

**Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации
Кафедра труда и социальной политики**

Региональный офис ЮНИФЕМ для стран СНГ

Ржаницына Л.С.

"ГЕНДЕРНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ БЮДЖЕТА – РОССИЙСКИЙ ОПЫТ"

**Учебное пособие
(Часть II)**

Москва 2006

УДК 303.2:316.344.2(470+571)
ББК 60.54

Учебное пособие подготовлено в рамках реализации проекта ЮНИФЕМ "Гендерные бюджеты в России".

Р 48 Ржаницына Л.С. **Гендерное измерение бюджета – российский опыт.** Учебное пособие к курсу "Гендерные бюджеты в структуре социальной политики". Часть II. М.: Издательство "ПРОСПЕКТ", 2006. – 148 с.

Работа посвящена новой социальной технологии распределения государственных ресурсов в пользу тех, кто отстает в правах и нуждается во внимании общества. Подобная методика, получившая название "гендерный бюджет" уже применяется во многих странах, но, к сожалению, пока не используется в России. Хотелось бы, чтобы наша страна не отставала нигде, в том числе – и в сфере политики, управления и гражданской активности. Издание этой книжки позволяет приблизиться к выполнению поставленной задачи.

Знания о системе гендерного бюджетирования особенно необходимы исполнителям государственной политики – государственным служащим, участникам женского движения, специалистам в социальной области, научным работникам, преподавателям социальных знаний, студентам, аспирантам, всем заинтересованным гражданам.

ISBN 5-98597-051-5

© UNIFEM, 2006

СОДЕРЖАНИЕ

Учебное пособие

**Гендерные бюджеты в структуре
социальной политики**

(Часть II)

Ответственные за выпуск
Калинаева Г.В., Богатырева Т.Г.

Компьютерная верстка и оформление обложки
Гришина Г.Н., Мельникова Н.С.

Подписано в печать 21.07.2006. Формат 60x80 1/16. Тираж 500 экз.

Усл. п.л. 9. Печать офсетная.

Заказ № 256

119606 Москва, пр-т Вернадского, 84

Отпечатано в ООО «Издательство «Проспект»
Москва

Введение.....	4
Основные понятия и термины.....	6
Национальный механизм улучшения положения женщин, обеспечения гендерного равенства в Российской Федерации.....	8
Гендерный бюджет как часть национального механизма гендерного равенства (<i>основные понятия и элементы</i>).....	17
Этапы (шаги) продвижения к гендерному бюджету	25
Модель социальной (гендерной) экспертизы как основа рекомендуемой социальной технологии.....	31
Зарубежный опыт гендерного бюджетирования.....	38
Проблемы доступности для женщин экономических ресурсов в сферах, регулируемых бюджетом.....	46
Гендерные аспекты государственных расходов на социальные выплаты и услуги как фактор обеспечения реального равенства по полу, противодействия бедности.....	54
Образование – главный вклад государственного бюджета в повышение роли женщин в обществе	63
Государственная охрана здоровья матери и ребенка, социальное обслуживание пожилых и инвалидов, граждан в кризисной ситуации	69
Демография и гендер. Увеличение бюджетных расходов на поддержку родительства.....	78
Пенсии женщин и мужчин в России	83
Межбюджетные отношения с регионами и фондами обязательного социального страхования	91
Значение гендерной составляющей в программно-целевом управлении	99
Аналитический практикум	109
<i>Гендерная экспертиза расходов бюджета 2006 года</i>	109
<i>Национальные проекты, их роль в решении социальных и гендерных проблем России</i>	128
Список сокращений.....	139
Список рекомендуемой литературы.....	140
Контрольные вопросы и задания по курсу	142
Глебова Л.Н. Гендерный анализ и гендерный бюджет: инструменты для экономического развития.....	145

Введение

Предмет нашего курса – *гендерный бюджет (гендерное бюджетирование)* представляет собой современную социальную технологию, имеющую в виду внедрение в систему государственной бюджетной политики принципа дифференцированного учета положения населения по социо-половому признаку. Это чрезвычайно важно для поступательного развития общества, поскольку финансовые условия управленческой деятельности являются ее важнейшим инструментом.

В принятой в 1995 году Пекинской конференцией Платформе действий (параграф 346) отмечается, что *"Правительства должны приложить все усилия для системного изучения того, каким образом государственный сектор затрат приносит пользу для женщин, и корректировать бюджеты для обеспечения равного доступа к ним"*. А это, в свою очередь, требует включения гендерной составляющей в процесс принятия бюджетных решений, определяемых политикой или программами на всех уровнях управления.

Традиционно экономические механизмы управления и социальная политика рассматриваются практически отдельно. Их интегрирование на принципиально новом направлении – гендерном, несомненно, повысит эффективность мер по защите прав и улучшению положения женщин.

Поле применения данной управленческой технологии – в первую очередь, государственный бюджет и государственные социальные внебюджетные фонды, а также государственная поддержка третьего, некоммерческого сектора социальных услуг, особенно за счет госзаказа, а также за счет частных средств, если их направление на социальные нужды поощряется преференциями государства, в том числе в форме социальной корпоративной политики для работников предприятий, а также для остального населения территории их размещения. Уровни ее применения соответствуют распределению полномочий: от федерального до местных бюджетов, от общенациональных до муниципальных мероприятий, от макро (экономика в целом) до микрорешений (отдельное предприятие, группа конкретных бенефициариев) и т.п.

Наша модель ориентирована главным образом на сферу государственной политики, поскольку структурирование государственного бюджета и сопряженных с ним фондов по социо-половой составляющей позволяет более конкретно подойти к вопросу распределения государственных ресурсов: либо в пользу

содержит общий план действий для достижения гендерного равенства, который должен стать частью национального механизма по улучшению положения женщин и гендерному равенству.

В направлениях деятельности восстановленных структур национального механизма по гендерному равенству – Межведомственной комиссии по вопросам обеспечения равенства мужчин и женщин в Российской Федерации, Координационном Совете по гендерным проблемам при Минздравсоцразвития России также учтены вопросы гендерного бюджетирования.

Поскольку технология гендерного бюджета имеет важное значение для принятия решений в системе управления, в ходе проекта было уделено внимание подготовке учебных курсов и программ для обучения государственных служащих.

Программа "Гендерные бюджеты в России" прошла апробацию в Российской Академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. Готовятся к изданию учебно-методические материалы, которые будут использованы в учебном процессе, как в самой Академии, так и ее региональных филиалах, компоненты по гендерному бюджетированию включены в программы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

В целях повышения информированности граждан в бюджетных вопросах, выявления общественных интересов в вопросах гендерного равенства организованы общественные слушания материалов проекта в дистанционном режиме на интернет портале "Женщина и общество". На этом портале размещены все материалы проекта "Гендерные бюджеты в России". Объем материалов превышает 1.5 Мб., с июля 2004 года по май 2006 года зарегистрировано около 33 тысяч обращений, ежемесячно фиксируются в среднем более тысячи посетителей, география которых охватывает большую часть регионов России и практически весь мир.

Наработанный опыт показал, что постоянный анализ и мониторинг за бюджетными потоками по группам населения по технологии гендерного бюджета являются одним из наиболее значимых механизмов контроля за соблюдением прав человека, особенно в отношении женщин, по всей территории России.

выравнивания прав и возможностей, либо, напротив – в целях консервации и даже усиления дискриминации. Модель не имеет строго фиксированной формы, а представляет сумму различных методов и инструментов, позволяющих анализировать сложившуюся ситуацию и программировать улучшения.

Нет необходимости объяснять особую роль государства в активизации тех или иных общественных процессов. Инструментарий, идентифицируемый как *гендерный бюджет*, позволяет оценить насколько реальная политика российского правительства (именно о ней свидетельствует распределение бюджетных ресурсов) соответствует публично провозглашенным цивилизационным и антидискриминационным обязательствам как национальным, так и международным. Вместе с тем, *гендерный бюджет* предполагает активизацию деятельности структур гражданского общества, прежде всего женских неправительственных организаций.

Мировая практика доказала, что использование гендерного фактора – путь к повышению эффективности и самого бюджетного процесса, и успехов в экономике.

В интервью "Российской газете" (N4094 от 16 июня 2006 г.) замминистра иностранных дел Российской Федерации Александр Яковенко, подводя итоги 6-ой Европейской конференции по вопросам равенства между мужчинами и женщинами (Стокгольм, 16 июня 2006 г.), сообщает, что, по мнению многих участников конференции, Россия в вопросе *гендерного бюджетирования* оказалась даже более продвинутой, чем многие страны Евросоюза. Он признает, что обращение к тематике *гендерных бюджетов* у нас в стране инициировано женскими организациями еще в 2002–2003 гг., а в течение 2004–2006 гг. шла реализация проекта ЮНИФЕМ "Гендерные бюджеты в России". Интервью заканчивается обещанием замминистра, что российское правительство не собирается останавливаться на достигнутом.

Таким образом, знания о системе *гендерного бюджетирования* особенно необходимы исполнителям государственной политики – государственным служащим, а также участникам женского движения, специалистам в социальной области, преподавателям социальных знаний, всем гражданам, заинтересованным в понимании и оппонировании официальной политики.

Новизна технологии *гендерного бюджетирования* и проведение автором в 2002–2006 гг. исследований в России по теме позволили создать данное учебное пособие.

Основные понятия и термины

Гендер (gender) – современное понятие, обозначающее социальные, в отличие от биологических (они маркируются как "пол", "sex"), отношения между мужчинами и женщинами. Гендер означает признание различных общественных ролей полов и их различную реакцию на правила и условия, действующие в социуме (культура, традиции, политика, экономика и пр.). Отличается от феминизма тем, что признает особенности и значимость социальных диспропорций в положении, как женщин, так и мужчин.

Гендерное равенство (неравенство). Равный правовой статус женщин и мужчин и равные возможности для его всесторонней реализации и выбора жизненных стратегий. Гендерное неравенство, гендерная асимметрия существует во всех сферах общественных отношений (власть, собственность, труд, быт, распределение, потребление и пр.).

Дискриминация гендерная – ограничение по признаку пола прав и свобод человека и гражданина. Позитивная дискриминация – установление в законодательной практике преимуществ и особых прав для одного из полов, способствующее преодолению его объективного отставания от другого (в нашей теме это – политические и кадровые квоты для женщин, защита материнства и детства, запрещение вредных условий труда и т.п.).

Гендерно ориентированная политика – государственная политика с учетом социального положения женщин и мужчин и последствий действий власти в целях усиления принципа равенства полов.

Парадигма управленческая, гендерно ориентированная – гендерная составляющая в системе механизмов управления, включающая гендерный анализ, экспертизу, программирование, мониторинг по гендерно чувствительным индикаторам, количественным и качественным, оцениваемым с позиций влияния управленческих решений на состояние равенства полов.

параметров "Прогноза социально-экономического развития России на 2006 и на период до 2008 г.", а также сделана оценка влияние Национальных проектов на решение социальных и гендерных проблем в России.

- Проведена экспертиза тех социальных законов, которые повлияли на составление бюджета 2005 г., основным из которых был закон о разграничении полномочий (№122-ФЗ), а также законы "О минимальном размере оплаты труда", "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей", "О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2005 год", часть вторая Налогового кодекса и др.

Многие предложения и выводы экспертов были учтены при доработке принятого законодательства.

В частности, на федеральном уровне в принятых законах учтены следующие предложения:

- о повышении минимальной заработной платы в целях улучшения положения работающих женщин;
- об увеличении суммы налогового вычета на детей; о повышении государственных пособий на детей;
- об исключении женщин, находящихся в отпуске по беременности и родам и по уходу за больным ребенком, из числа работников, которым снижаются выплаты по временной нетрудоспособности;
- об увеличении расходов на обслуживание детей.

В Республике Коми (пилотном регионе) проведена общественная экспертиза проектов законов "О социальной поддержке населения в Республике Коми", "Об оказании и государственной социальной помощи в Республике Коми", "О государственных гарантиях в Республике Коми семьям, имеющим детей". Подготовлен проект Закона "Об общественном участии граждан в решении социально-экономических проблем в Республике Коми". Разработаны и обсуждены концептуальные основы проектов законов "О социальной экспертизе", "О минимальных социально-финансовых стандартах в Республике Коми", которые в настоящее время находятся в стадии доработки.

Принцип гендерного бюджетирования (т.е. необходимость гендерной составляющей бюджетной классификации) **включен в проект Гендерной стратегии России.** Этот документ

ностей. В ее основе – гендерная экспертиза законодательства, в том числе бюджетного, предполагающая анализ вопросов, требующих специальных знаний в области финансов, экономики и социальной политики для оценки последствий принимаемых решений и определения оптимальных вариантов решений. Поскольку технология и "гендерного бюджета" является экспертизой, требует высокой квалификации, к реализации проекта были привлечены эксперты высокого уровня, из числа специалистов, непосредственно работающих над формированием бюджетов и фондов социального страхования. Удалось наладить конструктивное взаимодействие социальных партнеров: органов законодательной и исполнительной власти, гражданского общества, экспертов и представителей средств массовой информации.

Полемика практического внедрения данной управленческой технологии являются государственные прогнозы, программы и планы, бюджет и фонды государственного социального страхования.

В ходе реализации проекта решались следующие задачи:

- преодоление существующей в настоящее время социологической невосприимчивости государственных финансов и усиление гендерной чувствительности государственного управления.
- повышение роли женщин в процессе принятия государственных решений в России в качестве участников бюджетного процесса.

В ходе реализации проекта были достигнуты следующие значимые результаты:

- Разработана методология гендерного бюджетирования на федеральном и региональном уровне с учетом новых положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, методика гендерного мониторинга бюджетной политики и система показателей гендерного анализа бюджета.
- Проведен анализ проектов федерального и регионального (Республики Коми) бюджетов 2005 года с гендерной точки зрения.
- Получены результаты анализа (аудита) гендерно чувствительных расходов в ходе исполнения федерального бюджета 2005 года.
- Проведена социальная (гендерная) экспертиза проекта федерального бюджета 2006 года (включая страховые фонды) и

Догоняющий пол – в современной международной терминологии – женщины, которые продолжают испытывать социально-экономическую дискриминацию в различных сферах жизни – в управлении, в распределении капитала и имущества, в доступе к государственным ресурсам, в сфере труда (оплаченного и неоплаченного), в потреблении социально-культурных услуг, в семейных отношениях и т.п.

Женский труд – труд женщин, исторически сложившийся как особая разновидность труда в отраслях и на работах с меньшей, чем у мужчин, оплатой, с карьерными ограничениями, регулированием трудовых отношений в связи с материнством, значительным сосредоточением на простых, менее квалифицированных работах (**профессиональная сегрегация**) или с монополюсально низкой ценой рабочей силы в отраслях государственных услуг населению (**бюджетная сегрегация**).

Гендерное просвещение и образование – система продвижения в общественное сознание идей гендерного равенства в целях распространения знаний о проблемах в этой области, о путях и методах их решения, организуемая для специалистов исполнительных и законодательных органов власти, преподавателей и учащихся образовательных учреждений, социально активных групп населения и структур гражданского общества.

Гендерный бюджет – новая социальная технология, предусматривающая включение гендерного подхода в бюджетный процесс. В ее основе – гендерная экспертиза бюджетной политики на базе специальных знаний, с оценкой последствий принимаемых решений и определения оптимальных их вариантов.

НПО, НЖО – структуры и институты гражданского общества – неправительственные организации и неправительственные женские организации.

Национальный механизм улучшения положения женщин и обеспечения гендерного равенства в Российской Федерации

Структура темы

- Гендерные отношения – часть общественной и государственной реальности.
- Национальный механизм как условие реализации политики равенства прав и возможностей женщин и мужчин, международные документы и нормы.
- Зарубежный опыт, группировка стран по роли государства и женских общественных организаций в управленческих моделях, российские особенности.
- Основы и функции национального механизма.
- Поэлементная модель гендерного управления, адекватная российской политической системе.

Гендерные отношения отражают различные социальные роли женщин и мужчин в обществе. Издавна существует совокупность социально-культурных норм, которые им предписывается выполнять в зависимости от биологических особенностей и функций полов в воспроизводстве человека, обозначаемых как "естественные". Но гендер – социальная категория, социальный конструкт, модели поведения, различия в положении женщин и мужчин, институализированные особым для каждого из полов образом во всех областях, – в семье, политической структуре, экономике, культуре, образовании. Гендерный признак является одним из способов стратификации общества, идентификации личности, наряду с возрастом, расой, национальностью, социальной принадлежностью.

При этом, как известно, исторически сложилось первичное верховенство мужчин и вторичность положения женщин, что определяется как неравенство, ведущее к гендерной дифференциации. Последняя имеет в виду уже не биологические, а социальные отношения полов в общественной практике, то, что как раз и обозначается в мире термином "гендер" в отличие от слова "пол". В этом формате обычно рассматривается, как гендер конструиру-

Глебова Л.Н., статс-секретарь, заместитель Министра здравоохранения и социального развития Российской Федерации /6-я Европейская конференция министров по вопросам равенства между мужчинами и женщинами "Права человека и экономические проблемы в Европе – гендерное равенство", 8–9 июня 2006 г., Стокгольм, Швеция/

Гендерный анализ и гендерный бюджет: инструменты для экономического развития

В Российской Федерации обращение к тематике гендерных бюджетов инициировано женскими организациями еще в 2002–2003 годах. Изучался зарубежный опыт, определялись подходы к формированию методики, определялось содержание понятия "гендерный бюджет". Опыт дал хорошие результаты, и в течение 2004–2006 годов при поддержке ЮНИФЕМ шла реализация проекта "Гендерные бюджеты в России". Цель проекта – повышение участия женщин в процессах принятия государственных решений по распределению бюджетных средств на национальном (Российская Федерация) и региональном уровне (пилотный регион – Республика Коми).

Особенность проекта в том, что он осуществлялся в период полномасштабных реформ в Российской Федерации, связанных с кардинальным изменением бюджетно-налоговых отношений, которые, в частности, призваны оформить, в том числе финансово, новое разграничение полномочий по уровням власти, включая передачу обязательств в социальной сфере на региональный уровень.

С точки зрения методологии, выработанной российскими специалистами, "гендерный бюджет" – это, с одной стороны, финансово-экономический анализ доходов и расходов государства на цели социальной политики с учетом интересов бенефициариев социальных, экономических и иных благ. С другой стороны, "гендерный бюджет" представляет собой подвижную совокупность различных инструментов, механизмов, процессов и институтов, объединенных общей целью – сделать гендерный подход одним из обязательных принципов в политике и экономике.

В целом "гендерный бюджет" сложился как новая программно-целевая социальная технология формирования бюджета с учетом мер обеспечения политики равных прав и возмож-

27. Перераспределение ответственности в социальной сфере по уровням власти, межбюджетные отношения. Решена ли проблема нефинансируемых социальных мандатов? Какое положение бюджетов субъектных и местных? Проблема дефицитности ресурсов.
28. Социальное страхование – пенсии и пособия, получаемые женщинами.
29. Гендерные проблемы в пенсионном обеспечении, решает ли их пенсионная реформа?
30. Пособия на детей, бюджетные и страховые, необходимость их увеличения в целях смягчения демографического кризиса, снижения бедности и улучшения здоровья нации.
31. Затраты на охрану материнства и детства, расходы бюджета и страховых фондов.
32. Формы социализации детей, роль детских учреждений в обеспечении занятости женщин. Что будет с ними при переходе к местному самоуправлению.
33. Реформа образования, есть ли в ней гендерные аспекты? Необходимость непрерывного образования и повышения квалификации в рыночной экономике, проблемы женщин с маленькими детьми, Ваши оценки роли бюджета и коммерческих источников для поддержания гендерного паритета в сфере профессионального образования и повышения конкурентоспособности женского труда, продвижения по службе.
34. Реформа здравоохранения, оценка ее последствий для женщин в свете национального проекта "Здоровье".
35. Переход к программно-целевому управлению и планированию бюджета, нужна ли и возможна ли оценка деятельности министерств и ведомств с позиций социальных и гендерных улучшений?
36. Могут ли государственные служащие способствовать внедрению гендерно значимых решений, гендерного бюджетирования. Привести примеры из своей или известной Вам практики в этом направлении.

ется в значимых областях жизни, отраслях производства и управления, сферах распределения и потребления. Соответствующий гендерный анализ выявляет сложившиеся симметрию и асимметрию в положении женщин и мужчин в сферах жизнедеятельности.

Делается этот анализ на двух уровнях – формальном (равенство прав) и реальном (равенство возможностей). В результате выявляется, насколько применяемые нормы, правила и функционирующие институциональные механизмы соответствуют принципу равенства прав и возможностей. Среди таких механизмов – и система гендерного бюджета.

Чтобы идеи гендерного бюджета как социально ориентированной технологии формирования государственных расходов, поступающих населению (здравоохранение, образование, социальное обеспечение и социальная помощь), были бы практически реализованы в пользу обеспечения политики равенства женщин и мужчин, необходимо наличие особой системы управления – национального механизма (НМ)

Под национальным механизмом улучшения положения женщин и гендерного равенства понимается система институтов и мер государства, позволяющих реализовать фундаментальное конституционное положение о равных правах и равных возможностях мужчин и женщин во всех областях общественной жизни.

Это – часть международного права, включающая конвенции и рекомендации ООН, МОТ, Совета Европы, резолюции международных конференций и форумов. В их числе документы ООН: Всеобщая декларация прав человека (1948), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966), Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979), Декларация об искоренении насилия в отношении женщин (1993), Конвенция о правах ребенка (1989), Пекинская Декларация и Пекинская Платформа действий (1995), Цели Развития Тысячелетия (2000); документы МОТ: Конвенция №100 о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности (1951), Конвенция №103 об охране материнства (1952), Конвенция №156 о равном обращении и равных возможностях для работников мужчин и женщин: работники с семейными

обязанностями (1981); а также Европейская социальная хартия (1961). В них везде обозначена задача обеспечения равенства мужчин и женщин.

Соответствующие документы, как правило, либо ратифицированы Российской Федерацией, либо в качестве отдельных норм имплементированы в российское законодательство, либо подлежат ратификации, исходя из расширения участия России в мировой интеграции и глобализации. Напомним в этой связи Конституцию Российской Федерации (статья 15), где есть положение о применении международных правил в случае противоречия им национальных. И, как предусмотрено международными процедурами, страны-члены ООН, МОТ, Совета Европы должны составлять национальные отчеты (доклады) в области принятых проблемных обязательств.

В соответствии с Пекинской декларацией и Пекинской Платформой действий (приняты IV Всемирной конференцией ООН по положению женщин) и Целями Развития Тысячелетия ООН среди проблемных областей обозначены следующие: бремя нищеты, ложащееся на женщин; неравенство и неадекватные возможности в сфере образования и профессиональной подготовки и неравный доступ к ним; неравенство и неадекватные возможности в сфере здравоохранения; неравенство в рамках экономических структур и политики, во всех формах производственной деятельности и в доступе к ресурсам; неравенство в области власти и принятия директивных решений на всех уровнях; несовершенство механизмов, призванных содействовать улучшению положения женщин.

Транспонируя эти требования ООН по достижению гендерного равенства с учетом специфики России и приоритетными высказываниями Президента Российской Федерации, их можно представить следующим образом:

- участие женщин в работе директивных органов и принятии решений, включая государственные структуры, политические партии, общественные организации;
- поощрение экономических прав женщин, доступ к экономическим ресурсам, к рабочим местам, достойная оплата, профессиональное образование, надлежащие условия труда и занятости;

14. Какие виды бюджетной классификации расходов предусматриваются Бюджетным кодексом?
15. Рассмотрите гендерно чувствительную классификацию социальных расходов бюджета, выделите среди них прямые и косвенные расходы, влияющие на политику равенства.
16. Какая новая классификации бюджетных расходов необходима для составления гендерного бюджета?
17. Определите роль экспертизы в принятии гендерно ориентированных решений в управлении.
18. Дайте определение экспертизы, приведите примеры на базе анализа проектов конкретного законодательства, национальных социальных программ и проектов, государственного бюджета; Ваши личные предложения по улучшению положения женщин и детей.
19. Каковы основные направления обеспечения равенства прав и возможностей в России на современном этапе?
20. Насколько важны политические изменения, усиление участия женщин в управлении государством в целях расширения их доступа к ресурсам во всех областях?
21. Как Вы видите пути активизации деятельности женских неправительственных организаций? Полезен ли для них опыт участия в разработке модели гендерного бюджета на всех уровнях власти (федеральном и региональном)?
22. В чем основные социально-экономические проблемы женщин на современном этапе в России?
23. Раскройте понятие феминизации бедности в России, ее причины и пути снижения, в том числе в сферах, регулируемых бюджетом.
24. Где и в каких областях проявляются формы профессиональной сегрегации и дискриминации женщин на рынке труда? Назовите показатели сегрегации.
25. Пути преодоления существенных различий в оплате труда женщин, занятых в отраслях, финансируемых бюджетом, их отражение в текущем бюджете.
26. Социальные услуги, облегчающие совмещение работающим женщинам их профессиональной и материнской функций.

Контрольные вопросы и задания по курсу

1. Дайте определение гендерных отношений, в чем их значимость для устойчивого развития общества.
2. Назовите задачу Целей Тысячелетия ООН в области гендерной ориентированной политики государства.
3. Что такое формальное и реальное равенство мужчин и женщин? Обеспечивается ли в России реальное равенство?
4. Почему женщин называют "догоняющим полом"?
5. Есть ли в России социально-половая дискриминация, в чем она выражается?
6. Оцените состояние действующей системы управления с точки зрения политики равенства прав и возможностей, перечислите позиции, которые в нее нужно встроить, сформулируйте собственные предложения.
7. Дайте определение национального механизма по улучшению положения женщин и гендерному регулированию.
8. Каким документом ООН предусмотрена задача создания национального механизма в странах?
9. Назовите основные составляющие системы национального механизма. Законодательная составляющая национального механизма – приведите примеры законов и программ, прямо или косвенно способствующих достижению гендерного равенства, преодолению социального отставания женщин от мужчин.
10. Какие существуют элементы национального механизма в России, как Вы себе представляете его дальнейшее развитие?
11. Что такое гендерный бюджет, раскройте его определение и основные задачи.
12. Дайте группировку стран по степени и формам развития технологии гендерного бюджета. Опыт каких зарубежных стран является наиболее подходящим для России в условиях трансформационного общества?
13. Какие аспекты действующей организации процесса государственного бюджета являются основополагающими для применения метода гендерного бюджетирования?

- борьба с бедностью и ее последствиями – детская смертность, детский труд, малограмотность, беспризорность;
- обеспечение репродуктивного здоровья, сокращение материнской смертности.

Реализация столь серьезной миссии невозможна без специально выстроенной системы управления, включающей политические и практические аспекты деятельности, которые объединяются в форме национального механизма и его составляющих – идеологической, правовой, организационной, экономической.

Идеологическая составляющая системы – признание: равенства полов как основы современного демократического государства; наличия в современном обществе социально-экономической дискриминации, трудовой сегрегации; объективной необходимости в совмещении профессиональной и материнской (отцовской) функций, ответственности за семью, детей; наконец, признание особой роли государства в обеспечении социального равенства мужчин и женщин.

Правовая составляющая национального механизма по улучшению положения – это сумма законов и других гендерно чувствительных нормативных актов по равенству полов и защите от социополовой дискриминации, которая фактически в той или иной степени повсеместно актуальна. Антидискриминационная позиция у нас продиктована Конституцией Российской Федерации (статья 19), Трудовым кодексом Российской Федерации, Семейным кодексом Российской Федерации, федеральными законами "Об образовании", "Об охране здоровья населения", "Об основах социального страхования", Концепцией законодательной деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин (одобренной Государственной Думой Российской Федерации 20 ноября 1997 г.) и др. По примеру многих западных стран и с принятием модельного закона СНГ, Государственная Дума Российской Федерации приняла в первом чтении федеральный закон "О государственных гарантиях равных прав и свобод мужчин и женщин и равных возможностей для их реализации".

Исполнительские действия гендерного управления определены Национальным планом действий по улучшению положения женщин 2001–2005 гг. и мерами некоторых специализированных организационных структур. В настоящее время на федеральном

уровне это – Комитет Государственной Думы по делам женщин, семьи и детей, Общественная комиссия при Председателе Совета Федерации по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин в России, Межведомственная комиссия по обеспечению равноправия мужчин и женщин в Российской Федерации, Координационный совет по гендерному равенству при Минздравсоцразвитии России. В Межведомственной комиссии участвуют Минздравсоцразвития России, Минобрнауки России, МВД России, МИД России, Минсельхоз России. Определенное внимание проблеме уделяется структурой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. В регионах в организационном плане функционируют различные государственно-общественные институты – от Межведомственной комиссии (Самарская область) до Женской палаты (Коми Республика).

В нашей теме нас особо интересуют **экономические основы** гендерного регулирования. Это, прежде всего, государственный бюджет и государственные социальные внебюджетные фонды. Причем, после перераспределения социальных полномочий по уровням власти в России главным источником средств на социальные услуги и гарантии гражданам, их семьям от рисков рыночной экономики, на осуществление гендерно ориентированных мер и программ сейчас выступают в основном бюджеты субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Они финансируют школы, ПТУ, техникумы, больницы, социальное обслуживание инвалидов, пожилых, помощь бедным, детям и пр. При значительных различиях в их финансовой обеспеченности важную роль продолжают играть социальные трансферты в пользу территорий из федерального бюджета, который тем самым сохраняет свое значение в зоне косвенного гендерного регулирования. Прямая финансовая ответственность федерального центра в этой проблеме определяется только федеральными программами, повышением минимальной заработной платы, индексацией пенсий, увеличением ставок и окладов бюджетников федеральных учреждений (федеральная государственная служба, федеральные вузы, наука, медицина, национально значимые учреждения культуры).

Следует подчеркнуть, что строительство современного национального механизма в России поставит нашу страну в один ряд с развитыми странами мира, которые уже имеют его в различных формах.

18. Народонаселение. 2000. № 2 (апрель-июнь).
19. Население России. 2005. / Под ред. А.Г. Вишневого. М., 2006.
20. Общественное участие в бюджетном процессе: опыт и технологии. СПб.: Норма, 2002.
21. Пекинская декларация и Платформа действий и Пекин + 5: Политическая декларация и Итоговый документ, ООН, Департамент общественной информации. Нью-Йорк: ООН, 2002.
22. Политика народонаселения: настоящее и будущее: Четвертые Валентеевские чтения: Сборник докладов. / Под ред. В.В. Елизарова, В.Н. Архангельского. М.: МАКСПресс, 2005.
23. Прикладной бюджетный анализ. / Под ред. Т.И. Виноградовой и Б.А. Бескровного. СПб.: Стратегия, 2001.
24. Проект закона "О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей" // Права женщин в России (законодательство и практика). 2004. № 1 (16).
25. Проблемы гендерного равноправия в социально-трудовой сфере. Бюро МОТ в Москве, М., 2001.
26. Прозрачный бюджет. М.: Профиздат, 2003.
27. Ржаницына Л.С. Гендерный бюджет: первый опыт в России. М.: Гелиос АРВ, 2004.
28. Ржаницына Л.С. Социальная компонента бюджета 2006 // Человек и труд. 2005. №10.
29. Словарь гендерных терминов. М.: Информация – XXI век, 2002.
30. Социальная политика: Учебник. / Под общ. ред. Н.А. Волгина. М.: Экзамен, 2004.
31. Социальная политика: Учебник. М.: РАГС, 2003.
32. Союз Женщин Дона. Прозрачный бюджет: теория, практика, образование. Ростов-на-Дону: Старые русские, 2001.
33. Стабилизация численности населения России (возможности и направления демографической политики). М., 2001.
34. Учебная программа по курсу гендерных исследований. / Под ред. О.А. Ворониной и др. М.: МВШ СЭН, 2000.
35. Феминизация бедности в России. Доклад для Всемирного Банка. М.: Весь мир, 2000.
36. Цели развития тысячелетия в контексте России: от экономического роста к устойчивому социальному развитию, основанному на правах человека. М.: ПРООН, 2005.

