений, МСЭК, судебно-медицинской экспертизы, а также сестрам милосердия обществ Красного Креста и Красного Полумесяца пособие исчисляется из заработной платы за фактическую нагрузку по всем видам работы в одном учреждении.

Писателям, художникам, творческим работникам редакций газет и журналов, издательств, радио и телевидения, других предприятий, организаций и учреждений, в оплату труда которых включается авторское (постановочное) вознаграждение или оплата труда которых осуществляется по ставкам (расценкам) авторского (постановочного) вознаграждения, пособия по временной нетрудоспособности, беременности и родам исчисляются из размера фактической заработной платы с учетом авторского (постановочного) вознаграждения, с которых взимается подоходный налог.

Среднедневная заработная плата лиц, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью, определяется в следующем порядке. Среднемесячная заработная плата рассчитывается путем деления суммы стоимости патента за два месяца, предшествующих наступлению временной нетрудоспособности, с которого взимается подоходный налог, на два. Делением среднемесячной заработной платы на количество рабочих дней в месяце болезни определяется среднедневная заработная плата, из которого исчисляется пособие.

Сумма пособия определяется умножением среднедневной заработной платы на число рабочих дней в период временной нетрудоспособности или отпуска по беременности и родам.

На предприятиях сельского хозяйства пособия по беременности и родам выплачиваются работникам, с которыми заключены трудовые договоры.

В этом случае среднедневная заработная плата для исчисления пособия определяется в соответствии с пунктами 36 и 37 Положения, то есть в зависимости от того, является работа повременной (месячный оклад, дневная или часовая ставка) или сдельной (от выработки, если рабочее время не поддается учету) оплатой труда для исчисления пособия учитывается заработная плата с учетом постоянных доплат и надбавок за трехмесячный период работы, полученных перед наступлением отпуска по беременности и родам.

Если временная нетрудоспособность, отпуск по беременности и родам приходятся на разные периоды сельскохозяйственных работ, пособие исчисляется согласно пункту 43 Положения. То есть, если по условиям работы установлена различная оплата труда в течение определенного периода (сезона) года, пособие исчисляется из суммы заработной платы, начисленной работнику за время работы в сезоне, в котором более высокая заработная плата.

Если в отдельные периоды сельскохозяйственных работ работник не выполнял работу, выплата пособия за эти периоды не предусматривается.

Среднедневная заработная плата, а также сумма пособия работников крестьянских (фермерских) хозяйств, осуществляющих свою деятельность с образованием юридического лица, рассчитывается так же, как и для других категорий (то есть в соответствии с пунктами 36-37 Положения).

Среднедневная заработная плата членов крестьянских (фермерских) хозяйств, осуществляющих свою деятельность без образования юридического лица, определяется в зависимости от размера вносимой годовой суммы земельного налога. Годовой общий фонд опла-

ты труда хозяйства равен внесенной годовой сумме земельного налога. Для определения среднемесячного размера заработной платы члена крестьянского (фермерского) хозяйства годовой общий фонд оплаты труда хозяйства (годовая сумма земельного налога) делится на количество трудоспособных членов хозяйства и на 12 месяцев. Среднемесячный размер заработной платы члена крестьянского (фермерского) хозяйства, деленный на количество рабочих дней в месяце болезни, определяет среднедневную заработную плату, из которого исчисляется пособие, согласно пункту 37 Положения. При этом размер заработной платы для исчисления пособия не может быть менее двукратного размера расчетного показателя, установленного в республике, и не выше ограничения, предусмотренного в пунктах 27 и 28 настоящего Положения.

Таким образом, с начислением и выплатами пособий существует ряд проблем:

- **Сложность системы начисления пособия.** Женщины-получательницы пособий не всегда могут сами разобраться, сколько денег они должны получить.

Так, например, при разработке настоящего Руководства при проведении консультаций с сотрудниками МТСР авторы попытались вместе с сотрудниками МТСР посчитать размер предполагаемого пособия для женщины ХХ, работающей в легальном секторе экономики, с неосложненными родами, получавшей до момента выхода в отпуск по беременности и родам заработную плату размером 5000 сом. Оказалось, что подсчет занимает довольно много времени из-за необходимости считать в каждом месяце число рабочих дней, затем делить на это число 1000 сом (10-кратный расчетный показатель) и вновь умножать на число рабочих дней.

- **Размер пособия.** Несмотря на повышение размеров пособий по беременности и родам с одиннадцатого рабочего дня с 7-кратного до 10-кратного размера расчетного показателя, средний размер пособия по беременности и родам остается незначительным и составляет 14,3% от среднемесячной заработной платы (СМЗ) трудоспособного населения. При этом интересно, что средний размер пособия на погребение хоть и остается незначительным, тем не менее, он все же составляет 25,4% от СМЗ трудоспособного населения, то есть больше пособия по беременности и родам.

Так, в результате произведенных подсчетов в ходе консультаций, условная женщина ХХ, вышедшая в декретный отпуск с 1 сентября 2009 г., должна получить сумму 7.243,83 сома. Из них 1.648,83 сома платит работодатель, а 5,595 – республиканский бюджет. Учитывая, что оплачиваемый отпуск состоит из 4-х месяцев, то в месяц женщине положено только 1310 сом, что при нынешнем уровне цен абсолютно мизерная сумма.

- **Отхват пособиями**. За период независимого существования Кыргызстана с 1991 по 2008 гг. экономическая активность женщин трудоспособного возраста сократилась больше (с 81,6% до 53,6%), чем активность мужчин (с 86,6% до 77,2%).

Ухудшение положения женщин на рынке труда, как в формальном, так и неформальном секторе, становится с каждым годом все очевиднее. При этом женщины составляют всего 24% занятых в формальном секторе, в то же время в неформальном секторе женщин – 58%.

В последние годы получили распространение различные формы самозанятости женщин и использование их труда в теневой экономике, малом и среднем бизнесе, на семейных предприятиях. Большее участие женщин в неоплачиваемом секторе труда делает их уязвимыми.

Ограниченность доступа женщин к ресурсам для начала бизнеса приводит к тому, что среди предпринимателей они составляют незначительную долю. Как правило, это предприятия малого бизнеса в сферах здравоохранения социальных услуг (доля женщин составляет 66%).

Данная ситуация осложняется также тем фактом, что в последние годы наблюдается очевидный рост рождаемости во всех областях, как в городской, так и в сельской местности. При этом обращает на себя внимание тот факт, что рождаемость в сельской местности повсеместно в несколько раз выше, чем в городской. Так, в среднем по стране в 2007 г. в сельской местности рождается в 2 раза больше детей, чем в городах, в Баткенской, Жалалабатской, Чуйской областях – более чем в 3 раза, в Нарынской области – в 5 раз, в Таласской области – в 7 раз, в Ошской области – в 11 раз.

То есть число женщин – потенциальных получателей пособий в сельской местности намного превышает число городских. При этом именно для сельских женщин выдача пособий наиболее усложнена.

Число родившихся по городской и сельской местности и по территориям[50] (чел.)

	2003	2004	2005	2006	2007
Кыргызская Республика	**105490**	**109939**	**109839**	**120737**	**123251**
– городское население	31866	37381	35600	39414	41402
– сельское население	73624	72558	74239	81323	81849
Баткенская область	**9218**	**9012**	**9426**	**10379**	**10689**
– городское население	2225	2154	2340	2704	2528
– сельское население	6993	6858	7086	7675	8161
Жалалабатская область	**21927**	**23333**	**23114**	**24251**	**24354**
– городское население	4444	5010	5195	5373	5818
– сельское население	17483	18323	17919	18878	18536
Иссык-Кульская область	**9179**	**9890**	**9198**	**9852**	**10038**
– городское население	2347	2549	2743	3538	3902
– сельское население	6832	7341	6455	6314	6136
Нарынская область	**6839**	**6708**	**6696**	**6613**	**6420**
– городское население	1236	1298	1075	1047	1009
– сельское население	5603	5410	5621	5566	5411
Ошская область	**23738**	**24018**	**24229**	**26308**	**26967**
– городское население	2666	4267	2112	2243	2212
– сельское население	21072	19751	22117	24065	24755
Таласская область	**5765**	**5602**	**5274**	**5913**	**5821**
– городское население	647	697	612	561	665
– сельское население	5118	4905	4662	5352	5156
Чуйская область	**12398**	**13165**	**12637**	**16403**	**16607**
– городское население	2379	3605	2743	3374	3399
– сельское население	10019	9560	9894	13029	13208
г.Бишкек	**12241**	**13983**	**14800**	**16377**	**17386**
– городское население	12224	13963	14791	16355	17357
– сельское население	17	20	9	22	29
г.Ош	**4185**	**4228**	**4465**	**4641**	**4969**
– городское население	3698	3838	3989	4219	4512
– сельское население	487	390	476	422	457

[50] Демографический ежегодник Кыргызской Республики 2003-2007 гг. Бишкек – 2008 г. С.110.

Учитывая, что сельские женщины вследствие бедности имеют наихудшие показатели здоровья, именно они формируют основные показатели материнской смертности по стране. В Кыргызстане официально зарегистрированный уровень материнской смертности в 2007 г. составлял 51,9 на 100 000 живорождений по данным НСК и 62,3 случая по данным Республиканского медико-информационного центра Министерства здравоохранения КР. Для сравнения, в Европе этот показатель составляет 15,05[51].

Таким образом, категории женщин, которые получают пособия, не включают в себя сельских женщин, занятых в неформальном секторе, самозанятых, на семейных предприятиях и др.

Поэтому сегодня необходимо создание и совершенствование правовой и законодательной базы в сфере социального обеспечения работающих лиц, предусматривающее повышение размеров указанных пособий.

Такая мера политики предусмотрена в СРС, где предусмотрена «поддержка уязвимых категорий граждан, будущих матерей в случае беременности и родов» через «повышение пособий для граждан в случае беременности и родов».

Такие меры тем более необходимы, учитывая тот факт, что доля расходов на выплату пособий по беременности и родам в общей сумме социальных трансфертов невелика.

Социальные трансферты – средства, полученные населением в денежной и натуральной форме без предоставления взамен товара, услуги или других каких-либо активов. К социальным трансфертам, предоставленным населению, относятся пенсии, пособия, субсидии на содержание жилищно-коммунального хозяйства, в части непокрываемой квартирной платой, оплата ежегодных отпусков и другие выплаты.

Как видно из таблицы ниже, сумма пособия по беременности и родам несколько увеличилась, это объясняется с одной стороны, изменением с 700 до 1000 сом суммы пособия из республиканского бюджета, с другой – ростом рождаемости.

Однако при этом очевидно, что суммы, расходуемые на эти нужды, являются самыми маленькими, по сравнению с суммами всех остальных типов трансфертов.

Социальные трансферты, полученные населением[52] (миллион сомов)

	2003	2004	2005	2006	2007
Социальные трансферты	**11865,9**	**14314,8**	**16100,6**	**19251,0**	**25132,9**
В том числе: – Образование – Организация отдыха и культурно-религиозная деятельность – Здравоохранение	 2999,8 524,5 1433,9	 3412,0 604,1 1662,0	 3937,7 696,7 1934,2	 4978,3 827,4 2530,3	 7055,2 1137,6 3538,3
Социальное страхование и обеспечение, из них: пенсии пособия	5586,6 3924,4 919,0	6634,0 4241,7 1188,1	7659,9 5014,4 960,2	8470,5 5334,3 1721, 5	10042,4 6901,4 1857,1
из них: – **по беременности и родам** – социальные пособия – многодетным и малообеспеченным семьям	**36,4** 206,0 485,8	**43,8** 222,7 425,2	**38,2** 219,9 412,1	**35,9** 331,5 661,1	**46,6** 386,0 611,2
Содержание жилищного фонда (в части, не покрываемой квартирной платой)	67,4	46,1	35,8	71,9	111,2
Денежные выплаты, не относящиеся к заработной плате	295,8	757,2	771,7	810,0	1388,4
Оплата ежегодных отпусков	912,1	1199,4	1064,5	1562,6	1859,8

[51] Обеспечение безопасной беременности. Национальный семинар "Что кроется за цифрами" Бишкек, Кыргызстан, 14-17 ноября, 2006, С. 1.

[52] «Уровень жизни населения Кыргызской Республики» – Годовая публикация 2003-2007 гг. стр.116.

Соответственно, учитывая большую социальную значимость проблемы, есть необходимость вновь вернуться к обсуждению вопроса о возможном повышении размера пособия и изменения порядка его выплаты.

