



Субрегиональный офис ООН Женщины в странах Восточной Европы
и Центральной Азии

**РУКОВОДСТВО ПО ВНЕДРЕНИЮ ГЕНДЕРНЫХ ПОДХОДОВ
В СФЕРУ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ
РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН**

Душанбе, 2012



ООН Женщины - структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин. Активный защитник и проводник интересов женщин и девочек на глобальном уровне, *ООН Женщины* была создана с целью ускорения прогресса в деле соблюдения их прав по всему миру. *ООН Женщины* оказывает содействие государствам-членам ООН в установлении международных норм и стандартов для достижения гендерного равенства, осуществляет сотрудничество с правительствами и гражданским обществом для разработки законов, политических подходов, программ и услуг, необходимых для реализации данных стандартов. *ООН Женщины* активно способствует равноправному участию женщин во всех сферах жизни, уделяя особое внимание пяти приоритетным направлениям деятельности. Среди них - усиление лидирующей роли женщин и расширение их участия в жизни общества; искоренение насилия в отношении женщин; привлечение женщин к решению всего спектра вопросов обеспечения мира и безопасности; расширение возможностей женщин в сфере экономики; обеспечение центральной роли гендерного равенства в процессах планирования и бюджетирования национального развития. *ООН Женщины* также осуществляет координацию работы по продвижению гендерного равенства в рамках всей системы ООН.

www.unwomen.org

Данная публикация подготовлена и издана в рамках проекта ООН Женщины «Гендер и демократичное управление в развитии - предоставление базовых услуг женщинам», осуществляемого с 2010 года при финансовом содействии Правительства Норвегии.

В работе представлены основные направления и инструменты внедрения гендерных подходов в систему социальной защиты населения, разработанные автором по заказу Субрегионального офиса ООН-Женщины в странах Восточной Европы и Центральной Азии. В качестве основного аналитического инструмента предложено использовать аппарат SWOT-анализа применительно к сфере социальной защиты в целом, так и применительно к отдельным ее составным частям адресованным различным социально незащищенным группам населения. В число основных социально незащищенных групп включены женщины пенсионного возраста, женщины-матери, работающие женщины (в том числе группы молодых женщин, впервые вступающих на рынок труда, самозанятых, предпринимателей неформально занятых), женщины, входящие в категорию малоимущего населения, женщины-трудоустроенные мигранты и жены трудовых мигрантов. Кроме того, выделены группы женщин с наиболее высокими рисками социальной уязвимости и сформулированы рекомендации по мерам их социальной защиты. В число этих групп включены: женщины-инвалиды, матери, воспитывающие детей с ограниченными возможностями, женщины, подвергшиеся насилию. В заключительной части работы изложены основные шаги по мониторингу и оценке состояния социальной защиты женщин, определены основные цели и задачи проведения мониторинга, выделены ключевые аналитические вопросы, на которые следует ориентироваться при проведении мониторинга, а также сформулированы рекомендации по мониторингу гендерного равенства в сфере социальной защиты, включая вопросы совершенствования гендерной статистики.

Офис ООН Женщины в Республике Таджикистан
734024, Таджикистан, Душанбе, ул. М. Турсунзаде 21А, каб. 203
Тел: +992 37 227 72 12
<http://www.unwomen-eecca.org>

Автор: Елена Мезенцева, кандидат экономических наук, эксперт ООН Женщины, доцент НИУ ВШЭ, Москва
Редактор-корректор: Валентина Привознова
Дизайн, фотографии и верстка: Михаил Романюк
Издано в типографии: ООО «Кондор», Душанбе

Мнения, выраженные в данной публикации, принадлежат автору и могут не совпадать с официальной позицией ООН Женщины, ООН или аффилированных с ними организаций.

Copyright © ООН Женщины, 2012

Электронная версия издания доступна на веб-сайтах: www.unwomen-eecca.org, www.unti.org

Содержание	
Содержание.....	3
Предисловие.....	4
Цель Руководства.....	7
Методология анализа и разработки рекомендаций.....	9
Законодательное обеспечение.....	9
Реформирование законодательства и практик.....	10
Институциональное обеспечение.....	10
Анализ текущей ситуации.....	10
Проблемные точки.....	11
Использование инструментария SWOT-анализа при изучении вопросов социальной защиты населения.....	12
Внедрение гендерных подходов в сферу социальной защиты населения (по основным группам женщин с низким уровнем социальной защищенности).....	15
Социальная защита женщин в сфере пенсионного обеспечения.....	15
Социальная защита материнства.....	20
Социальная защита женщин в сфере занятости.....	23
Социальная защита женщин в составе малоимущего населения.....	26
Социальная защита трудовых мигрантов и жен трудовых мигрантов.....	29
Социальная защита отдельных категорий женщин с наибольшими рисками социальной уязвимости.....	32
Женщины-инвалиды.....	32
Матери, воспитывающие детей с ограниченными возможностями.....	37
Женщины, подвергшиеся насилию.....	40
Мониторинг и оценка деятельности по повышению социальной защищенности женщин.....	42
Предназначение мониторинга.....	42
Цели и задачи мониторинга и оценки.....	43
Основные тематические блоки мониторинга по вопросам социальной защиты женщин... ..	43
Основные направления проведения мониторинга гендерного равенства в сфере социальной защиты.....	44
Первое направление: «Повышение информированности женщин о своих правах».....	45
Второе направление: «Совершенствование государственной гендерной статистики».....	45
Первый приоритет: Сбор, централизация и публикация существующей статистической информации по вопросам гендера.....	46
Второй приоритет: Проведение специальных обследований с целью сбора недостающей информации по вопросам гендера.....	46
Третий приоритет: Разработка и реализация программы мониторинга гендерной ситуации в сфере социальной защиты и социального страхования.....	47

Предисловие

За последние десятилетия вопросы достижения гендерного равенства все чаще выходят на первые позиции в глобальных и национальных программах социально-экономического развития. Это обстоятельство в очередной раз подтверждает актуальность изучения гендерной проблематики в конкретных условиях различных стран, вне зависимости от того, на каком уровне социально-экономического развития они находятся. Несмотря на то, что вопросы социальной защиты женщин продолжают оставаться в центре гендерной проблематики и на уровне международных организаций, и на уровне отдельных стран, внедрение программ и инструментов повышения социальной защищенности населения, и, в особенности женщин, продолжает оставаться серьезной проблемой. Значимость этой проблематики подчеркивается созданием в рамках Организации Объединенных наций специального комитета ООН «по гендерному равноправию и расширению прав и возможностей женщин», который является первым единым центром, концентрирующимся исключительно на решении проблем гендерного неравенства в мире.