Учебно-методическое обеспечение курса

Список рекомендуемой литературы

1. Балалаева Е.А. Гендерная экспертиза законодательства РФ: репродуктивные права женщин. М.: МГЦИ, 1998.
2. Баскаков В.Н, Баскакова М.Е. О пенсиях для мужчин и женщин. Социальный аспект пенсионной реформы. М.: Московский философский фонд, 1998.
3. Вопросы социально-экономической политики России в гендерном аспекте. М.: ПРООН, 2000.
4. Гендер и экономика: мировой опыт и экспертиза российской практики. / Под ред. Е.Б. Мезенцевой. М.: Русская Панорама, 2002.
5. Гендерная интеграция: возможности и пределы социальных инноваций. / Под ред. О.Б. Савинской, Е.В. Кочкиной, Л.Н. Федоровой. М.: ИСПП, СПб: Алетея, 2004.
6. Гендерное равенство: поиски решения старых проблем. М.: Международная организация труда, 2003.
7. Гендерная экспертиза российского законодательства. / Под ред. Л.Н. Завадской. М.: Бек, 2001.
8. Гендерное неравенство в современной России сквозь призму статистики. / Под ред. М.Е. Баскаковой. М.: Эдиториал УРСС, 2004.
9. Гендерные проблемы и развитие. М.: Весь мир, 2002.
10. Григорьева Н.С. Социальная политика: гендерный подход. М.: Оолита, 2003.
11. Демографический кризис в России. Научно-практическая конференция (Москва, 27 мая 2001 г.). М., 2004.
12. Доклад о развитии человеческого потенциала в России. Россия – 2015. М., 2005.
13. Женщина и рынок труда. М.: Профиздат, 2001.
14. Женщины в экономике. // Вопросы экономики. 2000. №3.
15. Калабихина И.Е. Гендерные вопросы в России в конце XX века: фокус – групповое исследование в городской и сельской местности. М.: Акисфлат, 2004.
16. Гендерная стратегия Российской Федерации. // Права женщин в России (законодательство и практика). 2004. №1(16).
17. Население России на рубеже XX–XXI веков: проблемы и перспективы. / Под ред. В.А. Ионцева, А.А. Саградова. М.: МАКСПресс, 2002.

Так, действующая в США модель НМ опирается в основном на законодательство о равенстве прав и свобод, а также на мощные, нередко общенациональные, женские организации, лоббирующие свои цели на основе влияния женщин как большинства среди избирателей, продвижения женщин в законодательное управление. Естественно, что в либерально ориентированной Америке собственно государственных структур по этой теме немного, в частности, можно назвать Бюро по женскому найму Министерства труда и Комиссию по статусу женщин на уровне федерального правительства Государственного Департамента США.

Совсем иначе в Канаде, где управление организовано на принципах паритетной по полу демократии и специальной государственной вертикали. Там в составе правительства есть Канадский консультативный совет, министр и Министерство по положению женщин, Межведомственный комитет по интеграции интересов женщин, включающий представителей всех ключевых министерств (в них, в свою очередь, предусмотрены специальные должности), есть департаменты по делам женщин территорий и провинций, местные структуры, работающие в рамках общего подхода.

В Европе, как правило, участие государства в решении гендерных проблем связано не столько с влиянием женских организаций, сколько с политическим дискурсом партий, приходящих к власти, и, естественно, что движение к равноправию усиливается при победе социал-демократических, социалистических партий. Характерной чертой европейских систем является значительное место контрольно-защитных органов по правам женщин (хорошо известный скандинавский Омбудсмен, специальные институты Евросоюза, законодательство о правах в странах и т.п.).

Специфика России заключается в ее предшествующей социалистической истории с ее значительным объемом социальных прав, данных женщинам государством в целях активизации их участия в труде, образовании, культуре. Несомненно, эффект достижения правового равенства в СССР известен, но реализации равенства возможностей не было по известным причинам. Возникшее в новой России женское движение продолжает опираться на традиционный менталитет доверия к государственной власти, значение политики которой усиливается в условиях негативных последствий переходного периода. И, если государство

ставит задачу задействовать человеческий потенциал и интересы в целях прогресса в стране (экономический подъем, всемирная интеграция, борьба с бедностью, с терроризмом, преодоление депопуляции населения и пр.), то активизация участия женщин неизбежна. А это невозможно в масштабной и сложной России без формирования соответствующего **государственного национального механизма, у которого должны быть следующие функции:**

- аналитическая (составление национального доклада Федеральному Собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации по социально-экономическим (в т.ч. гендерным) проблемам, национальных докладов в ООН о выполнении конвенций и резолюций, отчеты в другие международные организации, в частности в Совет Европы по Европейской социальной хартии; ведение гендерной статистики с публикацией показателей на международном уровне, разработка гендерно ориентированных показателей оценки управленческой деятельности, отчеты по выполнению гендерно чувствительных федеральных программ – демографической, семейной, по охране материнства и детства и пр.);
- программно-прогностическая (подготовка к принятию Концепции гендерной политики Российской Федерации, систематическая актуализация, разработка очередных Национальных планов действий в интересах уменьшения гендерных диспропорций и негативов в стране, иных целевых социальных программ, международных, федеральных и региональных, проведение гендерной экспертизы проектов решений, нормативных актов, расчеты и обоснования гендерной части бюджета в целях оптимизации расходов и доходов и пр.);
- координационная (согласование усилий ответственных структур управления по выполнению глобальных социальных (в том числе гендерно значимых) задач и долгосрочных программ, определенных Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, имеющих в виду участие различных функциональных органов власти, общественных организаций, прежде всего неправительственных женских организаций; координация усилий центра и регионов и пр.);

Список сокращений

ВВП – валовой внутренний продукт
 ВОЗ – Всемирная организация здравоохранения
 ВЦИОМ – Всероссийский центр изучения общественного мнения
 ВЦУЖ – Всероссийский центр уровня жизни
 ЕГЭ – единый государственный экзамен
 ЕС – Европейский Союз
 ЕТС – Единая тарифная сетка
 МОТ – Международная организация труда
 МРОТ – минимальный размер оплаты труда
 НМ – национальный механизм улучшения положения женщин и гендерного равенства
 ОМС – обязательное медицинское страхование (система ОМС состоит из Федерального фонда обязательного медицинского страхования и территориальных фондов обязательного медицинского страхования)
 ООН – Организация объединенных наций
 ПМ – прожиточный минимум
 ПТУ – профессионально-технические училища
 ПФР – Пенсионный фонд Российской Федерации
 РАН – Российская академия наук
 УДО – учреждения дошкольного образования (ранее ДДУ – детские дошкольные учреждения)
 ФАП – фельдшерско-акушерские пункты
 ФСС – Фонд социального страхования Российской Федерации
 ЮНИФЕМ – Фонд ООН для развития в интересах женщин

ного управления – получившие особую по сравнению с коллегами прибавку медики и учителя вряд ли будут участвовать в очередных коллективных протестных действиях, которые свойственны в последнее время профсоюзам работников бюджетных отраслей.

Это, безусловно, можно назвать управленческим эффектом, как и то, что национальные проекты в определенной степени более четко формализуют ответственность ведомств, которую следует учитывать в оценке их деятельности во внедряемой ныне системе программно-целевого управления и бюджетного планирования. Будем надеяться, что одновременно получит выигрыш и общество.

* * *

- контрольно-аудиторская (проведение анализа и аудит исполнения закона о бюджете, сопровождающих его законов и нормативных актов на всех уровнях власти по основным группировкам бюджетного финансирования (статьи и программы) на основе статистического и иных методов наблюдения);
- кадровая (продвижение гендерных знаний и технологий в подготовку и практическую деятельность госслужащих и членов общественных организаций, подготовка специалистов в различных гендерно чувствительных областях управления, включение требований по гендерным знаниям и соответствующим навыкам в документы, определяющие профессиональный состав работников, их тарификацию и оплату труда, формирование экспертного сообщества, владеющего гендерной методологией).

Эти функции предполагают поэлементную **модель** искомого **национального механизма как сумму ряда блоков:**

Первый. Законодательно-нормативный, основой которого на федеральном уровне должны быть: закон о гарантиях равных прав и равных возможностей, концепция законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин, закон о социальных стандартах и нормативах, закон о федеральном бюджете и федеральные программы в нем, прогнозы, планы, программы правительства, гендерная стратегия и национальный план действий; то же – и на уровне регионального законодательства.

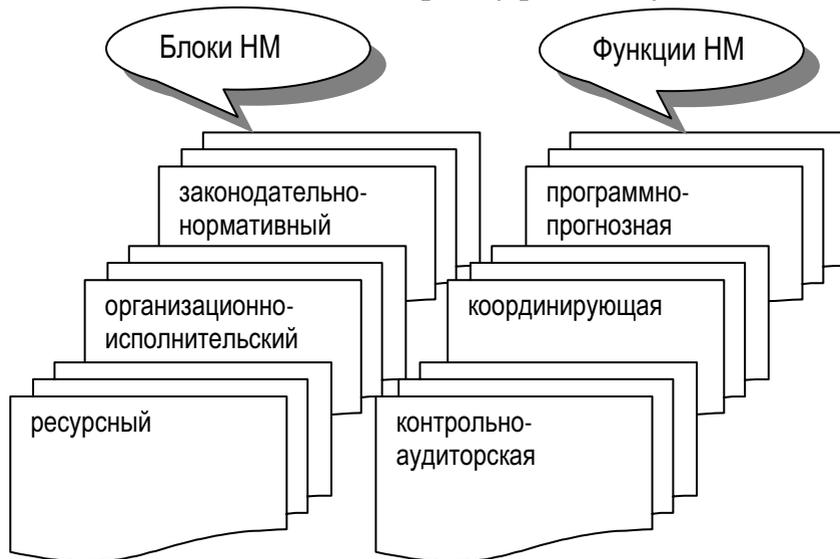
Второй. Организационно-исполнительский, основой которого должна быть Комиссия по равенству прав и возможностей мужчин и женщин (название условно) в Правительстве Российской Федерации, включающая представителей ответственных ведомств, служб и агентств (Минэкономразвития России, Минфина России, Минздравсоцразвития России, Минобрнауки России, МВД России, Минсельхоза России, Росстата, Росспорта, Пенсионного и других государственных социальных внебюджетных фондов), а также руководителей и специалистов некоммерческих женских организаций, профсоюзов, работодателей. Соответствующие структуры и должности по теме должны быть созданы в министерствах и ведомствах, прежде всего социального блока. В аппарате Уполномоченного по правам человека также было бы рационально выделить ответственного по правам женщин. В

произвольной форме создаются региональные механизмы гендерного регулирования с выходом на сотрудничество с федеральным уровнем.

Третий. Ресурсный (бюджет, государственные фонды социального страхования) и экспертно-аудиторский, в рамках которого должны действовать совместные государственно-общественные структуры с участием женских организаций при Правительстве Российской Федерации, в министерствах и ведомствах, при губернаторах, главах администрации регионов. Роль аудитора по проблемам равенства следовало бы поручить Счетной палате Российской Федерации. Она в своей деятельности по анализу бюджета и государственных социальных внебюджетных фондов выделяет социальный раздел и может рассмотреть отдельно позиции по женщинам и детям в сферах бюджетно-страхового регулирования оплаты труда, социальных пособий и компенсаций, финансирования социальных, гендерно чувствительных услуг – образование, охрана здоровья, социальное обслуживание.

Естественно, что система национального механизма предполагает использование соответствующим образом выстроенного гендерного бюджета.

Национальный механизм по улучшению положения женщин и гендерному равенству



25 тысяч рублей, что сегодня и делают в столичных коммерческих медорганизациях. И они обслуживают эти 1500 человек". Но как? Наконец, о какой экономии на медицине можно говорить, если на нее в России уходит 3,5% ВВП – ниже, чем минимум, рекомендуемый Всемирной организацией здравоохранения, – всего 3,5 процента вместо 5 процентов ВВП.

По оценкам специалистов, переход на врача общей практики целесообразен только в сельской местности. При намеченной реорганизации он должен стать основой сельского здравоохранения и возглавлять команду первичной медицинской помощи на селе. Его роль состоит в руководстве многопрофильной командой, которая должна включать в себя персонал фельдшерско-акушерских пунктов (ФАП), находящихся в зоне ответственности общей врачебной практики (фельдшеров, акушерок, медсестер), социальных работников. На такого врача также возлагается функция ведения мониторинга состояния здоровья населения на его участке и прохождения пациентом этапов медицинской помощи. Но огульно общий подход, по нашему мнению, здесь не место.

Тем более, что это мало что меняет в проблеме общего повышения заработной платы в медицине, поскольку коснется от 60 до 100 тыс. человек, тогда как медперсонал насчитывает сотни тысяч. То же и в другом национальном проекте "Образование", в котором прибавки ожидают только 1 млн. учителей – надбавка за классное руководство, в то время как работники образования составляют более 3 млн. человек, и заработная плата их не выдерживает критики.

Получается, что вместо существенного продвижения в общем вопросе о положении бюджетников, пропагандируется сугубо микровариант отдельного мероприятия на 25 млрд. руб., тогда как для чего-то значимого здесь надо затратить в 4–5 раз больше. По сути, национальный проект в этой части озвученного Президентом России приоритета – ликвидация чрезмерного отставания зарплаток в бюджетной сфере (образование, здравоохранение, социальное обеспечение и т.п.) и одновременно сокращение существенных различий в оплате женского труда в России, по которым она не вписывается в клуб развитых стран, явился всего лишь отвлекающим маневром вместо требуемого удвоения оплаты труда. Но получилось не без удачи для чинов-

Врач общей практики, или семейный врач – это врач, прошедший специальную многопрофильную подготовку по оказанию первичной медико-санитарной помощи в муниципальных амбулаторных и участковых больницах всем заболевшим членам семьи независимо от их пола и возраста, или врачи-терапевты участковые и врачи-педиатры участковые, прошедшие профессиональную переподготовку. На врача общей практики (семейного врача) возлагаются, в том числе профилактика, диагностика и лечение наиболее распространенных заболеваний детского возраста, наблюдение беременных и рожениц (при нормально протекающей беременности и послеродовом периоде), профилактика аборт, проведение противоэпидемических мероприятий, иммунопрофилактика и т.д. Такого врача практически нет, его обещают подготовить, но пока придет опыт...

Судя по практике перехода к системе врача общей практики в Латвии, он становится фондодержателем средств на оказание медицинской помощи пациенту в процессе лечения в целом – от первичного посещения до последующего лечения с курсом на выздоровление. У такого врача-фондодержателя вполне может сформироваться определенная осторожность в расходовании средств, за которые он отвечает. И тогда не исключено, что он просто не будет направлять больного к узким специалистам, что может вести к недолечиванию и хроническим формам заболеваний. Но зато финансовые показатели будут обеспечиваться. Обязательно произойдет сокращение численности докторов в гинекологии и педиатрии в больницах, если бюджет будет их хуже оплачивать, чем врачей общей практики или те же должности в поликлиниках.

Зачем это делается? Исключительно из соображений бюджетной экономии расходов на бесплатную медицину. Идея новой организации первичной медицины на базе врача общей практики должна помочь сократить или, по крайней мере, не увеличивать подобные суммы. Член международной ассоциации врачей общей практики, главный семейный врач Минздравсоцразвития России А.Г.Реза рассуждает на эту тему так: "Сейчас государство расходует примерно 600 рублей в год на амбулаторный прием пациента. Если считать, что на обслуживаемом участке 1500 человек, то это составляет 45 тысяч рублей в месяц. Поэтому можно заплатить двум врачам общей практики по

Гендерный бюджет как часть национального механизма гендерного равенства (основные понятия и элементы)

Структура темы

- **Определение, объект, участники.**
- **Цели, условия применения, методический инструментарий.**
- **Встроенность в общий бюджетный процесс, необходимость социальной классификации расходов бюджета, выделение сфер гендерной чувствительности.**

Важность темы гендерного бюджета подчеркнута в Пекинской Платформе действий (1995 г.): *"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 ним"*. Это положение требует включения гендерной составляющей в процесс принятия бюджетных решений на всех уровнях управления, что позволяет интегрировать новый механизм в процесс реализации социальной политики в целях повышения ее эффективности в защите прав женщин и мужчин в сферах, нуждающихся в улучшении.

В максимальном варианте тема *гендерного бюджета* включает как общественно организованное хозяйство, так и семейную (репродуктивную) экономику, базирующуюся в основном на женском труде. Безусловно, результаты неоплачиваемой деятельности домашних хозяйств, без которой невозможно поддержание человеческой жизни, воспроизводство рабочей силы для общественного и частного секторов, представляют национальное богатство. Но в современном рыночном хозяйстве она по многим соображениям (экономическим, политическим) не учитывается ни в национальном, ни и в семейном доходе, ибо экономические отношения внутри домохозяйств не опосредованы денежным кругооборотом стоимости – издержек и доходов.

Отсюда, зона использования данной технологии – государственные механизмы управления, в первую очередь – бюджет и фонды государственного социального страхования, а также государст-

венная поддержка третьего, некоммерческого сектора социальных услуг. Сюда же можно, в известной мере, отнести и социальную политику корпораций, когда она не ориентирована сугубо на получение и капитализацию прибыли. Уровни применения "гендерного бюджета" многообразны: от федерального до местных бюджетов, от общенациональных до муниципальных мероприятий, от макро (экономика в целом) до микрорешений (отдельное предприятие, группа конкретных бенефициариев) и т.п.

Включение в эту систему инструментария, идентифицируемого как гендерный бюджет, позволяет оценить, насколько реальная политика российского правительства (именно о ней свидетельствует распределение бюджетных ресурсов) соответствует публично провозглашенным цивилизационным и антидискриминационным обязательствам.

В связи с этим следует раскрыть методологические подходы к управленческой модели гендерного бюджета и проиллюстрировать их на российском материале, отражающем ход социальных реформ сегодня. Подобная модель должна включать: схему регулирования бюджетных ресурсов и анализ их распределения по полу; оценку социальных последствий проводимых мероприятий для населения в целом, и для женщин, в частности; предложения по оптимизации законодательства, включая его гендерную составляющую; программу совершенствования бюджетной политики и практики в системе обеспечения гендерного равенства; схему участия общественности (неправительственных женских организаций) в социальном оппонировании в поисках оптимального решения.

Главный методологический постулат – гендерный бюджет не есть строго формализованная в фиксированных показателях замкнутая система. Он представляет собой подвижную совокупность различных инструментов, механизмов, процессов и институтов, объединенных общей целью – сделать гендерный принцип одним из обязательных в национальном управлении.

В методологию системы включаются, помимо определения, также и области применения, характер структурирования, состав участников, порядок конкретных действий, экономические обоснования, правовое и организационное оформление и пр. Каждый

ности, продумать меры по поддержке рождаемости, без повышения которой не преодолеть демографическую яму в России. Очень сложная и комплексная проблема, не только в аспекте здоровья рожениц и детей. А по этому нынешний вариант проекта предусматривает только обследование новорожденных детей, вакцинацию детей против краснухи, гепатита В, полиомиелита. Это совсем немного, если исходить хотя бы из проблем детской и материнской смертности, по которой у нас не лучшие показатели.

Эта недостаточность почувствовалась уже в ходе обсуждения в Государственной Думе Российской Федерации, и было предусмотрено ввести родильный сертификат на сумму 7 тыс. руб., чтобы помочь учреждениям родовспоможения в улучшении обслуживания беременных женщин и рожениц. Но почему нельзя было попросту составить план их модернизации, учитывая серьезные недостатки в их работе, такой же, как по переоборудованию поликлиник? Скорее всего, он гораздо дороже, чем 10 млрд. руб., выделенных в 2006 году на родовой сертификат, но, наверное, и более основательно и вдохновляющее по продвижению.

Национальный проект "Здоровье и демография" следует, прежде всего, наполнить мерами системы поддержки рождаемости в социальных аспектах (условия занятости для женщин с детьми – формы социализации воспитания, детские учреждения, система повышения квалификации, рост доходов в бюджетной сфере, пособия, списание процентов по жилищной ипотеке при рождении ребенка, льготы и преимущества многодетным, приемным родителям и иная поддержка государства женщин с детьми. И поименовать его надо более вдохновляюще для всех "Вложения в общее будущее", ибо без здорового, способного к труду и воспроизводству населения – нет страны.

Еще один аспект, вызывающий замечание: реорганизация первичной медицинской помощи на базе приоритета врача общей практики, который должен заменить врачей, специализирующихся в разных областях медицины, значительное преимущество оплаты терапевта по сравнению со специалистами. Реорганизация в национальном проекте акцентируется, поскольку она уже вызвала общественный протест.

граждане больше всего отметили темы о детях (беспризорные, развитие физкультуры и спорта для подрастающего поколения), 29% населения готовы вкладывать в эти идеи свои деньги вместе с государством. Согласимся, что нынешние национальные проекты не отвечают перечисленным требованиям (стратегический характер вместо фрагментарности, масштабность, глобальность вместо узкой специализации, вовлеченность общества вместо бюрократической подготовки, совмещение личных и общественных задач и т.п.) и приведенным историческим примерам. Последние отражают комплекс культурных особенностей жизни народа.

Далее о приоритетах, предусмотренных национальными проектами. Трудно не согласиться с их актуальностью, набор социальных негативов слишком велик. Но если полагаться на Послание Президента Российской Федерации 2005 года, то там обозначен несколько иной набор приоритетов действий государства в социальной сфере. Это – демография (низкая рождаемость, высокая смертность, общая убыль населения), оплата труда в бюджетной сфере (ликвидация нищенского положения интеллигенции, от которой зависит развитие человеческого капитала страны), алкоголизм (противодействия ему, по мнению, Президента Российской Федерации, явно недостаточное). Безусловно, повышение качества первичной медико-санитарной помощи и профилактики очень актуально в решении перечисленных проблем, хотя здравоохранение в целом оценивает свой вклад в здоровье нации не выше трети, остальное – влияние других факторов. Но хотелось бы, чтобы эти меры рассматривались на фоне более глобальных и принципиальных целей, предположим, сокращения заболеваемости, смертности и увеличения рождаемости на фиксированную величину в целях преодоления демографического кризиса. К примеру, вернуться к уровню смертности 1990 года, к двухдетной семье, вот это был бы действительно национальный проект. Итак, на макроцели хорошо бы задействовать все национальные проекты. В противном случае то, что сейчас названо этим обязывающим именем, – все же есть вариант обычной инструментальной отраслевой программы.

Со своей стороны, мы бы считали, что самый главный проект – это будущее России – дети, подрастающее поколение. Поэтому целесообразно было бы расширить нынешний проект "Здоровье" до проекта "Здоровье и демография". В нем, в част-

их этих элементов достаточно сложен в использовании, является, по сути, неким комплексом, претендующим на углубленную разработку. Поэтому в нашем общем обзоре они описаны весьма схематично, с тем, чтобы дать некие представления на модельном уровне.

Цели и задачи. Вся работа по гендерному бюджету должна способствовать регулированию ресурсов государства, исходя из важнейшего вида социальных отношений – по признаку пола, между мужчинами и женщинами.

Включение гендерной компоненты в процессе бюджетирования должно способствовать решению наиболее актуальных социальных проблем, среди которых, несомненно, увеличение роли и вклада женщин в национальную экономику.

Основание для постановки такой цели в качестве реальной задачи – имеющиеся исследования зависимости национального, семейного и личного доходов от степени дискриминации женщин в сфере собственности, труда, образования, быта. Отсюда вполне возможно получение большего эффекта в экономике, в связи с перераспределением бюджетных средств на меры по усилению ролевого равенства и активизации гендерной компоненты. С другой стороны, правомерно думать о получении дополнительного эффекта от рационального, адресного расходования государственных ассигнований на социальную сферу, где женщины – и главный объект, и главный субъект. Здесь они – ведущие профессионалы, и знают все, как никто. Эта сторона гендерного бюджета почему-то не так часто акцентируется в международных документах, хотя является не менее значимым результатом предлагаемой к внедрению технологии, особенно у нас в России с ее социальными реформами, предполагающими смену привычных формул распределительных отношений. Но, к сожалению, нынешние поиски повышения экономической и социальной эффективности национального развития происходят на базе гендерной нейтральности бюджета при реально существующей гендерной асимметрии. Это оставляет невостребованными резервы, обусловленные спецификой поведения и потребностей по полам.

Преодолеть нынешнюю социополовую невосприимчивость государственных финансов позволяет актуализация учета в их формате **сфер женских интересов** – занятость, предпринимательство, профессиональная карьера, доходы, промышленная

политика, образование, здоровье, дети и родительство, пенсионное обеспечение и социальное обслуживание пожилых и инвалидов, социальная помощь бедным, домашнее хозяйство, организованный бытовой сервис, защита прав потребителей, менеджмент (государственный и хозяйственный) и т.п.

Совершенно сознательно приведенный перечень приоритетов для разработки гендерного бюджета начат с занятости, поскольку наличие рабочего места или собственного дела, позволяющих получать самостоятельный доход, давно осознано обществом и самими женщинами как основа реального равноправия. Вместе с тем, необходимо подчеркнуть и усвоить, что **модели гендерного бюджетирования включают только то, что финансируется государством**, и они не могут находиться впрямую в коммерчески организованном секторе. К примеру, при всей важности анализа проблемы равной оплаты за равный труд по всем отраслям экономики, гендерный бюджет интересуется вопросом о ситуации с так называемыми бюджетниками – работниками учреждений образования и здравоохранения, финансируемых из бюджета, а также госслужащими.

Вместе с тем, рационально учесть **некоторые условия и ограничения** предлагаемого бюджетного механизма. Гендерные бюджеты не являются отдельными бюджетами для мужчин и женщин. Они в основе своей не столько предполагают конечное увеличение суммы бюджетных средств, сколько их более целевое использование. Ориентация на сугубо дополнительные расходы в текущем периоде, повышающие бюджетные расходы, практически бессмысленна.

Однако вполне разумно представить обоснованную критику общих макропоказателей бюджета, особенно на среднесрочную и тем более отдаленную перспективу, с позиций оптимизации женского ресурса в сфере государственных доходов и учета женского взгляда на рационализацию в сфере социальных расходов, тем более что начался процесс перехода к составлению среднесрочного бюджета. Что же касается решающих условий внедрения рекомендуемой системы, то среди них следует непременно упомянуть:

а) гендерную осведомленность участников бюджетного процесса;

последние-то успешно справляются с подобными прогнозами. Он тем больше, чем менее популяризируется цифра затрат на проект.

Рискнем в этом отношении в качестве одной из рекомендуемых методологий для начала предложить расчеты снижения издержек национального дохода и бюджета в связи с решением проблем, которые ведут к этим издержкам. К примеру, если есть данные о снижении нетрудоспособности, то можно выйти на экономию оплаты страховых пособий, на экономию расходов на услуги медицинских учреждений на лечение больных (гепатитом, ВИЧ), в связи с улучшением диагностики с ранним выявлением заболеваемости, с увеличением профилактического направления здравоохранения, что и должно произойти в результате реализации мероприятий проекта "Здоровье". Далее суммировать частные эффекты в общий индикатор для экономики. Такой подход продвинул бы программно-целевое управление в России, масштабность усилил потребность в развитии научных исследований, в переходе от натуральных показателей к их стоимостным измерителям в статистике социальной сферы

И хотя глобально можно, безусловно, приветствовать некоторый поворот верховной власти к социальным проблемам населения в любом формате с возникновением дополнительного канала вложений в социальные решения, однако, учитывая не всегда позитивный предыдущий опыт трансформаций в социальной сфере (вспомним хотя бы пресловутый 122–ФЗ), стоит провести экспертизу (и не одну) намеченных мер. Тем более, что власти таким широким анонсированием национальных проектов приглашают, по сути, к участию в их обсуждении. Задача – разобраться в последствиях решений, принятых чисто бюрократическим способом, без научных обоснований, экспериментальной примерки на практике и т.п. Чтобы опять не получилось по популярной поговорке: "Хотелось бы лучше, получилось как всегда".

Прежде всего, категория национального проекта предъявляет высокие требования к своему имиджу. Это должно быть частью национальной стратегии, национального выбора, подобно национальному проекту культурной революции в СССР, массового жилищного строительства пятиэтажек. Должно быть учтено мнение населения, и в обследовании ВЦИОМ опрошенные

А что социальный эффект? Он как-то остался не выявленным. Под социальным эффектом мы понимаем то, что произойдет с качеством жизни населения: увеличится ли продолжительность жизни, рождаемость, благосостояние, человеческий капитал; укрепится ли здоровье нации и снизится общий уровень заболеваемости и смертности; будет ли за счет принятых мер достигнуто продвижение, и в какой степени в ликвидации макро (в масштабах страны) особо значимых диспропорций (бедность, негативное материальное положение интеллигенции, дискриминация женщин в оплате труда, как Россия продвинется в решении жилищного вопроса, в подъеме сельского хозяйства и т.п.). Не менее важно определиться с социальным продвижением в формате признанных международных требований – решение проблемы бедности, равенства женщин и мужчин, снижения младенческой смертности и остальных задач целей Тысячелетия ООН. Подобные оценки влияния национальных проектов, к сожалению, отсутствуют в чрезвычайно подробно разработанных в остальных материалах. Можем только с общих позиций отметить, что они имеют в виду сохранение бесплатности в медицине (бедность), выбор сфер для вложений (здравоохранение, образование) особо важных для гендерного равенства, и находятся в векторе конституционных прав человека (право на охрану здоровья, образование, жилье). Но четких политически значимых заявлений на этот счет в весьма обильной информации по проектам нет.

Но что с экономическим эффектом намеченных мероприятий? Для его определения есть часть данных (количество прививок, машины для скорой помощи, уменьшение ожидания диагностических исследований, снижение нетрудоспособности, число учебных центров в учебных частях, число семей, обеспеченных жильем на селе и пр.). Но все же это не оценка экономической эффективности достижений национального проекта, нет комплексных показателей, хотя возможности сделать такой шаг у разработчиков, несомненно, были. Нет, наконец, измерения влияния всех вложенных средств и полученных социальных результатов на главное – наше экономическое продвижение. Мы постоянно слышим о том, что наши кадры высших управленцев столь квалифицированы и ответственны, что им негоже получать оклады ниже управленцев крупнейших коммерческих фирм, но

б) признание значимости гендерного подхода в управлении на всех уровнях – национальном (в России – федеральном) и местном;

в) включение, наконец, в бюджетный процесс дифференцированных по полу и возрасту социальных стандартов и финансовых нормативов услуг (как предполагается ныне – минимальных);

г) максимальное развитие статистической информации в виде гендерно чувствительных индикаторов.

Практика применения рекомендуемой методологии базируется на **специфике структуризации бюджетных статей по гендерному признаку**. В теории гендерного бюджета приводятся три категории бюджетных расходов по гендерному признаку.

Категория А. Расходы, нацеленные на конкретные группы женщин и мужчин (призыв в армию, оплата отпуска по беременности и родам и т.п.), а также (это наш вклад в теорию вопроса) прямые вложения бюджета в поддержку женских организаций и их социальных инициатив.

Категория Б. Расходы, связанные с предоставлением равных возможностей в общественном секторе (программы занятости для безработных женщин, льготы для повышающих свою квалификацию женщин с маленькими детьми, обучающие менеджменту программы для женщин-предпринимательниц, развитие дешевых дошкольных учреждений и других форм содействия семье в воспитании детей, налоговые льготы предприятиям сферы быта, облегчающим домашний труд и т.п.).

Категория В. Гендерно нейтральные бюджетные направления, имеющие фактически различные социальные последствия для женщин и мужчин (ассигнования на текущие государственные функции и инвестиции, регулирование оплаты труда в госсекторе, государственное социальное обеспечение и страхование, пенсии и пособия, государственные минимальные социальные стандарты на услуги, ассигнования на образование и здравоохранение, льготы, компенсации и т.п.).

Подавляющее значение, на девять десятых и более, в системе гендерного бюджета имеет третья категория расходов, косвенно влияющих на гендерные пропорции и диспропорции через различную реакцию населения по группам женщин и мужчин.

Приведенное гендерно ориентированное категорирование государственных **расходов** можно встретить в большинстве материалов ООН, ЮНИФЕМ, ЕС и их экспертов. Меньше внимания уделяется гендерному конструированию сферы бюджетных **доходов**, которое остается, как правило, недостаточно раскрытым. Однако можно предложить методы, имеющие право на жизнь и в этом разделе бюджета.