В связи с этим, "Стратегия Министерства труда и социального развития Кыргызской Республики на 2009-2011 годы" содержит следующие меры политики:

1.3.6.	Совершенствование нормативной правовой базы по социальному обеспечению работающих граждан, предусматривающее увеличение размеров пособий по беременности и родам	Повышение уровня поддержки работающих женщин в период беременности и родов	Увеличение размеров пособий по беременности и родам (сом)	УТиСП, УПиМД	Не позднее 1 июля 2011 г.
1.3.7.	Освещение в СМИ информации о порядке и условиях назначения пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам	Повышение информированности населения о порядке и условиях назначения пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам	Кол-во передач и публикаций в СМИ о порядке и условиях назначения пособий по беременности и родам	УТиСП, Пресс-служба	Ежегодно

Для реализации этих обязательств, учитывая имеющиеся сложности с самой системой начисления, нехватку средств из республиканского бюджета, необходимо изучить существующие в других странах модели и предпринять усилия для оптимизации системы выплат.

Учитывая необходимость компенсации женщинам их репродуктивного труда, а также объективные трудности при совмещении работы и семьи, существующие во всем мире, зарубежные страны давно занялись пересмотром концепций материнства и отцовства, а на основе их – реформированием систем выхода в отпуск по уходу за ребенком и оплаты в этот период. Эти меры дополняются предусмотренными законодательством возможностями гибкого рабочего графика и работы на неполный рабочий день.

Так, например, с введением директивы Совета Европы о структуре соглашения относительно отпуска по уходу за ребенком,[53] страны ЕС обязаны были разработать специальные

[53] Council Directiv 96\80\EC of 3 June 1996 g. On the framework agreement onparental leave concluded by UNISE, CEEP and the ETUC, OJ L 145, 19.06.96, p.4

нормы к сроку не позднее 3 июня 1998 г. На сегодняшний день все страны ЕС предприняли меры для совершенствования этих систем.

В таблице ниже дается их сравнительный анализ.

Страна	Продолжительность (календарные дни)	Дородовой	Послеродовой	Примечания/условия
Бельгия	105 дней	49 дней	56 дней	Первые 30 дней оплата – 82% от з/п, остальные дни – 72% от з/п. Если дольше – 60% от з/п.
Дания	196 дней	28 дней	168 дней / отцам – 98 дней (берут 50%)	– Проработавшим не менее 5 дн. на 1-го работодателя в течение 390 дн. до родов. – Отпуск по уходу за ребенком – не более 720 дн., из которых оба родителя могут отсутствовать не более 300 дн.
Германия	98 дней	42 дня	56 дней	– Проработавшим не менее 84 дн., начиная с 4 мес. беременности. – 24 мес. после родов – 306, 78 евро/месяц, если доход ниже лимита. – 36 месяцев – с сохранением должности.
Греция	112 дней 50% от з/п	56 дней	56 дней	– Проработавшим не менее 200 дн. до родов на 1-го работодателя. Большие семьи и матери, имеющие детей-инвалидов, получают доп. льготы.
Испания	112 дней			– Проработавшим не менее 180 дн. в течение 5 лет до рождения ребенка. – Специальные льготы, если семья имеет ребенка-инвалида.
Франция	112 дней	42 дня	70 дней	– Проработавшим 300 дн. до родов. – Возможен 36 мес. отпуск по уходу за ребенком (может быть поделен мать/отец). – Есть специальные льготы для женщин, родивших 3-го ребенка, близнецов или инвалида.
Ирландия	56 дней 70% от з/п	28 дней	28 дней	– Проработавшим не менее 270 дн. до родов. – Специальные льготы, если семья имеет низкий доход или ребенка-инвалида.
Италия	150 дней 80% от з/п	60 дней	90 дней	– 30% от з/п на более долгий период, который может быть разделен мать/отец.
Люксембург	112 дней	56 дней	56 дней	– 24 мес. после родов – 306, 78 евро/месяц, если доход ниже лимита.
Нидерланды	112 дней			100% з/п.
Австрия	112 дней	56 дней	56 дней	– 18/24 мес. – оплачивается пособие. – Специальные льготы, если семья имеет ребенка-инвалида.
Финляндия	105 дней	30-50 дней	55-75 дней	– Проработавшим не менее 180 дн. до родов. – Отцам предоставляется дополнительная оплата за 12-18 дн. – Финансовая помощь семье в течение 158 дн. после декретного отпуска. – Отпуск по уходу за ребенком не может превышать 3-х лет.
Швеция	98 дней 100% з/п			– 450 дней – полный период отпуска, из которых 30 дн. может взять отец. – Специальные льготы, если семья имеет ребенка-инвалида.
Великобритания	180 дней 90% от з/п			– Проработавшим не менее 182 дн. на одного работодателя. – В течение 18 недель – 84,36 евро в неделю.

Таким образом, продолжительность оплачиваемого отпуска при неосложненных родах в Кыргызстане (126 дней), а также факт учета особенностей положения женщин, проживающих в высокогорных районах, можно признать положительным явлением.

Однако при этом существуют очевидные различия между положением в Кыргызстане и другими странами:

- В большинстве случаев исчисление пособий производится в привязке к заработку каждой конкретной женщины. При этом в случае очень продолжительного нахождения в отпуске сумма уменьшается;
- При назначении пособия ставится ряд условий, связанных с необходимостью определенного срока между поступлением женщины на работу и ее уходом в отпуск по беременности и родам;
- В ряде стран для малообеспеченных женщин (если доход семьи ниже определенного предела) назначается фиксированный размер еженедельного или ежемесячного пособия);
- Во всех странах Евросоюза предусмотрены меры по предоставлению части оплачиваемого отпуска отцу ребенка;
- Во многих странах предусмотрены специальные льготы, если семья имеет ребенка-инвалида;
- В качестве поощрения рождаемости в некоторых странах предусмотрены дополнительные пособия за рождение трех и более детей, а также близнецов.

3.4. Меры по обеспечению государственными пособиями в КР

Гарантированная Конституцией КР материальная поддержка малообеспеченным семьям и гражданам, а также нетрудоспособным гражданам при отсутствии права на пенсионное обеспечение[54] осуществляется на основании Закона КР «О государственных пособиях в Кыргызской Республике». В законе подчеркнуто, что государственная помощь направляется на адресную социальную защиту наиболее малообеспеченных слоев населения республики.

Сфера действия Закона распространяется на граждан КР, проживающих на территории, при условии нуждаемости семьи, а также на нетрудоспособных граждан при отсутствии права на пенсионное обеспечение в соответствии с Законом КР «О государственном пенсионном социальном страховании».

Согласно Ст.3, понятие государственное пособие включает в себя 2 категории:

- единое ежемесячное пособие малообеспеченным семьям и гражданам (ЕЕП)
- ежемесячное социальное пособие

К нетрудоспособным гражданам относятся:

- дети до достижения ими 16-ти лет;
- граждане, признанные нетрудоспособными медико-социальными экспертными комиссиями (МСЭК);
- граждане, достигшие пенсионного возраста.

Важными категориями для исчисления размеров пособий являются:

- Совокупный доход – сумма средств, полученных за отчетный период членами семьи в виде доходов от их производственной деятельности, доходов от собственности и текущих трансфертов (пенсии, стипендии, пособия, материальная помощь и другие компенсационные выплаты).
- Среднедушевой совокупный доход (ССДС) – совокупный доход семьи, исчисленный за месяц или год в расчете на каждого члена семьи.

К малообеспеченным семьям Закон относит семьи, имеющие доход на каждого члена семьи ниже гарантированного минимального уровня потребления (ГМУП). По данным на 1 октября 2009 г., этот показатель составляет 240 сом.[55]

Определение нуждаемости предполагает изучение всех источников дохода семьи или отдельного гражданина, необходимое для назначения единого ежемесячного пособия.

В законе используется определение «состав семьи», включающее в себя совместно проживающих лиц, связанные родственными отношениями, ведущие общее хозяйство и имеющие общий бюджет.

Пособие назначается исходя из гарантированного минимального уровня потребления – ежегодно устанавливаемого Правительством КР стандарта, рассчитываемого «исходя из бюджета и состояния экономики с учетом минимального потребительского бюджета (МПБ), позволяющего посредством дотации обеспечивать малообеспеченным семьям и гражданам жизненно необходимый уровень потребления».

54 Закон КР «О государственных пособиях в Кыргызской Республике» от 5 марта 1998 года N15, в редакции Закона 25 апреля 2008 г. N70.

55 www.minfin.kg/увеличены размеры ГМУП.

При ежегодном пересмотре размера гарантированного минимального уровня потребления он постепенно должен приближаться к среднегодовому размеру минимального потребительского бюджета.

Размеры Минимального потребительского бюджета для различных категорий граждан КР[56]

Категории граждан	Размер МПБ, сом
Все население	3570,95
Трудоспособные граждане	3930,49
Пенсионеры	3122,19
Дети	3070,80

Размер дотации гражданам до гарантированного минимального уровня потребления определяется как разница между установленным социальным стандартом и среднедушевым совокупным доходом.

Статистические данные по получателям ежемесячного социального пособия (ЕСП) свидетельствуют, что число получателей увеличивается с каждым годом примерно на 3-4%:

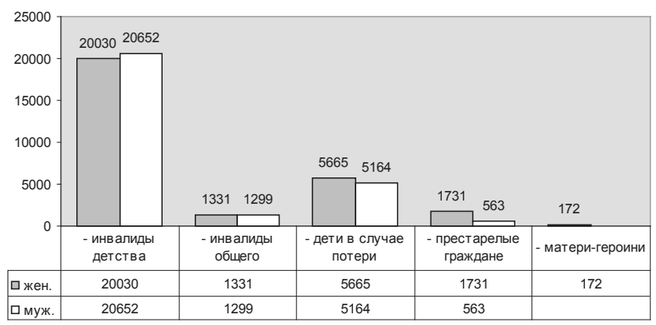
Получатели ежемесячного социального пособия, 2007-2009 гг.

	на 1.01.2007	**на 1.01.2008**	**на 1.01.2009**
Всего по республике, чел.	56607	58984 + 2377 чел. (4,2%)	60863 +1879 (3,2%)

В гендерном составе получателей ЕСП женщины незначительно преобладают, за исключением категории "инвалиды детства", в которой мужчин больше:

	на 1.01.2007		**на 1.01.2008**		**на 1.01.2009**	
женщин, чел., %	28929	51,2%	30094	51%	30962	50,9%
мужчин, чел., %	27678	48,8%	28890	49%	29901	49,1%
Всего по республике, чел.	56607		58984		60863	

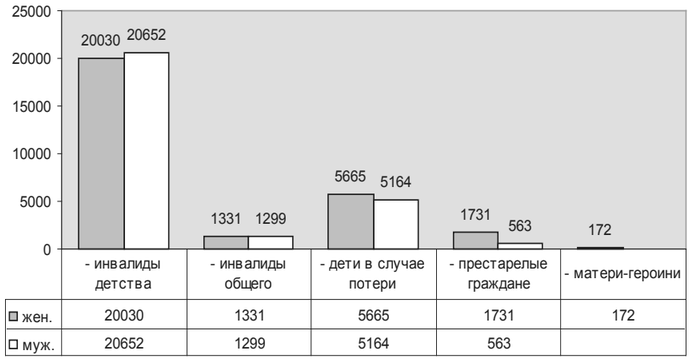
Соотношение получателей ЕСП по группам и по полу на 1.01.2007



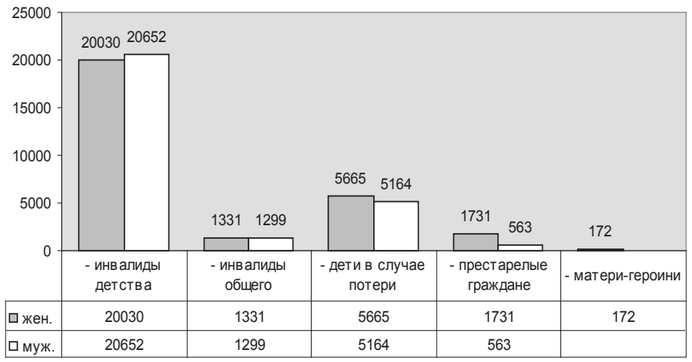
56 Основные социально-экономические индикаторы уровня жизни населения КР. www.stat.kg/stat.files

Анализ групп получателей ЕСП показывает, что самой большой категорией является "инвалиды детства", которая составляет 71-72% от числа всех получателей ЕСП. Данный факт требует более тщательного изучения причин формирования данной инвалидности и возможностей профилактики и предупреждения. Продолжающийся ежегодный рост числа людей, отнесенных к данной категории, приводит к увеличению расходов в бюджете на выплату пособий. Реализация эффективных мер предупреждения инвалидности может в долгосрочной перспективе сократить нагрузку на бюджет.