Для современного Таджикистана выработка социальной политики, основанной на принципах равноправия полов, представляется одной из важнейших задач в социальной сфере. Такое внимание к сфере социальной политики и ее гендерному аспекту продиктовано целым рядом острых проблем социально-экономического развития страны, среди которых необходимо в первую очередь упомянуть такие, как массовая бедность, низкий уровень занятости женщин (и соответственно, слабая включенность их в социальную жизнь), массовая трудовая миграция (разделенная по признаку пола), традиционализм в сфере семейных и гендерных отношений. Все это в сочетании с ограниченностью экономических возможностей государства и масштабным неформальным сектором в экономике формирует достаточно узкий коридор возможностей для принятия решений в социальной сфере.

Одним из важнейших факторов, определяющим перспективы «гендеризации» социальной политики в Таджикистане, выступают модернизационные процессы, активно затронувшие таджикское общество на протяжении последних 20 лет. Наряду с государственными и общественными структурами, ключевым агентом модернизации являются в современных условиях сами жители Таджикистана, которые на протяжении двух последних десятилетий в массовом порядке вовлечены в процессы трудовой миграции и благодаря этому привносят в жизнь таджикского общества новые ценности и жизненные стандарты.

В этих условиях выработка оптимальной стратегии включения принципов гендерного равноправия в разработку и реализацию социальной политики представляется одним из обязательных условий мобилизации человеческих ресурсов для достижения более высокого качества экономического роста, и в конечном счете – для повышения уровня и качества жизни населения.

Необходимость достижения гендерного равенства обоснована и закреплена в целом ряде международных договоров, конвенций и соглашений. Государства, ратифицировавшие эти международные документы, соответственно, берут на себя обязательства по формированию в своих странах условий для достижения гендерного равенства во всех сферах жизнедеятельности. Республика Таджикистан присоединилась ко многим международным договорам и конвенциям, касающимся положения женщин, ликвидации дискриминации и гендерного неравенства. Принцип равенства прав мужчин и женщин, а также обеспечения равных возможностей их реализации закреплён и в национальном законодательстве.

Подтверждением признания международных принципов и стандартов стало принятие Закона Республики Таджикистан «О государственных гарантиях равноправия мужчин и женщин и равных возможностей их реализации» (Постановление № 89, 2005г.) Проводимые в Таджикистане социальные реформы направлены на закрепление государственных гарантий равноправия мужчин и женщин в национальных правовых нормах, о чем свидетельствуют принятая Национальная Стратегия активизации роли женщин в Республике Таджикистан на 2011-2020 годы (утверждена Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 29 мая 2010 года №269), основным назначением которой является создание предпосылок и необходимых условий для наиболее полной реализации возможностей женщин во всех сферах социальной жизни с целью обеспечения устойчивого развития общества.

Опыт большинства стран мира показывает, что не существует единого для всех государств сценария достижения гендерного равенства, универсальных подходов к формулированию и реализации гендерной политики. Анализ практики разработки и реализации национальной гендерной политики в разных странах мира показывает, что часть стран ограничивается принятием гендерно-нейтрального законодательства, в других политика достижения гендерного равенства основывается на реализации позитивных действий, способствующих большему доступу женщин к рынку труда и/или уровню принятия решений, в третьих предпринимаются меры, направленные на выявление и предотвращение открытой и скрытой дискриминации женщин во всех сферах жизни. Вместе с тем, общим принцип для всех стран является понимание того, что достижение гендерного равноправия во всех сферах жизнедеятельности важно не только само по себе, но и является одним из ключевых условий успешного решения других социальных и экономических проблем.

Одновременно растёт и осознание того, что полноценная система социальной защиты в отношении женщин не может быть достигнута за счёт отдельных мероприятий, не увязанных между собой по целям, методам и инструментам реализации. Очевидно, что создание целостной системы социальной защиты в отношении женщин должно опираться на единые идеологические и методологические подходы, а также на совместные согласованные усилия всех заинтересованных сторон. Выработка подобного единого подхода должна опираться на четко сформулированную государственную гендерную политику, включающую в себя три основные составляющие. Речь идет, во-первых, о

разработке комплексной стратегии социально-экономического развития страны, включающей в себя обеспечение высокого охвата женщин мерами социального страхования, во-вторых, меры, направленные на социальную защиту материнства во всех сферах жизни общества, и, в-третьих, разработку и реализацию мер социальной защиты для отдельных наиболее уязвимых категорий женщин (женщины-инвалиды, женщины–главы неполных семей, матери, воспитывающие детей с ограниченными возможностями, жены трудящихся мигрантов).

Кроме того, в последние годы расширяется и признание того факта, что масштабность проблемы социальной защищенности требует нового подхода к координации усилий основных социальных партнеров. Очевидно, что в условиях современных государств основная ответственность за вопросы социальной защиты ложится на государство. Ключевая роль государства в организации социальной защиты населения предполагает более тесное взаимодействие и эффективную координацию действий всех органов государственной власти как на национальном, так и на местном уровнях. Однако, как показывает практика, одного этого явно недостаточно. Государство нуждается в поддержке со стороны всех ответственных социальных партнеров, включая как гражданское общество (и, в первую очередь, сектор неправительственных организаций), так и международных доноров, представленных в Таджикистане. Последовательная политика, проводимая на национальном и международном уровне, также имеет важное значение для поддержки усилий в достижении целей, сформулированных в рамках Целей развития тысячелетия, а также реализации масштабных задач, поставленных на национальном уровне в рамках стратегических документов в области развития.