К сожалению, о еще одном, основополагающем, критерии бюджета – **дефиците (профиците)** мы вынуждены лишь упомянуть как о факторе, несомненно, значимом в социальных событиях, неравнозначных для мужчин и женщин, но это – отдельная тема. В общей форме скажем, что экономический подъем, бюджетный профицит увеличивает благоприятные шансы для женщин, и, наоборот, при кризисе и стагнации, дефиците их первых увольняют, первых не берут на работу, на первых экономят на заработной плате и т.п., они первые страдают от минимизации социальных бенефиций. Однако в нашей бюджетной системе с ее Стабилизационным фондом, приматом выплаты внешних долгов, надо говорить не столько об общем финансовом благополучии, сколько о реальном уровне финансирования обязательств именно перед населением. Судя по новации Минфина России о переходе к составлению так называемого "не нефтяного" бюджета, без нынешних сверхдоходов от нефти и газа, способны усилить и без того остаточный подход к социальным улучшениям.

В принципе, при оптимальном состоянии экономики, чем больше доля ВВП аккумулируется бюджетом и сопровождающимися его социальными фондами, тем прочнее экономическая основа гендерного равенства для женщин с их двумя общественными функциями – профессиональной и материнской. Бюджет, как известно, несет в себе расходы на цели социализации жизни (государственные услуги и выплаты), на фоне которой иначе смотрятся вопросы справедливой дифференциации благосостояния по признаку пола.

Методический инструментарий гендерного бюджета включает методы стратегического и текущего планирования в системе государственного, экономического и социального управления. В их числе: *аналитический* (с использованием статистической и иной информации), *экспертный* (оценки специалистов-экспертов), *балансовый* (бюджет есть баланс доходов и расхо-

Перечень национальных проектов на 2006 г.

Название национального проекта	Краткое содержание	Средства на 2006 г, млрд. руб.	Федеральные органы, ответственные за реализацию
Здоровье	Улучшение первичной медицинской помощи, профилактической работы, обеспечения высокотехнологической медицинской помощью, рост технической оснащенности доплаты медперсоналу в первичном звене	88,40	Минздравсоцразвития, Минфин, МЭРТ, Минобрнауки, Мининформсвязь
Образование	Модернизация образования, общего и профессионального на базе новых технологий, конкурсы лучших учителей, доплаты классным руководителям	25,28	Минобрнауки, Минфин, МЭРТ, Минобороны, Мининформсвязь
Доступность жилья	Субсидирование молодых семей, молодых специалистов на селе, доступная ипотека увеличение жилищного строительства	35,40	Минстрой, МЭРТ, Минфин, Минрегион, Агентство по ипотечному развитию
Развитие АПК	Поддержка мясного животноводства, малых форм хозяйствования (субсидирование кредитов, лизинг, обслуживающая инфраструктура)	16,20	Минсельхоз, Минфин, МЭРТ
Итого		165,28	

Источник: Сайт Совета при Президенте России по реализации приоритетных национальных проектов – <http://www.rost.ru/> (март 2006)

целевых программах. Это призвано усилить адресность и подконтрольность.

Несомненная новость данной управленческо-финансовой формы – информационное обеспечение. Проектная информация уже на первой стадии прозрачна, все интересующиеся специалисты и граждане могут отследить ее в Интернете. Можно считать, что национальные проекты больше соответствуют идеи программно-целевого управления и составления бюджета и задаче оценки деятельности министерств и ведомств.

Отсюда, даже не зная будущих итогов работы, можно смело сказать, что один из них – серьезный пропагандистский эффект – уже достигнут. Будем рассматривать его положительно – как форму привлечения внимания населения к намерениям власти, предложение участвовать в отслеживании того, что так широко популяризируется. Таким образом, дается шанс партиям, общественным организациям (Палатам, Ассамблеям, Форумам, различным НКО и профессиональным сообществам), высказаться, представить собственные оценки и видение и любым другим способом внести свою лепту в происходящее. Этим, пожалуй, национальные проекты и отличаются от прежних программ в федеральном бюджете: те составлялись сугубо аппаратно, а новая манера более публична, поскольку национальные проекты могут быть хорошо известны любому заинтересованному лицу в деталях. Населению сообщается не только общая цель, но и конкретный перечень проводимых в году мер, средства на них, ответственные за реализацию федеральные ведомства, наконец, результат, который должен быть получен.

Полагаем, что большинство населения уже знает о появлении проектов, об их основных событиях – введение надбавок врачам и медсестрам поликлиник в городе и фельдшерско-акушерским пунктам (ФАП) на селе; поставка медицинского оборудования для диагностики и машин для скорой помощи; об улучшении жилищной ситуации для молодых семей на основе льготной ипотеки; о завозе продуктивного мясного скота для сельского хозяйства из-за границы и пр. Отсюда – пропагандистский эффект на лицо. И он тем больше, чем меньше популяризируется сумма затрат на четыре проекта. Они составляют примерно 165 млрд. руб. на 2006 г. или порядка 6% от общей суммы социальных расходов консолидированного (центр плюс регионы) бюджета этого года.

дов), *нормативный* (нормативны и стандарты – база бюджета), *программно-целевой* (основные направления политики правительства сопровождаются разработкой плана действий, программ и прогнозов), *сравнительный* (категория гендера изначально предполагает сравнение по признаку пола), *эвристический* (проведение социологических обследований), *модельно-экспериментальный* (пилотное апробирование отдельных мер и конструкций), *эконометрический* (математические расчеты и обоснования) и т.д.

Как видим, примерно так же выглядит в общих чертах традиционный бюджетный инструментарий. Но все же гендерный бюджет – новая общественно управленческая технология, в нее необходимо включить ряд специфических методологических аспектов:

- новую, сформировать социальную бюджетную классификацию расходов, позволяющую выделить поступления в пользу основных групп населения и дифференцированные половозрастные финансовые нормативы;
- широкое участие общественности в процессе разработки, принятия и реализации федерального и местного законов о государственном бюджете и бюджетах государственных социальных внебюджетных фондов (общественные слушания, лоббирование, взаимодействие с властью в форме государственного социального заказа, договорно-партнерские соглашения и т.д.);
- осуществление просветительско-образовательного комплекса, обучающего и разъясняющего, по гендерной проблематике в целом, как для работников и специалистов органов государственной власти, так и для преподавателей, студентов, научных работников, общественных деятелей, активистов, заинтересованного населения.

Кто является **участником** продвижения в жизнь технологии гендерного бюджета? Стимулирующую роль в его продвижении играет национальная потребность в решении социальных проблем и международные инициативы на базе признания значимости гендерной парадигмы развития общества. В связи с этим, начать мероприятия по гендерному бюджету может либо парламент, либо правительство, либо женские НПО,

либо любая их совместная структура. Но участие двух сторон – власти и общественности, для которых идея гендерного бюджета выступает одной из вех перехода к гражданскому обществу – здесь, видимо, обязательно.

Не существует единого способа **организации** мероприятий, связанных с гендерным бюджетом. Но все же больший успех ожидается там, где существует осведомленность и доступность информации о конституционных правах и гарантиях населению, содержании социальной политики, институтах, за нее ответственных (парламент, правительство, суд, министерства, администрация территорий), и, конечно, гендерная образованность и практика гендерно ориентированного управления.

Наиболее эффективным вариантом работы, имея в виду заинтересованный состав ее участников (законодательные органы, исполнительные органы, женские НПО, профсоюзы, другие общественные организации), естественно, считается тот случай, при котором достигается взаимодействие всех заинтересованных сторон – власти и гражданского общества.

Грандиозность предлагаемой конструкции очевидна. Следовательно, нужен **план мероприятий, этапов, шагов** с использованием вначале ограниченного числа инструментов в ограниченном числе секторов с перспективой последующего расширения. Его следовало бы зафиксировать в форме Национального плана действий по улучшению положения женщин и усилению гендерного равенства. Подобный документ был принят Правительством Российской Федерации на 2000–2005 гг. и, исходя из системы среднесрочного планирования социально-экономической политики в России, должен быть принят на 2008–2010(2015?) гг.

ЗАДАЧИ ГЕНДЕРНОГО БЮДЖЕТА

- ◆ **Увеличение доступа женщин к государственным ресурсам.**
- ◆ **Активизация гражданского общества, женских неправительственных организаций.**
- ◆ **Повышение эффективности государственного бюджета.**

с населением, особенно в сферах, за которые власть отвечает, исходя из конституционных гарантий: охрана здоровья, доступность образования, право на жилье. Таковы и избранные государством социальные приоритеты в национальных проектах, о которых было объявлено в мае 2005 года.

Но что это за вновь объявленная форма управления – национальный проект? Чем она отличается от используемой ранее формы федеральных программ? Внешне они близки – и программа и проект определяют систему централизованных государственных мер, подлежащих осуществлению, их стоимость, сроки, ответственных. Однако федеральная целевая программа, включенная в бюджет, имеет четкое правовое обеспечение – закон о бюджете, принятый в текущем финансовом году Федеральным Собранием Российской Федерации, законодательные же основы национальных проектов – не ясны. С какой стати бюджет на них выделяет деньги, разве что под реплику министра финансов, что проекты были ранее, до того, как объявлено публике, учтены при подготовке бюджета на 2006 год.

В поисках других отличий, чтобы было понятно, почему нужно было возникнуть этой новой форме социального планирования, предположим, что национальный проект имеет в виду придать мероприятиям большой общественный резонанс, отметить некий социальный поворот в политическом курсе. Назначен особый вице-премьер в Правительстве Российской Федерации (Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Медведев Д.А.), проводится масса обсуждений с депутатами, происходит постоянное, публичное отслеживание событий и пр. Впервые план сформирован не только как прогноз по мерам, но и бюджет по затратам на два года (в оформлении появился даже термин "план-бюджет"): сколько денег стоит каждое мероприятие. Тогда как ранее национальные планы нередко не содержали полной расшифровки данных до включения их в закон о федеральном бюджете (в виде затрат по программам в годовых бюджетах). Тем самым, уже в начале реализации обеспечена связь целей и средств (к примеру, Национальный план по улучшению положения детей в Российской Федерации, где меры есть, но они не обчислены и др.). Особо обозначены в национальных проектах конкретные искомые результаты в количественном измерении, что не было ранее в явном виде в

Аналитический практикум

Национальные проекты, их роль в решении социальных и гендерных проблем России

Структура темы

- Содержание четырех президентских национальных проектов, включенных в бюджет 2006 года.
- Оценка социального и экономического эффекта проектов.
- Недоучет гендерно чувствительной проблематики в национальных проектах.
- Пути совершенствования национальных проектов с учетом национального приоритета – увеличение мер в пользу повышения рождаемости и улучшения воспитания детей.

Как известно, в 2005 г. принято их четыре: "Здоровье", "Образование", "Доступное и комфортное жилье – гражданам России", "Развитие агропромышленного комплекса". Такой набор имеет в виду анонсировать признаваемые властью приоритеты развития России в ближайшие три года 2006–2008 гг. Проекты, видимо, явились актом признания актуальности мер по улучшению социального положения граждан. Это, естественно, национальный доход (ВВП) вырос с 11 трлн. руб. до 21 трлн. руб. в 2005 г. и 24 трлн. руб., намеченных на 2006 г. И никогда еще не было столь больших доходов бюджета и уровня его профицитности. Только в 2005 году профицит составил на 1 сентября 1,3 трлн. рублей, тогда как расходы федерального бюджета – всего 3,5 млрд. рублей, что к ним более трети. Такими сверхдоходами государству грешно не поделиться

Начиная с бюджета 2007 г. будут предусматриваться средства на реализацию президентской программы по стимулированию рождаемости (повышение пособий на детей, введение новой формы поощрения для женщин матерей – материнский капитал, поддержка детского дошкольного воспитания). Это полностью соответствует предложениям проекта "Гендерные бюджеты в России"

Этапы (шаги) продвижения к гендерному бюджету

Структура темы

- Предварительный этап освоения основ бюджетного процесса.
- Целеполагание, определение задач.
- Анализ и экспертиза информационной базы, обоснование предложений и программ.

Предполагается пять этапов включения гендерного бюджета в управленческую практику.

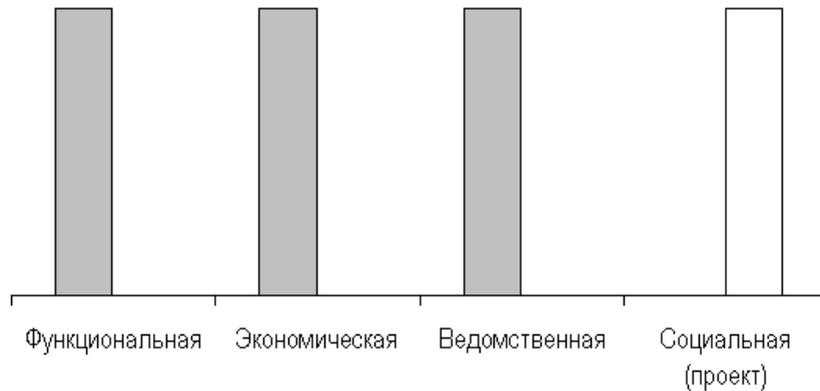
Первый этап. Освоение правовых, экономических и организационных основ бюджетной системы Российской Федерации, общих принципов функционирования бюджета. Это – базовая стадия, без ее усвоения бессмысленно двигаться далее. Дело объясняется просто: конструируемая модель гендерного бюджета представляет собой специализированную, целевую подсистему в общей системе расходов государства, и, если не знаешь общего, вряд ли что-либо получится с частным. Отсюда, настоятельно рекомендуется на начальном этапе тщательно изучить Бюджетный кодекс Российской Федерации, регулирующий бюджетное устройство, ежегодные законы о федеральном бюджете. Надо знать законодательство о сопровождающих мероприятиях по доходам, налогам, обязательствах государства.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, в настоящее время используется три специализированные подсистемы (классификации) расходов бюджета – *функциональная* (управление, оборона, безопасность, экономика, социальная сфера, долги, трансферты бюджетам другого уровня), *ведомственная* (по министерствам, службам и агентствам) и *экономическая* (по видам сметных затрат – заработная плата, материальные затраты, накладные расходы и пр.) Эти классификации (группировки) представляют собой соответствующую отраслевую, ведомственную и категориальную роспись расходов. Особый подраздел бюджета представляют бюджеты государственных фондов социального страхования, образующие, по сути,

"второй социальный бюджет", без которого нельзя подсчитать общую сумму затрат на нужды населения.

Разработка гендерного бюджета означает необходимость, как указано выше, иметь еще одну, новую по отношению к действующим, социальную классификацию позиций бюджета, структурированную по группам населения (по полу, возрасту, социальному статусу, месту проживания, семейному положению и числу детей, занятости, уровню и видам доходов, доступу к социальным услугам).

Классификации расходов бюджета России



Второй этап. Формулировка задачи. В самом общем виде она, как представляется, вытекает из определения социальных (гендерных) последствий проводимых мероприятий бюджетной политики государства с учетом распределения ресурсов по признаку пола. В настоящий момент идет множество реформ: административная, социальная, межбюджетных отношений, налоговая, земельная, военная, образовательная, здравоохранения, жилищная, страховая, пенсионная, социальной помощи. Требуется просмотреть их социальные (гендерные) последствия, выяснить, кто из населения заплатит за преобразования наибольшую цену (сеем утверждать, что в современных условиях среди пострадавших окажутся женщины с детьми из семей бюджетников – медиков, учителей, музейных работников и др.). К тому же,

отраслей легкой и пищевой промышленности, сельского хозяйства, в том числе его микроформ, максимизация стимулирования малого бизнеса, в том числе женского семейного, ремесленного и т.п.). Нужны только понимание значимости решения социальных проблем для развития страны и, конечно, разумная политическая воля власти в сотрудничестве с гражданским обществом, профессионалами и наукой.

них и не допустить повышения рыночных цен. Может осуществляться государством в целях стабилизации рынка и цен.

смерти и травмы, происшествия на дорогах, преступность и расходы на пенитенциарную систему – примерно 3,5% ВВП Российской Федерации). Серьезная профилактика и реабилитация – серьезный национальный интерес – в части продолжительности жизни, здоровья нации, укрепления семьи, молодежной политики, спасения российского трудового потенциала.

Деньги на меры по социальной политике есть и будут

Это продемонстрировало исполнение бюджета 2005 г., когда по федеральному закону (84–ФЗ от 5 июля 2005 г. об изменении параметров бюджета) было распределено 348,3 млрд. рублей, из них по нашим подсчетам 266 млрд. рублей, или 65% – на социальные цели. В обосновании распределяемой суммы было увеличение налоговых и неналоговых доходов и безвозмездных поступлений, изменение параметров макроэкономических показателей, принятых при расчетах бюджета.

Полагаем, что подобные же перспективы будут и в 2006 г. Цены на нефть, на марку Юралс, уже в сентябре 2005 г., по информации нефтяных аналитиков, приближались к 60 долл. за баррель, однако проект федерального бюджета посчитан, по заявлению Министра финансов Российской Федерации, из 40 долл., а в Стабилизационный фонд отчисления идут только до 27 долл. Если скромно прибавить к расчетной цене нашего нефтяного экспорта (200 млн. тонн, а там еще и газ, металл, лес и пр.) хотя бы по 5–6 долларов за баррель из разницы в ценах в 20 долларов, то бюджет может получить порядка 200 млрд. рублей дополнительных средств на реализацию наших предложений по расширению социальных мер во второй половине 2006 года. При этом можно не опасаться всплеска инфляции, которая, как известно, в России меньше всего зависит от внутренних факторов социальной политики, особенно в части улучшения положения работающего населения.

Надо уметь управлять (создание конкурентной среды, антимонопольные меры, регулирование посреднической лестницы, прозрачность ценообразования, налоговое и прочее влияние государства на цены, потребительские интервенции⁶, поддержка

⁶ *Потребительские интервенции* – массовая продажа определенного вида потребительских товаров с целью сбить ажиотажный спрос на

хорошо бы с самого начала понять, собирается ли государство участвовать в смягчении ожидаемых сложностей, в каком виде и насколько эффективно.

Необходимо уяснить политику государства по этим вопросам. О них, так или иначе, говорят ежегодные послания Президента Российской Федерации, ежегодные законы о бюджете, сопряженные с бюджетом законы (по налогам, страховым тарифам, минимальной заработной плате, повышению оплаты госслужащих, военных, медиков, учителей и других бюджетников, различные планы действий Правительства Российской Федерации, Трехстороннее соглашение правительства, работодателей и профсоюзов и т.п.). Среди документов должны, видимо, появиться и Национальный план действий по улучшению положения женщин, и Гендерная стратегия, и т.п.

Стратегический центр этого комплекса на сегодня – Основные направления социально-экономического развития Российской Федерации до 2010 г. ("Программа Грефа"), среднесрочная программа социально-экономического развития на 2006–2008 гг. (далее по мультиэффекту – среднесрочная на 2008–2009 гг.). Стоит тщательно их изучить, определить особо чувствительные к ситуации зоны с правами, гарантиями и условиями жизни женщин, а в ряде аспектов – и мужчин.

На уровне регионов данный этап работы связан с анализом общих социальных (гендерных) проблем в сочетании со специфическими для данной территории законами и практикой. Особого внимания заслуживает в этом отношении изучение позиций местной законодательной и исполнительной власти, локальных программ, действующих и разрабатываемых, предвыборных обещаний кандидатов, реальная деятельность депутатов и пр.

Третий этап. Сбор информации. В составе необходимой правовой информации назовем в первую очередь Бюджетный, Налоговый, Трудовой кодексы, законодательство о социальных правах и гарантиях населению (прежде всего 122–ФЗ о передаче социальных прав и гарантий на уровень регионов и местного самоуправления, закон 131–ФЗ о местном самоуправлении), законы в области экономического управления, могущие повлиять на уровень жизни, международное законодательство (конвенции ООН, МОТ, Европейская социальная хартия, документы Совета

Европы и т.п.), доклады ООН, МОТ, ЕС, Совета министров Северных стран, зарубежные материалы по гендерным проблемам и пр. Еще один информационный блок – доклады и отчеты Правительства Российской Федерации в международные организации. Наконец, нужно располагать самими проектами бюджетов (федерального и региональных), отчетами об их исполнении, анализами Счетной палаты Российской Федерации, информацией о прохождении и принятии бюджета, включая позицию по нему партий и фракций по актуальным проблемам.

Полезно постоянное аккумулирование и отслеживание статистической и социологической информации в гендерно чувствительных областях, материалов парламентских слушаний, научно-практических конференций, обсуждений, литературных источников. Сложность заключается в недостаточности объемов нужной информации, трудностях ее получения. Недостаточная степень доступности информации, к сожалению, – наше реальное настоящее, хотя в Бюджетном кодексе Российской Федерации существует соответствующая статья о прозрачности бюджета для общественности.

Одну из предполагаемых акций на пути продвижения к информационной доступности хотелось бы предложить в форме создания специального раздела с гендерной тематикой в крупных публичных библиотеках, на официальных и общественных Интернет-сайтах. Стоит подумать, как активизировать имеющуюся женскую информационную сеть (к примеру, портал "Женщина и общество" <http://www.owl.ru>, где проект "Гендерные бюджеты в России" размещает свои аналитические материалы по бюджету), заинтересовать СМИ в расширении публикаций в формате темы.. Информация, в значительной мере, – ключ и залог успеха социально ориентированных действий заинтересованных организаций и лиц.

Четвертый этап. Гендерная экспертиза. Изучив законодательство, определив задачу и связанные с нею зоны проблем, приступим к социальной экспертизе соответствия политики равных прав и равных возможностей ее финансово-ресурсному обеспечению, об этом подробнее – в следующем разделе настоящего издания. Но при всех вариантах целевое поле,

ничения оплаты за дошкольные учреждения, которая может привести к их банкротству, продаже зданий, обострению дошкольного кризиса (к примеру, в Омске перепрофилировали здания УДО⁵ на 5 тыс. мест, а сейчас очередь – 15 тыс. детей, мамы записываются в нее, будучи беременными, и так повсеместно), безработице женщин, вынужденных остаться дома (либо из-за отсутствия мест, либо из-за высокой платы) и увеличению выплат по безработице, бедности, жилищных субсидий. Все это усугубляется дефицитностью местных бюджетов, на балансе которых находятся УДО. Следовательно, в целях снижения перечисленных негативов **рационально выделить в федеральном бюджете специальные субвенции регионам на поддержку УДО для детей из семей с низким доходом, матерей-одиночек и пр.** В результате мы получим комплекс финансирования образования на всех ступенях, включая и дошкольное.

В свою очередь женщины, могли бы положительно ответить на внимание государства. К примеру, увеличить свой вклад в рост экономики и поступления в бюджет, если бы в нем появилась **статья "Поддержка женских общественных инициатив"**, а в средствах на поддержку **малого предпринимательства – квота для женщин-предпринимательниц.**

Мужчины в кризисной ситуации, сверхсмертность. В этом аспекте существенен вопрос об алкоголизме и наркомании, необходимости создания комплексной государственно-общественной системы реабилитации и профилактики. По наркомании в бюджете 2006 г. скромная программа есть, а по алкоголизму отсутствует, несмотря на четкие высказывания Президента Российской Федерации по этому поводу. Необходимо такую программу включить, хотя бы при разработке в будущем году Концепции. Вложения в реабилитацию алко- и наркозависимых, как показывают наши исследования, не только социально необходимы, но и экономически эффективны. Они позволяют получить на каждый рубль вложений 18 рублей снижения потерь ВВП (низкая производительность, прогулы, болезни, сверхсмертность, дети-сироты, 80% их из семей алкоголиков, безнадзорные и инвалиды, пьяные

⁵ УДО – учреждения дошкольного образования (ранее ДДУ - детские дошкольные учреждения).

Направления расходов	2005 г.	2006 г.
Дотации на детский отдых, оздоровительные лагеря за счет соцстраха за счет бюджета	12,6 1,3	13,4 1,3
Санаторно-курортное обслуживание женщин по социальному пакету и по соцстраху	3,5	3,3
Пенсии по старости, инвалидности, за потерю кормильца (по доле женщин)	645	790
Единовременная денежная выплата льготникам-женщинам	95	117
Дети-инвалиды, пенсии	14,1	15,2
Единовременные денежные выплаты семьям с детьми-инвалидами в связи с монетизацией льгот	4,0	4,3
Оплата междугороднего и городского проезда федеральным льготникам-женщинам	7	6
Увеличение льгот на детей по подоходному налогу	5,2	–
ФЦП "Дети России"	2,0	2,0
ФЦП "Субсидирование молодых семей при приобретении жилья"	0,55	5,0
Итого по перечисленным позициям	1019,4	1235,04
Справочно: доходы федерального бюджета и страховые взносы	4006	5181
процент гендерно чувствительных расходов	25	24

Вообще, положение женщин-матерей, детей в системе децентрализации ответственности и регионализации управления, введенных 122–ФЗ, требует повышенного внимания центра, соответствующих структур Государственной Думы Российской Федерации с позиции соблюдения прав этих категорий населения. По имеющейся информации, в некоторых регионах забыли удвоение пособий на детей для одиноких матерей, детские завтраки, детей, родители которых не имеют постоянной прописки в данном городе, и многое другое.

Из наиболее актуального и требующего решения обращаем внимание на новую для 2006 г. проблему – отмена 122–ФЗ огра-

предмет экспертизы, с выделения которого все наши действия начинаются, – это социальные расходы бюджета.

Пятый этап. Формулировка предложений, обоснование программ. После проведения экспертизы бюджета и нормативных актов, его сопровождающих, наступает стадия формулирования предложений по изменениям с содержательным и количественным обоснованием.

Чем можно воспользоваться в этой части работы? В первую очередь – сравнениями с требованиями международного права, национальной и мировой практикой, историческими примерами, аналогиями, результатами исследований по актуальным социальным проблемам (равенства прав и возможностей мужчин и женщин; улучшение положения "догоняющего пола" – женщин на фоне имеющихся специфических проблемных областей: дискриминации по заработной плате и в пенсионном обеспечении; в реально проводимой в настоящее время промышленной политике; отставании обрабатывающих отраслей с применением женского труда; слабого развития малого предпринимательства, недостаточно вовлекающего женщин; неосуществленной модернизации образования как средства повышения конкурентоспособности женщин на рынке рабочих мест; несовершенства здравоохранения в области охраны материнства и детства; недостаточного социального обслуживания; мизерность детских пособий; малочисленность дошкольных учреждений и т.п.).

Эти традиционные зоны социо-половых интересов, сформулированных историей, периодически дополняются трансформациями на день текущий. К примеру, социальная реформа в России (передача социального управления на региональный и местный уровень, монетизация льгот) имеет массу гендерных аспектов, и надо увидеть, улучшает или ухудшает она положение женщин, детей и как здесь действует конструкция бюджета. Идут пенсионная и страховая реформы. Женщины среди малообеспеченных пенсионеров составляют большинство. Позволяют ли темпы роста пенсий в бюджете снижать феминизацию бедности? Проводится военная реформа, в ней масса гендерных аспектов: что будет с военнослужащими – мужчинами и женщинами, какова судьба семей военнослужащих, жен офицеров, или беременных женщин и женщин, находящихся в отпуске по уходу за

ребенком, при отмене отсрочек от службы в армии для их мужей? Гендерные аспекты земельной реформы нигде практически не звучат, а зря, – похоже, и здесь изменения в собственности, как и ранее приватизация предприятий и первоначальное накопление национального капитала, происходит с ущемлением прав женщин. Поэтому, наряду с традиционными предложениями по "вечным" дискриминационным проблемам, нужны и предложения "на тему дня" в ранее недостаточно гендерно исследуемых областях.

Эти предложения в системе гендерного бюджета будут убедительнее, если их подкрепить **рекомендациями** о способах, механизмах осуществления (правовых, организационных, финансово-экономических) и **расчетами** ресурсов. А определение финансовых источников на планируемые мероприятия как раз вводит нас в систему гендерного бюджета. Не секрет, что **вопрос об источниках**, обеспечивающих происходящее, в теории и на практике принципиально решается исключительно двумя путями: во-первых, ускорением экономического развития главным образом на базе расширения эффективной занятости и массового предпринимательства, в том числе женщин, и, во-вторых, перераспределением экономических результатов в пользу социальных мер, направленных на решение наиболее актуальных задач, – снижение бедности, повышение рождаемости, укрепление здоровья нации, развитие человеческого капитала, где должны быть учтены вопросы положения женщин.

страхования механизм, независимый от воли хороших или плохих руководителей, принимающих решения.

Что касается бюджета, то Федеральная целевая программа "Дети России" была практически заморожена на прежнем уровне (2 млрд. рублей), заморожен также объем субсидий регионам на детский отдых (1,3 млрд. рублей), из объявленной Минфином России в качестве социального приоритета помощи детям-сиротам, ее получают в соответствии с 122–ФЗ менее 10% всех сирот. Отсюда предложение – **если меры по улучшению жизни детей-сирот в регионах предусмотрены в социальных трансфертах, хотелось бы выделить эти расходы из общей их суммы.** Приятное исключение из общей экономии государства на социальные меры – подпрограмма "Обеспечение жильем молодых семей" ФЦП⁴ "Жилище", весьма скромная по затратам, но социально знаменательная.

Гендерно чувствительные расходы федерального бюджета на 2005–2006 гг. (оценка на IX 2005), млрд. руб.

Направления расходов	2005 г.	2006 г.
Фонд заработной платы женщин в бюджетных отраслях (федеральные учреждения в образовании, здравоохранении, культуре, науки)	118	145
Пособия по безработице и другие меры поддержки женщин	19,9	22
Охрана здоровья матери и ребенка в системе медицинского страхования	6,6	6,8
Улучшение родовспоможения – сертификаты беременным	–	10,0
Бесплатные лекарства льготникам-женщинам	18	12
Пособия по временной нетрудоспособности	39	46
Ежемесячные пособия на детей	4	4,3
Пособия по беременности и родам	14,3	11,3
По уходу за ребенком до 1,5 лет	6,2	8,6
На рождение	9	11,4
При постановке на учет в ранние сроки беременности	0,15	0,14

⁴ ФЦП – федеральная целевая программа

может быть, тоже захотели бы воспользоваться своим правом на отпуск по уходу за ребенком, например, как в Швеции, но там для этого существует целевое "папино" пособие.

Приходится констатировать в очередной раз факты дискриминации по полу: они сохраняются в области оплаты труда, судя по неразрешенной ситуации с работниками бюджетной сферы, продолжают в сфере политики занятости, затраты на которую также не растут, и далее – в особо значимой для женщин сфере социального страхования на случай их материнства. Правда, страховая система все же щедрее по отношению к детям, чем бюджет: в 10 раз больше определила денег на детский отдых, на 2006 год в ней были предусмотрены средства на родовые сертификаты и т.п. Но принципиально вопрос о детях как страховом случае в нашем законодательстве недостаточно отрегулирован – не то, что прямо установленные пособия за счет работодателя на детей в Италии, Франции и ряде других стран Европы, давно столкнувшихся с проблемой низкой рождаемости и депопуляции, когда нет детей – нет и работников для функционирования экономики.

Комитет ГД по делам женщин, семьи и детей скромно просил увеличить ежемесячное страховое пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет до 800 рублей, имея в виду вывести его хотя бы на уровень минимальной заработной платы, чтобы иметь критерий дальнейшего повышения вместе с нею. Но бюджет предусмотрел только 700 рублей и тем самым сэкономил 1,3 млрд. рублей на женщинах и детях в самый сложный период их жизни – выхаживание маленького ребенка, когда надо иметь приличные средства на питание, лекарства, детские вещи, чем априорно увеличил бедность в нашей стране. Минэкономики России в своем заключении рекомендовало не выплачивать пособий на детей, поскольку такие размеры выплат не стимулируют рождаемость и не решают демографические проблемы.

Мы поддержали предложение Комитета ГД по делам женщин, семьи и детей ввести регулятивную норму выплаты пособия по уходу не ниже минимальной заработной платы в экономике, как нижний предел возмещения утраченного заработка, что создает адекватный принципам социального

Модель социальной (гендерной) экспертизы как основа рекомендуемой социальной технологии

Структура темы:

- **Определение, основные принципы, объект гендерной экспертизы.**
- **Отделение социально-экономической экспертизы от финансовой, необходимость особого законодательства.**
- **Организация и технология экспертной деятельности в социальной и гендерной сфере, в процессе гендерного бюджетирования.**
- **Участие женских НПО в системе гендерной экспертизы бюджета.**

Вопрос о необходимости иметь в структуре принятия государственных решений звено в виде экспертизы – один из наиболее актуальных и дебатированных в течение всего периода разворота реформ.