Соотношение получателей ЕСП по группам и по полу на 1.01.2007

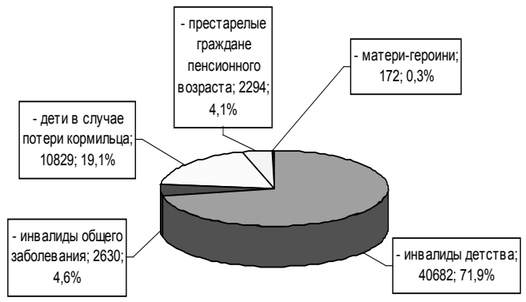


Соотношение получателей ЕСП по группам и по полу на 1.01.2007

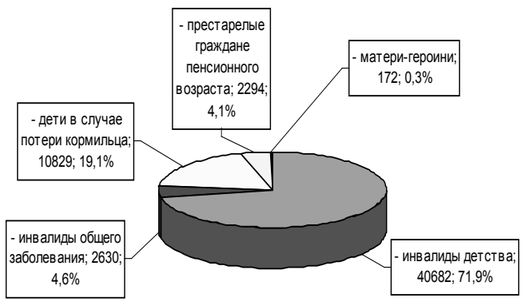


Следующей по численности получателей ЕСП является категория "дети в случае потери кормильца" она составляет от 19,1 до 19,5%, за последние три года число таких детей увеличилось на 1029 человек. Аналогично предыдущему

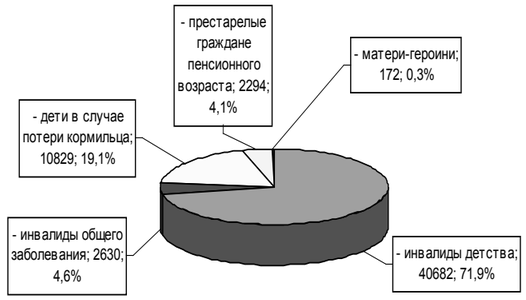
Соотношение получателей ЕСП по группам и по полу на 1.01.2007



Соотношение получателей ЕСП по группам и по полу на 1.01.2007



Соотношение получателей ЕСП по группам и по полу на 1.01.2007



показателю, данные свидетельствуют о необходимости разработки комплексных мер по предупреждению потери кормильцев, включая меры по охране труда как в формальном, так и в неформальном секторах.

Следует иметь в виду, что в числе умерших людей трудоспособного возраста мужчин в несколько раз больше, чем женщин, при этом около половины из них погибают вследствие воздействия внешних причин, таких как отравления алкоголем, транспортные травмы, убийства и пр., обусловленных так называемым "рискованным поведением". Такое поведение формируется в результате традиционного гендерного воспитания, распространения гендерных стеореотипов о "настоящем, сильном мужчине". В этой связи, профилактические меры должны быть направлены и на изменение данных стереотипов и формирование культуры неагрессивного поведения.

На получение единого ежемесячного пособия малообеспеченным семьям и гражданам имеют право:

- дети до достижения ими возраста 16-ти лет (учащиеся общеобразовательных учреждений – до окончания ими обучения);
- учащиеся начальных профессиональных учебных заведений, студенты средних и высших профессиональных учебных заведений до достижения ими возраста 21 года (кроме обучающихся заочно, на вечернем отделении или по контрактному набору);
- нетрудоспособные граждане.

Малообеспеченные семьи, в которых трудоспособные родители (кроме родителя, ухаживающего за инвалидами) не заняты и не зарегистрированы в установленном порядке в органах службы занятости населения, права на единое ежемесячное пособие не имеют. Нетрудоспособным гражданам, находящимся на полном государственном обеспечении, единое ежемесячное пособие не назначается.

ЕЕП малообеспеченным семьям и гражданам назначается при условии, если среднедушевой совокупный доход семьи не превышает размера гарантированного минимального уровня потребления (ГМУП) на каждого члена семьи. На 24 ноября 2009 г. средний размер ЕЕП составил 171,6 сома, включая 35 сомов в виде компенсации на питание. В соответствии с Указом Президента КР «Об установлении размеров государственных пособий» от 13 ноября 2009 года N 508, с 1 января 2010 года после увеличения размер ЕЕП составит вместе с компенсацией 218 сомов на человека.

Количество получателей ЕЕП за последние три года значительно сократилось – на 119718 чел. (на 24,9% по сравнению с 2007 г.). В гендерном составе получателей также немногим больше женщин, по сравнению с мужчинами.

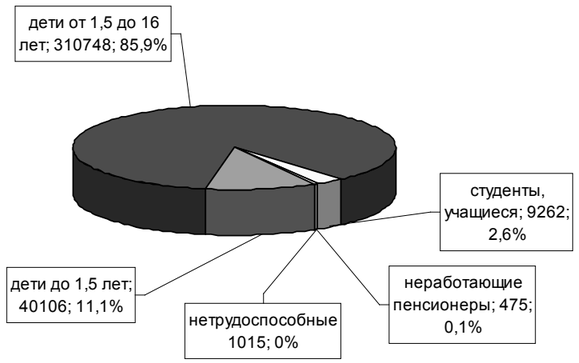
Получатели единого ежемесячного социального пособия, 2007-2009 гг.

Всего получателей пособия	**на 1.01.2007**	**на 1.01.2008**	**на 1.01.2009**
женщин, чел.	257390 (53,5%)	233575 (53,8%)	191649 (53%)

мужчин, чел.	223934 (46,7%)	200807 (46,2%)	169957 (47%)
Всего по республике, чел.	481324	434382 – 46942 (9,8%)	361606 – 72776 (16,8%)

Наибольшую по численности группу получателей ЕЕП (около 85%) составляют дети от 1,5 до 16 лет, так, на 1.01.2009 г. их было 310748 человек. Учитывая, что данное пособие назначается малообеспеченным семьям, необходимо обратить внимание на взаимосвязь между уровнем бедности и составом семей: полные они или неполные, пол главы домохозяйства, количество детей в семье, место проживания (село, город). Данные семьи должны стать целевыми группами для комплексной работы различных государственных структур по выведению их из бедности через содействие занятости и содействие планированию семьи.

Соотношение получателей ЕСП по группам и по полу на 1.01.2007



3.5. Меры по оказанию социальных услуг подопечным стационарных учреждений

Во всем мире социальная защита многофункциональна. Как правило, она выполняет 11 функций, соответствующих основным социальным рискам, которым подвергается человек в течение жизни.

Риск заболевания: выплаты соответствуют полной или частичной компенсации доходов, утрачиваемых в связи с невозможностью трудиться; покрывают полностью или частично медицинское обслуживание, как в общественном, так и в частном секторе.

Риск инвалидности: выплата пенсий и пособий лицам, полностью утратившим способность трудиться и вести нормальную жизнь в социуме; медицинское обслуживание, связанное с инвалидностью; расходы по реабилитации.

Риск производственного травматизма и профессионального заболевания: выплата пенсий и пособий, компенсаций и другие формы прямых выплат; специфическая медицинская помощь; расходы, связанные с производственной реабилитацией и другие формы социального обслуживания.

Риск потери кормильца: пенсии и пособия в случае потери кормильца, посмертное пособие, ритуальные услуги.

Риск безработицы: пособие, связанное с полной или частичной безработицей; оплата временного или эпизодического труда, организованного властями, не заменяющего пособие.

Риск миграции: расходы, связанные с перемещением трудовых ресурсов, обучением, переквалификацией; пособия, связанные с переездом на новое место жительства бывших безработных.

Риск потери жилья: субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг некоторым категориям населения.

Риск материнства: расходы на выплату пособий по беременности и родам; расходы на медицинское обслуживание матери и ребенка и другие формы обеспечения беременных и рожениц.

Семейные пособия: пособия на детей-иждивенцев, натуральная помощь в виде продовольственных товаров, оплаты путевок, помощь на дому и пр.

Другие виды социальной помощи: дополнительное обслуживание бедняков, расходы на профилактику правонарушений несовершеннолетних, пособия жертвам военных действий и стихийных бедствий и пр.

Лица, утратившие полностью или частично трудоспособность или существенно ограниченные в жизнедеятельности по причине стойкого расстройства функций организма признаются в Кыргызской Республике инвалидами в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья». Причинами инвалидности[57] являются:

– ребенок-инвалид (детям до 18 лет);

– инвалидность с детства (лицам старше 18 лет, у которых признаки инвалидности наступили в возрасте до 18 лет);

– общее заболевание;

– трудовое увечье;

– профессиональное заболевание;

– увечье, полученное при ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС.

Причины инвалидности для военнослужащих:

– ранение, контузия, увечье, заболевания, полученные при исполнении обязанностей военной службы;

– травма, увечье, контузия, полученные в результате несчастного случая, не связанного с исполнением обязанностей военной службы.

В зависимости от степени расстройств функций организма и нарушений жизнедеятельности устанавливают I, II и III группы инвалидности, дети до 18 лет включаются в категорию «ребенок-инвалид».

В республике принят ряд законодательных актов, обеспечивающих социальную защиту лиц с ограниченными возможностями здоровья, реализуется специальный комплекс мер из государственной поддержки. Социальная защита лиц с ограниченными возможностями здоровья обеспечивается предоставлением социальной помощи, направленной на создание равных возможностей участия лиц с ограниченными возможностями здоровья в жизни общества. Государством гарантируются следующие виды социальной защиты:

– социальные льготы;

– пенсии, социальные пособия и компенсации;

[57] Положение о признании лица инвалидом.

– социально-бытовое обслуживание;

– обслуживание на дому;

– обслуживание в стационарных учреждениях;

– предоставление технических и специальных средств;

– все виды реабилитации;

– дополнительные социальные гарантии.

Сегодня в республике проживает 114,0 тыс. лиц с ограниченными возможностями здоровья, численность которых ежегодно растет в среднем на 3,0%. Лицам с ограниченными возможностями здоровья, частично или полностью утратившим способность к самообслуживанию и нуждающимся в постоянном постороннем уходе, предоставляются услуги по обслуживанию их в специализированных стационарных учреждениях уполномоченных государственных органов.

Количество получателей социальных услуг, среди которых в основном проживающие в домах-интернатах или получающие социальное обслуживание на дому, по данным 2007 года составило около 11 тыс. чел.

В соответствии с законодательством Кыргызской Республики «в специализированных стационарных учреждениях лицам с ограниченными возможностями здоровья наряду с оказанием социальных услуг обеспечиваются соответствующие условия жизнедеятельности, оказание медицинских услуг в соответствии с законодательством Кыргызской Республики в области здравоохранения, а также программой государственных гарантий по обеспечению граждан Кыргызской Республики медико-санитарной помощью, утверждаемой Правительством Кыргызской Республики, а также организация трудовой деятельности, отдыха и досуга».

В настоящий момент в системе социальной защиты населения находятся 14 домов-интернатов, в том числе для престарелых и взрослых инвалидов – 12, дома-интернаты для детей-инвалидов – 2 учреждения. Численность проживающих составляет 2429 человек, из них 53,1% – женщины и девочки. Дома-интернаты для психоневрологических взрослых больных подразделяются на женские и мужские, в домах-интернатах для пенсионеров и инвалидов с нементальными заболеваниями живет смешанный гендерный состав. К сожалению, система индикаторов и показателей на уровне общедоступной статистики не отражает разницы в положении подопечных стационарных учреждений разного профиля и в принципе расходная и доходная части бюджета учреждений не прозрачны.

По данным администраций учреждений социальной защиты, из числа проживающих за последние годы у 70% подопечных имеются близкие родные – дети, братья и сестры, однако, в силу культурных, экономических и прочих причин говорить о возможности деинституционализации (т.е. развития и оказания социальных услуг на дому с постепенным отказом от не обеспечивающей надлежащего ухода и дорогостоящей системы домов-интернатов) для большинства подопечных стационарных учреждений не приходится.

Современная система социальной защиты сталкивается с проблемами в реализации возложенных функций, и, согласно ситуационному анализу, представленному в СРС на 2009-2011 гг., одна из ключевых проблем: низкое качество и высокая стоимость социальных услуг в домах-интернатах и других специализированных учреждениях для детей-сирот, пожилых людей, людей с ограниченными возможностями здоровья.

Ниже представлена таблица сведений о подопечных домов-интернатов для престарелых и инвалидов.