Данное «Руководство» было подготовлено в качестве ответа на вызовы современной гендерной ситуации в Таджикистане с целью оказать помощь правительственным структурам и организациям гражданского общества в разработке мер, направленных на повышение уровня социальной защищенности женщин и девушек. Сами по себе меры социальной защиты не являются самоцелью, также, как и не являются единственным способом, который Таджикистан может использовать для того, чтобы сделать вопросы гендерного равенства одним из центральных звеньев национальной отраслевой политики или политики в области развития. Тем не менее, меры в области расширения социальной защиты по праву считаются одним из важнейших механизмов реализации комплексного и интегрированного подхода к достижению гендерного равенства, с участием всех заинтересованных партнеров.

Хочется надеяться также, что настоящее «Руководство» станет полезным информационным ресурсом и для разработчиков мер гендерной социальной политики как на уровне государственных структур, так и на уровне бизнес-организаций и организаций гражданского общества, и может быть успешно использовано при проведении мониторинга в области обеспечения продуктивной занятости и социальной защищенности женщин и девушек, что, в свою очередь, будет способствовать дальнейшему продвижению общества в направлении гендерного равенства.

Цель Руководства

Данное «Руководство» разработано в ответ на возникшую потребность в более полном и комплексном внедрении принципов гендерного равенства в сферу государственной социальной политики.

Говоря более конкретно, данный документ призван:

- предложить практические шаги и этапы по внедрению гендерных подходов в сферу социальной политики, и включению ее в согласованный процесс социально-экономического развития с широким национальным участием;
- служить руководством, в частности, для сотрудников государственных органов, организаций бизнеса, структур гражданского общества и других заинтересованных участников, по организации совместной работы по интеграции гендерного подхода в область социальной политики;
- служить методологическим инструментом, с помощью которого государственные, коммерческие, неправительственные организации и международные партнеры получили бы возможность выработать единые идеологические и методологические подходы к стратегиям действий, направленных на достижение гендерного равенства во всех основных сферах социальной жизни.

«Руководство» описывает как сам процесс разработки мер социальной защиты в отношении женщин, так и методологические основы, способствующие его составлению. Более того, предлагаемый набор мер, направленных на достижение гендерного равенства в сфере социальной защиты населения, рассматривается как важный методический инструмент, определяющий действия страны в области гендерной политики в целом на основе согласованного подхода всех заинтересованных сторон.

Предлагаемый подход исходит из признания того, что интеграция гендерного подхода в сферу социальной политики может быть реализована лишь на пути согласования и координации усилий всех ключевых социальных партнеров по основным направлениям социальной политики. Именно поэтому широкое национальное участие и социальный диалог выступают необходимым условием разработки и интеграции принципов гендерного равенства, отвечающих потребностям страны и запросам больших групп населения.

Основы разработки и включения гендера в сферу социальной политики опираются на методологический принцип «цикла разработки политики», включающий в себя как анализ текущей политической ситуации, так и определение основных задач, проработку различных сценариев развития («варианты политики»), и планирование их практической реализации (см. рис. 1). Таким образом, данный метод охватывает как аспекты работы над перспективными направлениями «гендеризации» социальной политики, так и вопросы координации усилий заинтересованных партнеров в данной области.



Рис. 1. Цикл разработки и реализации политики

Переходя от общих принципов к описанию конкретных шагов, подчеркнем, что разработка рекомендаций, направленных на повышение степени социальной защищенности, должна содержать анализ текущего положения в области гендерной политики в целом, а также в области оценки положения женщин в социально-экономической и семейной сферах («ситуационный анализ»). Этот анализ в идеальном случае должен включать информацию об основных тенденциях развития за период не менее десяти лет. При этом, если речь идет о демографическом прогнозе, то этот период должен быть по возможности более продолжительным и охватывать временной интервал в 15-20 лет, что позволит обеспечить более высокую достоверность демографического прогноза. Ситуационный анализ должен опираться на обзор законодательства в сфере гендерного равенства, анализ экономической и социальной политики, направленной на улучшение положения женщин и повышения их решение проблем повышения социальной защищенности; всестороннее описание положения женщин в сфере образования и на рынке труда, анализ предшествующей и текущей социальной политики с акцентом на ее гендерной составляющей, а также основные стратегические направления реформирования в данной области, предусмотренные на национальном и местном уровнях.

Такая предварительная работа имеет целью оказать поддержку институтам и конкретным работникам, вовлеченным в процесс реформирования сферы социальной защиты, в определении ключевых направлений и основных задач на основе изучения текущей ситуации и анализа ее сильных и слабых сторон. Этот этап аналитической работы может быть представлен в качестве отправной точки процесса реформирования социальной защиты в направлении ее «гендеризации», поскольку он обеспечивает

базовую ключевую информацию об основных проблемах, которые предстоит решить в данной предметной области. Как уже было сказано выше, степень обеспеченности необходимой информацией, а также временные рамки анализа могут существенно варьировать в зависимости от изучаемого аспекта социальной защиты. Поэтому при проведении анализа допускается определенная гибкость в отношении степени детальности. При этом сам анализ должен осуществляться на основе предварительно разработанного содержательного плана, а аналитические результаты должны быть в полном объеме отражены в отчете.

МЕТОДОЛОГИЯ АНАЛИЗА И РАЗРАБОТКИ РЕКОМЕНДАЦИЙ

В процессе сбора данных при подготовке материалов для аналитической проработки по проблемам социальной защиты следует руководствоваться рядом вопросов.