Под экспертизой понимается исследование специалистом (экспертом) – физическим или юридическим лицом – вопросов, требующих специальных знаний, и представление мотивированных заключений в целях учета последствий принимаемого или принятого решения.

Почему мы говорим именно об экспертизе, а не анализе, который традиционно начинает работу над изучаемым объектом? Использование метода гендерной экспертизы управленческих решений в системе бюджета, а не гендерного анализа его показателей вызвано спецификой бюджетного процесса на сегодня. Бюджет не имеет социальной классификации, и фиксированные расходы на конкретные группы населения мало различимы в общих бюджетных показателях (1–2% по конкретным программам). Это обусловлено характером самих финансовых инструментов, нейтральных ко всему, чего нет в бюджетной росписи, где физические лица, тем более дифференцированные по полу, возрасту, социальным стратам и категориям, не являются установленным адресом. Напротив, участниками бюджетных

отношений и бюджетополучателями выступают только юридические лица, естественно лишённые подобных характеристик и нейтральные к составу населения.

Отсюда, в технологии гендерного бюджета приходится определить косвенные зоны поиска ответов о гендерных последствиях мероприятий, предусмотренных в рамках бюджета. А это может дать особый вид анализа – экспертиза. Ее отличительный признак – вывод, заключение, которое может быть сделано в процессе принятия решений.

Использование экспертизы как формы управления многообразно. Достаточно сослаться на действующую практику экологической, медико-трудовой, потребительской, финансово-бюджетной экспертизы в нашей стране (еще более обширно и значимо это за рубежом). Правовые заключения в системе законодательных и исполнительных органов на соответствие действующим правовым нормам, как и деятельность ведомственных научных советов, межведомственных комиссий, трехсторонних комиссий (профсоюзы, работодатели, государство) и пр., есть, по сути, некоторые элементы системы государственно-общественной социальной экспертизы.

Однако в Российской Федерации до сих пор **отсутствует система оформленной, целостной экспертной деятельности** по учету социальных (гендерных) последствий принятия нормативных решений с исследованием их влияния на положение и условия жизни населения, мужчин и женщин. А если говорить по нашей теме, связанной с гендерным бюджетом, – исследование гендерных последствий принятия экономических решений в свете ресурсно-бюджетной политики.

В желаемой системе требование об обязательности экспертизы должны относиться не только к процессу принятия решений в виде проектов, но и к следующему периоду – контролю над их реализацией и подведением итогов с выявлением проблем, подлежащих дальнейшей разработке. Иначе – откуда появятся новые проекты? Таким образом, этот механизм управления должен использоваться государством не дискретно, не субъективно, а повсеместно и постоянно.

Что наличествует на сегодня в экспертном пространстве? Пока экспертиза регламентирована двумя документами. Во-пер-

- постепенного повышения пенсионного возраста женщин на фоне снятия проблем занятости тех из них, кто ранее оставлял работу,
- определения зон эффективности полной выплаты пенсий работающим пенсионерам,
- введения налогообложения совокупной пенсии и заработной платы,
- усиления в законодательстве о пенсиях страховых принципов, в том числе *путем перевода неплательщиков страховых взносов из системы пенсионного обеспечения в систему адресной социальной помощи не имеющим дохода в размере прожиточного минимума.*

Все эти перспективные направления рационально поручить исследовать по последствиям независимым ученым, к примеру, из РАН. Независимым, – чтобы не получить новый вариант не самой удачной реформы 2002 г. В проекте же бюджета ПФР на 2006 г. считали бы возможным увеличить прибавку к пенсии на основе предлагаемого нами очередного повышения ставок работников бюджетной сферы на базе МРОТ 1300 рублей.

Женщины и дети. Прожиточный минимум женщины с ребенком в возрасте до 6 лет, по подсчетам ВЦУЖа, еще в 2003 г. составлял более 4 тыс. рублей, а в ценах на 2006 г. – более 4,8 тыс. рублей. Следует отметить намерение Правительства Российской Федерации поднять размер единовременного пособия при рождении ребенка с 6 до 8 тыс. рублей и увеличить с 500 до 700 рублей размер ежемесячного пособия на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет. Повышена предельная суммы выплат пособия по беременности и родам и прочим больничным листам с 12,5 до 15 тыс. рублей. Но стоит заметить, что **эти меры осуществляются** не за счет бюджета, а за счет фонда социального страхования – по сути, **за счет средств, которые заработали сами женщины.** Причем оплата отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет в размере 700 рублей в месяц непонятна, ибо не совместима со страховыми принципами возмещения заработка, который ныне у женщин составляет, как правило, 5–6 тыс. рублей. Таким образом, страховая система возмещает женщинам менее 15% заработка. Что уже говорить о мужчинах, которые,

ибо адресность выплат из ФСС для населения куда выше, чем расходы, производимые в здравоохранении.

Пенсионный фонд Российской Федерации "выручает" система регулирования пенсий, введенная с 2002 года, при котором он их повышает по двум факторам: по росту цен для базовой части трудовой пенсии и досчету на взносы с заработной платы – по страховой части. Нетрудно видеть, что по этой логике возможности законного повышения пенсий сокращаются: индекс цен к 2008 году намечен темпом 5%, рост фонда заработной платы сокращается, взносы снижаются в связи с увеличением номинально более высокой оплаты³. Сюда добавляется порядок регулирования пенсионных накоплений – инфляция выше инвестиционного дохода, крайне незначительные нормы возмещения нестраховых периодов (рождение детей, служба в армии), отказ от учета трудового (страхового) стажа и т.п.

Между тем, европейские ориентиры по размеру пенсии исходят из 40% зарплаты квалифицированного работника. В Российской Федерации это должно быть 3,5 тыс. рублей при нынешней базовой пенсии в 900 рублей. Поэтому придется пересматривать пенсионное законодательство, чтобы получить рост пенсий за пределами инфляции.

В этой связи предлагается:

- а) пересматривать пенсии по заработной плате;
- б) ввести порядок адаптации, осовременивания пенсий, приближения их исходного уровня к прожиточному минимуму;
- в) перевести муниципальных медицинских работников и учителей на правила исчисления пенсий для государственных служащих (75% последней заработной платы);
- г) рассмотреть проблемы укрепления финансового положения ПФР с учетом:
 - отмены регрессивной шкалы взносов,
 - расширения влияния страхового стажа на размеры пенсий,

³ В России введена регрессивная шкала уплаты пенсионных взносов: чем больше зарабатываешь, тем меньше платишь. Максимум - 28% с заработка до 100 тыс. руб. в год, минимум – 2% с 600 тыс. руб.

вых, регламентом работы Государственной Думы Российской Федерации, а, во-вторых, рекомендациями к работе правительственного аппарата. Сама регламентация экспертизы опирается на 104 статью Конституции Российской Федерации, где написано, что вносимый законопроект, который касается изменений государственных обязательств, налогов, платежей из федерального бюджета, должен проходить финансовую экспертизу. Хорошо, конечно, но в результате, при поступлении законопроекта разработчики и эксперты, особо себя не утруждая, дают очень простое заключение – законопроект требует или не требует дополнительных затрат из бюджета – и тем определяется его судьба.

Действует правило прямого эффекта и никакой оценки косвенного и, тем более, социального. Поэтому Правительство Российской Федерации, проводя не очень подготовленные реформы, часто оказывается в такой объективной коллизии, когда приходится постоянно вносить изменения в только что принятые законы и постановления, пытаюсь, нередко безуспешно, исправить случившиеся негативы и искажения. Да и сама экспертиза в настоящее время является гораздо в большей степени искусством, чем наукой. Ее результаты зависят от квалификации и эрудиции эксперта, иначе говоря, субъективны. Тем не менее, идея стала популярной (напомним, в частности о появлении Общественной палаты Российской Федерации), и некоторым образом сформулировано **определение** данного управленческого метода ("*предварительная специализированная оценка влияния законопроекта и другого решения на уровень жизни различных категорий населения*") и **принципы**, которые вполне подходят к гендерной экспертизе как части социальной. Среди них следующие:

- обязательность экспертизы всех социальных и экономических проектов, включая принятие решений об их реализации;
- признание значимости учета социальной компоненты экономических мероприятий для общего прогресса, влияния социальных последствий на экономическую ситуацию;
- комплексность оценки воздействия на различные сферы жизнедеятельности хозяйственно-организационных решений;

- достоверность и полнота информации, предоставляемой на социальную экспертизу;
- независимость экспертов, оформленная законодательно;
- научная обоснованность, честность, ответственность за объективность и качество при осуществлении экспертизы;
- системность экспертизы, которая должна проявляться в четком обосновании целей и задач экспертизы, учете факторов и связей исследуемых объектов;
- гласность проведения экспертизы, в том числе через СМИ;
- обязательность участия общественности в лице организаций и объединений в экспертной деятельности;
- необходимость учета общественного мнения, использование обратной связи как формы контроля за качеством экспертизы;
- конфиденциальность состава экспертов, правовая защита экспертов.

На очереди – методологические исследования, определение критериев, продукта и результатов экспертизы, ее технологическое структурирование (когда и кем проводится, как финансируется и используется). Принимая во внимание невозможность формально, информационно описать, подсчитать социальное явление и, тем более, его системное влияние, предлагается рассматривать **разделение экспертиз на социальную и финансово-экономическую как различные этапы общей социально-экономической экспертизы**. Социальная составляющая экспертизы требует более глубокой и детальной проработки результатов финансово-экономической экспертизы с целью оценки влияния прогнозируемых экономических изменений на условия жизни граждан и наоборот.

В таком контексте **гендерная экспертиза выявляет последствия изменений экономических механизмов** (по нашей теме – в бюджетной системе), **значимых для положения женщин и мужчин относительно друг друга с учетом проблемы равенства прав и возможностей**.

Полезно выделить в общем комплексе показателей две инструментально важные группы: показатели-факторы (аргументы) и показатели-отклики. Предположим, социальный

в проект своего бюджета рост трудовой пенсии на 7,4% при минимальной инфляции 7% и снижении коэффициента замещения пенсией заработной платы (важнейший критерий положения пенсионеров относительно общих стандартов потребления) до 26%.

Причина – очередное решение по механическому перемещению денег по принципу школьной задачки о двух трубах в бассейне: ставку ЕСН сократили, пришлось давать деньги на поддержку ПФР из бюджета. **Нужна серьезная реструктуризация страхования с опорой на изменение в цене рабочей силы, когда в состав заработной платы следует включить страховой взнос работника** и тем самым прекратить жалобы работодателя на чрезмерную налоговую нагрузку. **Такая реформа была бы качественным событием для среднесрочного планирования бюджета**, которое пока ничем не отличается от суммы годовых проектов из-за отсутствия принципиальных событий в социальной компоненте экономики.

Под эгидой Совета Федерации уже появилась Концепция совершенствования социального страхования, поднимающая тему перераспределения страховых тарифов между участниками страхового договора (работодатель и работник), но вне соответствующего повышения оплаты труда. В концепции предлагается взять и принудительно (как по налогам) ввести взнос для работников с заработками несколько выше средних. При этом неважно, что типичный для большинства населения уровень жизни до сих пор ниже показателей конца 80-х годов, и никто не знает стандартов социальных услуг и не проводит актуарных расчетов² по ним в связи с потерей заработка застрахованного.

Так или иначе, кризис страхования в 2006 не преодолен, поэтому фонды еле сводят концы с концами. ПФР – за счет бюджетных трансфертов, ФСС – за счет экономии на невыплате пособия по болезни в первые два дня, система ОМС – за счет того, что никто не меряет истинные потребности, социальные стандарты услуг медицины, а также благодаря перераспределительной акции – тариф в 0,3% передан из ФСС в систему ОМС для укрепления. Обмен для населения неадекватен,

² Актуарные расчеты - в широком смысле - расчет тарифов по любому виду страхования, методами математической статистики.

естественного движения экономических процессов. Экономика здесь, конечно, важна, поскольку легче действовать в условиях ее успешности и подъема, чем при вяло текущей депрессии. Но и повышение минимальной цены труда не менее актуально экономически, так как усиливает стимулы к труду. Возможно, в этом в первую очередь нуждается Россия в парадигме курса на развитие. И с этой точки зрения понятнее и реальнее становится настоятельность Президента об удвоении ВВП как знака качественного национального прорыва. Пора понять, что **социальные вложения**, в том числе и государственных ресурсов **в человека, прежде всего работника**, не есть расход, а **есть инвестиции в будущее.**

Было сформулировано конкретное предложение: **в проекте бюджета предусмотреть очередной этап повышения минимальной заработной платы до 1300 рублей в IV квартале 2006 года.** И если не снижать темпа, то можно себе представить некоторую вероятность достижения задачи МРОТ=ПМ в 2010 г.

Имея в виду провозглашенную политику борьбы с бедностью и стимулирование к зарабатыванию трудовых доходов, было **предложено вернуться к индексации налогового вычета до величины минимальной заработной платы.** Сейчас в нашем государстве парадоксальный подход: подоходный налог берется с тех самых лиц, которым по закону из средств бюджета предоставляется социальная помощь, социальные пособия на проживание. С минимальной заработной платы в 800 рублей подоходный налог составлял (за вычетом необлагаемой части в 400 рублей) – 52 рубля в месяц, а в 2006 году с 1100 рублей – уже 143 рубля. Минфин России должен не брать, а напротив, давать средства на поддержку бедных с доходами до 3 тыс. рублей в месяц. Можно посчитать, сколько будет стоить бюджету социальная помощь 8–9 млн. работающим бедным и членам их семей. Пока же бедные способствуют росту подоходных поступлений в бюджет в 2006 г. (рост подоходного налога 23% – один из самых высоких в налоговой росписи).

Еще раз подумать о пенсионерах, женщинах с детьми и прочих нуждающихся в поддержке государства

Пенсии. Дефицит Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР) в 2005 году из-за необоснованного сокращения ставки единого социального налога (ЕСН) позволил заложить ему

показатель – аргумент, финансовый – отклик и, наоборот, финансово-экономический индикатор – аргумент, а социальный – отклик (в зависимости от предмета и объекта экспертизы). Недостаточный объем сопоставимых статистических данных, отражающих изменения показателей-факторов и показателей-откликов, тем более дифференцированных по группам населения, не позволяет получать корректные прогнозные модели. В силу этих обстоятельств, процесс собственно социальной экспертизы будет сводиться в основном к экспертной качественной и, скорее всего – **косвенной оценке**, включающей формулировку суммы аргументов и доказательств.

Чтобы, тем не менее, рационально усилить формализацию экспертной работы, предлагается в инструментальном плане **разбить технологический процесс экспертизы на блоки** по определенной схеме в таком примерно варианте: действующее законодательство; система конкретных показателей-аргументов и показателей-откликов на последствия предлагаемого проекта, в том числе в федеральном региональном аспектах; формулирование окончательного вывода об общественной приемлемости (неприемлемости) проектов конкретных решений.

При этом **целевым объектом собственно социальной экспертизы** (и тем самым ее отличием от финансово-экономической) **является не только закон о бюджете, но и структурообразующее его социальное законодательство** (о повышении минимальной заработной платы, о ставках и окладах бюджетников, вознаграждении военных и госслужащих, повышении пенсий, размерах социальных пособий, льгот и единовременных выплат для ветеранов, инвалидов, о мерах в области образования, медицины, жилья и т.п.) и **то, как "откликнулся" на него конкретный бюджет.** С другой стороны, социальной экспертизе должны подвергаться и внешне чисто экономические акты, от которых зависит бюджет (Налоговый кодекс Российской Федерации и изменения в нем, величина отчислений в государственные социальные внебюджетные фонды, размеры повышения тарифов естественных монополий, квартплаты, цен на лекарства и другие регулируемые товары и услуги, ход компенсаций по внутреннему долгу вкладчикам и т.п.). Не говоря уж об отслеживании и оценке изменений в Бюджетном кодексе Российской Федерации, – их так много, что в

настоящее время ожидается новая редакция. Этой нормативно-правовой зоной в основном и определяется отбор для экспертизы законодательных документов и возможных индикаторов.

В результате экспертизы должны быть получены обоснованные оценки вероятного влияния законодательных проектов на решение актуальных социальных (гендерных) проблем – на величину реальных душевых доходов, на состояние равенства женщин и мужчин, на доступность социальных услуг, на величину бедности и т.п. Замечательно, если эксперты предложат лучший, более эффективный вариант решения, да еще и прогноз возможных изменений в разрезе отдельных социальных групп населения и категорий с учетом гендерного признака, – что в бюджетной системе можно отследить по поступлениям в пользу населения. При этом, если при проведении финансово-экономической экспертизы достаточно удостовериться в том, что доходы домохозяйств (групп, категорий) не сократятся (или расходы не возрастут), то при проведении социальной экспертизы необходимо удостовериться в большем: не коснутся ли отрицательные последствия низкодоходных групп населения, не разорят ли очередным образом средний класс, не ухудшат ли положения "догоняющего пола" – женщин и социально слабых категорий – пенсионеров и детей?

Вместе с тем, важно разработать ясные и однозначные процедуры определения критериев выделения групп населения, на которые могут оказывать воздействие принимаемые решения.

Это все означает, что **нужен закон о социальной экспертизе и ее встроении в процесс принятия государственных решений**. И, наверное, уже на базе этого закона надо менять и регламент работы Федерального Собрания Российской Федерации, и документы, определяющие порядок работы правительственного аппарата, министерств и ведомств, местных органов власти.

Вне зависимости от институционального решения данного вопроса **желательно использовать возможности негосударственных структур (НПО, НЖО) и их диалог с госорганами**, особенно при наличии нескольких вариантов решений, возможных в проекте законодательного акта. Экспертиза проектов реше-

Наш вывод – **порядок регулирования МРОТ через норматив ПМ не эффективен**, погоня за прожиточным минимумом потребует при нынешних темпах роста ВВП десятки лет. Между тем размер минимальной заработной платы, а с нею и минимальной ставки бюджетников (медиков, учителей, музейных работников, библиотекарей, научных работников и т. п.) – база бедности работающих людей, составляющих половину всех бедных в стране. Тогда как, даже у ближайших союзников России по СНГ ситуация значительно лучше. На Украине уже в июле 2005 года минимум составил 61 долл., в Казахстане – 68 долл., Белоруссии – 60 долл., в России в это время – 26 долл. Прибалтийские республики по средней отличаются от нас в 2 раза, а по минимуму – в 5–6 раз. Здесь самое место цитате из интервью министра финансов А. Кудрина: "Заработная плата врача и учителя по весу того, что он мог на нее купить в 1990-м, будет достигнута только в конце 2007 года. Нам говорят: если только в 2007 году мы выйдем к уровню заработной платы 1990 года, то где же результаты вашей реформы? *Конечно, если мы за 17 лет только подходим к 1990 году, – это не то достижение, которым можно гордиться!*". (РГ от 1.09.2005, с. 21.).

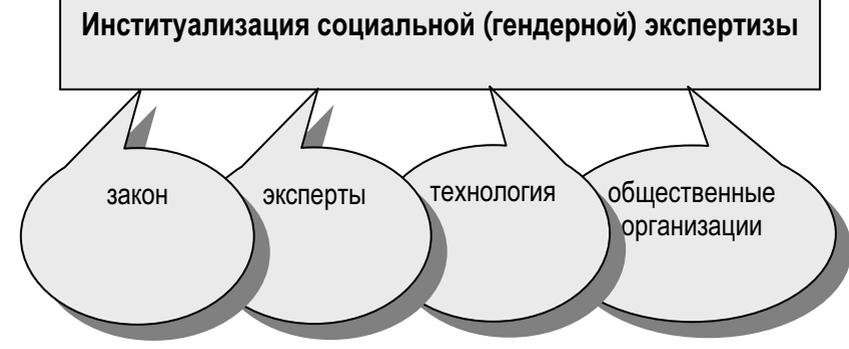
Выход, по нашему мнению, – в отказе от ориентации на прожиточный минимум и переходе к системе регулирования минимальной заработной платы в зависимости от среднего ее роста (Франция, Эстония и др.).

Специалисту понятно, что достижение МРОТ на уровне ПМ экономически невозможно из-за самого смысла показателя "прожиточный минимум". Как известно, ПМ – стандартизированный потребительский набор продуктов, товаров и услуг, определенный в текущих ценах. По закону каждые пять лет этот набор (потребительская корзина) должен пересматриваться (ныне, правда, Правительство Российской Федерации этого не делает, плохо соблюдая законодательство), ибо меняется уровень жизни, а с ним – уровень и структура потребления, с чем связаны представления общества о допустимых нормах. И по фактору инфляции показатель ПМ обречен на постоянный рост, а, следовательно, минимальная заработная плата – на постоянную гонку вслед за ним.

Отсюда вывод: **эта пропорция (минимум оплаты – минимум потребления) есть результат политический, а не итог**

Таблица 3. Базовые соотношения в заработной плате и их проблемы

	1990	1995	1997	2000	2004	2005	2006	2008
Заработная плата в среднем по экономике – руб. в месяц	0,303	472,4	950,2	2223,4	6739,5	8427,0	10000–10125	13200–13500
Минимальный размер оплаты труда (МРОТ), среднегодовое значение – руб. в месяц	0,07	42,5	83,5	107,8	600,0	746 (800 с 1.9)	1000 (1100 с 1.5)	нет сведений
Прожиточный минимум (ПМ) трудоспособного населения – руб. в мес.	**)	297,2	462,4	1320,0	2662,0	3052,0	3375,0	3950
Отношение МРОТ к ПМ – %	**)	14,3	18,1	8,2	22,5	24,4	29,6	***)
Отношение МРОТ к средней зарплате по экономике – %	23,1*)	9,0	8,8	4,8	8,9	8,9	10,0	***)
* В 1992 году при новой российской власти соотношение МРОТ со средней заработной платой – 10,4%, тогда как в СССР в 1990 году – 23,1%								
** Показатель установлен в 1992 году, тогда соотношение МРОТ и ПМ по расчетам из статданных – 29,6%. Соотношение МРОТ со средней заработной платой – 10,4%, тогда как при советской власти в 1990 году – 23,1%								
*** Если МРОТ = 100% ПМ, то он 3,95 тыс. руб., а соотношение со средней заработной платой тогда составит только 30% при рекомендациях ЕС – 60%.								



Однако ясно, что институализация экспертизы требует в первую очередь подготовки самих экспертов как обязательного условия. Не надо доказывать, что, не имея подготовленных соответствующим образом специалистов, знающих как социальную проблематику, так и ее социополовую специфику, и владеющих основами теории государственных финансов, нечего говорить ни о социальном, ни о гендерном измерении и тем более изменении бюджета.

ний на региональном и местном уровнях с участием широкого круга общественных организаций в качестве экспертов и оппонентов позволит находить решения, улучшающие или альтернативные исходным, обязательно учитывающие интересы отдельных групп местного населения по полу и возрасту.

Зарубежный опыт гендерного бюджетирования

Структура темы:

- История возникновения идеи гендерного бюджета.
- Разнообразие типов и видов применяемых вариантов гендерного бюджета в международной практике.
- Национальные различия женских инициатив в продвижении гендерных бюджетных технологий.
- Конкретные примеры по странам.

Первая попытка с гендерным бюджетом была предпринята в Австралии в 1984 году. Через 11 лет, в 1995 году, с такой же инициативой выступили парламентарии, неправительственные организации и исследователи в Южной Африке, в 1997 году к ним присоединилось правительство ЮАР. В настоящее время подобные разработки, как в правительстве, так и вне его, ведутся в очень разных по уровню экономического развития государствах: Канаде и Танзании, Великобритании и Зимбабве, Нидерландах и Мексике. К этому перечню можно добавить США, Австрию, Финляндию и другие государства Северной Европы, Филиппины, Замбию, Мозамбик, Камбоджу и пр.. Отмечаются инициативы по гендерному бюджету в странах Центральной и Восточной Европы и СНГ (Польше, Литве, Украине, России, Грузии, Киргизии, Азербайджане, Таджикистане, Казахстане).

Как видно из приведенного перечня институт гендерного бюджетирования приобрел мировое значение. И сразу укажем, что модели этой конструкции бюджета весьма разнообразны. **Модели, естественно, различаются по странам в зависимости от экономических условий, национально-исторических особенностей и степени развития гражданского общества.**

Наблюдается разнообразие бюджетных инициатив, состава участников (правительство, парламент, женские общественные организации в любом варианте и сочетании), действий и мероприятий, а также стратегий достижения результата при весьма различной степени завершенности системы. При этом нельзя не отметить фактор международных решений и международных

от принципа единства в регулировании оплаты труда в бюджетной сфере на всей территории России.

Справедливая минимальная оплата труда – не в повестке дня

Что бы не обещали по работникам бюджетной сферы, за этой темой стоит проблема минимального размера оплаты труда (МРОТ). С одной стороны, в законодательстве есть норма о равенстве МРОТ со ставкой первого разряда ЕТС в бюджетных отраслях, с другой стороны, по Трудовому кодексу есть норма о равенстве МРОТ с прожиточным минимумом (ПМ). Проект бюджета 2006 года предлагал повышение минимума (МРОТ) с 800 до 1100 рублей, что не выполняло норму о приближении МРОТ к прожиточному минимуму трудоспособного человека (3,4 тыс. рублей в месяц в 2006 году). Более того, такая мера консервирует ситуацию и не позволяет считать, что в трехлетие задача будет решена, несмотря на обещания Комитета ГД по труду и социальной политике обеспечить МРОТ равным ПМ в 2008 году. Но и при этом Россия будет весьма отставать от рекомендованного ЕС норматива – минимум оплаты труда – 60% от средней заработной платы в экономике, не продвинется по пути снижения дискриминационных различий по полу в оплате труда, в создании условий для более решительного сокращения бедности работников, их детей, пенсионеров, получающих трудовую пенсию (см. табл. 3).

если исключить этот рост по факту 2005 года, что справедливо и правильно, то практическая задача для Правительства Российской Федерации на 2006–2008 гг. выглядит несколько иначе. Повышение в предстоящий трехлетний период заработков работников бюджетной сферы в номинальном выражении будет в 1,6 раз, а в реальном – в 1,27. Для населения в целом этот рост с учетом цен (24% по прогнозу Минэкономразвития России) означает реальное улучшение в 2008 г. примерно на 27–29%. Для сравнения – за три предыдущих года реальная заработная плата выросла на 37%.

В 2006 году предлагалось повысить на 28% ставки работников бюджетной сферы (в федеральных учреждениях). Просчитаем это повышение с растяжкой по срокам введения (в мае на 11%, в октябре 2006 г. – на 15%). И получим, что среднегодовое увеличение оплаты труда составит 13%, а "рекламируемое" повышение ставок на 28% произойдет только в четвертом квартале 2006 г. Для учителя 12-го разряда, если считать по ЕТС, оно составляет примерно 200 рублей в месяц.

Такие методические ухищрения в оформлении правительственных решений особой важности – ликвидацию нищенского положения интеллигенции в России, значительную часть которых составляют женщины с низкой оплатой труда, работающие на государство и его будущее, – дезориентируют население и дискредитируют власть. А последствия дискредитации власти непродуманными, непрофессиональными решениями у нас уже, как известно, есть. Стоит вспомнить реакцию народа на 122–ФЗ о монетизации льгот. Но, видимо, это чиновников от экономики ничему не научило.

Сходство с ситуацией по 122–ФЗ еще и **в непроработанности самой организации оплаты труда – не готовы к введению отраслевые схемы и условия оплаты.** Оставлена ориентация на Единую тарифную сетку (ЕТС), но чисто по формальным пропорциям первого (работников с такими окладами почти нет) и последнего (ставки ректора и директора, практически не зависящие от окладов) разрядов. А внутри ЕТС по основным профессиям оплата труда никак не связана с требуемым учетом различий по квалификации и трудовому вкладу. Не говоря уж об отсутствии представительной оценки фактически сложившегося различия по регионам в одноименных профессиях после отказа

источников финансирования ее продвижения в жизнь (средства ООН, Евросоюза и т.п.).

В меньшинстве стран удалось включить гендерный аспект в общий процесс составления бюджета. **Австралия**, когда начала в 80-х годах применять эту технологию, рассматривала ее как дело правительства. В **Канаде** есть Министерство по делам женщин, которое выступает как орган, побуждающий министерство финансов и другие государственные структуры, предусматривать в своей деятельности гендерно чувствительные мероприятия и расходы на них на основе использования гендерного анализа.

В **Южной Африке** корни "женского бюджета" – в деятельности неправительственных организаций и парламента. Процесс начался с детального изучения различных секторов и правительственных департаментов командой экспертов, которые работали в тесной координации с Комитетом по качеству жизни и статусу женщин. Сила инициатив "по женскому бюджету" в Южной Африке состояла в том, что основные импульсы исходили от гражданского общества и поддерживались парламентом. Для ЮАР и других развивающихся стран имеет значение и вовлеченность страны в международные проекты, которые заставляют правительство уделять больше внимания идеям включения женской проблематики в бюджет, поскольку это предписывается условиями иностранной помощи.

Еще один подход к гендерному бюджету демонстрируют **Филиппины**. Здесь с 1995 года проводится проект "Гендер и развитие", согласно которому все правительственные органы выделяют 5% своего бюджета на финансирование мероприятий, связанных с решением проблем женщин. Суть этого подхода в том, чтобы заставить правительственные органы, администрацию работать по реализации гендерной политики с целью выделить женщинам значительную часть "национального пирога". Стимулирование действий официальных лиц в указанном направлении – позитивный момент филиппинского опыта. Мониторинг гендерного бюджета ведет Национальный комитет филиппинских женщин. Мониторинг выявил, что на первоначальном этапе самая большая часть расходов гендерного бюджета приходилась на специфически женские программы, причем практической направленности. Второй по величине расходной статьей, как правило, высту-

пало обслуживание институциональных механизмов, связанных собственно с гендерным бюджетом. На комплексное решение гендерных проблем направлялись лишь незначительные суммы. Многие из 300 властных структур национального уровня до сих пор еще не отчитались по исполнению своего "гендерного" бюджета. Большое число ведомств и организаций все еще не дотягивают до 5-процентной отметки выделения целевых средств на решение гендерных проблем. Кроме того, коллизия заключается в том, что деньги подчас выделяются на весьма странные цели вроде оплаты уроков бального танца для государственных служащих женского пола.

В США гендерный бюджет – инициатива исключительно гражданского общества. Главный координатор и инициатор всей работы – Институт исследований женской политики. Институт ведет широкую пропаганду гендерного бюджета. Например, издан Путеводитель для женщин по бюджету США, который в популярной форме отвечает на вопросы – куда идут ваши деньги, как вы можете повлиять на их расходование. Путеводитель состоит из трех частей. В первой части рассказывается о содержании бюджета, его основных статьях, источниках доходов. Другими словами, раздел дает представление о том, откуда берутся государственные деньги, на что они расходуются, и кто принимает решения относительно их распределения. Во второй части раскрываются тайны мифов, окружающих бюджетную политику и влияющих на повседневную жизнь женщин. Разоблачаются мифы о банкротстве системы социальной защиты; о том, что государство благосостояния истощает национальные ресурсы; что корпорации, действующие на внутреннем рынке, страдают из-за отсутствия государственной поддержки; что военные расходы ведут к созданию новых рабочих мест и т.п. В путеводителе, в частности, сообщается, что фактические военные расходы федерального бюджета значительно выше официальных (можно представить себе, что это за цифра после 11 августа!), и это отрицательно сказывается на социальных мероприятиях правительства. В третьей части приведены конкретные примеры того, что делают женщины разных стран для включения гендерной составляющей в государственные бюджеты.