№ п\п	Наименование домов-интернатов	Было на 01.01.08 г.	Поступило с начала года	Умерло	Выбыл	Переведены в другие д\и	Отчислено	Проживают	Общая чис-ть, из них женщин, в том числе по возрасту							Из них мужчин, в том числе по возрасту						
									Всего	От 4 до 6 лет	От 7 до 14 лет	От 15 до 17 лет	От 18 до 34 лет	От 35 до 64 лет	65 лет и старше	Всего	От 4 до 6 лет	От 7 до 14 лет	От 15 до 17 лет	От 18 до 34 лет	От 35 до 64 лет	65 лет и старше
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
	Дом-интернат для престарелых и инвалидов																					
1	Нижне-Серафимовский дом-интернат	418	174	117	18	32	20	405	168		4	5	42	54	63	237		5	8	35	88	101
2	Сузакский дом-интернат	110	9	7		22	3	109	56	-	-	-	3	8	45	53	-	-	-	8	6	39
3	Сокулукский дом-интернат	92	30	17	7	11	12	75	35				1	3	31	40					7	33
4	Покровский дом-интернат	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5	Сулюктинский дом-интернат	20	1	1				19	8						8	11						11
6	Бакайатинский дом-интернат реабилитационного характера	67	5	2				70	32				7	13	12	38				8	13	17
7	Бишкекский дом-интернат	239	75	63	24			227	123					60	63	104					22	82
	Итого:	946	294	207	49	65	35	905	422		4	5	53	138	222	483		5	8	51	136	283

В каждом из домов-интернатов смертность остается высокой: в отдельных учреждениях составляет от 52% до 79% от количества вновь поступивших подопечных. Средняя продолжительность жизни за рассматриваемый период также колеблется, но просматривается тенденция к сокращению. Так, если в 1997 г. она составляла 75,5 лет, то в 2005 г. – 72,2 года, в 2006 г. – 72,9 лет, в 2007 г. – 73,3 года и в 2008 г. – 71,8 лет.

Гендерно разделенных данных о выбывающих по причине смертности или иным причинам или прибывающих на государственное стационарное содержание престарелых и /или инвалидов не представлено, и судить о возможных разрывах в средней продолжительности жизни мужчин и женщин не представляется возможным.

Косвенные показатели могут свидетельствовать за то, что среди вновь поступающих граждан в дома-интернаты в последние годы может наблюдаться примерно равное количество женщин и мужчин. В частности, согласно статистическим данным, в числе инвалидов, впервые признанных таковыми, по причине общего заболевания, при более высокой процентной доле женщин, получивших статус инвалида, абсолютные цифры свидетельствуют о незначительном перевешивании среди мужчин инвалидов по причине общего заболевания.

Основными причинами смертности являются заболевания сердечно-сосудистой системы – 82%, почечная недостаточность составляет 12%, заболевания легких 3% и 3% к прочим заболеваниям.

Тенденция, видимо, неслучайная: материально-техническое обеспечение учреждений данного типа ухудшается с учетом инфляции. Несмотря на рост ассигнований, отпускаемых на закупку продуктов, лекарств и пр., согласно законодательно закрепленным нормам питания, медикаментов и пр. в сутки, в целом можно констатировать, что средств действительно не хватает для обеспечения обязательного стандартного минимума.

С 2007 г. по настоящее время согласно постановлению Правительства КР от 30.12.2007 г. № 640 норма питания составляет для взрослых подопечных 55-00 сом, для детей 65-00 сом, питание 3-х разовое. Для мужчин и женщин нормы расходов одинаковы, включая также нормы и сроки пользования нижним бельем.[58] Медикаментозное лечение исчисляется из дневной нормы в 6,5 сом в домах престарелых и инвалидов и в домах-интернатах для психоневрологических взрослых больных – 6,7 сом в сутки.

годы	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Питание	7710354	7691896	7897401	13209185
Медикаменты	1371545	1354030	1071865	1147841
Всего:	**9081899**	**9045926**	**8969266**	**14357026**

В плане прогноза ведомственного бюджета в Стратегиях Министерства труда и социального развития Кыргызской Республики на 2009–2011 гг. предполагается дальнейшее поступательное и значительное увеличение бюджетных средств для содержания специализированных стационарных учреждений системы социальной защиты:

Программы	2008 г.	2009 г. прогноз	Динамика,%	2010 г. прогноз	Динамика,%	2011 г. прогноз	Динамика,%
Дома-интернаты	83,9 тыс. сом	167,8 тыс. сом	200,0	171,2 тыс. сом	102,0	198,9 тыс. сом	116,1

Повышение эффективности системы социальной защиты и развитие широкого спектра социальных услуг, определенные в Стратегии МТСР Кыргызской Республики, как ключевые задачи в этом направлении, следующей политики предусматривают:

2.2.6.	Обеспечение необходимой правовой среды для более эффективного оказания социальных услуг подопечным стационарных учреждений	Улучшение условий проживания подопечных в стационарных учреждениях	Внесение изменений и дополнений в типовое положение социальных учреждений, находящихся в ведении Министерства
2.2.7.	Продвижение проекта по строительству Реабилитационно-диагностического стационара с оснащением центра	Создание условий для многопрофильной реабилитации и интеграции лиц с ограниченными возможностями здоровья	Реализация проекта по строительству Реабилитационно-диагностического стационара с оснащением центра

Также в Плане мероприятий Министерства труда и социального развития Кыргызской Республики по достижению гендерного равенства на 2009-2010 годы запланированы следующие политики:

VII. Усиление потенциала для внедрения гендерного подхода в секторе здравоохранения					
7	Снижение уязвимости отдельных категорий мужчин и женщин и повышение их доступа к адекватным и качественным услугам и учреждениям здравоохранения	7.1. Проведение анализа доступа к услугам, учреждениям с точки зрения обеспечения гендерного равенства для (а) пожилых одиноких женщин и мужчин, пациентов с детьми; (б) лица с ограниченными физическими возможностями здоровья; выполнение рекомендаций проведенного анализа	ГУСЗиГП, Центр медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов (Центр МСЭиРИ), УПиМД, общественная приемная, Региональные центры по социальным услугам	2009-2010 гг.	Анализ проведен; Количество учреждений, имеющих пандусы и подъездные пути для колясок лиц с ограниченными возможностями здоровья, пожилых лиц, пациентов с детьми и с временными ограничениями физических возможностей увеличилось. Увеличилось число лиц указанных категорий, получивших доступ к услугам, учреждениям и продуктам здравоохранения

Решение поставленных задач и реализация основных принципов, изложенных в СРС на 2009–2011 гг. в части увеличения адресности социальной поддержки и увеличения «экономической независимости» уязвимых групп возможно через несколько разных стратегий, среди которых: развитие практики социального заказа и реализация услуг по социальной

[58] Отсутствие специфики в приобретении средств гигиены для мужчин и женщин свидетельствует о неучтенных гендерных нуждах и позволяет поставить вопрос о необходимости критического анализа утвержденных государством минимальных социальных стандартах содержания подопечных домов-интернатов. Очевидно, что зачастую подопечные могут быть не в состоянии решать насущные проблемы в приобретении средств даже первой необходимости, поскольку пенсии живущих в доме-интернате для престарелых рассчитываются в размере страховой части, а для большинства женщин это может означать мизерные суммы, поскольку страховой стаж именно женщин проигрывает в силу того, что львиная доля жизни женщин посвящена выполнению репродуктивной неоплачиваемой работы, включая рождение и воспитание детей.

защите населения силами представителей гражданского общества, а также деинституционализация подопечных стационарных учреждений.

Деинституционализация, которая представляет собой процесс, направленный на сокращение числа людей, помещаемых в стационары и организацию их ухода, лечения реабилитации по месту проживания, является одной из наиболее обсуждаемых в мировой практике стратегий улучшения положения лиц, проживающих в стационарных учреждениях системы социальной защиты. Главный принцип подобного подхода[59] заключается в том, чтобы предоставить человеку право находиться не в столь ограниченных условиях существования, какими обычно являются стационарные учреждения, вести нормальный образ жизни и жить настолько независимо, насколько он способен.

Выделяют пять групп населения, затронутых процессом деинституционализации: психически больные, умственно отсталые, правонарушители, дети, престарелые.

Тенденция поиска альтернатив долговременному содержанию людей в стационарных учреждениях разного типа появилась в странах Западной Европы и США еще в начале прошлого столетия. Но особенно бурно этот процесс происходил в послевоенные годы. И это было связано в первую очередь с отказом от медицинского подхода, как единственного к людям с ограниченными возможностями. Солдаты, получившие тяжелые ранения и психические травмы, образовали тот контингент, к которому впервые были применены новые методы реабилитации в «терапевтическом сообществе». Стигма, связанная с отнесением людей с диагностированной патологией к определенной группе, не исчезла полностью, но само противопоставление здоровья и патологии утратило прежнюю ясность и однозначность. Успехи реабилитации явились мощным стимулом к этому виду деятельности, поскольку показали большие компенсаторные возможности человеческого организма и возможность успешного приспособления к требованиям жизни у лиц с разными типами нарушений функций.

После 1970 года были сделаны попытки ликвидации учреждений стационарного типа в Италии и США. В Италии этот процесс коснулся в основном психиатрических больниц, и возглавляли его медицинские работники. Закрытие больниц не сопровождалось увольнением персонала, он просто переходил в районные центры психиатрической помощи. В США эта кампания затронула широкий круг учреждений интернатного типа и была инициирована политиками правого толка из соображений сокращения расходов на их содержание. Таким образом, в отличие от Италии, в США реформы проводились главным образом сверху, без участия сотрудников, родственников и общественности, мало уделялось внимания вопросам интеграции. Изменения происходили и в Западной Европе.

Мнения специалистов на сегодняшний день по поводу деинституционализации и реинтеграции людей с отклонениями в нормальную жизнь по месту жительства неоднозначны. Тем не менее, во многих странах произошло перемещение социальных служб из институтов в общественные структуры. На местном уровне осуществляется много программ «реинтеграции» и среди них программы обеспечения жильем, психического лечения, помощи на дому, перевоспитания несовершеннолетних правонарушителей. Осуществление таких программ требует согласованного участия специалистов государственных, частных и негосударственных социальных служб и других организаций.

В Кыргызской Республике уже сегодня на уровне отраслевой политики вопросы деинституционализации ставятся в качестве приоритетных задач. Утвержденная в августе 2008 года «Концепция социального развития Кыргызской Республики» включает в себя следующий раздел: «Социальная защита лиц с ограниченными возможностями здоровья». Основными принципами государственной политики в области реабилитации лиц с ограниченными возможностями здоровья являются: обеспечение гарантий соблюдения прав лиц с ограниченными возможностями здоровья и приоритет их интересов; социальное партнерство государственных и общественных институтов; ориентация на достижение общепризнанных международных стандартов.

[59] См. более подробно: Корнюшина Р. Зарубежный опыт социальной работы. Владивосток, 2004.

Необходимы превентивные меры для сокращения числа лиц с ограниченными возможностями здоровья, создание среды, «дружественной» по отношению к людям с ограниченными возможностями здоровья.

Ключевую роль в интеграции лиц с ограниченными возможностями здоровья сыграет формирование новой модели социальных услуг, максимально направленных на реабилитацию и создание для них благоприятных условий, в том числе для трудоустройства.

Для решения вышеуказанных проблем, реализации целей и задач Концепции необходимо реализовывать эффективную социальную политику в следующих стратегических направлениях, каждая из которых включает свои цели, приоритеты и задачи:

- Труд, эффективная система социальной защиты и пенсионного страхования;
- Занятость и миграционные процессы;
- Развитие образования;
- Развитие здравоохранения;
- Развитие физической культуры и спорта;
- Культура, сохранение и развитие ее ценностей.

В связи с возможностью развития стратегии деинституционализации в нашей стране важно учитывать наличие существенных гендерных различий в перспективах интеграции мужчин и женщин в сообщества разного типа. Женщины, имеющие навыки домашней работы, смогут стать более востребованными в сообществе, среди родственников и других близких людей в силу постоянной потребности домохозяйств в репродуктивном труде. Мужчины, большей частью не включенные ранее в активную домашнюю экономику, очевидно будут иметь больше проблем с реинтеграцией.

Международный опыт системы социальной защиты

Системы социального страхования и социальной помощи в этих странах реализуются по-разному, и в связи с этим они могут быть разделены на четыре группы:

1. страны, где доминируют страховые принципы, где размеры выплат и пособий связаны с индивидуальными страховыми взносами;

2. страны, где страховые принципы социальной защиты населения менее выражены, где размеры пособий и выплат более соответствуют индивидуальным потребностям, а финансирование осуществляется в основном из налоговых фондов;

3. страны, занимающие промежуточную позицию между первыми двумя;

4. страны, где системы социальной защиты населения, как таковой, пока нет, она только формируется.

К первой группе относятся Германия, Франция, Бельгия и Люксембург. В этих странах системы защиты населения базируются на договорно-страховых принципах. Наемные трудящиеся выплачивают определенную часть своих доходов в страховой фонд, что дает им право воспользоваться услугами фонда, когда им понадобится помощь в размерах, соответствующих накоплениям в страховом фонде. Одновременно работодатели от имени своих наемных рабочих также отчисляют определенные суммы в этот страховой фон. В большинстве случаев сумма выплат из страхового фонда зависит от заработной платы и связана с той суммой, которая была накоплена за счет взносов работающего и работодателя. Исключение

составляют расходы на медицинское обслуживание и семейные пособия. Основная цель этой системы – поддержать уровень жизни человека в случае его болезни, инвалидности и потери работы. Такая система позволяет перераспределить доходы человека на протяжении его физической жизни. Во всех европейских странах страховые отчисления являются основным источником финансирования социальной защиты. В некоторых случаях фонд может быть расширен за счет больших или меньших отчислений из общей расходной статьи национального бюджета, за счет налоговых выплат.