Основные вопросы, которые могут облегчить анализ ситуации в сфере социальной защиты и принятие решений в данной области, можно сгруппировать в пять содержательных блоков:

- *Законодательное обеспечение*
- *Реформирование законодательства и практик*
- *Институциональные структуры*
- *Анализ текущей ситуации*
- *Проблемные точки*
- *Факторы влияния*
- *Предлагаемые меры воздействия (рекомендации)*

Законодательное обеспечение

- 1** Какие международные правовые акты ратифицированы Республикой Таджикистан в области социальной защиты населения и в области обеспечения гендерного равенства? Есть ли международные правовые акты, которые следовало бы ратифицировать?
- 2** В какой мере международные правовые обязательства в области социальной защиты и гендерного равенства отражены в национальном законодательстве? Содержится ли положение о равенстве женщин и мужчин в законодательных актах по вопросам социальной защиты?
- 3** Существует ли специальное антидискриминационное законодательство, либо специальные статьи, предусматривающие ответственность за проведение дискриминационной политики в отношении женщин? Применимо ли это законодательство к частным лицам так же, как и к государственным чиновникам?

- 4 Принимаются ли меры для выявления и ликвидации препятствий на пути реального равноправия женщин во всех сферах жизни, включая сферу социальной защиты?

Реформирование законодательства и практик

- 1 В каком направлении предполагается реформировать законодательство с целью повышения степени социальной защищенности женщин в различных областях?
- 2 Учитывается ли в процессе реформирования законодательства и практики мнения экспертов в области гендерного равенства и представителей женских неправительственных организаций?
- 3 Принимает ли правительство во внимание скрытую, непрямую и структурную дискриминацию при реформировании законодательства?
- 4 Существуют ли правовые институты либо другие структуры, куда женщины могут обращаться с жалобами на дискриминацию в сфере социальной защиты?

Институциональные структуры

- 1 Проводит ли правительство тренинги по гендерной чувствительности для государственных служащих, включая работников различных министерств и ведомств, представителей полиции и судебных органов?
- 2 Проводит ли государство консультации с женскими НПО по вопросам социальной защищенности женщин, и институционализированы ли такие консультации?
- 3 Проводит ли государство информационные кампании для повышения осведомленности женщин об их правах в области социальной защиты?
- 4 Какие меры реализуются правительством для укрепления национального механизма по расширению возможностей женщин, и включены ли в состав этих мер мероприятия по повышению социальной защищенности женщин? Обеспечена ли эта деятельность достаточными ресурсами на всех уровнях?

Анализ текущей ситуации

- 1 Создало ли правительство законодательную базу, обеспечивающую женщинам равные возможности в сфере образования и занятости, и в доступе к основным социальным услугам, а также обеспечивающую защиту от прямой и косвенной дискриминации? Какой процент сельских девочек и женщин получают начальное, среднее и высшее образование? Как эти показатели соотносятся с показателями среди городских женщин?

- 2** Используются ли правительством временные специальные меры с тем, чтобы преодолеть гендерную дискриминацию в социально-экономической сфере?
- 3** Повышает ли правительство зарплаты в «женских» сферах занятости с тем, чтобы преодолеть разрыв в заработной плате с «мужскими» сферами занятости? Как соотносится средняя зарплата женщин со средней зарплатой мужчин (в том числе в разрезе отраслей и профессий)?
- 4** Пересматривает ли правительство структуру социальных пособий и законодательства в области социальной защиты в целом с тем, чтобы сократить препятствия к получению женщинами образования и участию на рынке труда?
- 5** Какие меры социальной защиты в отношении женщин действуют в сфере занятости? Запрещает ли законодательство увольнение на основании беременности или отпуска по уходу за ребенком, и налагает ли санкции за такое увольнение? Запрещает ли законодательство дискриминацию при увольнении на основании семейного положения, и налагает ли санкции за такое увольнение?
- 6** Имеют ли трудящиеся женщины право на оплачиваемый отпуск по уходу за ребенком либо соответствующие социальные пособия, без потери прежнего места работы, положения и социальных выплат? Какие дополнительные меры социальной защиты в сфере занятости предусмотрены для категорий женщин, имеющих повышенный уровень социальной уязвимости (женщины – главы неполных семей, матери, воспитывающие детей-инвалидов и пр.)?
- 7** Обеспечены ли беременные женщины специальными мерами защиты на тех видах работ, которые признаны вредными для них?
- 8** Создаются ли доступные государственные детские учреждения, способствующие получению женщинами образования и расширению участия в занятости? Какой процент работодателей предоставляет работникам услуги детских учреждений? Какой процент детей в возрасте до 3 лет посещает детские учреждения? В возрасте от 3 до 6 лет?
- 9** Какие меры повышения социальной защищенности предусмотрены для безработных женщин? Проводит ли правительство программы обучения и переподготовки для безработных женщин?
- 10** Проводит ли правительство комплексные исследования специфических потребностей женщин в области здравоохранения, включая их репродуктивное здоровье?

Проблемные точки

- 1** Собирает ли правительство данные по экономическому, социальному и политическому положению женщин из различных меньшинств, с целью разработки специальных мер для обеспечения социальной защиты нужд различных групп?

- 2 Разрабатывает ли и осуществляет ли правительство гендерно-ориентированные меры и программы, направленные на удовлетворение особых нужд пожилых и молодых женщин, женщин-инвалидов, других социально уязвимых категорий женщин?
- 3 Предоставляет ли государство защитные меры для женщин-жертв насилия или живущих под угрозой насилия (в т.ч. убежища, консультации, службы реабилитации и поддержки)?
- 4 Разрабатывает ли правительство специальные стратегии и программы, направленные на повышение степени социальной защищенности сельских женщин, на расширение их доступа к услугам здравоохранения, образовательным и социальным возможностям?

Перечень описанных выше содержательных блоков и индикаторов, которые их характеризуют, естественно, может быть и более подробно детализирован, если это позволяют имеющиеся данные. Вместе с тем, излишне детализированное описание законодательного обеспечения либо существующей ситуации может стать определенным препятствием к разработке конкретных рекомендаций и выработке плана действий на перспективу.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНСТРУМЕНТАРИЯ SWOT-АНАЛИЗА ПРИ ИЗУЧЕНИИ ВОПРОСОВ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ

Полезным инструментом при анализе сферы социальной защиты в целом, и ее гендерного аспекта, в частности, может быть использование инструментария SWOT-анализа, который в последние годы начинает получать все более широкое признание применительно к разработке стратегических направлений реформирования в социально-экономической области.