Путеводитель содержит и практические рекомендации относительно действий по формированию благоприятного для

Показатели	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2008 г.
Соотношение МРОТ с зарплатой в образовании – %	14,3	14	10
Рост заработной платы (нарастающим итогом к 2005 г.) – %				
в среднем по экономике				157–160
в образовании				158
Рост потребительских цен – %				124
Рост реальной заработной платы – %				
в среднем по экономике				127–129
в образовании				127*)

*) То же и в целом по всем работникам бюджетной сферы на ЕТС¹

В показателе "рост реальной заработной платы" индекс цен 2006 года взят по прогнозу Минэкономки России – 9,3%, тогда как Минфин России в бюджете исходил из 7%. Но даже с учетом этой поправки реальный рост заработной платы работников бюджетной сферы никак не может составить искомые 1,5 раза. Тем самым, Правительство Российской Федерации не выполняло прямого указания Президента, хотя продолжало официально настаивать на противоположном. Секрет прост, это увеличение в 1,5 раза "добывается" путем включения в исчисляемый период цифр повышения за 2005 г. Подобная несанкционированная ни наукой, ни правилами "новация" смешения настоящего и будущего стала возможной, поскольку нет, как в прежние времена, никаких утвержденных Правительством Российской Федерации Методических правил составления прогноза, или общественности они не известны. И потому каждый раз существует некая свобода при составлении бюджета – выбор удобной для себя методологии, нередко в зависимости от ведомственного понимания эффекта.

В итоге можно действовать, как выгодно составителям, а не по общепринятому стандарту. В нашем случае, рост оплаты труда за 2005 г. на 25% был произвольно включен в расчет прогноза, хотя он – величина уже данная, детерминированная законом. А

¹ ЕТС - Единая тарифная сетка

Методические ухищрения вместо решений серьезных национальных проблем

Главное, по нашему мнению, даже не количественные ориентиры бюджета, а качественные итоги. Именно по ним Концепция административной реформы предлагает оценивать работу государственного аппарата, министерств и ведомств.

С данной позиции видно, что в проекте не выполняются приоритетные задачи, обозначенные перед расходами бюджета в сфере социальной политики и повышения уровня жизни (в том числе в сокращение бедности работающих, снижение дифференциации по полу в оплате труда).

Известно, что **главная из социальных задач, поставленных Президентом в 2005 году в Послании Федеральному Собранию – повышение за три года зарплаты работников бюджетной сферы в 1,5 раза в реальном выражении.** Однако, исходя из намеченных мер по повышению ставок для бюджетников, темпов роста заработной платы в регулируемых бюджетом отраслях и индекса потребительских цен по прогнозу Минэкономразвития России на 2006–2008 гг., **работники бюджетной сферы получат реальное повышение зарплаты только в 1,25 раза.** Покажем это на примере образования – см. табл.2.

Таблица 2. Что намечается по зарплате работников бюджетной сферы в 2006–2008 гг.

Показатели	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2008 г.
Зарплата в среднем по экономике – руб. в месяц	6739,5	8427	10000–10125	13200–13500
Зарплата в образовании – руб. в месяц	4207,6	5318	6414	8415
Соотношение зарплаты в образовании к средней по экономике – %	62,4	63,1	64,1	62–63
Минимальный размер оплаты труда (МРОТ), среднегодовой – руб. в месяц	600	746	1000	Нет прогноза
Количество МРОТ в средней зарплате в образовании	9	7	6

женщин бюджета. Коллективными усилиями на основе широкого обсуждения женщинами гендерных проблем разрабатывается вариант проекта, который может быть ими пролоббирован при подготовке государственного бюджета США, исходя из справедливого распределения национальных ресурсов, доходов и богатства, обязанности обеспечивать основные потребности всего населения, включая работу, достойную заработную плату и соответствующую социальную защитную сеть. И, наконец, разработаны и расписаны действия по защите интересов женщин во время рассмотрения и утверждения бюджета страны. Даются рекомендации о порядке действий на каждом этапе его подготовки. Вот один из примеров подобных рекомендаций:

- посещайте городские собрания, звоните на ток-шоу, организуйте встречи с кандидатами, которым нужны ваши голоса;
- ищите возможность публично оценить проделанную тем или иным членом Конгресса работу;
- следите за рейтингом кандидатов и призывайте их улучшить эти показатели, добиваясь в Конгрессе нужных вам ассигнований;
- убеждайте их в том, что они несут ответственность за то, чтобы бюджетные средства служили людям.

Очевидно, что такое давление требует развитых институтов гражданского общества. В американском опыте обращают на себя внимание два момента. Во-первых, огромная работа по сбору, обработке и анализу фактического и статистического материала о положении женщин, причем не только в целом по стране, но и в каждой конкретной сфере деятельности, секторе экономики, по каждой правительственной программе и не только на федеральном уровне, но и в каждом штате, округе и местной общине. И, во-вторых, широкая разъяснительная и пропагандистская работа, организация многочисленных обсуждений и публикаций, лекционных курсов и пр.

В **Великобритании** гендерный бюджет инициировался феминистками из академической среды и профсоюзными активистками, они в 1989 году создали "Группу женского бюджета" (ГЖБ). Высокий научно-профессиональный уровень ГЖБ позволил сосредоточиться собственно на анализе бюджета, представленного правительством для обсуждения, на подготовке небольших по формату аналитических материалов с критическим разбором

принимаемых бюджетов. С приходом к власти лейбористов наладились контакты на постоянной основе с официальными государственными структурами, включая аппарат кабинета министров и министерства финансов – встречи, совместные семинары. В составе ГЖБ работают профессиональные экономисты и аналитики, способные говорить с государственными чиновниками на том языке, который им понятен. Подход ГЖБ, основанный на использовании данных научного анализа, хорошо укладывается в логику правительства, предпочитающего говорить о проблемах только на основе "анализа, подкрепленного свидетельствами и доказательствами". Группа отталкивается от тех целей, которые сформулированы самим правительством, и ставит их на службу гендерной политике. Скажем, правительство заявило о намерении поднять производительность труда и сократить уровень детской бедности. Группа доказывает, что экономическая помощь женщине скорее позволит достичь этих целей. В частности, группа добилась того, что, начиная с 2003 года, пособие, называемое "детский кредит", выплачивается "тому, кто заботится" (т.е. чаще всего женщинам), а не "тому, кто зарабатывает" (чаще всего это мужчины).

Есть страны, где общественные инициативы не сразу, но побудили правительство приступить к внедрению элементов гендерного бюджета. К примеру, Австрия и Нидерланды.

В **Австрии** в 2001 году несколько женских НПО создали отдельную группу под названием "Женщины и бюджет". На первом этапе основной задачей группы стало ознакомление общественности страны с понятием гендерного бюджета и концепцией механизма его формирования, а также содействие правительственным структурам и общественным организациям в деле внедрения этой концепции в жизнь. Группа подготовила и опубликовала книгу под названием "Женщины и бюджет: анализ государственных финансов с гендерной точки зрения". Эта книга была хорошо встречена общественностью, особенно активистками женского движения и женскими организациями. К сожалению, большинство из них хотели иметь уже готовые рецепты для такой работы, отсюда и их разочарование, когда они обнаружили, что здесь быстродействующих и легких рецептов не бывает. Учитывая необходимость в предоставлении практической помощи, было подготовлено практическое пособие по теме для тех, кто работает на

Таблица 1. Изменения социальных расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на 2006 год, (млрд. руб.)

Виды расходов	2005 г. расчеты к проекту	2006 г. расчеты к проекту	Рост – %
Жилищно-коммунальное хозяйство	328,9	505,7	154
Образование	762,1	884,6	116
Культура, искусство, СМИ	118,1	154,4	131
Здравоохранение	442,4	607,2	137
Социальная политика	527,8	607,5	115
Фонды социальных трансфертов регионам – софинансирования и компенсаций	56,9	99,0	174
Итого	2236,2	2858,4	128
Доля социальных расходов к доходам бюджета – %	40,8	37,1	

Если представить себе адресатов этих двух групп бюджетных ассигнований, власть и население, то нетрудно заметить, какие расходы считает Правительство Российской Федерации нужными, а какие – вынужденными. Согласно теории потребления, нужные для власти расходы (центральное управление, МВД, ФСБ, армия) выступают как неэластичные (то, от чего нельзя отказаться – первичные потребности, их не снижают и на них не экономят), а расходы на социальные нужды граждан представляются лицам, принимающим решения, – эластичными (то есть вторичными – они объект постоянной экономии). Ответственные за составление бюджета чиновники поступают не по науке, а как обычные люди, т.е. если не удовлетворены первичные потребности, то экономят на расходах для вторичных (медицине, культуре, деторождение и детовоспитание и др.), не думая о последствиях. **В бюджете 2006 года не находила отражения политика улучшения положения проблемных групп населения** (бедные категории, женщины и мужчины в сложной жизненной ситуации, дети), что было бы возможно при наличии социальной, в том числе гендерно ориентированной классификации расходов бюджета, что настойчиво предлагается в мире технологией *гендерного бюджета*.

(сокращение для субъектов налога на прибыль, на природные ресурсы) явно нуждается в дополнительных вливаниях;

- увеличение межбюджетных перераспределений в связи с сокращением единого социального налога, приведшим к дефициту Пенсионного фонда, покрываемого центром;
- неудачно проведенная и просчитанная монетизация, в ходе которой возникает дополнительная численность субсидиантов, уточняются виды и размеры выплат и льгот и т.п.

Эти сложности бюджетирования, должны были бы сопровождаться подробной аналитикой к проекту бюджета, однако этого не было сделано. **В проекте бюджета 2006 года набор методических манипуляций был особенно очевиден в области главного социального мероприятия – роста оплаты труда в бюджетной сфере.** В результате снижается прозрачность главного финансового документа страны, что напрямую нарушает соответствующее требование Бюджетного кодекса.

Что все же можно глобально определить в отношении социальной сферы, исходя из проектируемых на 2006 г. показателей?

Прежде всего, то, что социальные расходы в 2006 году запланировано увеличить в абсолютных показателях, однако в консолидированном бюджете их доля – 11% от общих федеральных расходов. По нашим расчетам, в проекте бюджета социальная компонента (расходы на образование, здравоохранение, культуру, социальную политику, ЖКХ, межбюджетные социальные трансферты по фондам софинансирования и компенсаций) составляла 37,1% против 40,8% по проекту бюджета 2005 года (последний берется без изменений по 84–ФЗ от 5 июля 2005 г.). Таким образом, общий рост по социальному блоку (28%) ниже, чем по доходам бюджета (41%), а также по его расходам (32%) и тем более по расходам на федеральное управление, оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность (34%) – см. табл.1.

региональном и местном уровне. В свою очередь, правительством сделаны определенные шаги по формированию гендерно ориентированного бюджета. В 2002 году Министерство финансов опубликовало свой анализ поступлений в доходную часть бюджета от уплаты подоходного налога. Из документа явствует, среди прочего, что мужчины больше и чаще пользуются преимуществами налоговых льгот, чем женщины, но этот вывод не повлиял на ход налоговой реформы. Тем не менее, федеральным правительством Австрии было принято решение начать практическое формирование гендерно ориентированного бюджета. В мае 2004 года Министерство здравоохранения и по делам женщин создало рабочую группу по внедрению гендерных подходов в бюджетный процесс в рамках комплексного подхода к решению гендерных проблем. Представляется, что эти шаги были предприняты не без влияния группы "Женщины и бюджет", а также как результат работы, проводимой Европейским союзом и Советом Европы в области практического продвижения концепции гендерно ориентированного бюджета.

В Нидерландах (их пример типичен для других северо-европейских стран – Швеции пр.) вопросы улучшения положения женщин и достижения гендерного равенства – важная часть политики, проводимой правительством. С 1984 г. правительство стало ежегодно публиковать доклады, в которых в качестве методов оценки проводимой политики используются методы, разработанные исследователями женской проблематики. В 1998 г. правительством был подготовлен и обнародован материал, в котором даются рекомендации по организации и проведению оценки и анализа бюджета с точки зрения гендера на местном и региональном уровне. В 2001 г. в докладе о государственной политике по улучшению положения женщин было отмечено стремление нижней палаты нидерландского парламента определить расходы на решение проблем по улучшению положения женщин по каждому ведомству. В правительственном докладе о комплексном подходе к решению гендерных проблем также отмечается необходимость разработки метода анализа государственных расходов с точки зрения положения женщин, равно как и то, какие объемы государственных средств пошли на нужды женщин и мужчин. В январе 2001 г. правительством была создана Межведомственная рабочая группа по комплексному решению гендерных проблем, а также

рабочая группа по изучению государственных расходов на создание равных возможностей. В 2001–2002 гг. этой группой было проведено два пилотных исследования по анализу отраслевых расходов, направленных на решение проблем, связанных с созданием таких возможностей. Предметом исследований стала деятельность Министерства финансов, Министерства социального обеспечения и занятости, а также Министерства жилищной и природоохранной политики. В результате выявили, что целевые расходы на создание равных возможностей для женщин и мужчин составляли от 0,01 до 0,60 процента отраслевого бюджета по всем трем министерствам. Еще одной темой исследований стал анализ гендерных аспектов отраслевой политики, проводимой этими тремя министерствами (в частности – налоговых обзоров, нормативных документов, регулирующих выплату пособий, положений закона о налогах), и был сделан вывод о необходимости работы в этом направлении. В целом, судя по впечатлениям, в модели гендерного бюджета, продвигаемого Советом Министров Северных стран, самое значительное место занимает гендерный анализ конкретных, нередко местных программ (как женщины и мужчины участвовали в медицинских, информационных и т.п. программах, и сколько средств надо было бы направить, исходя из гендерного паритета).

Обобщение имеющегося опыта свидетельствует **об отсутствии стандартного подхода к форме гендерного бюджета**. Выбор здесь зависит от степени влияния женщин, их организаций и партий на властные структуры (бюджет – их зона ответственности), степени присутствия в общественном сознании гендерно ориентированной идеологии и политики. Исторически это влияние может быть сформировано активным женским движением, которое способно и умеет организовать и воздействовать на достижение лозунга равенства прав и возможностей. Если женскому движению или женским активистам партий в той или другой стране удастся убедить управляющую элиту, что общественный прогресс и эффективность развития требуют гендерного подхода, и добиться всеми методами (политического давления, просвещения, международного содействия и пр.) включения его в общую парадигму государственного управления, то возникнет объективная потребность в соответствующей трансформации действующей бюджетной системы. Если нет, то идея гендерного бюджета рискует остаться маргинальной, инте-

Аналитический практикум

Гендерная экспертиза расходов бюджета 2006 года

Структура темы

- **Оценка социальных расходов консолидированного бюджета.**
- **Методика выбора решений.**
- **Ситуация с минимальной оплатой труда и оплатой бюджетных отраслей.**
- **Женщины, другие социальные группы в бюджете.**
- **Источники и ресурсы на социальные цели.**
- **Социальная компонента проекта бюджета 2006 года, гендерно чувствительные проблемы.**

Настоящая экспертиза проведена в 2005 году с учетом гендерно чувствительных направлений бюджетной политики: заработной платы работников бюджетной сферы, минимального размера оплаты труда, трудовых пенсий, пособий и государственных услуг женщинам, имеющим детей, (проблемные области для подавляющего большинства женщин), включены также проблемы сверхсмертности мужчин (антиалкогольные меры).

Социальные расходы – опять не приоритет бюджета, по-прежнему остаточный подход

В последние годы все труднее сделать обоснованную профессиональную экспертизу социальных расходов бюджета из-за постоянной смены методологии их составления, изменения в отраслевой классификации. Например, в ряду методологических сложностей следующее:

- неизбежная корректировка поступлений за счет нефтяных сверхдоходов, которая меняет общую стоимостную картину и межотраслевые пропорции;
- передача подавляющей части социальных функций в регионы при низкой информативности расчетов и отчетов консолидированного бюджета, в котором региональная часть недоступна для анализа, но при недостаточных налоговых правах

(чтобы женщина могла работать и зарабатывать); отслеживание продолжения учебы девочек в старших классах и их профориентация и профобучение; системы поддержки особых категорий женщин-матерей (беременные, с маленьким ребенком, одинокие и многодетные матери, с детьми-инвалидами); работа с женщинами в особо сложной жизненной ситуации (кризисные центры и убежища); программы по благоустройству – услуги водоснабжения, теплоснабжения, которые облегчают труд женщин в быту; помощь в земельных отношениях (юридическая помощь, ссуды на ведение хозяйства, обучение основам агротехнике и пр.); программы охраны здоровья женщин (профилактическое наблюдение за репродуктивным здоровьем) и т.д. и т.п.

Важно, что методология гендерного бюджета предполагает сопоставление бюджетных **затрат** на социальные улучшения с экономическим **эффектом** от них. Этот эффект может быть **прямым** – получаемые с коммерческой деятельности, с работающего населения налоги, коммунальные платежи, плата за детские учреждения и т. п., а также **косвенным** – в связи с **экономией расходов бюджета** на те или иные нужды (на поддержку безработных и бедных, на содержание сирот, борьбу с безнадзорностью детей, на медицину и лечение, страховые выплаты по болезни, расходы на медицинские учреждения, потери от повышенной смертности в трудоспособном возрасте кормильцев семьи и государственными выплатами семье за их потерю, за счет снижения пенсионных выплат молодым инвалидам, ограничения асоциальных явлений (расходов государства на смягчение последствий асоциального поведения и др.).

Варианты гендерно эффективных мероприятий, судя по реальной практике, есть. Источники, судя по нарастающему профициту бюджета, также. Таким образом, нужна политическая воля, организационное умение и серьезные знания.

ресующей только научные круги, специалистов и иногда чиновников в их отчетах для международных организаций, включивших цели равенства мужчин и женщин в свои приоритеты.

В **России**, которая переживает период административной реформы и реформы государственного аппарата, в настоящее время происходит процесс становления структур национального механизма в новых условиях управления.

Пока в России наблюдается следующий сценарий – попытка силами экспертного сообщества и исследовательских коллективов, учреждений образования содействовать продвижению гендерной стратегии в управление, включая и гендерную экспертизу бюджета.

Проект ЮНИФЕМ "Гендерные бюджеты в России" в настоящее время осуществляется по типу гендерной экспертизы бюджета и связанных с ним нормативных актов и практик на базе разработки необходимой методологии.

Судя по имеющейся информации по странам, уровень российских гендерных исследований достаточно высок. Необходим следующий шаг – перевод научно-экспертных наработок в практическую плоскость. Этому может способствовать внедряемый ныне в практику государственного управления программно-целевой механизм оценки деятельности государственных структур и государственных служащих в области подготовки обоснованных социально-экономических решений, предполагающий расширение многоаспектных гендерных знаний.

ОСОБЕННОСТИ ГЕНДЕРНОГО БЮДЖЕТА В МИРЕ

- ◆ **Нефиксированная форма социальной (гендерной) технологии в сфере государственных финансов.**
- ◆ **Различная сумма применяемых подходов и методов.**
- ◆ **Национальная ориентация, учет национальных задач и особенностей управления.**
- ◆ **Собственная история, масштаб, национальная модель, практика.**

Проблемы доступности для женщин экономических ресурсов в сферах, регулируемых бюджетом

Структура темы:

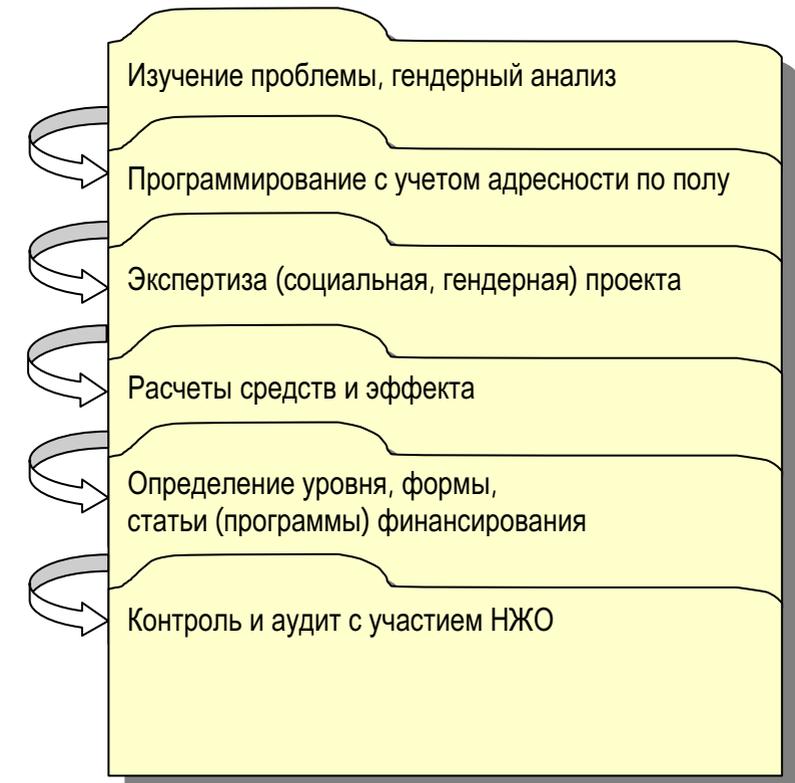
- **Задача перехода от формально-юридического равенства к реальному, обеспечение самостоятельного дохода для женщин.**
- **Зоны фактического неравенства в трудовых отношениях, занятость, дискриминация и профессиональная сегрегация.**
- **Актуальные разделы гендерного бюджета – вопросы регулирования минимальной заработной платы, повышение оплаты труда в бюджетных сферах, особо значимых для женщин.**
- **Современная политика бюджета в отраслях, им финансируемых (образование, здравоохранение, социальная работа, государственная служба), оценка ее гендерных последствий.**

Законодательное, правовое равенство, юридическое запрещение дискриминации по признаку пола еще не означает для женщин реального равенства возможностей жизненных стратегий. Для этого нужна сумма социально-экономических условий, учитывающих специфику положения, но, тем не менее, способствующих преодолению сложившихся стереотипов общественных ролей. Мало кто сомневается, что в парадигме факторов, определяющих желаемое равенство прав и возможностей полов в обществе, самое значительное место занимает экономика, а в ней – самостоятельный доход женщины. Его источником для большинства является наемная занятость, поэтому положение женщин в системе спроса и предложения на рынке труда, в сфере его оплаты суперважно. При внешней гендерной нейтральности законодательного регулирования в этой сфере здесь максимальное сосредоточение проблем фактического неравенства женщины.

Мало кто сомневается, что в парадигме факторов, определяющих желаемое равенство прав и возможностей полов в обществе, самое значительное место занимает экономика, а в ней – самостоятельный доход женщины.

В итоге, схема действий при подготовке и принятия новой позиции в федеральном бюджете может быть изображена в следующем виде:

Алгоритм принятия гендерно чувствительного решения в системе гендерного бюджета



Приведенный алгоритм встроенности гендерного фактора в принятие бюджетных решений в общегосударственном масштабе вполне правомерен к использованию на уровне региональных бюджетов. В их числе могут быть как отдельные текущие меры, так и среднесрочные целевые программы по сокращению безработицы на основе развития новых форм занятости, – предпринимательства, ремесла, надомничества; меры по развитию торговли, промышленности с рабочими местами для женщин путем привлечения средств коммерсантов; расширения детских учреждений

ного бюджета. Данная норма должна быть введена в Налоговый и Бюджетный кодексы Российской Федерации – в мире это называется "отрицательный налог" для получающих низкие доходы. Тем самым мы обеспечим им реальную добавку, а обществу – некий заменитель прогрессивности налогов. Можно предоставить малообеспеченным плательщикам право выбирать между налоговой льготой и помощью по бедности, а также дифференцировать налоговые льготы по числу детей.

Целесообразно, кроме того, учитывать в социальном налоговом вычете из доходов налогоплательщика расходы на лекарства и платные медицинские услуги для пожилых и больных его иждивенцев. В жилищные скидки (на покупку и строительство) следовало бы также включить право на льготное налогообложение в случае расходов на уплату коммунальных услуг для пожилых отца и матери, не лишаться же им из-за маленькой пенсии привычного жилья. Подобные предложения особенно актуальны, имея в виду объявленный переход от натуральных льгот к денежным, жилищную реформу. Все это могло бы явиться этапом **внедрения системы семейного налогообложения**, наряду с действующей персонифицированным порядком, что приблизило бы российскую практику к практике экономически успешных стран.

Расчеты и обоснования. Проведение расчетов позволило определить стоимость мероприятия, потери субъектных и местных бюджетов из-за выпадения их доходов от снижения налога на доходы физических лиц, а также увеличение расходов федерального бюджета на трансферты территориям в связи с предлагаемым решением.

Результат. В законе о федеральном бюджете на 2005 г. было предусмотрено увеличение до 700 рублей в месяц необлагаемого подоходным налогом стандартного вычета на ребенка из дохода налогоплательщика до 30 тыс. рублей в год. Это, безусловно, – реальный успех гендерного метода бюджетирования.

Это – профессиональная сегрегация, когда женский труд сосредоточен в определенных отраслях (образование, здравоохранение, сервис, легкая, приборостроение, часовая, электронная и т.п. отрасли массового производства) и на менее статусных или менее квалифицированных видах работ и, конечно, отставание в оплате труда от мужчин, в том числе и труда, равного по количеству и качеству.

Исходя из значимости рабочего места в системе самообеспечения человека, современное государство установило меры по снижению негативных последствий в сфере занятости, связанные с ее утратой или отсутствием рабочего места – безработицей. Российское государство возложило программы защиты от безработицы не на страховые формы, как на Западе, а на федеральный бюджет, который ежегодно выделяет средства на пособия по безработице, обучение безработных, содержание служб трудоустройства. Поскольку большинство зарегистрированных безработных – женщины, то этот раздел федерального бюджета может рассматриваться как часть гендерного бюджета, и технология последнего требует постоянного отслеживания женских проблем в этой сфере, хотя внешне нормы, устанавливаемые здесь, прямо не строятся по признаку пола.

Отсюда важно в системе гендерного бюджета проследить за состоянием финансирования в этой части: каковы размеры пособий по безработице, и как они обеспечивают средства на жизнь. В настоящее время минимальное пособие по безработице приравнивается к минимальной заработной плате, а максимальное фиксируется Правительством Российской Федерации на уровне, близком к прожиточному минимуму. Судя по статистике, типичный размер пособия по безработице помещает человека (как видим, прежде всего, женщину) в категорию малообеспеченных, что прямо способствует феминизации бедности.

Фактическое экономическое неравенство женщин по сравнению с мужчинами существует не только в отношении безработных, но и работающих. В рыночной экономике действует категория цена труда или издержек предпринимателя на наем работника. Она включает: денежную заработную плату (основную и дополнительную), затраты на социальное страхование и социальное обеспечение (пенсии, пособия), натуральные

поступления за счет дохода предприятия (питание, жилье, транспорт и другие блага работникам). Все составляющие цены труда регулируются законом как гендерно нейтральные, но фактически являются гендерно чувствительными и нередко дискриминационными.

Признавая этот общий для экономики посыл, в **гендерном** бюджете нас интересует то, что связано с оплатой труда в сферах, которые регулируются и финансируются бюджетом и которые в наибольшей степени влияют на положение женщин. Это – минимальная заработная плата, ставки и оклады в бюджетных отраслях, условия обязательного страхования работающих от рисков рыночной экономики и выплаты через бюджеты государственных социальных внебюджетных фондов, прежде независимых, а ныне включенных в бюджетную систему.

В гендерном бюджете нас интересует то, что связано с оплатой труда в сферах, финансируемых бюджетом, которые в наибольшей степени влияют на положение женщин.

Исходя из законодательства о бюджете, ежегодное принятие его на федеральном уровне должно сопровождаться изменением норм минимальной заработной платы. Поэтому необходимо при проведении социальной (гендерной) экспертизы бюджета обратить внимание на размеры и темпы повышения **минимального размера оплаты труда (МРОТ)**. Актуально сопоставить проекты бюджета по МРОТ с величиной **прожиточного минимума (ПМ)**, исходя из требований Трудового кодекса Российской Федерации об их соответствии, тогда как в настоящее время (2005–2006 гг.) МРОТ резко отстает от ПМ. В связи с этим следует определить, насколько данный бюджет продвигает политику государства по пути ликвидации этого разрыва.

Анализ указывает на чрезмерно медленное решение проблемы, когда МРОТ поставлен в зависимость от показателя ПМ. Прожиточный минимум постоянно движется в связи с ростом цен и изменением потребительской корзины. Поэтому одно из предложений гендерного бюджета вполне может быть изменение **самого порядка повышения МРОТ** в зависимости от темпа роста средней заработной платы, как в некоторых зарубежных странах, опыт изучения которых имеет в виду технология

Сложившаяся социально неэффективная ситуация с льготами по подоходному налогу во многом связана с тем, что федеральный бюджет больше не получает его, он полностью отдан на уровень регионов. В то же время, по закону, налоговые изменения в виде индексации стандартных налоговых вычетов на плательщика и его ребенка должна определять Государственная Дума Российской Федерации. Но когда в Государственной Думе проходит процесс принятия федерального бюджета, то в нем попросту нет вообще соответствующей строки о подоходном налоге, и ничто не заставляет задуматься на данную тему депутатов высшего законодательного органа. А субъекты Российской Федерации, обладающие правом законодательной инициативы, не заинтересованы в снижении своих поступлений (включая подоходный налог), у них и без того постоянно сокращается доля во взимаемых ныне налогах.

Программирование. Следует положение исправить, используя роль налогов в общем социальном повороте экономики. Ибо речь идет о двух разных парадигмах в системе государственной социальной защиты: либо благотворительное общественное иждивение как вычет из национального дохода, либо стимулирование самозащиты и самообеспечения как вклада в национальный доход.

В переходном периоде рационально всемерно поддерживать трудового человека – работника ли, предпринимателя ли, но в первую очередь того, кто не ждет подачи на бедность, а пытается зарабатывать сам. Поэтому было предложено в бюджете 2005 г. повысить стандартный вычет на детей с 300 до 700 рублей в месяц (до уровня минимальной заработной платы), а общую сумму дохода налогоплательщика, получающего льготу – с 20 до 30 тыс. рублей в год. Это должно несколько улучшить положение низкооплачиваемых граждан, большинство из которых составляют работающие женщины с детьми.

Однако на этом не следует останавливаться. При подготовке бюджетов в среднесрочной перспективе предлагается восстановить законодательное правило обязательной ежегодной индексации необлагаемого налогами минимума (стандартного вычета) из дохода налогоплательщика на него самого и на его иждивенцев, размер которого должен определяться при принятии федераль-

недостаточные размеры известны), то никаких льгот сейчас фактический кормилец и налогоплательщик на них не имеет.

Во многих развитых зарубежных странах с учетом подобной коллизии, наряду с персонифицированным порядком взимания налогов, принятым у нас, применяется так называемое "семейное" налогообложение. По свободному выбору налогоплательщиков семья может объединить получаемые доходы. Из них будут вычтены скидки на содержание иждивенцев, приходящиеся на обоих супругов (в американской системе – на продукты, имущество, жилье, свое и частично родительское, коммунальные платежи, расходы на аренду, ремонт, содержание матери или отца в доме престарелых и т.п.). К тому же, понятие иждивенцев при налогообложении за рубежом не сравнить с нашим (у американцев – это не только сын и дочь, но и мать и отец, бабушки и дедушки, родные и двоюродные сестры и братья, племянники и дяди (тети), свекор, свекровь, тесть, теща, золовка и другие, если они проживают с налогоплательщиком и зависимы от него). Родители могут жить и отдельно, но глава семьи все же имеет право вычесть из декларируемых доходов часть своих расходов на их жилье, скидки предусматриваются также и для отдельно живущего разведенного родителя с ребенком и т.д.

Таким образом, семейное налогообложение рассчитано на поощрение лиц, несущих дополнительные расходы на нетрудоспособных – детей и престарелых. В литературе удалось найти пример выигрыша, который дает семейное налогообложение по сравнению с индивидуально-персонифицированным. Так, в 1997 году супруги с двумя детьми, проживающие в штате Калифорния, заплатили по семейному налогообложению 13 тыс. долларов подоходного налога. Если бы они жили в штате Вирджиния, где существует обычная система уплаты налогов, то им пришлось бы расстаться почти с 17 тыс. долларов.

Для России, учитывая некоторые исторические традиции жизни и сложившиеся условия, система отношений, не содержащая антистимулов к экономической активности, предпочтительнее раздачи помощи. Иначе население вполне способно предпочесть мизерное пособие плюс доходы от личного подсобного хозяйства, плюс некоторую серую занятость мизерной же официальной заработной плате и легально заработанным доходам, которые и так невелики, да еще и налоги платить надо.

гендерного бюджетирования. Расчеты потребных средств на повышение минимально заработной платы обычно присутствуют в обосновании официального бюджета, и они могут быть скорректированы на предлагаемый процент повышения.