Однако во всех странах этой группы государство берет на себя обязательство перед гражданами за то, чтобы доходы любого гражданина не опускались ниже гарантированного минимума, независимо от того, какой доход он получал ранее и сколько внес в страховой фонд. Этот вид выплат осуществляется из общенационального бюджета.

Вторая группа стран, к которой относятся Великобритания, Дания, Ирландия, отличается от первой тем, что социальная защита в меньшей степени связана со страховыми накоплениями. В этих странах большую роль в финансировании социальной сферы играет государственный бюджет. Социальные выплаты и пособия распределяются более равномерно. В основе такого распределения лежит идея о том, что люди в нужде равны, поэтому социальная помощь должна быть оказана, исходя из потребностей человека, а не из его прежних доходов. Разница между выплатами и пособиями заключается в основном в том, что социальные выплаты обязательны, на них имеет право претендовать каждый гражданин по закону, а пособия даются далеко не всем, в зависимости от нуждаемости и характера социального риска. В этих странах медицинское обслуживание сосредоточено в основном в общественном секторе.

В Кыргызстане в связи с отменой страхового принципа назначения и выплаты пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, на погребение (ритуальное пособие) и выплат на оздоровительные мероприятия, финансирование выплат пособий по временной нетрудоспособности возложено на работодателя, пособий по беременности и родам с одиннадцатого рабочего дня, на погребение переведено на государственный бюджет.

К третьей группе стран относятся Нидерланды и Италия, представляющие смешанную систему социального обеспечения. Однако их системы более близки к системам первой группы стран. Но есть и определенные отличия. В Италии, например, государство не берет на себя обязательства по выплате гарантированного социального минимума доходов. Такие гарантии дают лишь некоторые местные власти в отдельных областях. В Нидерландах, наоборот, социальное обеспечение находится на очень высокой ступени развития, и система охватывает каждого жителя страны.

К четвертой группе стран относятся Испания, Португалия, Греция. Системы социальной защиты населения этих стран находятся пока в зачаточном состоянии. В этих странах нет гарантированного минимального дохода, и социальное обслуживание доступно далеко не всем гражданам.

Барьеры на пути к трудоустройству людей с инвалидностью существуют в любом обществе и на многих уровнях (физические, психологические, социальные). Их природа может быть как личной, так и системной.

3.6. Меры по улучшению ситуации с охраной труда на предприятиях и организациях всех форм собственности

В мировой практике выделяют два типа социальной защиты населения – активную и пассивную социальную защиту. Активная социальная защита ориентирована на трудоспособных членов общества и предполагает создание условий для самозащиты людей, в первую

очередь, через активные действия на рынке труда и через их участие в социальном страховании. Пассивная социальная защита нацелена на нетрудоспособные и социально уязвимые слои населения и заключается, прежде всего, в прямой материальной поддержке. В связи с этим существует два основных подхода к пониманию сущности социальной защиты:

1. социальная защита – это социальное обеспечение граждан и членов их семей, трансформированное к новым социально-экономическим условиям;

2. социальная защита населения – это социальная помощь, оказываемая отдельным категориям людей в виде предоставления социальных выплат, натуральной помощи и социальных услуг и имеющая адресный характер.

Последние стратегические инициативы Кыргызского государства определяют приоритетность социальной защиты первого типа, хотя до сих пор традиции работы социальной политики были представлены преимущественно мерами и политиками второго типа.

Формирование активной политики, заложенной в Стратегиях Министерства, уже имеет свои первые достижения на нормативном уровне: в частности введение нормы обязательного страхования от производственных травм и увечий (с обязательствами работодателя организовывать минимальный стандарт безопасности). Сама Стратегия сформулировала цели эффективной государственной политики в сфере труда, указав подробно индикаторы измерения цели:

№ цели	Формулировка цели / Мероприятия	Ожидаемый результат	Индикаторы измерения цели
1. Формирование эффективной государственной политики в сфере труда			
1.3. Усиление системы защиты и контроля выполнения требований международных стандартов и национального законодательства КР, касающихся трудовых прав, жизни и здоровья работающих			
1.3.1.	Усиление контроля за соблюдением предприятиями и организациями трудового законодательства	Улучшение ситуации с охраной труда на предприятиях и организациях всех форм собственности	1. Удельный вес: а) предприятий и организаций, охваченных проверками ГИТ (% к общей численности предприятий); б) устраненных нарушений трудового законодательства (% к общему количеству выявленных нарушений). 2. Уровень производственного травматизма: а) коэффициент частоты несчастных случаев на производстве на 1000 человек; б) коэффициент частоты несчастных случаев на производстве со смертельным исходом на 1000 работающих. 3. Сумма штрафных санкций за нарушение законодательства о труде и охране труда.

1.3.2.	Создание сектора по охране труда в Управлении труда и социального партнерства	Повышение эффективности разрабатываемых нормативных правовых актов в части охраны труда	Наличие сектора по охране труда.
1.3.3.	Содействие созданию служб по охране труда в организациях всех форм собственности	Улучшение ситуации с охраной труда на предприятиях всех форм собственности	Количество созданных служб по охране труда.

Более интенсивное формулирование активной социальной политики в сфере защиты труда связано с неотложностью превентивных задач государственного обеспечения охраны и безопасности труда. Положение в этой сфере остается критическим. Ежегодно выявляются около 100 несчастных случаев с тяжелыми и смертельными исходами. Среди лиц, признанных лицами с ограниченными возможностями здоровья вследствие трудового увечья в десятки раз больше мужчин, чем женщин. Женщины составляют большинство трудящихся в неформальном секторе, где условия труда и безопасность не отслеживается.

Имеет место значительное сокрытие несчастных случаев на производстве, выявляющееся только в ходе обращения пострадавших. Основными причинами высокого производственного травматизма и профессиональных заболеваний является отсутствие в организациях и на предприятиях всех форм собственности подразделений по охране труда.

Динамика и структура инвалидности. Кейс «Травматизм на рабочем месте»

В общей структуре инвалидов, получающих пенсии на общих основаниях, наибольшее число составляют инвалиды вследствие общего заболевания. В 2007 году их доля в общей численности данной категории инвалидов была равна 88,4%. За 2005–2007 годы доля инвалидов, впервые признанных таковыми по причине общего заболевания имеет тенденцию к увеличению среди мужчин (на 2%), а среди женщин на 1,6%.

В то же время динамика инвалидности вследствие трудового увечья и профессионального заболевания, имеет тенденцию к снижению. Так за 2005 год численность этой категории среди впервые признаных инвалидами составила 1,8% среди мужчин и 0,2% среди женщин, а в 2007 году доля этих лиц сократилась соответственно до 1,3% и 0,1%.

В целом можно говорить о снижении уровня травматизма по сравнению с 2005 годом. В абсолютных цифрах тенденция выглядит следующим образом: см таблицу

Таблица 1. Динамика численности лиц, получивших травмы и трудовые увечья

№ п/п	Показатели	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	Итого за 4 года
1.	Сколько человек пострадало всего	227	179	156	177	739
2.	Количество пострадавших женщин	59	44	42	33	178

Представляется, что тенденция к снижению частоты случаев производственных травм и увечий, особенно женщин, прежде всего, связана с экономическим спадом в стране на фоне мирового экономического кризиса, сокращением объемов производства, в том числе замораживанием ряда строительных объектов, приостановлением деятельности или вовсе закрытием промышленных предприятий (таких как Интерглас, например), где традиционно высок уровень травматизма и профессиональных заболеваний.

Преобладание женщин на неформальном рынке труда может стать следствием иной идентификации травм и увечий. В стратегических областях, где женщины практически не присутствуют, а это именно промышленные виды труда, мужской травматизм доминирует. Среди пострадавших на производстве по видам экономической деятельности в 2007 году:

Число пострадавших на производстве	Женщины (кол-во случаев)	Мужчины (кол-во случаев)	Удельный вес в % Женщины	Удельный вес в % Мужчины
Сельское хозяйство	-	2	-	100,0
Горнодобывающая промышленность	-	19	-	100,0
Обрабатывающая промышленность	26	41	38,8	61,2
Производство и распределение страт. ресурсов	1	25	3,8	96,2
Строительство	-	8	-	100,0
Торговля, ремонт автомобилей и пр.	-	4	-	100,0
Транспорт и связь	3	3	50.0	50,0
Операции с недвижимостью	1	4	20,0	80,0
Гос.управление	6	4	60,0	40,0
Образование	1	-	100	-
Здравоохранение и соц. услуги	3	1	75,0	25,0
Прочие услуги	-	3	25,0	75,0
Всего	42	114	26,9	73,1

Исследования на протяжении последних двух десятилетий в РФ свидетельствуют, что структура тяжести инвалидности вследствие трудового увечья или профессиональных заболеваний достаточно стабильна. В ней преобладают инвалиды третьей группы. В то же время структура первичной инвалидности вследствие трудового увечья или профессионального заболевания более легкая. Из этих данных исследователи резюмируют, что ситуация во многом связана с недостаточной развитостью системы реабилитации в стране, а также с незаинтересованностью самих инвалидов в существенном улучшении состояния своего здоровья, так как это может привести к снижению группы инвалидности и, как следствие, потере определенной части льгот. В Кыргызстане подобных исследований вообще, а тем более в режиме мониторинга не проводится, поэтому делать выводы касательно динамики производственного травматизма, причинного уровня и эффективности политик поддержки, включая реабилитации и интеграции в экономически активное население, не представляется возможным.

До конца девятнадцатого века забота об инвалидах в основном выглядела как форма «благотворительности» и, как правило, осуществлялась в богадельнях. Только в начале двадцатого века идеи реабилитации и финансовой помощи получили развитие на фоне нового взгляда на инвалидность со стороны культуры и общества. Согласно этой точке зрения к инвалидам стали относиться как к больным людям, нуждающимся в реабилитации – если не до статус-кво, то, по крайней мере, до равноправного положения. Это изменение в сознании стало возможно в результате развития механизации и сопутствующих ей травм на производстве, а также огромного числа ветеранов Первой мировой войны, ставших пожизненными инвалидами.

В современном обществе социальная политика по отношению к людям с инвалидностью, независимо от причин, должна выполнять следующие основные две функции:

- **Стабилизационная функция, которая способствует улучшению социального положения данной категории населения (повышение занятости и доходов).**

- **Интеграционная функция, которая обеспечивает включение людей с инвалидностью в общественную жизнь, а следовательно, единство общества на принципах социального партнёрства и социальной справедливости.**[60]

Одной из важнейших задач социальной интеграции является обеспечение защиты и полной интеграции уязвимых групп и отдельных лиц в экономическую жизнь и жизнь общества, в том числе на основе всеобщего и равного доступа к образованию, информации, технологиям и «ноу-хау». В русле этого подхода находится политика выравнивания возможностей для людей с инвалидностью, отстаиваемая ООН и другими международными организациями.

По данным исследования, проведенного в штате Южная Каролина (США), работники-инвалиды обеспечили поступление 15,29 долл. на каждый доллар, вложенный в их реабилитацию. Такие результаты объясняются тем, что общество вместо иждивенцев получает трудоспособных граждан, способных самостоятельно обеспечивать своё экономическое существование и приносить своим трудом пользу обществу.

Неоднородный характер проблемы инвалидности отражен в многообразии юридических норм и льгот, которые большинство стран мира ввели и законодательно закрепили в течение последних ста лет.

Анализ основ законодательства в Кыргызстане, которое применяется по отношению к инвалидам, демонстрирует комплексный характер систем по оказанию помощи.

На основе мониторинга, который проводится структурами инспекции труда, можно констатировать, что государственные структуры видят следующий причинный уровень:

1. Нарушение ст. 9 Закона КР «Об охране труда», определяющего создание в Министерствах, ведомствах, на предприятиях и в организациях служб охраны труда или введение должности специалиста по охране труда.
2. Физический и моральный износ производственных фондов.
3. Необученность персонала, в том числе руководителей и специалистов по вопросам охраны и безопасности труда, несовершенство системы обучения.
4. Несовершенство законодательной и нормативно-правовой базы, не всегда отвечающей новым социально-экономическим условиям.

[60] Страхование от несчастных случаев на производстве: актуарные основы. Баскаков В.Н., Андреева О. Н., Баскакова М. Е., Карташов Г. Д., Крылова Е. К. Под ред. В. Н. Баскакова. М.: Academia, 2001.