Сокращение SWOT был впервые введено в практику проф. Кеннетом Эндрюсом в ходе конференции по вопросам бизнес-политики, которая состоялась в Гарварде в 1963 году. К настоящему времени метод SWOT-анализа завоевал широкую популярность и нашел применение в различных областях деятельности, включая сферу стратегического планирования и маркетинга.

SWOT-анализ определяется на сегодняшний день как метод стратегического планирования, который используется преимущественно для оценки факторов и явлений, влияющих на проект или сферу деятельности. В рамках данного метода всё множество возможных факторов делится на четыре группы:

(a) *strengths* (сильные стороны – т.е. такие свойства проекта или деятельности, которые обеспечивают преимущества по сравнению с другими участниками),

(б) *weaknesses* (слабые стороны - свойства, ослабляющие проект и снижающие

преимущества по сравнению с другими игроками),

(в) *opportunities* (возможности – т.е. внешние факторы, которые обеспечивают дополнительные ресурсы и повышают шансы достижения цели)

(г) *threats* (угрозы – т.е. внешние факторы, которые могут стать препятствием или усложнить достижение цели).

Метод SWOT-анализа включает в себя определение цели проекта или деятельности, а также выявление совокупности факторов (внутренних и внешних), способствующих её достижению или, напротив, усложняющих эту задачу.

Фактически матрица SWOT-анализа может быть охарактеризована как удобный и практичный инструмент структурного описания стратегических характеристик среды и исследуемой области. При построении матрицы применена дихотомическая процедура, которая широко используется во многих областях знания. Элементы матрицы представляют собой взаимоисключающие «дихотомические пары», что позволяет снизить неопределенность взаимодействия среды и социальной системы при описании и анализе ситуации.

Таким образом, методология SWOT-анализа предполагает три основные процедуры: во-первых, выявление и анализ внутренних сильных и слабых сторон, во-вторых, выявление и анализ внешних возможностей и угроз, и, наконец, в-третьих, установление взаимосвязей между ними. К настоящему времени SWOT-анализ стал одним из обязательных этапов при разработке стратегических планов любого уровня. Методология SWOT-анализа обеспечивает возможность:

- сформулировать стратегические выводы на основе проведенного анализа;
- более точно структурировать проблемы и задачи, стоящие на современном этапе;
- обозначить приоритетность угроз, за счет сопоставления угроз с преимуществами и возможностями;
- выявить приоритеты развития за счет сопоставления недостатков с преимуществами и возможностями;
- обозначить важнейшие критические факторы развития и выявить ключевые факторы успеха;
- выявить основные пути решения задач, и уточнить ограничения по достижению поставленных целей;
- сфокусировать имеющиеся и предполагаемые ресурсы на достижении важнейших целей.

Учитывая, что методология SWOT-анализа в общем виде не включает указаний на перечень конкретных факторов, требующих оценки, она может быть применена для построения стратегий в самых различных областях деятельности. Поскольку основная задача данного метода состоит в том, чтобы дать структурированное аналитическое описание ситуации, в отношении которой предстоит принять какое-либо решение, поле применения данной методики в настоящее время все дальше выходит за рамки

стратегического маркетинга и анализа сегментов при сегментировании рынков.

В последние годы метод SWOT-анализа широко применяется в сфере социальной политики с целью разработки стратегии ее развития и реформирования на различных иерархических уровнях – начиная от уровня социальной сферы предприятия и вплоть до разработки концепции и стратегии реформирования социальной политики на общенациональном уровне. В рамках подхода, использованного при подготовке настоящего Руководства, модифицированная методология SWOT-анализа будет использована применительно к проблеме гендеризации социальной политики.

При использовании SWOT-анализа логичным шагом является первоначальное рассмотрение каждого из содержательных блоков, касающихся сферы социальной защиты населения, и последующая интеграция полученных результатов с целью выработки окончательных рекомендаций по реформированию данной области.

Общий вид матрицы SWOT-анализа, модифицированного применительно к задачам настоящего доклада, приведен на рис.2.



Рис.2 Матрица первичного стратегического SWOT – анализа применительно к сфере социальной политики.

**ВНЕДРЕНИЕ ГЕНДЕРНЫХ ПОДХОДОВ В СФЕРУ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ
НАСЕЛЕНИЯ**
(по основным группам женщин с низким уровнем социальной защищенности)

Социальная защита женщин в сфере пенсионного обеспечения

Законодательное обеспечение

Право всех граждан, независимо от пола, на социальное страхование по случаю потери трудоспособности, в том числе и инвалидности, а также право на пенсионное обеспечение является одним из основополагающих прав в контексте реализации принципов гендерного равенства, закрепленных в ст.11 Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW).

Комплекс нормативных правовых актов, касающихся системы социального страхования, включает в себя целый ряд документов, среди которых первостепенное значение принадлежит Закону Республики Таджикистан «О государственном социальном страховании» и Закону РТ «О пенсионном обеспечении граждан Республики Таджикистан».

Гендерный анализ действующей в настоящее время в Таджикистане пенсионной системы показывает, что в целом эта система не является дискриминационной по отношению к женщинам, но при этом сочетает в себе как гендерно-нейтральные, так и гендерно-асимметричные положения, предоставляющие льготы женщинам. Однако неравное положение женщин и мужчин в сфере занятости и на рынке труда приводит к формированию значительного гендерного разрыва в размерах пенсий (не в пользу женщин).

Гендерный разрыв в размерах пенсий оказывается существенно меньше аналогичного разрыва в оплате труда. Это свидетельствует о встроенном в существующую пенсионную систему механизме перераспределения средств между отдельными социально-демографическими группами населения, что способствует относительному улучшению положения женщин-пенсионеров.