Наиболее **актуальная гендерная диспропорция, зависящая от бюджета – оплата труда в государственном секторе.** Это госслужащие и работники социально-культурной сферы – образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания, оплачиваемые по государственным схемам, устанавливаемым, по уровню подчиненности, либо федеральной властью, либо субъектами и муниципалитетами, или по единой тарифной сетке (ЕТС). Эти две группы государственных работников бюджет финансирует различно. В отраслевой бюджетной классификации ассигнования на органы управления помещены в раздел "Общегосударственные расходы", в ведомственной росписи их оплата выделяется в общем содержании каждого министерства и ведомства, независимо от отраслевой принадлежности, в экономической – включается в общую сумму заработной платы сектора государственных услуг. Фонд оплаты работников социально-культурных отраслей, обычно называемые бюджетниками, отражается в отраслевой классификации по принятому в Бюджетном кодексе Российской Федерации перечню государственных функций: образование, здравоохранение, социальная политика и пр., содержание которых также кодифицировано.

С позиции имеющихся гендерных диспропорций, для гендерного бюджета в сфере ситуации **в государственном аппарате** важно проследить соотношение в окладах по уровням должностей. Не секрет, что в распределении должностей государственных служащих высшие должности заняты преимущественно мужчинами, тогда как средние и особенно низшие – преимущественно женщинами. И когда принимается решение о повышении оплаты труда госслужащих, важно определить, кто и в каком разрезе получает прибавку по иерархической вертикали, чтобы понять, сокращает ли государство перекося в доходах собственных управленцев по полу. Если, решение о новых окладах принято на фоне мер по продвижению женщин по службе,

Для гендерного бюджета в сфере ситуации в государственном аппарате важно проследить соотношение в окладах по уровням должностей.

включая затраты на их участие в резерве руководящих кадров, повышение квалификации и т.п., то соответствующую долю бюджетных вливаний в госаппарат можно рассматривать как гендерно ориентированные. Теоретически это понятно, но пока таких расчетов встречать не приходилось ни в мировой, ни в отечественной практике, и здесь – зона, подлежащая будущей методологической и практической разработке. Во всяком случае, в этом плане, как мы полагаем, следует разделить сектор федерального управления (политика, оборона, правоохранительные органы, международные отношения) и местного управления, связанного с обустройством жизни населения. И расходы первой группы как расходы на собственно поддержание власти, конечно, не могут включаться в гендерный бюджет, поскольку он является вариантом социального бюджета. В то же время вопрос о расходах на местное самоуправление в пределах определенных нормативов может быть рассмотрен как часть ориентации бюджета на обеспечение нужд населения.

Отсюда нетрудно определить, что финансовая политика в отношении работников **сферы социально-культурных услуг (образование, здравоохранение, культура, социальное обслуживание и т.п.)** является одним из главных объектов технологии гендерного бюджетирования. Подавляющее большинство занятых в перечисленных отраслях – женщины, и продолжает действовать классическая схема гендерного неравенства, когда государство – собственник имущества и активов учреждений и монопольный работодатель в этой сфере услуг, уплачивает учителям, медикам и пр. монопольно низкую цену труда. Доказательство – сравнение размера прожиточного минимума со средней заработной платой в образовании, здравоохранении, культуре с учетом коэффициента иждивения и качества труда, отражающего уровень квалификации (знания и умения) и опыт (стаж работы).

Общепризнанная как низкая, заработная плата в образовании и медицине выступает как структурообразующий фактор ряда национальных проблем, прежде всего, бедности и гендерного неравенства, которые, как известно, взаимосвязаны. По исследованиям Всемирного Банка для стран Восточной и Центральной Европы, России и СНГ именно бедность работающих составляет основную зону крайней бедности и рядом с ней –

на заработки низкооплачиваемых работников, а не платить им пособие по бедности.

На практике есть в этом направлении ряд конкретных предложений. Прежде всего, надо освободить прожиточный минимум от налогообложения, в первую очередь отменить подоходный налог с минимальной заработной платы. Для этого следует установить в законе норму обязательного ежегодного соответствия стандартного налогового вычета не ниже минимальной оплаты труда. Иначе возникает странная ситуация: бедные граждане, которым по закону должна оказываться из бюджета материальная помощь, несут налоговое бремя в его же пользу.

Среди аргументов "за" в данном проекте стоит учесть, что Декларация ООН о Целях развития предстоящего тысячелетия поставила задачу сократить нищету более чем в 2 раза. Россия, как известно, член ООН, и ей придется отчитываться перед международным сообществом по этому пункту.

Изучение проблемы. Статистика бюджетов населения показывает, что сегодня среди бедных решающее место занимают семьи с детьми. Тем не менее, стандартный вычет в 300 рублей в месяц и тем самым льготу по налогам на детей предоставляют только лицам с доходом до 20 тыс. рублей в год. Между тем прожиточный минимум в 2005 году – на уровне 30 тыс. рублей.

Причем отрицательно то, что в действующей системе налогообложения обижает главным образом семьи с двумя и более детьми, не учитывая их более низкий душевой доход при превышении получаемого налогоплательщиком валового дохода, определяющего право на льготу. Тем самым не учитывается число иждивенцев на работника, а следовательно, и его материальное положение. И нередко страдают именно бедные по душевым доходам семьи. К тому же вообще теперь сильно сужено понятие "иждивение" в системе налоговой нагрузки. Ранее в число лиц, имеющих право на стандартный налоговый вычет, включались еще и иные, кроме детей, иждивенцы (например, неработающие женщины-матери), теперь этого в Налоговом кодексе Российской Федерации нет. Правда, есть специальный налоговый вычет для работающих инвалидов с детства и инвалидов I и II групп, но они не иждивенцы, а формально налогоплательщики, поскольку получают некий доход от государства. Если же в семье работника есть инвалиды, получающие пенсию (е

сится и модель гендерного бюджетирования, жизненно необходимо при намеченном Правительством Российской Федерации переходе к программно-целевой системе управления и оценки деятельности министерств и ведомств по достигнутым результатам. Она, таким образом, сформирует объективную потребность в новой квалификации госслужащих, включающей гендерные знания, гендерные методы государственной работы, позволяющие повысить адресность и обоснованность разрабатываемых законов и осуществляемых действий.

Чтобы практически **встроить гендерную составляющую** в процесс управления, видимо, надо овладеть технологией принятия любого решения, в том числе и в системе государственного бюджета. Ее этапы известны – постановка проблемы; изучение ее состояния в необходимых аспектах (правовая, статистическая и иная информация); обработка информации и анализ ситуации; программирование вариантов решения; расчеты и финансовые обоснования (что для бюджета обязательно); оценка последствий – социальных, экономических и прочих, имеющих значение в данной области и влияющих на результат; оформление прохождения решения (сроки, средства, ответственные исполнители, формы отчетности и контроля).

Приведем **конкретный пример** обоснования проекта решения, подготовленного аппаратом Комитета Государственной Думы по семье, женщинам и детям, об усилении мер в поддержку женщин с детьми в проекте бюджета 2005 г.

Постановка проблемы. Анализ проекта федерального бюджета 2005 года показал его "антидетский" настрой, отсутствие улучшений для женщин с детьми. Крошечные детские пособия (70 рублей в месяц) переданы 122–ФЗ в ведение субъектов, и большинство из них мало что к ним прибавило. Поэтому в федеральном бюджете нужна некая дополнительная мера в пределах его компетенции. Это, как известно, – налоги и страхование. Но на 2005 год Фонд социального страхования Российской Федерации уже серьезно повысил проект своих расходов на материнство и детство, увеличить их сложно, и потому в поле воздействия остаются налоги. И тут следует, видимо, использовать известную взаимосвязь – если помощь на детей оказывается бюджетом малообеспеченным родителям, то вместо нее можно снижать налоги

экономического риска стать бедным, а в ней, как известно, располагаются бюджетники с их преимущественно женским составом.

Поэтому при составлении гендерного бюджета первый вопрос заключается в рассмотрении изменений в оплате труда в бюджетных социально-культурных отраслях. Это видно из ежегодного проекта закона о федеральном бюджете, а также из сопровождающих его законопроектов о повышении минимальной заработной платы, ставок работников, оплачиваемых по ЕТС в федеральных учреждениях. Они составляют меньшую часть всей группы с подобной занятостью (только федеральные вузы, научные институты, национальные музеи и т.п.). Судьба остальных определяется законодательством субъектов, которые должны предусмотреть соответствующую меру, исходя из своих ресурсов, но не ниже темпа роста минимальной заработной платы, которая является обязательной в стране низшей нормой оплаты бюджетников, где бы они не трудились. Отсюда средства на повышение отразятся в федеральной и региональной частях бюджета, в совокупности образующих понятие консолидированного бюджета. Причем, в этой системе участвуют не только бюджетные строки по текущим расходам по их отраслевой классификации, но и средства межбюджетных трансфертов в части поддержки на эти цели ресурсодефицитных территорий.

Исходя из характера действующей методологии составления бюджета, далекой от прозрачности и доступности, определять соответствующие ассигнования на повышение оплаты бюджетникам предлагается укрупнено, на базе отчетного фонда их заработной платы, скорректированного на установленный процент повышения, на процент доли фонда, приходящегося на женщин (отчетная заработная плата женщин, умноженная на их численность). Обратим внимание – делать расчет только по численности занятых в указанной сфере женщин неверно: как и везде, даже в феминизированных отраслях, они получают меньше, чем мужчины. Полученный фонд заработной платы работниц бюджетной сферы и его прирост и будет статьей нашего гендерного бюджета, доказательством, действует ли правительство в направлении политики равенства по международным и национальным обязательствам. А рассчитанные соотношения в проектируемой после повышения заработной платы в сопоставлении с таким же показателями по экономике в

целом (по промышленности, коммерческому сектору, с прожиточным минимумом и пр. – варианты различны) укажут, есть ли продвижение на пути уменьшения дискриминации женщин в оплате труда, что свидетельствует о степени доступности им ресурсов бюджета.

При этом, если учитывать не только денежный размер оплаты, но и реальный, рационально рассмотреть положение **с налогами на заработки (доходы)** как части бюджета, использовать налоговую политику в решении социальных проблем. И есть в этом направлении ряд конкретных предложений. Они начинаются с необходимости освободить прожиточный минимум от налогообложения, установив в законе норму обязательного ежегодного соответствия стандартного налогового вычета из заработка на уровне не ниже минимальной оплаты труда. Вместе с тем, рационально предусмотреть увеличение налогового вычета на детей. Известно, что налоговые льготы позволяют на основе собственных трудовых усилий уменьшить численность работающих бедных, в первую очередь экономическую бедность женщин: они имеют работу, но недостаточно зарабатывают.

Идея увеличения налоговых льгот на доходы в последних федеральных бюджетах реализуется для работников с детьми. Отсюда, расходы на эти цели должны быть включены в состав гендерного бюджета. Самый простой способ учета – если они показаны самими финансистами в приложениях к проекту бюджета. Если этого нет, подсчитать их можно, исходя из статистического распределения работников по размерам заработной платы и населения – по душевым доходам с экспертным учетом доли женщин в составе тех, кто получит выигрыш по налогам. Это один из методов сближения реального материального положения женщин – их больше, чем мужчин, в группах с низкими заработками и их больше среди работников с семейными обязанностями, имеющими детей и получающих льготы по налогам. Так гендерный подход, способствует и усилению доступности для женщин экономических ресурсов, и эффективному разрешению целого комплекса актуальных социальных проблем страны.

Самые важные и самые доступные в этом отношении **индикаторы** следующие: доля женщин в органах государственного управления на всех уровнях (особенно на высших должностях); различия в заработной плате мужчин и женщин; доля занятых в экономике и зарегистрированных безработных среди мужчин и женщин; доступность профессионального образования для обоих полов; обеспеченность детскими учреждениями и т.п.

До тех пор, пока управление не будет отслеживать эти показатели, не будет и перехода к активной политике равенства прав и возможностей женщин и мужчин.

Следующий шаг – использование этих индикаторов в программах, планах, бюджетах Правительства Российской Федерации, министерств и ведомств, федеральных и региональных, органов самоуправления, в основных регламентах их работы. **Формулируя текущие и, особенно, средне- и долгосрочные задачи** в составе социального блока на всех уровнях полномочий, необходимо **выделять меры по улучшению положения женщин** и усилению гендерного равенства. Затем эти меры должны быть просчитаны в бюджетном процессе с позиций доходов и расходов, оценен их социально-экономический эффект. Затем, гендерный аудит и контроль позволят определить степень достигнутого, роль каждого решения и вклад органа, ответственного за его исполнение, в полученный итог – усиление социо-полового равенства граждан, уменьшение сферы дискриминационных отношений. Такова логика движения к позитиву, и, безусловно, для ее осуществления нужны современные политики и специалисты высокой квалификации, знающие социальные проблемы, их гендерный аспект и основы бюджетного устройства.

Но пока не удалось убедить тех, кто принимает решения в высших эшелонах власти, в необходимости применить хотя бы предлагаемый минимум гендерного подхода. Социальные проблемы, вероятно, им видятся исключительно усреднено. А это, безусловно, снижает проектируемые эффекты, как обычно и бывает при отсутствии технологий тонкой управленческой настройки, использование которой требует дополнительных усилий. Между тем, применение высоких технологий, к которым отно-

членов общества, независимо от социальных различий по признаку пола (как и по национальному, имущественному и пр.), – значит откладывать решение проблемы на очень далекое будущее. А люди хотят достойно жить "здесь и сейчас", и это правильно и справедливо. Достичь желаемого должны помочь целенаправленные усилия общества и государства, причем совместно и повсеместно. Именно поэтому ООН объявила XXI век веком женщин и в Целях Развития Тысячелетия записала задачу обеспечения равенства мужчин и женщин среди наиболее значимых для всех стран, в том числе, конечно, и для России.

Отсюда, как показывает опыт, нужна сознательная политика государства по эффективному снижению форм дискриминации, последовательному обеспечению принципа равных прав и равных возможностей для всех. Но реализация такой политики требует от ответственных государственных структур выполнения определенной, четко поставленной задачи и системных действий.

Прежде всего, необходимо **встроить учет гендерной составляющей в государственное управление:** в правительственные программы и национальные планы; программно-целевое бюджетное планирование и оценку деятельности министерств и ведомств; систему отчетности.

В развитых странах таким внедрением занимаются специальные органы управления (министерства, правительственные комиссии и т.п.), что в России пока весьма проблематично.

Полагаем, что проще всего начать соответствующий процесс с применения в работе действующего аппарата управления гендерно чувствительных **индикаторов**, позволяющих оценить достигнутое продвижение в области равенства полов и роль той или иной управленческой структуры в улучшении.

Проблемы положения женщин – сферы, регулируемые бюджетом



Гендерные аспекты государственных расходов на социальные выплаты и услуги как фактор обеспечения реального равенства по полу, противодействия бедности

Структура темы:

- Значение социальных расходов за счет бюджета и страховых фондов.
- Система выплат (пенсии, пособия – гендерная составляющая).
- Система льгот в области налогов, страхования и их влияние на положение женщин.
- Социальные услуги и их роль в обеспечении прав работающих женщин с детьми.

Государственные расходы на социальные выплаты, льготы и услуги – важный элемент политики равенства прав и возможностей, исходя из необходимости решения актуальных для развития страны национальных задач: снижение бедности, поддержка материнства и детства, преодоление демографического кризиса и укрепление здоровья нации, повышение шансов на рынке труда для догоняющего пола и т.п. Во всех этих проблемах социальных вложений ведущим объектом государственной поддержки выступают женщины, положение которых объективно осложнено:

- совмещением ролей в обществе (профессиональной и материнской);
- возрастными особенностями состава населения (когда доля женщин в населении больше, чем мужчин, особенно в нетрудоспособных группах);
- традициями распределения домашнего труда по признаку пола, включая уход за иждивенцами;
- исторически непреодоленной дискриминацией по сравнению с мужчинами в личной и общественной жизни.

Значение гендерной составляющей в программно-целевом управлении

Структура темы

- Гендерно ориентированные социальные технологии, гендерный бюджет – фактор совершенствования управления.
- Пример гендерного бюджетирования в пользу работающих женщин с детьми.

В государстве любое управление есть единство социального и экономического, ибо субъектом в тех и других отношениях выступает человек. А человек, как известно, различается по полу, и социальное положение каждого их полов, мужчин и женщин, неадекватно, имеет свои особенности. Эти особенности не вызывают возражений со стороны общества и граждан до тех пор, пока они не ущемляют или не ограничивают права одних, обеспечивая преимущества другим. Не секрет, что такому ущемлению и ограничению в мире исторически и на современном этапе подвергаются женщины, которые поэтому в международных документах рассматриваются как догоняющий и дискриминируемый пол.

Мировое сообщество обозначило XXI век как век социальных улучшений и среди них, несомненно, одно из важнейших – улучшение положения женщин.

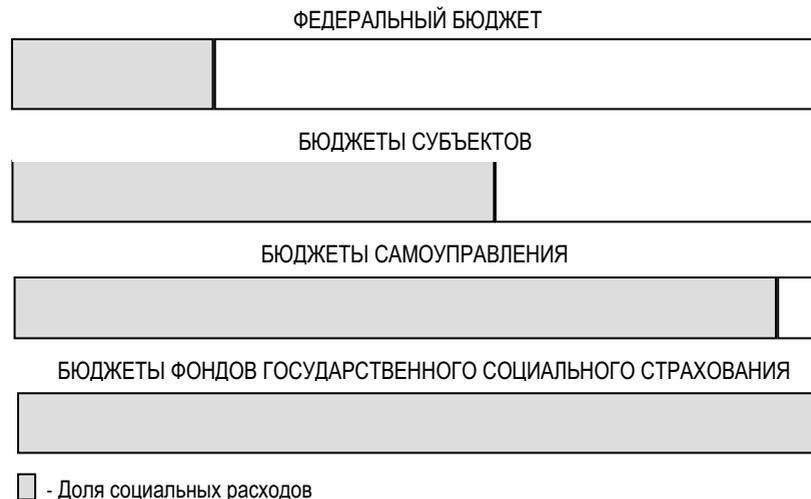
Дискриминация женщин выражается в ограниченности их доступа к власти, ресурсам, собственности, управлению, работе и ее оплате (профессиональная сегрегация), в двойной занятости – профессиональной и материнской, недостаточной поддержке государством родительства и форм социализации детей, мер по облегчению быта и домашнего хозяйства, в несправедливом разделении труда в семье.

Понятно, что если в России дискриминируемым оказывается большинство населения – женщины, то это явление, несомненно, сдерживает развитие страны, ее экономический подъем и строительство правового, социально-справедливого государства.

Надеяться на естественный ход событий, когда экономический и прочий прогресс создаст условия для равенства всех

Полагаем, что бюджетизация, иначе говоря, **огосударствление, бюрократизация социальных фондов является отрицательным моментом** в идеях гендерного бюджета. У действий финансистов в системе государственного бюджета решающий мотив – фискальный: сохранение и увеличение казны, у страховых фондов – самовоспроизводство на базе эффективного вложения средств в выполнение программ, среди которых экономическая поддержка работающих женщин в осложненной жизненной ситуации – деторождение, старость, болезнь, безработица и выплаты им в этих случаях. А теоретически и практически, как известно, наличие самостоятельного дохода у женщины – обязательное условие их социального равенства.

Доля социальных расходов в бюджетах разного уровня



Отсюда, женщины – та группа населения, которая наиболее заинтересована в социальных расходах государства во всех их формах: выплатах (пенсии, пособия), льготах (налоги, оплата жилья, детский сад, детский отдых, льготы для пенсионеров по лекарствам, транспорту), услуги (защита от безработицы, доступное образование, охрана здоровья матери и ребенка, социальное обслуживание пожилых и других нетрудоспособных, организованный отдых и досуг детей и подростков).

Выплаты. В их составе наиболее финансово значимые – **пенсии.** Система пенсий включает трудовые пенсии и пенсии по социальному обеспечению (для нашей темы важна социальная пенсия для неработающих домохозяек и пенсия для детей-инвалидов). Трудовые пенсии выплачиваются из Пенсионного фонда Российской Федерации застрахованным работникам, имеющим страховой стаж не менее 5 лет, по возрасту, инвалидности и потере кормильца. Величина пенсии определяется размерами страховых взносов на персонифицированный счет работника, величиной базовой пенсии, гарантированной бюджетом, и получением инвестиционного дохода за счет накопительной части пенсионной системы для лиц 1967 года рождения и моложе. Основная социальная проблема пенсий – их низкий уровень по коэффициенту замещения утраченного заработка и по сравнению с законодательно установленным нормативом прожиточного минимума как границы бедности.

По многим параметрам женщины оказываются в худшем положении, чем мужчины, образуя подавляющее большинство пенсионеров в России. Во-первых, у них более низкая заработная плата, исходная для исчисления пенсии. Ранее она несколько корректировалась стажем, теперь при гендерно нейтральной норме это преимущество утрачено. Фактор заработной платы (и страховых взносов с нее) в трудовой период оказывается определяющим для всех составляющих частей пенсии (базовая часть как гарантия государства для всех меньше, больше – страховая, в том числе накопительная). Во-вторых, в структуре пенсий у женщин выше доля базовой пенсии; она увеличивается на рост цен, тогда как страховая – на рост страховых отчислений от оплаты труда, а темп

последней в современных условиях выше, чем официальная инфляция. В-третьих, инвестиционный доход от накопительной части для женщин с их низкой зарплатой опять-таки ниже.

Однако система пенсий пока находится в переходном периоде реформирования, и еще два десятка лет будет испытывать влияние старого порядка пенсионирования с его ограничением на заработки по их величине выше средней, что уравнилительно сказывается на размерах пенсий женщин и мужчин. Но женщины на практике компенсируют свое отставание за счет более низкого возраста выхода на пенсию, продолжения трудовой занятости, получения одновременно заработка и пенсии и пересчетом ее по мере увеличения страховых отчислений в период продолжения их работы в статусе работающего пенсионера. Однако по мере продвижения к новым условиям пенсионного страхования и снижения по причинам возрастной ротации пенсионных прав, сформировавшихся до начала реформы 2002 года, гендерная дифференциация в области получаемых пенсий усилится по уже отмеченной структурной причине – различия в заработках по полу и страховых отчислений с них. Такая перспектива требует специальных решений с позиции обеспечения политики равенства в России.

Пособия. Знаковые здесь – **выплаты на детей. Из бюджетных пособий главное – ежемесячное пособие**, которое ранее производил федеральный бюджет, а ныне выплачивается из бюджетов субъектов Российской Федерации. Поэтому оно различно по размерам и системам. По федеральному закону пособия должны выплачиваться малообеспеченным семьям на каждого ребенка в одинаковом фиксированном размере (увеличиваются на одиноких матерей и пр.). Субъекты Российской Федерации по своему законодательству устанавливают различный порядок, учитывающий, кроме дохода, еще и другие факторы – очередность и число детей в семье и пр. В каждом отдельном регионе это зависит от ситуации с рождаемостью и финансами. Новым в системе бюджетных пособий, видимо, будет выплата женам военнослужащих срочной службы в период беременности и ухода за ребенком в случае призыва мужа на год в армию.

Ряд материнско-детских пособий выплачивается **из Фонда социального страхования Российской Федерации (ФСС).**

пенсионеров – ветеранов труда с их женским большинством, инвалидов, детей-сирот, нуждающихся в жилье после выхода из интерната, семей с детьми-инвалидами, как правило, материнскими, и т.п.

Задача гендерного бюджета – ежегодно отслеживать указанные зоны социальной напряженности и выяснять, как расходы государства, поступающие на поддержку социальных нужд территорий, влияют на гендерные пропорции, прежде всего в отношении догоняющего пола. Вместе с тем, финансирование этих мер отзовется также и на положении мужского меньшинства, занятого в бюджетной сфере (ставки учителя или медика, как известно, не дифференцируются по полу); на мужской молодежи, вынужденной не выбирать гуманитарную профессию по материальным соображениям; на семейных мужчинах – отцах (дети, по закону, – общая ответственность родителей) там, где нет поддержки на детей; меры по монетизации льгот будут дискриминировать тех мужчин, которые имеют звание ветеран труда или труженик тыла по сравнению с федеральными льготниками, как и женщин в подобном статусе. С нерешенностью вопросов регионального ресурсного самообеспечения опасность нарастания фактической дискриминации по признаку пола по субъектам Российской Федерации вполне реальна, и требуется активный целевой гендерный мониторинг.

Что касается межбюджетных трансфертов со страховыми фондами, то они возросли. Теперь ПФР получает из федерального бюджета дотации на выплату базовой пенсии, средства на компенсацию федеральным льготникам, ФСС стал получать из бюджета ассигнования на оплату путевок для тех же льготников, фонды обязательного медицинского страхования – на их лекарственное обеспечение, – все по натуральному социальному пакету, для них установленному. И ФСС и система ОМС получают бюджетные средства на реализацию национального проекта "Здоровье". Так что и в этом сегменте социально-страховых отношений пространство межбюджетных перераспределений быстро увеличивается.

Задача гендерного бюджета – ежегодно отслеживать указанные зоны социальной напряженности и выяснять, как расходы государства, поступающие на поддержку социальных нужд территорий, влияют на гендерные пропорции.

диспропорций. Безусловно, бюджетопроизводящие регионы вводят у себя более благоприятные условия оплаты бюджетников, но таких меньшинство. И пока регионы не получают необходимых налоговых прав, будет наблюдаться реальный дефицит расходов на социальные цели в стране. В итоге нет возможности заметно улучшить соотношение в оплате бюджетников по сравнению с остальными работниками, а следовательно, и уменьшить разрыв в зарплатах женщин и мужчин.

- Ослабление очередной гендерной диспропорции, возникшей в процессе монетизации местных льгот (для ветеранов труда по сравнению с тружениками тыла, где большинство женщины и к тому же с более низкой пенсией, чем мужчины). Федеральному бюджету приходится давать деньги не только на своих федеральных льготников, но и на поддержку региональных, там, где, либо сохранилась совместная ответственность (репрессированные и их семьи), либо выплаты региональным льготникам отсутствуют по финансовым причинам или крайне незначительны. Есть намерение установить федеральный минимум выплат по монетизации для всех, и это будет успех гендерного подхода к бюджету.
- Некоторое элиминирование различий по территориям в положении семей с детьми. К сожалению, сохранен мизерный размер ежемесячных пособий, в большинстве регионов, в том числе с низкой рождаемостью, и это в условиях демографического кризиса. Юридический отказ по 122–ФЗ от федеральной ответственности за соблюдение прав ребенка (не только по ежемесячным пособиям, но и по бесплатному питанию школьников, учащихся ПТУ, разделение сирот на федеральных и нефедеральных, отмена предела родительской платы за детский сад и т.п.) – все это осложняет поддержку женщин с детьми, что непродуктивно не только с позиций равенства возможностей, но и в решении проблем демографии, феминизации бедности (к примеру, часть территорий не удвоила детское пособие для матерей-одиночек, как в прежнем законодательстве, теперь это их право).
- Поддержка на территориях бедных семей по оплате жилья (субсидии на жилищные дотации), среди которых также достаточно низкодоходных категорий женщин – одиночек с детьми, разведенных женщин, не получающих алиментов,

Наиболее распространенные – оплата отпуска по беременности и родам, единовременное пособие при рождении ребенка, ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, по уходу за больным ребенком. По закону об Основах социального страхования они должны выплачиваться застрахованным работникам как форма возмещения части утраченного ими заработка за счет начислений работодателя на фонд оплаты труда нанимаемого персонала. На практике ФСС выплачивает пособие на рождение не только застрахованным работницам, но на всех новорожденных. С 2006 г. вводится особое пособие для беременных женщин – родильный сертификат, который имеет в виду улучшить обслуживание этой категории женщин специализированными медицинскими учреждениями в период беременности и родов за счет дополнительной оплаты их услуг из страховых средств.

Укажем на форму пособий, где объединяются оба источника, бюджетный и страховой. Так происходит с единовременным пособием на рождение, которое получают в главной своей сумме из ФСС, а к нему регионы присоединяют свое дополнение в меру финансовых возможностей и оценки локальной демографической ситуации.

Сами пособия гендерно нейтральны, могут выплачиваться как матери, так и отцу, что соответствует международным нормам. Но в России практически все материнские и детские пособия получают женщины. Видимо, подобная проблема существует и за рубежом, поэтому, к примеру, в Швеции установлено специальное пособие по уходу за маленьким ребенком для отца, кроме того, которое получает мать. Подобная мера вполне может способствовать активизации участия мужчин в воспитании детей, что помогает усиливать реальное равенство прав и обязанностей в такой гендерно чувствительной сфере, как семейная.

Женщины – наиболее активные получатели перечисленных пособий по материнству и детству и, следовательно, государственных средств на эти цели. Это справедливо по роли матери в рождении и воспитании подрастающего поколения. Тем не менее, их права подвергаются негативным воздействиям финансовых ограничений. К примеру, – недостаточный размер

пособий по уходу за ребенком, которое полностью утратило страховую зависимость от величины заработной платы женщин, что начало меняться только сейчас. Действует также и ограничение выплат по соцстраху в период беременности и родов, болезни и ухода за заболевшим ребенком. Такой чисто финансовый подход приводит не только к дискриминации в период деторождения женщин с высокой зарплатой, но и выступает как ограничитель права мужчин на получение такого отпуска – его материальные потери для семьи при большей оплате будут, как правило, более значимыми.

Льготы. Среди них – **стандартный вычет на детей из дохода, облагаемого подоходным налогом.** В связи с тем, что данная льгота имеет в виду лиц с невысокими доходами, то льготу чаще получают женщины, раз они получают ниже заработка, чем мужчины. Отсюда, если бы в России победила идея освобождения от налогов граждан, получающих минимальную заработную плату или любой доход ниже прожиточного минимума, обозначающего границу бедности, то в первую очередь выиграли бы женщины. Таков типичный пример так называемой "позитивной дискриминации", когда один из полов получает некое преимущество, но оно, через, казалось бы, нарушение формального равенства, обеспечивает приближение реального. И, судя по тенденциям, есть надежда, что прогресс в этой области возможен.

Есть льготы для пенсионеров, семей с детьми-инвалидами (оплата жилья, проезд, лекарства, санаторий). При проведении их монетизации сложилась определенная гендерная диспропорция. В составе федеральных льготников (участники войны, инвалиды и т.п.) преобладают мужчины, среди региональных (ветераны труда, труженики тыла и т.п.) – женщины. Первые защищены лучше вторых, ибо обеспечиваются за счет более мощного федерального бюджета, вторые – хуже, поскольку их обеспечивают бюджеты субъектов, где ресурсы ниже.

Среди льгот, крайне важных для женщин, – **льгота по оплате за детский сад.** Она, к сожалению, отменена 122–ФЗ как обязательная и потому может или нет предоставляться на местном уровне. По имеющейся информации, уже начался процесс коммерциализации этой сферы и под вопросом приватизация оставшихся объектов. Учитывая особую значимость дошколь-

социальных мандатов просто перестала быть "головной болью" национального правительства, а стала таковой для властей регионов (в первую очередь с низкими доходами), и таким образом, масштабы трансфертного перераспределения в стране, по сути, не уменьшились, как предполагалось бюджетной реформой. Отсюда, для бюджетодефицитных субъектов и муниципалитетов мало что изменилось, а для бюджетопроизводящих и бюджетодостаточных положение не улучшилось.

Более того, с принятием 122–ФЗ передачей вниз дополнительных полномочий, ранее финансируемых Федерацией, ситуация усложнилась: во-первых, она во многом не сопровождалась передачей адекватных финансовых ресурсов; во-вторых, во имя сбалансированности бюджета потребовалась отмена ряда региональных социальных льгот, которые здесь действовали до того; в-третьих, несмотря на увеличение социальной нагрузки, центр отобрал часть региональных налогов в свою пользу, пример, – уменьшение региональной доли налога на прибыль. Еще сложнее финансам субъектов должно быть в дальнейшем: с 2006 года должны быть введены налоговые и имущественные права органов самоуправления, и предстоит "развод" по уровням консолидированного регионального бюджета.