5. Недостаточная ответственность руководителей отдельных Министерств, ведомств, предприятий, организаций и других юридических лиц, независимо от форм собственности, за соблюдением требований законодательства, норм и правил по охране труда и безопасности труда, промышленной санитарии, пожарной безопасности.
6. Недостаточная обеспеченность работников средствами индивидуальной и коллективной защиты, неудовлетворительные санитарно-гигиенические условия труда работающих.
7. Слабая учебно-методическая база по охране труда и техники безопасности на предприятиях и в организациях республики, необеспеченность работающих методологическими пособиями, документами и инструкциями по охране труда и технике безопасности.
8. Неудовлетворительное финансирование предприятий по охране и безопасности труда, непринятие или невыполнение предприятиями и организациями коллективных договоров, решений, касающихся охраны труда.
9. Необеспеченность стационарными и передвижными специализированными лабораториями по экспертизе условий труда на рабочих местах.

Система компенсаций инвалидности в связи с производственной травмой, увечьем включает в себя:

1. Выплату пособий по временной нетрудоспособности.
2. Возмещение утраченного заработка или части его.
3. Выплату единовременного пособия в установленных случаях.
4. Расходы на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию.
5. Выплату в отдельных случаях сумм по возмещению морального вреда.

Реабилитация инвалидов – это система мер, направленных на восстановление их здоровья, нарушенных функций, трудоспособности, возвращение в общественно-полезную и социальную жизнь общества. Реабилитация в настоящее время прочно вошла в практику социального обслуживания большинства стран мира. Важное место в этой системе мероприятий занимает трудовое устройство инвалидов, включающее ряд этапов, начиная с освидетельствования врачами-экспертами, профориентации и подготовки к труду и кончая подготовкой производства к трудоустройству инвалида и контролем его качества.

Наиболее широко и эффективно социально-трудовая реабилитация инвалидов осуществляется в землях Германии, что можно объяснить имевшейся необходимостью преодолеть последствия мировой войны, оставившей после себя много инвалидов. Решением проблем социально-трудовой реабилитации инвалидов в этой стране заняты многие организации: государственные учреждения, благотворительные агентства, различные общественные и церковные организации.

Общее руководство деятельностью по реабилитации инвалидов в Германии возложено на Федеральное управление по труду, которое организует обследование инвалидов, обучение, переобучение, трудоустройство. Фонды на материальное обеспечение, в том числе и на реабилитацию, формируются за счет взносов из заработной платы трудящихся и взносов предпринимателей. Услуги, предоставляемые инвалидам при проведении профессиональной подготовки, включают в себя:

1. определение доступной профессии, опробование на рабочем месте, профессиональная подготовка, включающая общее образование;

2. профессиональная адаптация, повышение квалификации, обучение и переобучение;

3. помощь при предоставлении места работы и закреплении на нем, включая помощь при найме, помощь работодателю в организации рабочего места, выплате пособий.

Многочисленность и разнообразие структур помощи инвалидам

В настоящее время существует три совершенно четко оформленные структуры, которые оказывают помощь инвалидам: одна – для инвалидов войны, другая – для жертв несчастных случаев на производстве и третья – для всех остальных групп инвалидов.

С самого начала сосуществование многочисленных структур, которые находят своих клиентов, исходя из природы их инвалидности, не представляет собой успешного решения проблемы в связи с тем, что каждая из них обеспечивает одну и ту же форму помощи – а именно, программу по поддержке интеграции. Особенно это касается тех, кто стремится к профессиональной реинтеграции. Естественно, предпринимались совместные попытки с тем, чтобы привести в соответствие системы помощи и найма на работу.

С другой стороны, существующие пособия, предоставляемые в рамках этих трех структур, отличаются друг от друга. Инвалиды, пользующиеся помощью со стороны системы общего права, получают то, что, в сущности, является пенсией по инвалидности от системы социального страхования и дополнительные пособия так, чтобы их общий доход соответствовал уровню дохода взрослого инвалида. Сумма государственной пенсии, которую получают инвалиды войны, зависит от степени инвалидности. И наконец, ежемесячная сумма пенсии (или выплата в виде крупной суммы, если степень постоянной инвалидности составляет менее 10%), которую получают жертвы несчастных случаев на производстве и профзаболеваний через систему социального страхования, зависит от степени инвалидности получателя и предыдущей зарплаты. Пособия в рамках общего права являются надбавками, обеспечивающими только прожиточный минимум – они направлены на то, чтобы дать возможность получателям вести достойный образ жизни. Пенсии же инвалидам войны, напротив, направлены на то, чтобы компенсировать страдания от инвалидности, полученной на службе отечеству, а пособия, выплачиваемые жертвам несчастных случаев на производстве и профзаболеваний, имеют своей целью компенсировать последствия инвалидности, полученной, когда люди зарабатывали себе на жизнь. Отсюда последние два вида пособий в целом значительно выше для данной формы инвалидности, чем те, которые получают люди с врожденной инвалидностью или той, которую они получили не на военной службе и не в результате несчастных случаев на производстве или профзаболеваний. После многочисленных призывов к приведению в соответствие, если не к объединению, различных пособий по инвалидности, правительство учредило в 1985 году оперативную группу для выработки решений по этой проблеме. Однако, до сих пор такое решение не найдено, частично из-за того, что различные направленности этих пособий создают серьезное препятствие на пути к их объединению.

Разработка отраслевой политики, планирование. Анализ различных подходов к решению проблем, изучение международного опыта и передовых инновационных подходов

Поворотным моментом в развитии новой социальной политики в отношении лиц с инвалидностью стало признание инвалидности в качестве социального, формируемого обществом, явления. Целью социальной политики в отношении категории людей с инвалидностью должно стать обеспечение условий, в которых они смогут в полной мере реализовать свою роль в обществе, особенно – в меру своих возможностей – на рынке труда. То есть, необходимо превратить данную категорию населения в полноправных участников социальной и экономической жизни, налогоплательщиков.

Взяв курс на активную социальную защиту, МТСР КР должно провести серьезный анализ на предмет противоречий в нормативной базе. Пенсии по инвалидности привязаны к критерию способности человека к трудовой деятельности. Критерий способности к трудовой деятельности не учитывает потребности человека, например, в самообслуживании и услугах по компенсации ограничений в возможностях самостоятельного передвижения (для этого существуют свои специальные критерии). Четкая привязка к степени ограничения способности к трудовой деятельности к факту социальной поддержки инвалидов со стороны государства можно расценивать как издержки нормативной системы. Например, выделение путёвки на санаторно-курортное лечение, а также оплата проезда для сопровождающего инвалида лица, происходит только при установлении третьей степени ограничения способности к трудовой деятельности, которая обозначает полную нетрудоспособность или противопоказанность к труду. То есть, весь объём государственной социальной поддержки людей с инвалидностью как в денежной, так и по многим параметрам, и в натуральной форме привязывается к возможности человека с инвалидностью трудиться, а следовательно, к потенциальной возможности инвалида самостоятельно обеспечивать своё экономическое существование.

В современной литературе используются несколько типологий социальной политики – в зависимости от параметров сравнения. Наиболее популярна сейчас классификация моделей социальной политики, разработанная Г. Эспинг-Андерсоном: либеральная, консервативная и социал-демократическая.[61]

- **Либеральная модель**

Либеральная модель основана на доминировании рыночных механизмов. Социальная помощь оказывается в рамках определённых минимальных социальных потребностей по остаточному принципу бедным и малообеспеченным слоям населения, не способным самостоятельно добыть средства существования. Таким образом, государство несёт хоть и ограниченную, но, тем не менее, всеобщую ответственность за социальное обеспечение всех граждан, которые оказываются неспособны к эффективному самостоятельному экономическому существованию. Классическими странами либеральной модели считаются Великобритания и США. По отношению к людям с инвалидностью здесь, в основном, развиваются антидискриминационные меры, направленные на создание инвалидам равных условий и прав с другими гражданами. У работодателей (кроме государственных структур, выступающих в роли «образцового» работодателя, обязанных трудоустраивать в первую очередь людей с инвалидностью, а также компаний, получающих средства из государственного бюджета) нет обязательств трудоустраивать инвалидов. Но существует запрет дискриминировать людей с инвалидностью при приёме на работу и дальнейших трудовых отношениях. Эти правовые акты запрещают работодателям отказывать людям в приёме на работу, руководствуясь своими предубеждениями и отличительными особенностями соискателей, такими как пол, национальность, цвет кожи, конфессиональная принадлежность, сексуальная ориентация и наличие инвалидности. Это означает определённые процессуальные ограничения для работодателя, например, при проведении собеседования не могут задаваться специфичные вопросы в отношении здоровья соискателя, если подобные вопросы не будут задаваться другим претендентам. Также нельзя создавать дополнительные требования к вакансии, которые сознательно ущемляют возможности людей с инвалидностью по сравнению с другими гражданами, если только это не является необходимым компонентом служебных обязанностей (например, наличие водительских прав или умение быстро передвигаться по городу на общественном транспорте). Ну и, конечно, при проведении собеседования должны обеспечиваться равные возможности для доступа ко всем материалам и элементам общения с работодателем (приглашение сурдопереводчика, перевод материалов на язык Брайля и т.д.).

В целом, такие меры, как антидискриминационное законодательство в отношении инвалидов, доказали свою эффективность. Но необходимо учитывать, что эти меры могут действовать только в условиях развитой правовой и судебной системы, когда соответствующие государственные, общественные структуры и граждане имеют возможность контролировать выполнение законов. В случае нарушения законов должна быть возможность обжаловать

[61] Здесь и далее про политики см.: Государственная политика в отношении трудовой занятости людей с инвалидностью: международный опыт и российская практика. М., «Перспектива», 2008.

сложившиеся спорные ситуации в административном (в специально созданных комиссиях) и судебном порядке. При этом люди с инвалидностью могут претендовать не только на решение возникшей проблемы, но и на значительные финансовые выплаты за моральный ущерб и упущенную экономическую выгоду.

- **Консервативная модель**

Консервативная модель, действующая в центральных европейских государствах, построена на взаимных страховых обязательствах между работодателями и наёмными работниками (так называемыми социальными партнёрами), и на принципе трудового участия, когда труд определяет последующее социальное обеспечение. При невысокой степени налогового перераспределения в рамках этой модели в сложном положении оказываются те слои населения, которые не заняты постоянно или вообще не заняты и поэтому не имеют страховок. Эти слои могут рассчитывать на поддержку местных властей и частных благотворительных организаций.

Страной, где максимально реализованы принципы консервативной модели, является Германия, которая первой в мире ввела систему страхования, после того как канцлер Бисмарк добился принятия страхового законодательства. В отношении трудовой занятости людей с инвалидностью используются в основном методы квотирования рабочих мест. На работодателей государство законодательным путём накладывает обязательства по использованию в определённом процентном соотношении сотрудников из числа людей с инвалидностью. За инвалидами закрепляется определённое количество рабочих мест в компании, а в случае невыполнения работодателем условий приёма на работу сотрудников с инвалидностью на него накладываются установленные законом санкции. Все существующие системы квотирования сходны в том, что включают требование к работодателям принимать на работу определенный процент лиц с инвалидностью. Вместе с тем системы квотирования отличаются друг от друга, особенно в том, что касается обязательности или необязательности требований, а также характера и эффективности санкций, которые применяются в отношении работодателей, если те не выполняют требования.

Система квотирования рабочих мест имеет весьма длинную историю. Ещё к концу 1923 года Австрия, Германия, Италия, Польша и Франция приняли систему квотирования, при которой работодатели были обязаны принимать на работу инвалидов – ветеранов войны. После Второй мировой войны система квотирования была введена и во многих других европейских странах, главным образом по причине высокой безработицы среди инвалидов, а также недейственности подхода, основанного на доброй воле работодателей в отношении приёма на работу людей с ограниченными возможностями.

В Германии, Франции и Венгрии под законы о квотировании подпадают организации более чем с 20 сотрудниками, в Австрии и Польше – с 25 сотрудниками. В Испании минимальное число сотрудников предприятия, не попадающего под действие системы квотирования рабочих мест для инвалидов – 50. Квота для людей с инвалидностью во Франции – 6%, в Люксембурге квота варьируется от 2% до 5% – в зависимости от формы собственности и от количества сотрудников предприятия. В Испании и Ирландии квота составляет 3%. В Японии квота составляет от 1,6 до 2%. За несоблюдение квот организации выплачивают взносы в специальные целевые фонды, средства которых распределяются на создание рабочих мест для инвалидов, а также на адаптацию существующих рабочих мест к нуждам людей с ограниченными физическими и ментальными возможностями.

Во многих странах государство стимулирует работодателей принимать на работу людей с тяжелыми формами инвалидности. К примеру, беря на работу человека, пользующегося инвалидной коляской, работодатель заполняет не одно, а два или даже три места в счет установленной квоты. Подобное стимулирование применяется и при приёме на работу инвалидов, не имеющих опыта работы. В ряде стран работодатель может «обменять» обязательство нанять определенное число людей с инвалидностью на обязательство уплатить определённую сумму в специальный фонд, средства которого будут расходоваться на содействие занятости людей с инвалидностью (quota-levy system). Подобные правила установлены, например, в Австрии, Венгрии, Германии, Польше, Румынии, Словакии, Франции, Чехии, Японии и некоторых других государствах.