Реформирование

В соответствии с Концепцией социальной защиты населения РТ, в стране подготовлена законодательная база для перехода системы пенсионного обеспечения с принципов солидарности поколений на многоуровневую систему пенсионирования с включением в нее накопительных элементов. Для этого 12 января 2010 года был принят Закон

Республики Таджикистан «О страховых и государственных пенсиях» (№595).

Реформирование системы пенсионного обеспечения планируется провести в основном в соответствии со следующими правовыми документами:

- Концепцией социальной защиты населения Республики Таджикистан, утвержденной Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 29 декабря 2006 года №783
- Законом Республики Таджикистан «О страховых и государственных пенсиях» от 12 января 2010 года №595
- Законом Республики Таджикистан О негосударственных пенсионных фондах
- Законом Республики Таджикистан О государственных социальных стандартах (2009)

Новая система пенсионного обеспечения будет являться системой смешанного типа, поскольку в ней будут сочетаться как распределительные, так и накопительные элементы. Новая система пенсионного обеспечения сохраняет в себе часть гендерно-дифференцированных параметров, таких, например, как гендерные различия в пенсионном возрасте и страховом стаже. При этом, наряду с акцентом на страховых принципах, новая пенсионная система сохраняет и отдельные элементы перераспределения средств между группами населения и отдельными гражданами (в страховой части).

В целом Закон «О страховых и государственных пенсиях», в соответствии с которым предполагается провести пенсионную реформу в Таджикистане, сочетает в себе как гендерно-нейтральные нормы, так и нормы, предусматривающие определенные льготы и преференции для женщин.

Вместе с тем, расчеты показывают, что в условиях традиционного разделения труда между полами и значительной гендерной асимметрии сферы занятости, установление более жесткой зависимости размеров пенсий от трудового вклада работников с большой вероятностью приведет к увеличению гендерного разрыва в размерах пенсий, несмотря на наличие встроенных компенсаторных механизмов и определенных преференций для женщин.

Анализ текущей ситуации

Современная пенсионная система Таджикистана гендерно асимметрична по многим основаниям, в том числе по составу пенсионеров и размерам их пенсионного обеспечения. Такая ситуация является следствием как действия законодательства, по-разному регламентирующего часть пенсионных норм для мужчин и женщин, так и неравенства мужчин и женщин в уровне экономической активности и в сфере занятости.

Неравное положение женщин и мужчин в сфере занятости и на рынке труда приводит к формированию значительного гендерного разрыва в размерах пенсий (не в пользу женщин). гендерный разрыв в размерах пенсий оказывается существенно меньше

аналогичного разрыва в оплате труда. Это свидетельствует о встроенном в действующую пенсионную систему механизме перераспределения средств между отдельными социально-демографическими группами населения, что способствует относительному улучшению положения женщин-пенсионеров.

Гендерная асимметрия состава пенсионеров во многом объясняется как преобладанием женщин в среди лиц старших возрастов, так и их более ранним выходом на пенсию.

В последние годы темпы роста численности пенсионеров-женщин стабильно оказывались несколько выше аналогичных темпов у мужчин, что способствует постепенной (хотя и достаточно медленной) феминизации общего состава пенсионеров.

Доля женщин выше средней среди тех получателей пенсий, у которых право на ее получение в наименьшей степени связано с личным трудовым вкладом. Например, доля женщин максимально велика среди получающих пенсии по случаю потери кормильца – 81,5%, несколько ниже – среди получателей социальных пенсий – 61,46% (что во многом связано с меньшей экономической активностью женщин), и значительно ниже среди всех прочих категорий.

Несмотря на то, что в современном Таджикистане размер пенсий крайне невелик, гендерные различия по данному показателю остаются очень значительными - пенсия женщин составляла всего 67,3% средней пенсии мужчин.

Гендерный разрыв в размерах пенсий на 7,6% ниже величины гендерного разрыва в размерах средней заработной платы, что свидетельствует о том, что в систему государственного пенсионного обеспечения встроен достаточно эффективный механизм перераспределения средств между отдельными категориями, который обеспечивает сближение мужчин и женщин по величине назначенных пенсий.

Гендерные различия пенсионных выплат существенно различаются в зависимости от вида получаемых пенсий. Чем выше абсолютный размер пенсионных выплат по конкретному виду пенсий, тем больше абсолютная разница между размерами пенсий у женщин и мужчин. Исключение составляют только пенсии, получаемые по случаю потери кормильца. Незначительная гендерная разница в размерах пенсий в этом виде пенсионного обеспечения во многом объясняется тем, что получателями такой пенсии в подавляющем большинстве случаев являются именно женщины, мужчины бывают их получателями только в качестве «детей».

Например, среди пенсионеров, получающих пенсии по инвалидности (самый высокий уровень пенсий), средняя пенсия женщин составляет только 61,26% от пенсии мужчин). Среди пенсионеров, получающих пенсии за выслугу лет, отношение средней пенсии женщин к средней пенсии мужчин составляет 66,43%. Наименьшие различия размеров пенсий у женщин и мужчин имеют место в группах пенсионеров, получающих пенсии по случаю потери кормильца (6,7 процентных пункта).

Самый низкий уровень пенсионного обеспечения у тех, кто получает пенсии по возрасту и социальные пенсии. Среди таких пенсионеров гендерный разрыв размеров пенсий

составляет соответственно 30,4 и 21,28 сомони в месяц, а отношение средней пенсии женщин к средней пенсии мужчин достигает соответственно 70,25 и 67,86%.

В Таджикистане до сих пор сохраняется достаточно низкий, а, кроме того, и дифференцированный по полу возраст выхода на пенсию. В настоящее время пенсионный возраст в общем случае составляет для мужчин 63 года и для женщин 58 лет. Таким образом, изменение пенсионных возрастов для мужчин и женщин выразилось в их повышении при сохранении гендерного разрыва на прежнем уровне (пять лет).