Результат, который неизбежно будет виден – **рост диспропорций** в правах и гарантиях населения по территориям и внутри территорий, включая усиление гендерного неравенства по полу из-за принципиальной нерешенности финансово-налоговых проблем. Межбюджетные трансферты пока используются для некоторого смягчения этого неравенства по ряду наиболее значимых направлений. В их числе отметим следующие:

- Повышение заработной платы работников бюджетной сферы (учителей, медиков, социальных работников), полностью переданное на бюджеты территорий. Но из-за отсутствия средств регионы ищут более экономные варианты действий, ибо обязательным по закону здесь является только минимальная оплата (ставка), устанавливаемая центром. Поиски регионов идут по линии отмены всяких надбавок, введения собственных отраслевых схем и т.п. Как выход федеральное управление предлагает метод софинансирования – часть затрат регион берет на себя, часть центр, но это не спасает от

ративной – передача полномочий, ранее бывших в совместном ведении, субъектам и местному самоуправлению. Однако полномочия переданы, а проблема самообеспеченности не решена.

Для технологии гендерного бюджета это чрезвычайно важно, ибо касается социальных расходов бюджета, которые должны быть выделены, исходя из проблем в положении граждан по полу, мужчин и женщин. Наиболее известные здесь – различия в оплате труда в образовании и здравоохранении с их преимущественно женской занятостью, бедность и социальная помощь, выплаты на детей, локальные программы поддержки зарегистрированных безработных, где также преобладают женщины. Эти позиции по полу влияют на общую политику расходов государства и, напротив, зависят от этой политики. Все это, как правило, – зоны региональных полномочий.

Следует подчеркнуть, что социальные расходы в большей своей части всегда присутствовали в региональных бюджетах, поскольку непосредственно на территории происходит практическая жизнь населения, имеющая значительную конкретную специфику, которую невозможно априорно, формально определять в деталях централизованно. Поэтому повышенная роль в социальном регулировании, – еще одна специфическая черта института регионального бюджета. Тем более, что с 2005 г. региональный бюджет окончательно становится главным источником расходов на социальные цели. Федерация оставила себе из всех взаимоотношений с населением только сферу начисления и выплаты пенсий, компенсации федеральным льготникам, содержание учреждений высшего образования, национально значимые объекты культуры, академическую науку, социальное обслуживание силовых структур и федеральной государственной службы. Все остальное – ответственность региона, его мандат, и он должен иметь достаточные ресурсы в форме налогов и платежей, чтобы его обеспечить.

Но бюджетный процесс с учетом налоговых прав, предусмотренных для территорий, пока не решил эту задачу. В итоге всех перетрясок и переделок, **проблема нефинансируемых**

Повышенная роль в социальном регулировании – еще одна специфическая черта института регионального бюджета.

ного учреждения для положения женщин на рынке труда и в трудовых отношениях, массовый недостаток мест для детей в возрасте до 7 лет, существенную долю молодых семей и матерей-одиночек с маленькими детьми и душевыми доходами ниже прожиточного минимума, необходимо рассматривать проблему доступности государственных дошкольных форм воспитания (да и внешкольных, и других форм социализации детей и подростков) как политически архиважную в деле достижения целей гендерного равенства и борьбы с бедностью.

Еще одной гендерно чувствительной льготой являются **скидки на плату родителей за детский отдых**, загородные лагеря. Она финансируется в виде специальной субсидии, частично из бюджета, но на порядок больше (бюджет всячески старается снять с себя конституционную обязанность помощи семьям с детьми) – из ФСС. Задача в этой сфере – не дать зеленый свет сокращению данной льготы. Обязательное страхование производится за счет работодателя, а он, как правило, не считает детский отдых случаем утраты заработка, хотя эта позиция включена в Основы социального страхования Российской Федерации. По сути, такая позиция закона не может рассматриваться как окончательно отрегулированная до тех пор, пока в российском законодательстве не появится норма, свойственная многим зарубежным странам. Там предусмотрены пособия на детей как страховой случай, обусловленный признанием категории цены рабочей силы, в которую входят затраты на воспроизводство семьи и будущую рабочую силу, необходимую для ведения любого бизнеса. Это важно в современных условиях, когда государство пытается уйти из социальной сферы, минимизируя бюджет, но сохраняет некий амортизационный механизм в форме государственного фонда социального страхования.

Упомянем еще об одной льготе – **бесплатное питание для школьников**, государственная гарантия которого была отменена 122-ФЗ вместе с ликвидацией такой финансовой поддержки школ, как Фонд всеобуча, где были средства на эти цели. Теперь каждая территория вправе решить, будет ли она кормить школьников. И для женщин с детьми при невысоких доходах возрастает риск ухудшения материального положения в самом чувствительном для матери вопросе – сыт ли ее ребенок.

Услуги. В этом разделе речь идет о конституционных обязанностях государства в сферах защиты от **безработицы, социальном обслуживании** (хотя сфера государственных услуг населению шире – образование, здравоохранение, но об этом отдельно). Как и в социальных выплатах, развитие этих государственных услуг представляет специфический интерес для женщин.

К примеру, официальные услуги для безработных по трудоустройству, переобучению, выплате пособий в настоящее время оказываются преимущественно для женщин, которые активнее регистрируются в службе занятости как безработные. Причины – в гендерной дискриминации на рынке труда, когда женщин, по сравнению с мужчинами, первыми увольняют и последними берут на работу. Одновременно положение осложняется кризисом отраслей с преимущественно женской занятостью – легкой, текстильной, точного и тонкого машиностроения, электронной, оборонной и т.п. Отсюда сложности в самостоятельном трудоустройстве, с которым мужчина легче справляется, – как правило, неформально, вне государственной политики занятости. Отсюда и хронизация женской безработицы по сравнению с мужской.

Здесь стоит отметить некий культурный социо-половой феномен. Рассматривая гендерный состав всех российских безработных, ищущих работу и готовых приступить к ней (по методологии МОТ), исследователи отмечают среди них большинство не женщин, а мужчин, тогда, как в официальной безработице подавляющее число женщин. Секрет прост, по сложившейся традиции преимущественного положения в семье мужчины, его, безработного, во время поиска желаемого места кормит жена, мать, сестра... Женщина же, с ее ответственностью за быт семьи, такой роскоши долго себе позволить не может. Она должна иметь источник средств на жизнь, потому регистрируется и соглашается на более-менее подходящую работу. Так в гендерном бюджете появляется женское "преимущество" в получении бюджетных средств на поддержку безработных.

После ликвидации на волне принятия нового Трудового кодекса Российской Федерации страхования от безработицы в виде специального Фонда занятости, соответствующие обязанности взяли на себя государственные органы, а следовательно, бюджет, причем федеральный. При этой передаче пострадали

бюджетополучателей, имеющих дефицит налоговых и прочих поступлений.

При этом, межбюджетные отношения по регионам не могут строиться исключительно исходя из собственного законодательства и бюджетной обеспеченности, а должны учитывать федеральные обязательства перед населением территории, единые для всех граждан страны, где бы они не проживали. На свои обязательства федеральный бюджет выделяет каждый год определенные средства через фонды межбюджетных трансфертов Их несколько: финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, компенсаций, регионального развития, реформирования региональных и муниципальных финансов, софинансирования социальных расходов, на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов территорий и финансирования федеральных обязательств через государственные внебюджетные фонды обязательного социального страхования. По функциональной бюджетной классификации эти вливания маркируются как "Межбюджетные трансферты финансовой поддержки бюджетов более низкого уровня" Таким образом, трансферты с федерального уровня поступают в региональные бюджеты и в фонды обязательного социального страхования. И далее по системе "матрешка" – трансферты субъектов поступают муниципалитетам, трансферты муниципалитетов – поселениям.

В настоящее время через трансферты федеральный бюджет предусмотрел средства на замену натуральных льгот на денежные компенсации для участников войны, инвалидов, черномыльцев, детей-инвалидов, учтенных в Федеральном регистре льготных категорий в соответствии с законом 122-ФЗ. Кроме того, в регионы должны поступать из федерального бюджета ассигнования на обслуживание федеральных организаций (армия, силовые органы, аппарат, вузы и пр.), расположенных на территории субъекта, и субвенции на совместное с регионами удовлетворение социальных нужд регионов – жилищно-коммунальные затраты и пр.

Такая конструкция снижает эффективность экономического регулирования потоков государственных средств по сравнению с моделью самообеспеченности и ее принципом опоры на собственные силы, признанными Правительством Российской Федерации, объявившем о проведении межбюджетной реформы в составе админист-

стью местный налог – земельный, на наследование и дарение и т.п. Все эти налоги менее весомы, труднее собираются, и в результате – общие поступления в региональные бюджеты от налогов ниже, чем в федеральный бюджет. Отсюда вытекает определенная особенность регионального бюджета в общей системе – его вторичность от федерального.

Существенным вопросом для региона является финансовая, бюджетная обеспеченность – средства бюджета на душу населения.

Но для понимания ресурсных источников управления на территориях, помимо сложившихся объемов производства собственных доходов и их перераспределения в пользу центра (или из центра), для субъекта Российской Федерации (республика, область) существенным вопросом является так называемая финансовая, **бюджетная обеспеченность** – средства бюджета на душу населения. Определяющее обстоятельство здесь – необходимость финансирования установленных законом государственных функций, ибо речь в России идет о едином государстве – о Федерации, с соответствующими принципами и атрибутами сквозного управления. Расходная нагрузка на выполняемые региональной властью функции зависит от делегированного объема полномочий, половозрастного состава жителей, условий их жизни, включая показатели социальных выплат, услуг, льгот и остальных бюджетных обязательств.

Свидетельство специфической особенности института регионального бюджета, его транзитного положения в общей системе государственного бюджетирования, – **отсутствие самообеспеченности и наличие межбюджетных трансфертов**. На функции, отданные законом региону, он не получает необходимых объемов средств, действует сложная система взаимного перераспределения финансовых потоков, которая ограничивает заинтересованность и возможности собственного развития у бюджетопроизводителей, и снижает стимул к поиску собственных ресурсов у

Система бюджетного перераспределения ограничивает заинтересованность и возможности собственного развития у бюджетопроизводителей и снижает стимул к поиску собственных источников у бюджетополучателей с дефицитом доходов.

прежде всего большинство регистрируемых безработных – женщины, поскольку с позиции бюджетной экономии были сокращены формы активной политики занятости в пользу пассивных – пособия по безработице. Причем фискальный характер выплат за счет бюджета привел к их суперограничению: никакого тебе учета утраченной заработной платы, как в страховании, а фиксированные пределы – от минимального размера оплаты труда (МРОТ) до ограничения размера на уровне прожиточного минимума как границы бедности. Задача приближения равенства – восстановление страхования по безработице как современного цивилизованного института, при котором, судя по предыдущему опыту, у женщин будет больше ресурсов для адаптации на рынке труда.



Главным объектом **социального обслуживания** также являются женщины. Это и услуги на дому для нетрудоспособных и одиноких пенсионеров, особенно старшего возраста, и молочные кухни для новорожденных, и помощь в обслуживании детей. Особое значение в социальном обслуживании имеет развитие доступных детских учреждений: некоторый подъем рождаемости в последнее время обнаружил жуткий дефицит мест в садах и яслях – отсюда мамы не могут дополнительно заработать для повышения уровня жизни, который снижается с появлением каждого ребенка, а формы социализации воспитания не позволяют надеяться на пособие, которое к тому же платится только полтора года, хотя отпуск по уходу за маленьким ребенком разрешается в течение трех лет. Возникает внутригрупповая дискриминация материнской функции – одни женщины могут быть дома с младенцем более длительное время, чем другие, что зависит от доходов в семье. А так как это, как правило, зависит от доходов мужа, то в целом опять-таки получается вариант дискриминации по признаку пола. Расширение государственного социального обслуживания в виде частичной помощи на дому за счет местного бюджета для беременных женщин, одиноких матерей с детьми и т.п., организация других форм присмотра (прогулочные группы, внешкольные занятия с детьми, досуговая деятельность с подростками, спорт), явилось бы действительным облегчением роли женщины в "экономике заботы" – в домашних обязанностях по уходу за членами семьи.

Межбюджетные отношения с регионами и фондами обязательного социального страхования

Структура темы

- **Особенности формирования налоговой базы и формирования доходов бюджета по уровням власти.**
- **Роль социальных расходов бюджетов регионов и местного самоуправления, новые гендерные диспропорции (ФЗ–122, 2005).**
- **Межбюджетная реформа на фоне административной и социальной, нерешенность задачи самообеспечения территорий, чрезмерность роли трансфертов из федерального бюджета регионам.**
- **Дефицитность страховых фондов в условиях новой налогово-бюджетной политики, отрицательные ее последствия для женщин, наиболее заинтересованных в росте социальных вложений государства.**

По распределению полномочий по уровням власти главную ответственность перед населением за обеспечение его социальных прав и гарантий несут региональные власти, а следовательно, и региональные бюджеты (субъектов, муниципалитетов и поселений). Из двух источников социальных финансов – налоги и страховые платежи, эти бюджеты используют в основном налоги. Тогда как страховые платежи, которые остались в чистом виде в основном в Пенсионном фонде Российской Федерации и немного в Фонде социального страхования Российской Федерации (за счет платежей по травме и профзаболеваниям) выступают как централизованные средства.

В региональные бюджеты в соответствии с налоговым законодательством, как известно, не поступают отчисления от ряда крупных налогов федерального значения – налог на добавленную стоимость, единый социальный налог (за редким исключением), таможенные платежи и др. Регионам достается только часть налогов на прибыль, на природные ресурсы, часть акцизов. Подоходный налог, налоги на имущество, на малый бизнес и т.п. в той или иной мере разделяются субъектами с муниципалитетами. Полно-

Определяя перспективы пенсионного бюджета, а с ними и положение пенсионерок и пенсионеров, следует учесть, что события 2005 г. для пенсионного реформирования оказались не самыми удачными. Дело в том, что государство сократило источник формирования трудовых пенсий, снизив для работодателей страховой тариф по мотивам уменьшения налогов с предпринимателей в целях стимулирования их деятельности. Результатом явился **дефицит** ПФР, который пришлось дотировать из бюджета. Расчеты на будущее показывают, что если не произойдут определенные изменения в условиях начисления пенсий, этот дефицит будет нарастать.

Государство сократило источник формирования трудовых пенсий, снизив выплачиваемый работодателями тариф.

В связи с этим неизбежны изменения в действующих условиях пенсионного страхования, среди которых:

- повышение пенсионного возраста;
- введение нормативного стажа для назначения пенсии в полном объеме (по сути, опять учет стажа работы, но по страховым выплатам);
- увеличение стоимости страхового года, в том числе возмещения нестраховых периодов (деторождение у женщин, армия у мужчин);
- увеличение стимулов к участию в пенсионных взносах самих работников, либо в виде их дополнительного обложения, либо на фоне включения в заработную плату (цену труда) приходящегося на индивида взноса;
- рационализация выплат работающим пенсионерам с учетом грядущих демографических трансформаций, включая сокращение численности учащихся – детей и молодежи, а с ним и сокращение работающих пенсионеров, прежде всего учителей и преподавателей, также врачей на базе реформы здравоохранения, это предусматривающей;
- расширение круга плательщиков пенсионных взносов за счет субъектов самозанятости, микробизнеса, неформальной занятости, возможно, путем перехода от социальной пенсии к пособию по бедности для нуждающихся из бюджета социальной защиты на местах и др.

Нетрудно заметить, что первым объектом трансформаций в поисках улучшения финансового положения ПФР окажутся женщины. А это может усилить асимметрию в доступе к государственным ресурсам, представляющую ныне главную проблему гендерного бюджета.

Образование – главный вклад государственного бюджета в повышение роли женщин в обществе

Структура темы:

- **Особая роль образования в социально-экономическом статусе женщин.**
- **Модернизация образования, положительное и отрицательное для женщин.**
- **Распределение ответственности по уровням бюджетного регулирования, образовательные и финансовые стандарты.**
- **Оценка образовательной реформы, гендерная программа.**

С позиции гендерного равенства трудно переоценить такой институт как доступное всем образование за счет государственных средств. Ныне резко возрос порог профессиональных требований к тем, кто хочет делать трудовую карьеру, а это как раз обеспечивает образование. Для женщин образовательный лифт особенно необходим в условиях конкуренции на рынке труда, на котором она отстает из-за исторически сложившейся профессиональной сегрегации и социальной дискриминации по полу. Это сложилось из-за семейно-репродуктивной роли, перерывов в работе на деторождение, необходимости для работодателя соблюдать нормы социальной защиты в период материнства.

Учет гендерной составляющей в образовательно-культурной сфере имеет особое значение в XXI веке, ибо именно здесь создается тот самый человеческий капитал, который позволяет людям и странам двигаться по пути прогресса и благосостояния. Как показывает опыт, **образование позволяет женщинам повысить конкурентоспособность на рынке труда, увеличить свои шансы на участие в управлении, в продвижении по службе, способствует выравниванию и подъему их доходов.** Оно необходимо не только для реализации профессиональной, но и родительской роли личности: в современной жизни подлинным авторитетом для детей может быть только много знающий и много умеющий родитель.

Российские женщины традиционно являются лидерами в образовании и культуре. Практически их самоотверженным, недостаточно оцененным пока трудом функционируют социальные учреждения в России. Вместе с тем, переход к новым общественным отношениям, эпоха глобализации выдвигают новые вызовы и требования, на которые женщинам надо уметь ответить.

В государственном бюджете самая большая статья на социальные цели – расходы на образование, куда входит бесплатная школа и первичное профессиональное обучение. Последнее находится в заgone для обоих полов, к тому же девочек в профтехучилищах меньшинство. Сейчас, когда растет потребность в квалифицированных рабочих кадрах, в самый раз начать активно привлекать туда девочек, пропагандируя их возможности трудиться на работах с новыми технологиями и бесплатно овладеть на страте взрослой жизни первой профессией с перспективами дальнейшего непрерывного образования.

Среднее специальное и высшее образование содержится как за счет бюджета, так и платы населения. В отличие от первичного профобразования в этих учебных заведениях преобладают девушки. Особенность – предпочтительная ориентация на получение гуманитарных специальностей: экономист, юрист, медик, учитель, как правило, менее оплачиваемых. В результате, окупаемость затрат на образование у женщин, как государства, так и семьи, ниже, чем у мужчин. Вместе с тем, интересно, что доля девушек выше в негосударственных учреждениях обучения, а мальчиков – в государственных. Причина такой гендерной разницы – внеэкономическая: государственный вуз пока освобождает от призыва на службу в армии.

Из мировой практики известно, что востребованность образованных женщин возрастает с увеличением доли занятости в услугах по сравнению с производством, где, по-прежнему, важна мускулиность. Однако для России с ее ориентацией на добывающие отрасли, по сравнению с обрабатывающими и услугами, это преимущество не столь очевидно. Более того, негативные демографические тенденции на сокращение рождаемости и детей в детских садах и школах, могут сузить зону применения образованного женского труда.

В методологии составления гендерного бюджета по разделу образование следует иметь в виду, что содержание подавляющей части образовательных учреждений лежит на региональных бюд-

ленности, тяжелее труд, выше потребности в калорийном питании, одежде, коммунальных услугах, энергоснабжении и пр.).

Следовательно, в сфере пенсий задача **общего кардинального повышения** пенсий и вывод их на достойный человека уровень, независимо от пола, и есть гендерно ориентированная ее часть – необходимость **более справедливой пенсии у мужчин** с учетом их трудового вклада и заработков в тяжелых и вредных отраслях экономики, в коммерчески успешных сферах, длительного стажа работы и пр.

Решение указанных проблем имеет в виду часть общих, а часть – различных механизмов. Среди них – постоянная гендерная оценка происходящего, которая возможна на базе статистического мониторинга, ныне весьма затруднительного. Причина – узкий круг показателей по мужчинам и женщинам в ведомственной отчетности Пенсионного фонда Российской Федерации.

Поэтому предлагается ввести в отчетность данные о численности и размерах пенсий по полу не только в целом по всем пенсионерам, но и по их категориям.

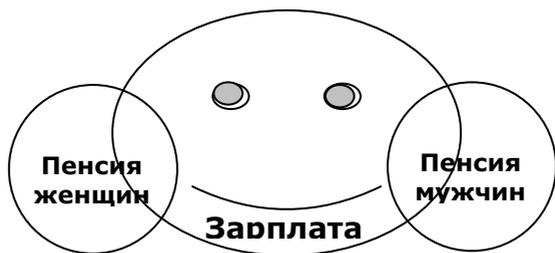
В целях гендерного анализа бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР), проект которого ежегодно представляется вместе с проектом федерального бюджета, а также расходов региональных и местных бюджетов на пенсионеров, можно рекомендовать ряд финансовых показателей расходов на пенсии и другие выплаты пенсионерам, в том числе:

- Бюджет ПФР по категориям пенсионеров и по полу.
- Расходы на доплаты пенсионерам из бюджетов субъектов Российской Федерации, в том числе по полу.
- Расходы, проходящие через ПФР на единовременную выплату федеральным льготникам, в том числе по полу.
- Единовременные денежные выплаты региональным льготникам, в том числе по полу.
- Расходы из региональных и местных бюджетов на социальное обслуживание пенсионеров по полу.
- Расходы из региональных и местных бюджетов на социальную помощь бедным пенсионерам, в том числе на жилищные субсидии и пособия по бедности по полу, помощь инвалидам и детям-инвалидам.

6. Для мужских пенсий перспективнее накопительная система опять-таки по фактору более высокой оплаты труда и стажа, но у них и больший риск не получить инвестиционный доход в связи с ранней смертностью.

В итоге – главный фактор улучшения пенсий у мужчин – переход от ограничений прежней системы к новому порядку пенсионного страхования с опорой на собственные силы на фоне снижения сверхсмертности и увеличения продолжительности жизни.

Есть проблема недостаточной дифференциации пенсий в зависимости от заработной платы, как у женщин, так и у мужчин, в особенности. Это свидетельствует о том, что в России пока нет действительного пенсионного страхования, которое должно возмещать утраченный заработок застрахованному лицу при выходе на пенсию. К тому же этот коэффициент возмещения падает у обоих полов и, судя по правительственным планам на предстоящее трехлетие, будет снижаться и далее. Не очень-то положительно, и не соответствует Европейской социальной хартии, где минимальный коэффициент замещения значительно выше действующего российского.



Следует отметить еще один аспект пенсионного обеспечения – регионально-гендерный. Россия – страна с огромной и разнообразной территорией и существенной разницей в средней заработной плате по регионам. Пенсия практически одинакова, где бы ни жил пенсионер: в южном или центральном регионе, где цены ниже и потребительская корзина полегче, или в Сибири, где цены выше и потребности сложнее по климатическому и по профессиональному факторам (больше добывающей промыш-

жетах. Причем, заработную плату учителей финансирует бюджет субъекта, а коммунальные и прочие расходы школы, техникума – местный бюджет, а если техникум, вуз в областном подчинении, то и областной бюджет. Ограниченность местных ресурсов привела к резкому ухудшению состояния основных фондов и оборудования в учебных учреждениях (вспомним, хотя бы вопрос о противопожарной безопасности), к отставанию в применении современных технологий обучения, прежде всего компьютеризации.

Видимо, отсюда национальный президентский проект "Образование" выстраивает свои приоритеты – выделяет большую часть ассигнований на внедрение современных образовательных технологий, меньшую – на доплаты учителям (премии выдающимся учителям, доплаты классным руководителям). По предыдущему опыту укажем, что распределение средств на оплату технологических новшеств в школах, на поощрение лучших учителей происходит в пользу мужчин, среди награжденных учителей их, как правило, больше, чем в персонале учебных заведений. Может быть, это объясняется качествами выше средних у мужчин, выбирающих столь специфическую дорогу, где они составляют профессиональное меньшинство, или, напротив, известным отставанием женщин по квалификации по причине их материнско-семейной нагрузки. А может быть, опять элементы дискриминации?

К курсу на технологический прогресс следовало бы добавить прогресс управленческий – ввести долгожданные финансовые нормативы на образовательные стандарты. Когда их нет, появляется возможность тихонько сузить бесплатное обязательное обучение и увеличить долю платного (в школах – факультативного) обучения, не всем семьям доступного по их доходам.

Это один из примеров необходимости иметь в системе государственного социального управления **стандарты и нормативы**, без которых невозможен переход к программно-целевому бюджету, включая и гендерный, а затем – и к оценке деятельности государственных органов по результатам выполнения программно обусловленных задач, что крайне актуально при намеченном курсе на реформирование.

В принципе, объявленная образовательная реформа до сих пор не оценена с гендерной позиции. Сплошная коммерциализация этой сферы требует позаботиться о ее **доступности по уровню расходов** для обоих полов. Помимо **сдерживания государством**

цен на образовательные услуги, могут сыграть свою роль и сохранение бюджетных скидок в оплате для малообеспеченных семей в детские дошкольные учреждения, и образовательные сертификаты для вузов по итогам ЕГЭ (девочки добросовестнее учатся в школе), и повышение стипендий (девушки добросовестнее учатся в вузах), и расширение с помощью бюджета дешевых образовательных кредитов, включая снижение ставок на них для профессий, в будущем занятых в госсекторе, в которых традиционно много женщин, и зачет кредита на жилье при появлении ребенка, и, наконец, государственная финансовая помощь молодым семьям и сельским специалистам в решении жилищного вопроса (по приоритетному национальному проекту "Доступное и комфортное жилье – гражданам России").

Нельзя специально не указать на наименее транслируемый пока аспект реформы образования, в котором нуждаются все работники (но, в первую очередь, женщины с учетом материнства), – возрождение **национальной системы повышения квалификации**. Предлагается ввести ответственность работодателя за обучение женщин с маленькими детьми в рабочее время, обучение в период отпуска по уходу за ребенком, который предусмотрен до трех лет с сохранением рабочего места, а потому вызывает нужду в профессиональной адаптации. Такую ответственность можно реально себе представить только при участии бюджета – снижения налогов на прибыль по данному основанию или некоторого прямого субсидирования учреждений службы занятости, первичного и иного профессионального образования. Таков один из необходимых механизмов усиления реального гендерного равенства.

В связи с этим проектом Гендерной стратегии Российской Федерации предлагается ряд **актуальных направлений в образовательной политике государства**. Прежде всего, это – обеспечение доступности образования для всех, независимо от дохода, ибо в рыночных условиях семьи предпочитают вкладывать средства в обучение больше мальчиков и юношей, чем девочек и девушек, что связано с дискриминацией женщины в сфере труда, где она по-прежнему является менее востребованным работником с меньшей заработной платой, не позволяющей молодой женщине самообеспечиваться после обучения.

Вторая задача – выход на мировые стандарты и качество образования в целях интегрирования России в общеевропейское и

7. Не самые лучшие перспективы в получении дополнительного инвестиционного дохода с накоплений за счет отчислений в период работы из-за опять-таки исходного отставания в уровне собственного дохода, но вместе с тем – возможность получить накопления супруга, – мужчины живут меньше.

В итоге, главное для улучшения положения женщин в пенсионной сфере – преимущественный рост оплаты труда, переход на принцип равной оплаты за равный труд на фоне общего повышения цены труда, в том числе и в особенности в государственном секторе занятости, смягчение профессиональной сегрегации и усиление продвижения по службе.

Мужчины

1. Сверхсмертность в трудоспособном возрасте, сроки выхода на пенсию приводят к тому, что их меньшинство в численности пенсионеров и в пенсионном капитале.
2. Порядок формирования пенсии, который продолжает применяться в переходный период с его отсечением высоких заработных плат, которые получают мужчины, по сути, означает их реальную дискриминацию в области пенсионного обеспечения, поскольку у них коэффициент замещения пенсией заработка ниже, чем у женщин.
3. У мужчин есть сферы высоких пенсий по государственному социальному обеспечению, прежде всего военные пенсии, которые не включаются обычно в общий гендерный расклад пенсий по полу.
4. Значительная часть мужчин выходит на пенсию раньше общего срока (по условиям труда, военнослужащие, северяне и т.п.), что позволяет им продолжать работать, получая пенсию, – доля работающих среди мужчин-пенсионеров больше, чем у пенсионеров.
5. У мужчин больше доля страховой пенсии (большой страховой стаж, выше оплата труда, больше страховые отчисления), поэтому влияние страховых взносов у них выше, чем единого социального налога (в связи с последним сокращением страхового тарифа пострадали больше мужчины).

ные выплаты, маскируют истинное положение вещей и недостаточные расходы государства на содержание пожилых, доля которых в ВВП и без того у нас вдвое ниже, чем в ЕС.

Проведенный анализ пенсий в современных условиях показал их полигендерность. Эта полигендерность связана с различным эффектом одних и тех же применяемых норм и правил. Эти нормы и правила внешне максимально нейтральны по полу, но фактически имеют существенно отличные последствия, что обычно для темы гендерной экспертизы и гендерного бюджета. Попробуем их определить в структурном виде:

Женщины

1. Подавляющая часть численности пенсионеров в связи с более высокой продолжительностью жизни.
2. Более продолжительная жизнь на пенсии, поэтому более высокая окупаемость их трудовых отчислений на пенсию.
3. Более низкие размеры пенсий, чем у мужчин, хотя несущественно, по фактору отставания в заработках, но по той же причине – более высокий коэффициент замещения пенсией заработной платы, что означает меньшее падение уровня жизни при оставлении работы.
4. Можно говорить о феминизации пенсионной бедности (среди живущих ниже прожиточного минимума больше женщин старше 55 лет, чем мужчин старше 60 лет). Однако, этот тезис не проверен исследователями с учетом доходов работающих пенсионерок, которые составляют большинство среди работающих пенсионеров обоого пола.
5. Государственные гарантии базовой пенсии, пенсии потерявшим кормильца, социальной пенсии чувствительнее для женщин, поэтому всякие трансформации в государственных финансах (к примеру, в области единого социального налога, направляемого в бюджет) сказываются на них в первую очередь, отсюда – повышенная зависимость от государства и бюджета.
6. Большая доля среди женщин одиноких пенсионеров, а для семейных – повышенная роль в "экономике заботы" относительно других членов семьи, в том числе нетрудоспособных, больных и т.п.

мировое пространство. Необходимо всемерное содействие превращению образования в непрерывный процесс, "учебу на всю жизнь", как это зафиксировано в ряде международных документов (Кельнской хартии 1999 г., Меморандуме Комиссии ЕС по образованию и др.).

Но для женщин переход к жизненной модели непрерывного образования имеет объективные сложности, связанные с ее репродуктивной функцией – перерывами на материнство и воспитание маленьких детей. Чтобы облегчить включение женщин в столь жизненно важную систему, нужно содействие государства, усилия работодателей и образовательного менеджмента.

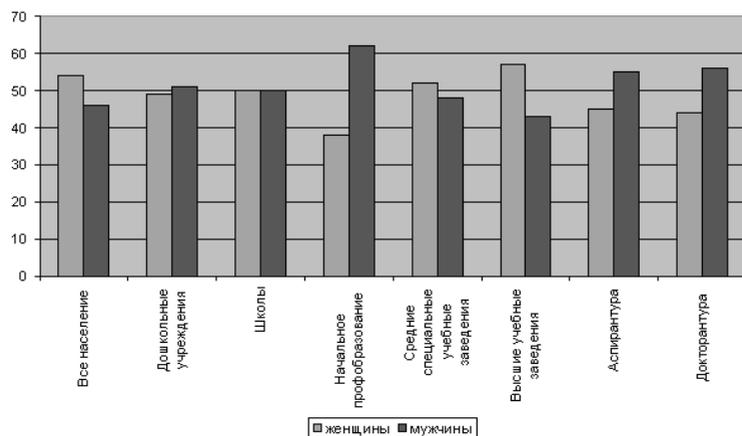
Для выполнения перечисленных задач Гендерная стратегия Российской Федерации намечает необходимость реализации следующих направлений в культурно-образовательной сфере с учетом гендерной компоненты:

- выделение в программах модернизации образования, исходя из требований рынка (обучение молодежи востребованным профессиям в области современных технологий, актуальным знаниям), специального раздела по женщинам с учетом задач преодоления профессиональной сегрегации, облегчения трудоустройства;
- скорейшее воссоздание в стране первичного гендерно нейтрального профессионального образования, начиная с профориентации в школе для подростков;
- преодоление гуманитарного перекося в образовании женщин, введение системы привлечения девушек к обучению техническим профессиям в сферах, ранее применяющих преимущественно или исключительно мужской труд (сложное автоматизированное производство, новые информационные технологии, управление летной, судоводительской, военной техникой), имея в виду пересмотр традиционного разделения труда по полу и снятие "запрета" на ряд профессий;
- организация национальной системы постоянного повышения квалификации работников, женщин и мужчин, начинающих и опытных, поощрение вложений предпринимателей в эту сферу, определение соответствующих мер, в том числе по полу, в коллективных договорах;
- введение дополнительных прав для работающих женщин-матерей на обучение, особенно после перерывов на материнство, а также при наличии маленьких детей, за счет средств

работодателя, усиление его ответственности за соблюдение права женщины на возвращение на работу после отпуска по уходу за ребенком, включение этих положений в Трудовой кодекс Российской Федерации;

- ликвидация гендерной дискриминации в оплате труда и пенсионном обеспечении в образовании, уравнивание его с государственной службой в целях обеспечения возможности привлечения на работу туда мужчин, что важно как для их личной свободы в выборе профессии, так и усиления участия отцов в воспитании подрастающего поколения;
- обеспечение доступности образования путем сохранения (а в перспективе и повышения) фиксированной доли бесплатных учебных мест, введение контроля за процессом коммерциализации, регулирование цен в частных образовательных учреждениях, принятие законодательства о формах помощи нуждающейся учащейся молодежи, установление стипендий не ниже уровня прожиточного минимума для детей из малообеспеченных семей, внедрение массовых дешевых и длительно погашаемых образовательных кредитов;
- включение в государственные образовательные стандарты социальных, в том числе гендерных знаний, введение сквозной системы гендерно ориентированных программ, начиная с дошкольных учреждений;
- развитие обучения для женщин основам предпринимательства, менеджмента, лидерства.