Наконец, есть страны, установившие санкции работодателям за увольнение людей с инвалидностью, нанятых по программе льгот (Германия). Немецкую систему квот, установленную в 1974 г., как правило, считают образцовой, хотя и она страдает от недостатков, присущих этой политике в целом. Немецкая система относится к системе квот с неизбежными санкциями за уклонение. Выполнение квот отслеживается федеральными службами занятости. Средства, поступающие от уплаты штрафов, направляются на программы реабилитации людей с инвалидностью и выплату грантов работодателям, создающим больше рабочих мест для людей с инвалидностью, чем требуется по квоте. Кроме того, квота достаточно велика – 6%, и установлена для государственных и частных предприятий с численностью персонала в 16 наёмных работников и более (для сравнения: в России этот порог установлен от 100 работников).

Наконец, некоторые работники могут учитываться как занимающие 2 или 3 рабочих места по квоте, если службы занятости считают их «тяжёлыми» для трудоустройства по причине сложности и природы их инвалидности, из-за потребности в значительной адаптации рабочего места, а также возраста.

В большинстве стран с консервативной моделью социальной политики существуют специализированные рабочие места для инвалидов. Программы создания специализированных рабочих мест могут быть двух типов: к первому типу относятся **переходные программы содействия занятости**, которые предусматривают проведение переподготовки и повышения профессиональной квалификации лиц с ограниченными возможностями здоровья на специально созданных рабочих местах – с расчётом на то, что это позволит им получить конкурентоспособные профессиональные навыки. Ко второму типу относятся расширенные **программы содействия занятости**, которые носят долгосрочный характер и направлены на создание постоянных рабочих мест для лиц с инвалидностью на базе специализированных предприятий.

К специализированным предприятиям относят предприятия и кооперативы, использующие исключительно труд людей с инвалидностью, как правило, государственные по форме собственности, создание которых инициируется государством, а не самими людьми с инвалидностью. Такие предприятия расцениваются не как предпочтительное место работы для человека с инвалидностью, а как «запасной вариант» трудоустройства, когда не удается найти место работы на общих для всех условиях, или как компонент подготовки людей с инвалидностью к дальнейшему трудоустройству на открытом рынке труда. На них, в основном, используют труд имеющих серьезные нарушения людей, для которых физически невозможно или чрезвычайно затруднительно создать необходимые условия труда на обычном предприятии.

- **Социал-демократическая модель**

Социал-демократическая модель действует в скандинавских странах Европы. Здесь главным принципом социального обеспечения является универсализм: все граждане, независимо от степени нужды и трудового вклада, имеют право на социальное обеспечение, гарантированное, главным образом, государством (бюджетом). Люди с инвалидностью здесь пользуются весьма серьёзной государственной поддержкой, а работодателей заинтересовывают брать сотрудников-инвалидов тем, что государство само оплачивает значительную часть их заработной платы (предоставление работодателям субсидии для компенсации разницы в производительности труда или доплаты к зарплате работникам с инвалидностью для

компенсации их более низких заработков). Государственные субсидии предприятиям, как правило, предоставляются только тогда, когда человек с инвалидностью гарантированно получает такую же заработную плату, как и работник без инвалидности в аналогичной должности, и имеет долгосрочный трудовой контракт. В основном субсидии предоставляются на оборудование рабочего места для человека с инвалидностью, приобретение специализированного оборудования и т.д. В некоторых скандинавских странах работодатели получают льготы по взносам в фонды социального страхования со средств, выплачиваемых в качестве заработной платы сотрудникам с инвалидностью. Кроме того, в этих странах в ряду основных мер по трудоустройству граждан с инвалидностью выступает создание специализированных мастерских, где люди с серьёзными ограничениями имеют возможность трудиться и приобретать профессиональный опыт. Надо учесть, что данные мастерские выступают в роли именно учебных предприятий для людей с инвалидностью, после которых их стараются устроить на открытом рынке труда.

Для наглядности в таблице ниже приведены наиболее важные характеристики каждой из моделей в сравнении:

Таблица оценки эффективности различных моделей социальной политики по отношению к людям с инвалидностью

Модели социальной политики	**Либеральная**	**Консервативная**	**Социал-демократическая**
Наиболее яркие страны представители	США, Великобритания	Германия, Франция	Швеция, Голландия
Основные принципы социальной политики	Минимальное вмешательство государства в перераспределение благ, создание условий для независимости и самостоятельности всех граждан, социальная поддержка только тех, кто не может обеспечить себя сам	Низкая степень налогового перераспределения со стороны государства, широкое использование взаимных страховых обязательств	Все граждане, независимо от степени нужды и трудового вклада, имеют право на социальное обеспечение, гарантированное главным образом государством
Оценка эффективности труда людей с инвалидностью	Разница в производительности труда сотрудников без инвалидности и людей с инвалидностью обусловлена неприспособленностью рабочего места и условий труда к потребностям последних	Большинство инвалидов не в состоянии конкурировать на равных с работниками без инвалидности и выиграть в этой конкуренции благодаря своим качествам	Эффективность труда большинства людей с инвалидностью меньше, чем у сотрудников без инвалидности и требуется государственная финансовая поддержка, чтобы выровнять их ситуацию на рынке труда

Согласно Стандартным правилам Организации Объединённых Наций для обеспечения равных возможностей для инвалидов, «инвалидность — это проблема, созданная обществом. Конвенция переносит акцент с доступности материальных благ на более широкую проблему равенства и определения социальных барьеров, препятствующих участию инвалидов в общественной жизни, пользовании ресурсами здравоохранения, образования, трудоустройства и развития, как личности».

Правило 8. Поддержание доходов и социальное обеспечение. Государства несут ответственность за предоставление социального обеспечения инвалидам и поддержание их доходов.

1. Государствам следует обеспечить поддержание надлежащих доходов инвалидов, которые в силу нетрудоспособности или по причинам, связанным с нетрудоспособностью, временно утратили возможность зарабатывать средства к существованию, или заработок которых уменьшился, или которые не имеют возможности найти работу. Государствам следует обеспечить, чтобы при оказании помощи во внимание принимались издержки, которые часто несут инвалиды и их семьи в результате инвалидности…

2. Программы социального обеспечения должны также стимулировать усилия самих инвалидов, направленные на поиск работы, которая приносила бы доход или восстанавливала их доходы.

3. Материальную помощь инвалидам следует оказывать до тех пор, пока сохраняется состояние инвалидности, причем таким образом, чтобы инвалиды стремились найти работу. Такую помощь следует сокращать или прекращать только после того, как инвалид начинает получать адекватный и гарантированный доход.

Основные формы решения проблемы трудовой занятости людей с инвалидностью	Антидискриминационное законодательство	Квотирование рабочих мест, специализированные предприятия	Система подготовки к трудоустройству на базе специализированных мастерских, государственные субсидии работодателям и оплата части заработной платы сотрудников с инвалидностью

Страны используют различные схемы для определения получателей пособия по компенсации заработка. Большинство стран основывают решение на наличии или отсутствии ограничений трудоспособности, другие страны в качестве критерия используют способность получать доход (earning capacity). Последний подход обычно относится к общей трудоспособности. Чаще всего оценка способности получать доход или трудоспособности основывается на тестах, учитывающих уже полученную профессию. Такие тесты существуют в Австрии, Испании, Германии и для пособий по частичной нетрудоспособности в Италии и Польше. Нетрудоспособность определяется в процентах. Некоторые страны используют более сложные критерии, например, в Австралии необходимо иметь 20 баллов или более по таблице нарушений, пройти медицинскую оценку, а также оценку того, как данные медицинские нарушения влияют на способность зарабатывать деньги. Для получения пособия по компенсации заработка необходимо получить заключение о невозможности работать минимум 30 часов в неделю по полной занятости в течение 2 лет. В США основанием является невозможность получать доход от выполнения каких-либо работ свыше 780 долларов США в месяц. Дания, Норвегия, Испания пособие дают после того, как было сделано заключение о невозможности реабилитации и реинтеграции. Поэтому повторных осмотров практически не проводится.

Раздел 4. Гендерно корректная коммуникация

Коммуникации со всеми заинтересованными сторонами – от представителей гражданского общества до высокопоставленных чиновников – должны осуществляться постоянно и на всех уровнях. От того, каким образом осуществляется это взаимодействие с участниками процесса (вовлекая их в работу или информируя о том, что происходит), будет зависеть успех программы.

Коммуникация – это не просто передача информации. Она включает в себя такие стратегические цели, как повышение информированности, обеспечение прозрачности и обмен опытом. Хорошие коммуникационные стратегии и практики, принимающие во внимание различные потребности и ситуации женщин и мужчин, являются чрезвычайно важным аспектом внедрения гендерного подхода.

Учитывая, что часто партнеры из государственных структур и НПО не имеют достаточной осведомленности о значимости и возможностях гендерных подходов, а иногда имеют предубеждения в их отношении, министерства несут на себе важную функцию повышения осведомленности. Эта функция может выполняться не только через организацию специального обучения, но и через гендерно-ориентированную коммуникацию.

В деятельности министерств КР существуют примеры, когда учет гендерных аспектов способствовал большей их результативности. К сожалению, данный опыт редко находит свое отражение в публикациях, периодических отчетах и PR-материалах. Включение гендерного измерения в печатные, теле-, радио– и интернет-материалы является важной частью гендерного мейнстриминга. Поскольку деятельность становится видимой для общества в большей степени благодаря публикуемым материалам, не только мероприятия и сама политика внутри министерства, но и печатные издания ПРООН должны быть гендерно-корректными.

Необходимо следить за тем, чтобы информационное освещение материалов о женщинах и мужчинах было равнозначным, и увеличивать число женщин, чье экспертное мнение представляется в медиа-продуктах. Необходимо изменить практику «двойных стандартов» в отношении женщин и стремиться избегать трансляции сексистских стереотипов.

Следует обратить внимание на два аспекта издаваемой продукции: визуальные изображения и язык.

Следует обратить внимание на такие требования к визуальным образам, как:

- Равноценные изображения мужчин и женщин: недопустимо использовать для обложек и иллюстрации текста изображения только одного пола;
- Отказ от стереотипных изображений женщин и мужчин: имеются в виду такие случаи, когда женщины представлены исключительно как символ красоты или материнства, а мужчины включены в контекст принятия важных социальных решений или представлены в виде агрессоров.

Гендерный анализ публикаций и медиа-продуктов можно осуществлять, используя количественные и качественные методы.

<u>Количественные методы:</u>

- Количество упоминаемых имен женщин и мужчин;
- Количество фотографий/изображений женщин и мужчин в публикациях:
  - соотношении числа женских и мужских фотографий;

  - соотношение числа фотографий женщин и мужчин по сферам изображения (следует избегать постоянного изображения в деловой и политической сфере преимущественно мужчин, а в благотворительной и социальной – женщин);
  - соотношение числа положительных/нейтральных/негативных изображений мужчин и женщин (недопустимо постоянное изображение мужчин как агрессоров, а женщин как жертв).
- Количество статей/передач, в которых женщины/мужчины являются основными героями/персонажами;
- Количество случаев обращения к экспертам женщинам и экспертам-мужчинам.

<u>Качественные методы:</u>

- Анализ образов мужчины и женщины в медиа-продуктах:
  - какие качества выделяются как характерные, значимые для женщин и мужчин,
  - какими средствами/приемами создаются данные образы (структура статьи/передачи, названия, подзаголовки, сюжет, кто дает оценку, какие факты биографии вычленяются);
  - какие задаются стандарты/модели мужественности/женственности;
  - каким образом представлены «нетрадиционные» гендерные модели и роли;
  - какие темы/аспекты гендерных отношений табуируются.

Гендерно корректный язык отражает равное уважение к женщинам и мужчинам. Следует избегать терминов или фраз, приуменьшающих или упрощающих достоинство представителей обоих полов.