В действующей сегодня пенсионной системе Таджикистана сохранение для женщин возрастного преимущества при выходе на пенсию (при меньшем размере страхового стажа, необходимого для назначения пенсии) является одним из важных элементов перераспределения пенсионных средств от мужчин к женщинам, и позволяет сглаживать гендерные различия в размерах пенсий.

Проблемные точки

В последние десятилетия наблюдается тенденция снижения занятости женщин в формальном секторе экономики Таджикистана, что позволяет прогнозировать сокращение не только численности женщин, получающих данный вид пенсий, но и их доли среди всех получателей трудовых пенсий по возрасту. Одновременно можно ожидать постепенного увеличения числа и доли женщин среди получателей социальных пенсий.

Отмечается недостаточная отработанность механизмов учета пенсионных прав сельских тружеников и индивидуальных предпринимателей, среди которых большинство составляют женщины. (Благодаря поправкам в законодательство, среди занимающиеся индивидуальной трудовой деятельностью, в т.ч. на условиях аренды или в личном дехканском/фермерском хозяйстве, увеличилось число лиц, которые получили доступ к государственной социальной защите в старости. Однако эти поправки увеличили налоги, что сразу же отразилось на снижении темпов прироста численности индивидуальных предпринимателей);

Фактически отсутствуют механизмы учета пенсионных прав лиц, участвующих во внешней трудовой миграции.

По Закону РТ « О страховых и государственных пенсиях» от 12 января 2010 года, № 595, с 1 января 2013 года должен был начаться переход на новую систему пенсионирования, в рамках которой размер пенсии будет зависеть не только от стажа работы и заработка человека за последние пять лет, но и от объема страховых взносов, которые будут платить как сами граждане, так и их работодатели.

Переход на новую систему пенсионного обеспечения ставит своей целью усиление взаимосвязи трудового вклада работника и размера его пенсионного обеспечения. Однако проблема заключается в том, что в условиях Таджикистана этот подход может привести к увеличению гендерных различий в пенсионном обеспечении.

Сфера занятости в Таджикистане характеризуется очень высоким уровнем гендерной асимметрии, уровень экономической активности женщин существенно ниже, чем у мужчин, а гендерный разрыв в оплате труда не имеет тенденции к сокращению. В этих условиях введение в пенсионное обеспечение принципа зависимости размера пенсионного обеспечения работника от его трудового вклада может привести к росту численности женщин, не имеющих возможности «накопить» себе достойную пенсию.

В условиях реформирования системы пенсионного обеспечения исчисление страхового стажа будет существенно отличаться от ныне действующей. Установление максимальной продолжительности нестраховых периодов, включаемых в страховой стаж, в первую очередь отразится на женщинах, поскольку именно у них возникает больше перерывов в трудовом стаже, связанных с необходимостью ухода за детьми и/или другими членами семьи. В результате часть женщин вынуждена будет выбирать, какие именно перерывы учитывать при расчете страховых пенсий (например, связанные с обучением или с воспитанием детей).

В новой пенсионной системе важные изменения претерпел порядок исчисления размера страховой пенсии по возрасту. Как показывают расчеты, при переходе на новую систему расчета страховых пенсий, величина средней пенсии женщин может составлять от 35,9% до 76,3% средней пенсии, получаемой мужчинами. Столь широкий диапазон вариации зависит от того, какие исходные условия для расчета страховой пенсии будут приняты в качестве базы для расчета.

Накопительная часть пенсии будет иметь еще больший гендерный разрыв в своих размерах, поскольку по сравнению со страховыми пенсиями этот уровень пенсионного обеспечения не предусматривает никаких перераспределительных элементов.

Факторы влияния

Среди множества факторов, формирующих гендерные различия в размерах пенсий, можно выделить две группы наиболее значимых.

Во-первых, это – структурные, факторы, связанные с особенностями построения действующей пенсионной системы (имеются в виду, в частности, существующие виды пенсионного обеспечения, отличия в размерах пенсий, назначаемых по разным основаниям, правила назначения того или иного вида пенсий и т.д.). В результате действия этих факторов женщины и мужчины оказываются по-разному представлены среди пенсионеров, получающих разные виды пенсий, причем размеры пенсий существенно различаются по видам пенсионного обеспечения.

Во-вторых, это факторы, формирующие гендерные различия размеров пенсий внутри каждого вида пенсионного обеспечения.

В современных условиях большая часть этого разрыва складывается за счет второй группы факторов. Наиболее значимыми среди этих факторов являются различия в уровне оплаты труда мужчин и женщин, вертикальная и горизонтальная сегрегация, гендерные

различия в экономической активности и уровне занятости в формальном секторе экономике.

Предлагаемые меры воздействия (рекомендации)

- Разработать предложения по совершенствованию механизмов учета пенсионных прав сельских тружеников и индивидуальных предпринимателей, среди которых большинство составляют женщины;
- Разработать предложения по учету пенсионных прав лиц, участвующих во внешней трудовой миграции;
- Разработать и реализовать программу мониторинга гендерного равенства в области пенсионного обеспечения в связи с реформированием пенсионного законодательства, уделив особое внимание вопросам повышения гендерного разрыва размеров пенсий при переходе на новую систему.
- На период до урегулирования вопросов межстранового учета пенсионных прав трудовых мигрантов, работавших легально, разработать механизм добровольного (льготного или специализированного) пенсионного страхования для трудовых мигрантов, выезжающих за рубеж.

Социальная защита материнства

Законодательное обеспечение

Социальные права женщин-матерей защищены целым рядом законодательных актов, среди которых Закон Республики Таджикистан «О государственном социальном страховании», пенсионное законодательство, Трудовой Кодекс и пр. В целом нормы национального законодательства, регламентирующие систему мер социальной защиты женщин-матерей, не содержат явно дискриминирующих положений в отношении женщин, большинство норм являются гендерно-нейтральными и вполне соответствуют международному понятию гендерного равенства. Ряд правовых норм устанавливает особые гарантии и льготы для женщин в связи с выполнением ими семейных обязанностей. Однако отсутствие дискриминирующих норм де-юре не исключает существования гендерной асимметрии участия в социальном страховании.