Уровень образования женщин и мужчин, распределение по полу в %



Новым явилось также установление выплат без ограничений всем работающим пенсионерам. Вопреки традиционному мнению, последняя мера оказалась полезной не только женщинам, но и мужчинам, среди которых, по данным Росстата (2003 г.), относительно больше работающих пенсионеров, чем среди женщин. Кроме того, с 2005 г. ПФР осуществляет так называемую единовременную денежную выплату в связи с переводом натуральных льгот для ветеранов и других льготников в денежную форму (мера, получившая название монетизации льгот), деньги в ПФР направляются из федерального бюджета. И хотя эти суммы не включаются в пенсию, тем не менее, пенсионеры – подавляющий контингент их получателей (из "непенсионеров" могут оказаться доноры, дети блокадников и пр.). При этом **государство разделило льготников на две категории: федеральные**, которые финансируются из федерального бюджета, **и региональные**, выплаты которым производят бюджеты субъектов. В числе федеральных льготников – участники войны, инвалиды, дети-инвалиды, чернобыльцы, блокадники Ленинграда и т.п., в числе региональных – ветераны трудового фронта, ветераны труда.

Объем средств единовременной денежной федеральной компенсации значительно выше, чем региональной. К нему следует добавить субвенции федерального бюджета финансоводефицитным субъектам Российской Федерации, которые вообще не могли установить своим бенефициариям даже некий минимум выплаты. Исходя из разных финансовых возможностей федерального бюджета и бюджета территорий и указанного распределения ответственности по уровням власти за категории получателей, более высокий уровень обеспечения получили пенсионеры – федеральные льготники, среди которых доля мужчин выше, чем среди региональных пенсионеров – женщин-ветеранов трудового фронта и труда.

Доля женщин в пенсионной системе и ее средствах постоянно повышается в основном по количественному фактору – растет их доля в населении, ибо мужская смертность выше, хотя и женская в последнее время "подрастает". При этом увеличение числа пенсионеров происходит не столько по старости, сколько по инвалидности. И парадокс в том, что низкая продолжительность жизни и высокая смертность в России "экономят" пенсион-

ному отчисления на будущую пенсию. Накопительная система ныне распространяется на лиц 1967 года рождения и моложе.

Женский аспект пенсионной реформы понятен. Женщины составляют большинство пенсионеров, а следовательно, большинство пользователей бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

Для них позитивно введенное правило, по которому ныне при выходе на пенсию все пенсионные права до реформы и после реформы делятся на возраст дожития, единый для мужчин и женщин, хотя в пенсионный период женщины живут дольше примерно на 7 лет. Такой подход способствует определенному выравниванию ситуации и повышает долю женщин в общем пенсионном капитале. С другой стороны, этот показатель снижается за счет того, что они получают ныне (и в обозримой перспективе) более низкую заработную плату, а потому выходят на более низкие пенсии. Не забудем, **что сейчас и в предстоящие 30 лет, пока не выйдет полностью на пенсию поколение, вступившее в трудовые отношения с 2002 г., пенсия будет формироваться, по сути, на двух основах – по старому и новому порядку, в зависимости от страта профессиональной деятельности.** Это у нас принято называть **переходным периодом**, в течение которого будут отрабатываться элементы пенсионной системы с позиции их эффективного применения.

В настоящее время структура пенсии такова: из общего тарифа в 20% на базовую пенсию отчисляется 6%, на страховую – 14%, в том числе 4% (далее будет – 6%) – на накопительную. Уже сейчас видно, что доля гарантированной, базовой части в пенсии выше у женщин и ниже у мужчин. Напротив, страховая часть в пенсии выше у мужчин и ниже у женщин.

Реформа разделила всех пенсионеров на получающих пенсию **по социальному страхованию** (трудовая пенсия наемных работников) и **социальному обеспечению** (пенсия госслужащих, военных, социальных категорий – чернобыльцы, участники ВОВ, не застрахованные). По этому делению, учитывая мужской состав военнослужащих и приравненных к ним категорий, видна гендерная специфика, прежде всего, в социальном обеспечении.

Государственная охрана здоровья матери и ребенка, социальное обслуживание пожилых и инвалидов, граждан в кризисной ситуации

Структура темы

- Репродуктивная функция как системобразующая в социальном положении женщин.
- Государственные гарантии охраны здоровья женщин и детей за счет средств бюджета, хроническая нехватка финансовых ресурсов.
- Государственные гарантии материнству и детству за счет фондов социального и медицинского страхования.
- Необходимость дифференцированного финансового нормирования с учетом гендерного фактора.
- Существующие диспропорции в медицинских услугах по группам населения, регионам, уровням организации медицинской помощи.
- Формы охраны здоровья беременных женщин, вопросы материнского и детского здоровья.
- Реформа здравоохранения, коммерциализация и рост гендерного неравенства.

Эта тема выделяется отдельно из общих проблем государственных социальных услуг из-за особой важности ее для женщин. Система здравоохранения организована с учетом гендерных аспектов, что вызвано физиологическими особенностями женского и мужского организма. Существует целая сеть специализированных лечебно-профилактических учреждений, оказывающих медицинскую помощь женщинам и детям: родильные дома, женские консультации, перинатальные центры, акушерско-гинекологические кабинеты, детские поликлиники и больницы, патронажная помощь новорожденным, детские санатории и др.

Обеспечение доступности и качества медицинской помощи женщинам требует применения гендерного подхода к составлению и анализу бюджетов разных уровней. Причем, при современной передаче вниз ответственности власти перед населением, главное

финансовое напряжение располагается в самой ресурснодефицитной зоне – на местах.

Анализировать расходы федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации или бюджетов местных образований на охрану здоровья по полу затруднительно. Причины: скудная статистическая информация о пользователях услуг, отсутствие стандартов и нормативов расходов на охрану здоровья населения в зависимости от пола и возраста, ежегодное изменение бюджетной классификации Российской Федерации. Интересно, что в первичном звене медицинской помощи известно о пациенте все, в том числе и пол. Но эта информация пропадает втуне – не обобщается снизу вверх. А нет обобщенной информации по полу – нет и дифференцированных управленческих стандартов и нормативов по данному признаку.

В целях обеспечения конституционных прав граждан Российской Федерации на получение бесплатной медицинской помощи Правительство Российской Федерации ежегодно утверждает **Программу государственных гарантий** населению бесплатной медицинской помощи. Программа определяет виды и объемы медицинской помощи, предоставляемой бесплатно по всей территории страны, независимо от места проживания. Финансирование ее осуществляется за **счет бюджетов всех уровней, в основном местных, а также средств обязательного медицинского страхования.**

Программа государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи разрабатывается, исходя из объемов медицинской помощи по видам помощи в расчете на душу (О) и нормативов финансовых затрат на единицу объема (Н), которые являются основой для формирования расходов (Р) на оказание бесплатной медицинской помощи, устанавливаемых в бюджетах всех уровней по разделу "Здравоохранение и спорт" по функциональной классификации Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также в бюджетах Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования: $P = O \times H$.

Пенсии женщин и мужчин в России

Структура темы

- **Новая пенсионная система.**
- **Полигендерность пенсионного обеспечения.**
- **Кто и как дискриминирован в сфере пенсий.**
- **Гендерно чувствительные показатели бюджета Пенсионного фонда.**

С 2002 г. Россия перешла на новую пенсионную систему. Сохранилась часть прежних правил, но большинство их было трансформировано. По-прежнему применяется различный возраст выхода на пенсию у женщин и мужчин (55 и 60 лет), сохранилась структура бенефициаров (пожилые, инвалиды, дети-инвалиды, семьи, потерявшие кормильца), сохранились льготы по возрасту выхода на пенсию (тяжелые и вредные условия труда, учителя и медики с большим профессиональным стажем, многодетные матери с детьми), подтверждены обязательства государства по ряду категорий государственных иждивенцев (социальные пенсии не работавшим, лица, пострадавшие от радиации, участники Великой Отечественной войны и пр.) и принцип индексации пенсий на рост цен.

В то же время отменены: категория минимальной пенсии, продолжительного стажа работ для назначения пенсии (20 лет у женщин и 25 у мужчин), принцип исчисления пенсии (55% от заработка плюс надбавки за стаж – всего до 75%), ограничение по индивидуальному коэффициенту пенсионера (1,2 от средней заработной платы по народному хозяйству) и др.

Право на новую пенсию получает каждый работник со страховым стажем от 5 лет, исходная государственная гарантия устанавливается в форме базовой пенсии, которая выступает как ее первая составляющая. Вторая формируется как страховая, исходя из отчислений работодателя от заработка работника в Пенсионный фонд Российской Федерации по установленным страховым тарифам, которые расходятся по двум каналам – на трудовую пенсию и накопительную. Накопительная часть пенсии представляет собой инвестиционный доход на вложенные в эко-

Нельзя не сказать также и о задаче снижения детской смертности, которая у нас выше, чем в европейских странах. Ее снижения требует от России одна из позиций Целей Развития Тысячелетия ООН. Введенные в 2006 г. родовые сертификаты свидетельствуют о понимании Правительством Российской Федерации состояния проблемы, но без серьезных вложений в решительную качественную реконструкцию ситуации здесь мало что получится. Однако реформа здравоохранения с переходом на врача общей практики и дискриминацией узких специалистов – не тот путь, который способствует репродуктивному и детскому здоровью.

Очень действенными могли бы быть вложения государства в пропаганду демографических ценностей через СМИ, среди которых важнейшая – здоровые, хорошо воспитанные дети. И поскольку сейчас готовится новая президентская национальная программа по культуре, следовало бы в ее состав и затраты внести соответствующую тему. Это пополнило бы содержание и средства гендерного бюджета.

Состав расходов государства на поощрение родительства

ВИДЫ РАСХОДОВ	ИСТОЧНИКИ
УСЛУГИ и льготы	
Образование (детские учреждения, школы, центры, дворцы, клубы и пр.)	Все уровни бюджетов
Здравоохранение и физкультура (лечение и охрана здоровья детей)	Все уровни бюджетов Фонд медстраха
Социальное обслуживание детей (интернаты, приюты, питание школьников, льготы на проезд, социальная помощь семьям с детьми и пр.)	Бюджеты территорий
Федеральная программа "Дети России" (беспризорность, одаренные дети, дети Севера и пр.)	Федеральный бюджет
Организация детского отдыха, оздоровление детей (загородные лагеря и пр.)	Федеральный бюджет, Фонд соцстраха
ПОСОБИЯ и пенсии	
Ежемесячные выплаты семьям, имеющим детей	Бюджеты территорий
По уходу за больным ребенком	Фонд соцстраха
По беременности и родам	Фонд соцстраха
По уходу за ребенком до 1,5 лет, на рождение и другие родительские пособия	Фонд соцстраха
Пенсии семьям с детьми, потерявшим кормильца, детям-инвалидам	Пенсионный фонд
Пособие при уходе мужа в армию в период беременности и родов	Федеральный бюджет
Выплаты на содержание сирот	Бюджеты территорий

На основе Программы госгарантий государственные органы субъектов Российской Федерации разрабатывают и утверждают **территориальные программы** бесплатной медицинской помощи, включающие в себя территориальные программы обязательного медицинского страхования.

Нормативы финансовых затрат на единицу объема гарантированной медицинской помощи рассчитаны, исходя из расходов медицинских организаций на ее оказание, с учетом индекса потребительских цен, предусмотренного основными параметрами прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на год. По полу и возрасту они не дифференцированы. Нормативы финансирования установлены в расчете на 1 человека в год (без учета расходов, связанных с обеспечением необходимыми лекарственными средствами категорий граждан, имеющих право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг). Обеспечиваются они ныне в пропорции 50 на 50 из бюджета и средств системы обязательного медицинского страхования. Оказание медицинской помощи при родовспоможении, гинекология и педиатрия бесплатны.

Основной проблемой государственных гарантий является **несбалансированность объемов медицинской помощи с имеющимися финансовыми ресурсами**. Это приводит к снижению доступности медицинской помощи для значительной части населения и увеличению числа случаев ее ненадлежащего качества. Другая проблема – **необходимость выравнивания финансовой обеспеченности, а следовательно, объема и качества услуг по регионам**. Она решается путем перераспределения средств в системе обязательного медицинского страхования (Федеральный фонд ОМС).

Гендерные проблемы финансирования медицины связаны с отсутствием финансовых нормативов по полу и с системой уплаты из бюджетов (скорее неуплаты) страховых взносов на неработающее население. Это – пенсионеры (большинство женщины), неработающие трудоспособные (большинство женщины) и дети – также гендерно ответственный объект. Если учесть, что неработающее население составляет большинство по сравнению с работающим, а в неработающем преобладают женщины, то понятен вес гендерного подхода к решениям в этой сфере.

Надо сказать, что все же в обязательном медицинском страховании в последнее время в определенной мере предусматриваются **целевые расходы по половозрастным группам. Есть целевые средства на программу охраны материнства и детства.** Из бюджета ОМС направляются финансовые средства на осуществление делегируемой Фонду социального страхования Российской Федерации системы государственных **родильных сертификатов.** Они обеспечивают дополнительную оплату услуг в медицинских учреждениях по наблюдению в период беременности и родов. Власти полагают, что это в определенной мере увеличит право женщины на выбор медицинского учреждения (в основном в крупном городе), а для медиков это будет поощрением к лучшему обслуживанию.

Направляются также новые средства за счет страхования на проведение диспансеризации работающих, что, вероятно, приведет к некоторому восстановлению или сохранению, там, где это осталось, для женщин **профилактических осмотров на производстве,** которые способствовали репродуктивному здоровью. В советской практике были мощные санатории-профилактории при крупных предприятиях, в том числе для работниц. В прежней системе охраны здоровья женщин-матерей была возможность **санаторного лечения.** Теперь эта услуга явно сократилась, оказывается в основном как восстановительная, но и это может помочь в реабилитации после осложненных родов – с 2006 г. ФСС серьезно увеличивает ассигнования на санаторно-курортное лечение.

Многое в реализации этих намерений зависит от позиции работодателя. В принципе, рационально путем льгот за счет налогов на прибыль стимулировать предприятие использовать свои доходы на социальные услуги собственным работникам и их семьям, что, по сути, замещало бы часть социальных расходов бюджета. Действующие в настоящее время нормы в этой части, к сожалению, ничтожно малы.

В нашей стране исторически сложились существенные различия в доступности и качестве медицинской помощи, предоставляемой городскому и **сельскому населению.** Среди сельских жителей острее проблема здоровья сочетается с проблемой бедности. Это касается и взрослых, и детей. Смертность

путем значительного повышения доходов основной части граждан, в общем контексте реформирования социальной сферы и совершенствования распределительных отношений в парадигме социального государства. На это и следовало бы использовать Стабилизационный фонд федерального бюджета России и постоянный в последние годы профицит федерального бюджета.

Представляется, что в современных условиях основная государственная поддержка должна быть направлена **в пользу родителей,** заинтересованных обеспечивать свое благосостояние **на трудовой основе.** Следует воспользоваться опытом борьбы с низкой рождаемостью в странах Европы, которые ввели обязательное социальное страхование детей за счет работодателя, имея в виду его заинтересованность в воспроизводстве рабочей силы (Франция, Италии и пр.), либо ввести страхование в варианте работодатель совместно с работником (Греция, Португалия и др.). Следует обеспечить реализацию всех прав, предоставляемых Трудовым кодексом Российской Федерации работникам с семейными обязанностями, независимо от формы собственности организации, в которой они работают. Следует бороться с теневой экономикой, где не соблюдаются режимы и элементарные условия труда, не предоставляются и не оплачиваются отпуска по беременности и родам и другие трудовые гарантии.

Необходимо также приблизить **ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет** к величине потери заработка при уходе с работы по этой причине, отменить ограничения в оплате отпуска по беременности и родам, ввести бюджетное пособие на рождение по нормативу стоимости корзины для новорожденного. Только серьезные вложения государственных ресурсов на уровне, существующем в развитых странах, позволит улучшить ситуацию.

Государство должно помочь и в целом ряде медицинских проблем в области деторождения. В частности, современные достижения медицины позволяют женщине иметь ребенка при искусственном оплодотворении в случае бесплодия мужчины. Но услуга эта дорого стоит и не всегда приводит к беременности с первой попытки. Если бы государство в программе бесплатной, финансируемой из федерального бюджета высокотехнологической медицинской помощи, предусмотрело существенные средства на соответствующую меру, то тысячи ныне бездетных семей получили бы возможность родить желанного ребенка.

для формирования потребности населения в детях и наиболее полного ее удовлетворения.

Как обеспечить наиболее благоприятные условия для рождения и воспитания детей в современной России?

Снижение рождаемости – сложный социально-культурный процесс со многими факторами. Не в последнюю очередь здесь играют роль процессы изменения положения женщин в обществе, прежде всего, ее профессиональная занятость. Важно и происшедшее падение уровня жизни, который Россия только еще восстанавливает пока по показателям 1990 года, скажем прямо далекий от идеала. Несомненно, влияет и позиция власти по бюджетной экономии в социальной сфере. Тем не менее, курс на повышение доходов населения, рост уверенности в завтрашнем дне, меры по социализации детей, изменение идеологии и пропаганды и т.п. могли бы в комплексе дать искомый результат. А это уже пространство социальной, гендерно ориентированной политики, гендерного бюджета.

Сегодня среди наиболее предпочтительных мер называют программы **обеспечения жильем**, в первую очередь и особенно молодых семей. Однако опыт неудачного решения жилищной проблемы для них при проведении демографической политики в 80-е годы, нынешние трудности с обеспечением жильем военнослужащих посредством жилищных сертификатов, нерешенные проблемы инвалидов-чернобыльцев, детей-инвалидов и других льготных категорий граждан, огромная дороговизна для государства любых жилищных льгот, субсидий и кредитов четко свидетельствуют, что подобными формами поддержки может воспользоваться очень ограниченный круг семей.

Представляется, что нынешние программы жилья для молодежи имеют скорее пропагандистское, чем демографическое значение. Если всего несколько тысяч семей, получивших по разным программам новое жилье, родили детей, а остальные сотни тысяч, отложили их рождение из-за отсутствия жилья, то значимость рождения детей у "счастливчиков" статистически неуволнима в показателях рождаемости. Конечно, это замечательно – помочь решить жилищную проблему хотя бы тысяче семей в каждом регионе. Но ведь рядом останется множество нуждающихся, для помощи которым нет финансовых возможностей, и преимущества одних превращаются в дискриминацию для других. Более справедливо и реально решать жилищную проблему

населения в сельской местности выше, чем в городе. Практически от всех причин средний возраст умерших в сельской местности (в том числе у женщин) заметно меньше, чем в городе. Итоги Всероссийской диспансеризации 2002 года достоверно показали, что среди детей, проживающих в сельской местности, ниже удельный вес здоровых детей и выше – детей больных или с различными отклонениями в состоянии здоровья. Принято считать, что наиболее уязвимой является группа детей до одного года. И действительно, по данным Минздравсоцразвития России, младенческая смертность в сельской местности в последние годы была выше, чем в городе, что, несомненно, отрицательно влияет на состояние данного показателя по стране в целом, обозначенного в Целях Развития Тысячелетия ООН. То же относится и к материнской смертности.

В соответствии с действующим законодательством, первичная медико-санитарная помощь в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных организациях, оказывается женщинам в период беременности и после родов, новорожденным и маленьким детям, за счет средств муниципальных образований. На выполнение этих полномочий на муниципальном уровне, как правило, не хватает финансовых средств. При том, что основная часть медицинских учреждений сосредоточена на муниципальном уровне, доля бюджетных расходов на их содержание составляет менее трети от общих расходов на здравоохранение. В целом первичная медико-санитарная помощь характеризуется неэффективной организацией и недостаточными финансами.

Видимо, с учетом перечисленных недостатков, создана новая **национальная программа "Здоровье"**, финансируемая государством. В ней имеется в виду улучшение первичной медицинской помощи в формах, особенно необходимых для сельской местности, малого города, – введение существенных доплат участковым врачам, терапевтам, педиатрам на первичном приеме, сестрам и фельдшерам. Кроме того, предусмотрены вложения в рентгеновское оборудование поликлиник, в улучшение оснащенности скорой помощи, иммунизацию населения. Однако есть опасность, что значительный перекоп заработной платы в пользу терапевтов по сравнению с узкими специалистами в поликлиниках (их-то больше всего и не хватает) и с медиками в

больницах разрушит необходимую комплексность подхода к здоровью человека с предсказуемыми негативными последствиями.

В качестве первоочередной меры по обеспечению сбалансированности объемов государственных гарантий и объемов финансирования должно стать **увеличение бюджетного финансирования медицинской отрасли и законодательное закрепление на федеральном уровне подушевого норматива финансирования здравоохранения с учетом пола, возраста, места проживания.**

Не составляет исключения и потребность в появлении обоснованного стандарта услуг на родовспоможение и финансового норматива затрат на него. Следует **вывести норматив расходов на охрану здоровья по отношению к ВВП хотя бы на минимальный уровень, рекомендуемый ВОЗ**, от которого Россия ныне отстает почти вдвое. Это вполне реально при современных сверхдоходах бюджета. И дело не только в повышении текущих расходов на оплату труда. Начать можно с инвестиций в медицинское строительство и переоснащение, что могло бы стать локомотивом развития экономики в целом, ибо здравоохранение – структурообразующая ее отрасль.

К сожалению, основные направления реформы здравоохранения носят чисто перераспределительный характер – кому и сколько платить за него по известному кругу участников: бюджет, страхование, население. Доля участия последнего растет, ибо **растет платность медицины**. Более половины опрошенных ВЦИОМом указали, что за последнее время прибегали к платным медицинским услугам. По публикациям, **из платных медицинских услуг наиболее востребованными являются именно услуги по профилю акушерство и гинекология, педиатрия**. Женщины, имеющие низкие доходы, воспользоваться такими услугами из-за отсутствия средств, понятно, не могут.

Причем дифференциация в современной жизни в проблемах, связанных с материнством, возрастет. Эффективные медицинские технологии стоят дорого, в том числе, к примеру, искусственное оплодотворение, которым могли бы воспользоваться миллионы семей, мечтающие о ребенке. Но это очень дорого и недоступно малообеспеченным женщинам. Им должно

Основные вызовы демографического развития современной России можно представить следующим образом: **кризис смертности, кризис рождаемости, проблема старения населения, проблемы гендерной асимметрии.**

Последняя – в существенных различиях естественного движения мужского и женского населения страны. Так, смертность мужчин в трудоспособных возрастах в 4 раза выше, чем женщин. Среди умерших от неестественных причин большинство составляют именно мужчины. Средняя продолжительность предстоящей жизни мужчин на 12–14 лет меньше, чем женщин.

Среди овдовевших значительно больше женщин, не только вследствие более высокой смертности мужчин, но и вследствие того, что мужчины чаще, чем женщины, вступают в повторные браки. Одиноким родителям и разведенным с детьми в абсолютном большинстве женщины. Женщины также преобладают в старших возрастных группах, в том числе среди пенсионеров.

Перепись 2002 г. зафиксировала характерное для населения России значительное превышение численности женщин. Данное обстоятельство отрицательно сказывается на возможностях брачного образа жизни для женщин. Заметим, что доля женщин в населении в 1989 г. была чуть меньше, чем в 2002 г. Соотношение мужчин и женщин в населении России немного ухудшилось в связи с дальнейшим постарением населения и повышенной преждевременной смертностью мужчин. Превышение численности женщин над численностью мужчин отмечается уже с 33-летнего возраста. По сравнению с переписью 1989 г. средний возраст жителей страны увеличился и у мужчин, и у женщин, но у последних это увеличение абсолютно больше.

Заметные негативные изменения за межпереписной период претерпела брачная структура населения. Как известно, полноценная, полная семья обеспечивает счастливую личную жизнь, лучшие условия социализации детей, заботу и внимание к пожилым и инвалидам. Между тем, за 1989–2002 гг. среди населения 16-и лет и старше увеличилось число и доля лиц никогда не состоявших в браке, вдовых и разведенных и уменьшилась доля состоящих в браке.

Судя по высказываниям руководителей страны, **в повестке дня – повышение рождаемости**. А это требует создания условий

Демография и гендер. Увеличение бюджетных расходов на поддержку родительства

Структура темы

- **Отличие биологического деления населения по полу от гендерного.**
- **Демографический кризис, его показатели для женщин и мужчин.**
- **Пути расширения вложений государства в родительство (дешевая жилищная ипотека под деторождение, рост и введение новых пособий на детей и др.).**

Под демографией понимается естественное движение населения – рождаемость, смертность, продолжительность жизни, численность мужчин и женщин и т.п. И нередко демографическое деление населения по полу ассоциируют с гендерным.

Но демографические проблемы могут стать гендерно значимыми, если положение полов в системе общественных отношений по поводу деторождения и других естественных событий несут в себе элементы социального неравенства женщин и мужчин.

Пример по данному тезису: состав трудоспособных по полу – демографический показатель, а двойная функциональная загруженность женщин, которая ведет к негативам на рынке труда, – гендерный и т.п.

Таким образом, в чисто **демографических проблемах** изменений в численности и составе населения можно и нужно выделять **гендерную компоненту**. Так, если женщины имеют более низкие доходы, чем мужчины за свои труд, то решения о деторождении, безусловно, связаны с недостаточностью средств на жизнь, особенно в семьях с одним родителем.

Как известно, страна переживает демографический кризис убыли населения. Главный показатель – высокая смертность, в том числе мужская сверхсмертность. Но и продолжительность жизни женщин в России оставляет желать лучшего, она ниже, чем в европейских странах.

финансово помочь государство в демографической своей программе, если оно действительно нуждается в приросте коренного населения – расходы на интеграцию мигрантов, скорее всего, не меньше.

Потребность в ресурсах для здравоохранения Правительство Российской Федерации хочет удовлетворить в том числе за счет изменения организационной формы первичного функционирующего звена, переделав его из государственного учреждения в государственную автономную некоммерческую организацию с существенным расширением хозяйственной самостоятельности и правом на финансирование не только за счет бюджета, но и других источников. Эта трансформация (распространяемая также и на учреждения образования и т.п.), по мнению экспертов, содержит угрозу приватизации медицинских и других основных фондов социальной сферы, запрет на которую был отменен 122–ФЗ, и дальнейшего усиления коммерциализации социальной сферы. В этом же ряду – отсутствие государственного механизма контроля за ценами на коммерческие услуги в социальной сфере, рост которых неизбежен при недостатках ресурсов подавляющего большинства субъектных, муниципальных и поселенческих бюджетов.

В плане совершенствования управления законодательством по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 11 октября 2005 года, посвященного повышению доступности и качества медицинской помощи, сформулирован перечень поручений Президента Российской Федерации. На первом месте стоит поручение Правительству Российской Федерации подготовить проекты законодательных и иных нормативных актов, направленных на конкретизацию государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи, модернизацию системы обязательного медицинского страхования.

Планируемый комплекс мер по созданию **эффективной системы охраны материнства и детства, репродуктивного здоровья** будет способствовать обеспечению единой государственной политики в этой области. Для решения проблемы сохранения и укрепления здоровья матери, создания условий для рождения здоровых детей разработана Концепция охраны здоровья детей в Российской Федерации на период до 2010 года. Свой

вклад в это должен внести и Национальный план по улучшению положения женщин и гендерному равенству, который должен быть принят в системе соответствующего национального механизма управления. В этом же ряду – предложения Президента Российской Федерации о программе по повышению рождаемости в целях улучшения демографии до 2012 года.

Но в демографическом кризисе в России рождаемость не главное, главное – высокая смертность населения: у мужчин – в трудоспособном возрасте, у женщин – больше в пожилом.

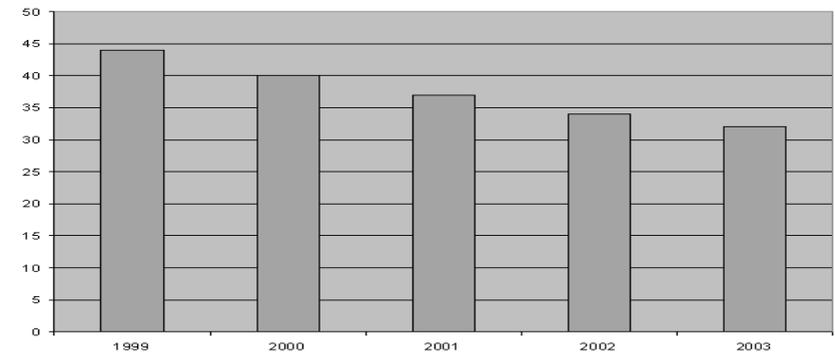
К сожалению, проблемы армии **пожилых женщин не привлекают внимания** и ресурсы государства, геронтологическая медицина не является приоритетной. Однако все же есть учреждения социального обслуживания для пожилых (оказание социально-бытовых, психологических и т.п. услуг), осуществляемое социальными службами. Здесь и услуги по уходу за нетрудоспособными на дому, и предоставление мест в стационарных и полустационарных учреждениях тем, кто утратил способность к самообслуживанию, и организация санаторно-курортного отдыха и пр. Эти службы оказывают и материальную помощь, через них реализуется единовременная выплата льготникам и ряд натуральных льгот. Отметим, что действующая социальная помощь финансируется как из федерального бюджета, так и региональных. В сфере ответственности этих служб – многодетные семьи, семьи с детьми-инвалидами, где женщины несут основную нагрузку. Поэтому расходы бюджета должны быть увеличены для этих групп населения в формате улучшения положения женщин в целом.

Как видим, гендерный бюджет ставит вопрос не просто о положении женщин вообще, но и о положении различно живущих групп женщин. По мере развития этой бюджетной технологии в круг его позиций будут включаться и **проблемные диспропорции в положении мужчин**, имея в виду активизацию участия государства в их устранении. Из приоритетных по гендерному признаку мужских проблем ныне целевым порядком выделены только небольшие бюджетные средства на программу борьбы с наркоманией (женщины здесь еще не догнали "сильный пол"), страховые средства на реабилитацию и выплаты компенсации по

производственной травме и профзаболеваниям (также "мужской" приоритет), небольшие местные ассигнования на временное жилье (бомжи, среди которых больше мужчин) и т.п. Между тем, практика общественных организаций свидетельствует о наличии массы кризисных социальных ситуаций ныне именно у мужчин – в занятости, здоровье, отцовских правах, негативных привычках (курение, алкоголь) и многих других социально значимых аспектах.

Материнская и младенческая смертность

Число женщин, умерших от осложнений беременности, родов и послеродового периода, на 100 000 родившихся живыми



Число умерших в возрасте до одного года на 1000 родившихся живыми