Рекомендации по использованию гендерно корректных форм письменной и устной речи:

- Меняйте порядок слов в предложении таким образом, чтобы ни женщины, ни мужчины не стояли на первом месте постоянно. Когда мужчины постоянно ставятся на первое место в таких словосочетаниях, как «мужчины и женщины», «мальчики и девочки», «он и она», «мужской и женский» — создается впечатление, что о женщинах вспоминается в последнюю очередь, как о чем-то менее важном;
- Описывайте женщину как личность, а не как чью-либо жену, мать или сестру — за исключением тех случаев, когда этого требует контекст или когда мужчины описываются аналогичными терминами;
- Приветствуется использование различных слов для обозначения пола людей, о которых вы говорите (студент – студентка, учитель – учительница), но избегайте женских суффиксов (например, врачиха, секретарша и т.п.), которые принижают статус женщины и создают двусмысленный образ. В этих случаях используйте и для мужчин, и для женщин общие термины (врач, секретарь). Указание пола человека, о котором идет речь, можно сделать с помощью формы глагола (например, «депутат отметила») или формы прилагательного («российский социолог Тартаковская считает…»);
- Не используйте обращения к женщинам «девушки» или «дамы», если мужчины называются просто мужчинами;
- Не пользуйтесь словосочетаниями типа «женщина-юрист», «женщина-водитель» или «женщина-министр», за исключением тех случаев, когда указание на половую принадлежность является необходимым. Избегайте того же в отношении мужчин, например, «мужчина-учитель»;

- Избегайте выражений, подчеркивающих половую принадлежность: «делегаты конференции с женами»; то, как женщины или мужчины думают или выглядят: «женская логика», «мужской характер», «прекрасный/слабый пол», «сильный пол»; как женщины и мужчины ведут себя (например, в одних и тех же проявлениях мужчину называют настойчивым, в то время как женщину — истеричной) и избегайте расхожих выражений («вторая половина», «женское дело» — «неженское дело», «по-мужски» — «по-женски», «женщины/мужчины по природе …»);
- Избегайте использования местоимений мужского рода там, где это может создать неясность. За исключением случаев, когда речь идет именно о мужчинах, следует избегать местоимений «он», «его», «ему». Вместо этого можно использовать сочетания «он/она», «его/ее», «ему/ей» или форму множественного числа.

Глоссарий

Вертикальный функциональный анализ – комплексная оценка эффективности выполнения ключевых функций внутри отдельно взятого органа исполнительной власти, организации или учреждения.

Гендер – приобретенное, социально закрепленное поведение лиц разного пола; социальный аспект отношений между мужчинами и женщинами, который проявляется во всех сферах жизни, включая политику, экономику, право, идеологию и культуру, образование и науку.

Гендерная дискриминация (прямая, косвенная) – любое различие, исключение или предпочтение, которое ограничивает права и интересы лиц по признаку пола; направлена на ослабление или лишение признания, пользования или осуществления равноправия мужчин и женщин в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любых других областях общественной жизни.

Гендерная политика – государственная, общественная деятельность, направленная на установление равенства во взаимоотношениях между лицами разного пола.

Гендерная статистика – статистика, отражающая соответствующее положение лиц разного пола во всех сферах социально-политической жизни и освещающая гендерные проблемы и отношения в обществе.

Гендерная экспертиза – мониторинг и общественно-правовой анализ национального законодательства, а также оценка проектов нормативных правовых актов на предмет соблюдения в них равенства возможностей, прав, обязанностей, ответственности, равнопартнерских отношений и равенства результата для женщин и мужчин, недопущения гендерной дискриминации.

Гендерное представительство – наличие в составе какой-либо организации лиц разного пола в установленной пропорции.

Гендерное равенство – равный правовой статус женщин и мужчин и равные возможности для его реализации, позволяющие лицам независимо от пола свободно использовать свои способности для участия в политической, экономической, трудовой, социальной, общественной и культурной сферах жизни.

Гендерное равноправие – равенство прав, обязанностей и ответственности лиц разного пола перед законом, кроме смягчающих обстоятельств, установленных законодательством Кыргызской Республики.

Гендерные индикаторы – это указатели или измерители, использующие количественные и качественные показатели для суммирования гендерно значимых изменений, происходящих в обществе в течение определенного периода времени.

Гендерные отношения – характер поведения и обращения между лицами разного пола в процессе общения или при осуществлении различных видов совместной деятельности.

Гендерные стереотипы – устойчивые для данного общества в данный период представления о различиях между мужчинами и женщинами.

Гендерный анализ – процесс оценки различного воздействия, оказываемого на женщин и мужчин существующими или предлагаемыми программами, законодательством, государственным политическим курсом во всех сферах общества и государства.

Гендерный аудит – инструмент анализа применения комплексного гендерного подхода в политике, программах и функционировании организации, а также оценки степени отражения принятой политики в работе организации.

Должностные обязанности – это совокупность действий работника, направленных на достижение целей системы управления и обязательных для выполнения. Именно эта определенная и упорядоченная совокупность действий работников составляет суть исполняемых функций.

Домашний труд – форма трудовой деятельности, направленная на удовлетворение потребностей семьи. Домашний труд является одним из видов социально-полезного и производительного труда, который закладывает основы человеческого и социального потенциала страны.

Квоты – один из видов временных специальных мер, выражающихся в узаконенном уровне представительства лиц обоего пола в политических институтах, в сфере трудовых отношений и иных сферах, которые могут быть отменены по мере достижения сбалансированного представительства мужчин и женщин в государственных органах и органах местного самоуправления.

Комплексный подход к гендерным вопросам (gender mainstreaming) – стратегия, посредством которой интересы и опыт женщин и мужчин становятся неотъемлемым аспектом при составлении, выполнении, мониторинге и оценке законодательства, политики и программ во всех политических, экономических, трудовых, социальных и иных сферах с тем, чтобы устранить неравенство между мужчинами и женщинами.

Косвенная гендерная дискриминация – дискриминация без прямого указания на половую принадлежность.

Нарушение гендерного равноправия – активное или пассивное поведение, которое проявляется в виде унижения, презрения, а также ограничения прав или оказания привилегий в связи с половой принадлежностью лица.

Насилие в семье (семейное насилие) – любое умышленное действие одного члена семьи в отношении другого, если это действие ущемляет законные права и свободы члена семьи, причиняет ему физические или психические страдания и наносит моральный вред либо содержит угрозу физическому или личностному развитию несовершеннолетнего члена семьи.

Национальный гендерный механизм – система управленческих институтов, механизмов и мер государства, позволяющих реализовать фундаментальное конституционное положение о равных правах и равных возможностях мужчин и женщин во всех сферах жизни.

Объекты гендерного равенства – общественные, политические, экономические и иные социальные отношения, подлежащие правовому регулированию.

Охранный ордер – процессуальный юридический документ, предоставляющий государственную защиту пострадавшему от насилия в семье или ее угрозы и влекущий предупреждение лицу, совершившему насилие или угрожающему его совершить, в виде мер воздействия, определенных Законом КР «О социально-правовой защите от насилия в семье».

Позитивные действия – меры, направленные на выравнивание возможностей мужчин и женщин при реализации прав, предоставленных им Конституцией и законами.

Прямая гендерная дискриминация – дискриминация, прямо указывающая на половую принадлежность.

Равные возможности – система средств и условий, необходимых для реального достижения гендерного равноправия.

Равенство результата – концепция равенства, в соответствии с которой признается, что для достижения равных (одинаковых) результатов мужчинами и женщинами необходимо проявить к ним различное отношение, потому что жизненные условия тех и других различны.

Равнопартнерские отношения – сотрудничество или совместное участие в государственной и общественной жизни на равных условиях лиц разного пола.

Сексуальное домогательство – действия сексуального характера, выраженные словесно или физически, унижающие и оскорбляющие лицо, находящееся в трудовой, служебной, материальной, семейной и иной зависимости.

Системный функциональный анализ – сравнение выполнения одной или нескольких функций в целом ряде органов исполнительной власти, организаций или учреждений.

Специальные меры – меры организационного, законодательного, институционального характера, направленные на поддержку лиц одного из полов в наиболее дискриминационной сфере жизнедеятельности. Специальные меры могут носить временный характер.

Функция – деятельность органа управления или система административных действий со схожими намерениями и основными характеристиками, направленная на достижение административных целей и приводящая к результату (продукту), который непосредственно связан с целями государственных органов/ учреждений.

Список литературы

1. Внедрение гендерных подходов в политику министерств: кыргызский опыт на примере Министерства труда и социальной защиты Кыргызской Республики. – Бишкек: ПРООН, Ассоциация «Диамонд», 2004. – с. 64.

2. Гендерные аспекты бедности / Агентство Социальных Технологий при поддержке ПРООН в КР. – Бишкек, 2005.

3. Гендерные аспекты государственного управления / Агентство Социальных Технологий при поддержке ПРООН в КР. – Бишкек, 2005.

4. Демографический ежегодник Кыргызской Республики 2003-2007. Годовая публикация.

5. Занятость и безработица. Итоги интегрированного обследования домашних хозяйств в 2007 г. – Бишкек, 2008.

6. Кыргызстан в цифрах – официальное издание. – Бишкек, 2009.

7. Мурзаев С.К., Ташибеков Т.А. Разработка стратегии и программ развития сектора. Учебные материалы для тренинга. – Академия управления при Президенте КР, ПРООН. – Бишкек, 2005. – с. 67.

8. Руководство по разработке государственных стратегических документов. – Бишкек, 2008. – с. 224.

9. Руководство по гендерно ориентированной разработке политики и программ. – Министерство равенства женщин, Канада, 2000.

10. Руководство по интеграции гендерных подходов в деятельность Министерства труда и социальной защиты Кыргызской Республики, утвержденное приказом Министерства труда и социальной защиты Кыргызской Республики от 27 марта 2003 года N 30.

11. Практическое руководство по внедрению гендерного подхода. Методология. Обзор по секторам. Сборник примеров из практики. / Региональный Центр ПРООН для Европы и СНГ в Братиславе. – Издание 3-е доп., в 2 частях, 2007.

12. Социально-экономическое положение Кыргызской Республики – январь-июль 2009. – Бишкек, 2009.

13. Статистический ежегодник Кыргызской Республики. 2008.

14. Социальные тенденции Кыргызской Республики, выпуск – 4. – 2008.

15. Уровень жизни населения Кыргызской Республики 2003-2007. – Годовая публикация.

16. Фофанова К.В. Гендерный бюджетный анализ: подходы и практика // Журнал исследований социальной политики, Т. 4, № 3, – с. 381-396.

17. Gender Manual: A Practical Guide for Development Policy Makers and Practitioners Helen Derbyshire Social Development Division, DFID. – 2002, 46 c.

18. Manual for gender mainstreaming social inclusion and social protection policies. – Europe Commission, Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG, Equality between Men/Women, Action against discrimination, Civil Society, Equality between Men/Women. – 2008, c.12.

19. Дебби Бадлендер. Гендерные бюджеты: Пособие для тренеров. Братислава, 2005. \\ http://rbec.undp.org или http://gender.undp.sk.

20. Государственное управление в переходных экономиках: Куда идут наши деньги? Журнал LGI, лето 2006.

21. Debbie Budlender, Diane Elson, Guy Hewitt & Tanni Mukhopadhyay. Gender Budgets Make Cents: Understanding Gender Responsive Budgets (345k), Commonwealth Secretariat, 2001.

22. Debbie Budlender & Guy Hewitt. Gender Budgets Make More Cents: Country Studies and Good Practice (708k), Commonwealth Secretariat, 2002.

23. Rhonda Sharp. Budgeting for equity: Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting, UNIFEM, 2003.

24. Diane Elson. Gender Mainstreaming and Gender Budgeting (233k) by, European Union Conference 'Gender Equality and Europe's Future', March 2003.

25. Kate Bellamy. Gender budgeting: A background paper for the Council of Europe's Network of Experts on Gender Budgeting (172k), UK Women's Budget Group for the Council of Europe, November 2002.

26. Katherine Rake. Gender Budgets: The Experience of the UK Women's Budget Group (145k). Gender Balance – Equal Finance Basel, Switzerland, March 2002.

27. Katherine Rake. Introducing a Human Dimension to the Economy: Engendering the Budget (158k), Gender Agenda: Asia-Europe Dialogue, New Visions and Perspectives for Women and Men', Chiba, Japan, 2001.

28. Budget work to advance the Right to Food. 'Many a slip...'

Список сокращений

КР	Кыргызская Республика
МПБ	Минимальный потребительский бюджет
МТЗиМ	Министерство труда, занятости и миграции КР
МОТ	Международная организация труда
НПД	Национальный план действий по достижению гендерного равенства на 2002-2006 и 2007-2010 годы
НСК	Национальный статистический комитет
ООН	Организация Объединенных Наций
СРС	Стратегия развития страны
ЦРТ	Цели развития тысячелетия
ЮНИФЕМ	Фонд ООН для развития в интересах женщин
CEDAW	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации против женщин

УДК 396
ББК 66.74
В 60

В 60 Внедрение гендерного подхода в отраслевые политики Кыргызской Республики: Методическое руководство. – Б.: 2011. – 112 с.

ISBN 978-9967-26-555-4

В 0803010200 -11

ISBN 978-9967-26-555-4

УДК 396
ББК 66.74

Субрегиональный офис ООН Женщины
для стран Восточной Европы и Центральной Азии
050000, Казахстан,
г. Алматы, ул. Толе би, 67, здание ООН
www.unwomen-eeca.org

Агентство Социальных Технологий
700001, Кыргызская Республика,
г. Бишкек, ул. Манаса, 101\1, ком. 301
Тел.: +996 (312) 69 40 62, 69 40 63
e-mail: kas-kg@elcat.kg