Закон определяет основной порядок реализации прав застрахованных на пособия различных видов. Учитывая широкую распространенность индивидуального предпринимательства среди женщин Таджикистана и крайнюю социальную уязвимость такого рода занятости, важно, что в рассматриваемом Законе в ст. 16 (1) специально оговаривается, что застрахованные индивидуальные предприниматели имеют право на пособие по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, семейные пособия, пособие на погребение на общих основаниях (порядок выплаты этих пособий

определяется Правительством РТ).

В целом Закон Республики Таджикистан «О государственном социальном страховании» с формальной точки зрения отвечает критериям гендерно-нейтрального документа. В тексте Закона вообще не встречается упоминаний о факторе пола - вместо этого законодатель использует строго функциональные обозначения типа «страхователь», «страховщик», «страховой случай», «страховой взнос» и пр.

Закон не содержит прямых дискриминационных норм в отношении женщин, предоставляя им формально равные права и возможности в данной области. Вместе с тем, существуют обоснованные сомнения относительно возможностей гендерно-нейтральной правоприменительной практики, основанной на этом документе. Основание для подобных сомнений связано, в частности, с тем, что в Законе не содержится прямого запрета на дискриминационные действия со стороны должностных лиц, и не обозначен порядок обжалования возможных дискриминационных практик

Реформирование

Одним из возможных направлений развития системы семейных пособий на перспективу может стать распространение универсального принципа, действующего в области единовременного пособия в связи с рождением ребенка, и на ежемесячные пособия по уходу за ребенком. Это позволило бы расширить пространство гендерного равенства для неработающих и не учащих женщин, и повысило бы степень их экономической независимости в сложный период жизни.

Анализ текущей ситуации

Система семейных пособий, действующая в Таджикистане, включает в себя единовременное пособие в связи с рождением ребенка и ежемесячные пособия по уходу за ребенком. Учитывая реалии Таджикистана, можно констатировать, что универсальный характер единовременного пособия в связи с рождением ребенка является реальным продвижением в направлении гендерного равноправия.

Право на пособие по временной нетрудоспособности и алгоритм расчета его размеров, предусмотренные законом «О государственном социальном страховании», сформулированы в гендерно-нейтральном ключе. Однако из-за того, что женщины в Таджикистане менее экономически активны и часто имеют длительные перерывы в занятости, пособие по безработице им назначается значительно реже, чем мужчинам.

Проблемные точки

В ближайшие 8-10 лет в Таджикистане будет сохраняться относительно высокий уровень рождаемости и молодая структура населения, с высокой долей детей и подростков в общей численности. Соответственно, меры по социальной защите материнства будут

сохранять свою актуальность на протяжении всего обозначенного периода времени.

Как следует из демографического прогноза ООН, к середине XXI века показатель суммарной рождаемости в Таджикистане должен составить 1,85 детей на одну женщину. Эти результаты получены при моделировании среднего варианта демографического прогноза, согласно которому в Республике будет иметь место «средняя рождаемость», «нормальная смертность» и «нормальная миграция». При «низком варианте» прогноза уровень суммарной рождаемости в Таджикистане может снизиться до 1,35 ребенка на женщину, а при «высоком» варианте – составить 2,35 ребенка. Реализация прогноза по среднему варианту будет означать, что в 2030-е годы уровень рождаемости в Таджикистане снизится ниже уровня простого воспроизводства.

Государственная статистика сегодня не располагает данными даже об общей численности женщин, получивших семейные пособия, не говоря уже о численности занятых женщин, получивших данные пособия дифференцированно по статусам их занятости.

Предлагаемые меры воздействия (рекомендации)

- Для более эффективного противодействия насилию в отношении женщин, повышению эффективности юридической, психологической и социальной помощи жертвам насилия необходимо принять отдельный Закон «О защите от домашнего насилия».
- Усилить законодательные основания для организации социальной помощи лицам, подвергшимся насилию в семье (в рамках Закона РТ «О социальном обслуживании»). С этой целью дополнить понятие «трудная жизненная ситуация» позицией «конфликты и жестокое обращение в семье», что позволит создать и наладить государственный механизм социальной помощи жертвам домашнего насилия.
- Продолжить развитие сети кризисных центров и телефонов доверия для женщин. Рассмотреть необходимость создания аналогичных центров и телефонов доверия для мужчин. Разработать и внедрить специальные методики работы с лицами, совершающими насилие в семье, с использованием успешно зарекомендовавших себя методик.
- С целью расширения социальной поддержки матерей, воспитывающих ребенка-инвалида, разработать специальные меры государственной поддержки для семей, воспитывающих несовершеннолетнего ребенка-инвалида. Обеспечить разработку методик и обучение персонала с целью выполнения Положения об индивидуальной программе реабилитации детей-инвалидов. Утвердить список инвалидностей, не требующих периодического переосвидетельствования. Дополнить понятие «трудная жизненная ситуация» еще одним пунктом: «воспитание несовершеннолетнего ребенка-инвалида».
- Учитывая специфику сферы женского труда и форм занятости женщин, начать

работу по ратификации Республикой Таджикистан Конвенции МОТ № 183 Об охране материнства.

- Ускорить развитие социальной инфраструктуры, социально-бытовых услуг, сети детских дошкольных учреждений (в том числе и частных), с целью создания новых рабочих мест преимущественно для женщин, расширения возможностей молодых женщин по участию в оплачиваемой профессиональной занятости и более качественной подготовки детей к обучению в школе.

Социальная защита женщин в сфере занятости

Законодательное обеспечение

Перечисленные в главе 12 *Трудового Кодекса* РТ дополнительные гарантии для женщин и лиц с семейными обязанностями полностью соответствуют современным международным стандартам в данной области. Вместе с тем, главной проблемой системы специальных гарантий для одиноких матерей (как и большинства гарантий для работников с семейными обязанностями) является низкий уровень их практического применения.

Трудовой Кодекс не предусматривает никакой дифференциации льгот для мужчин и женщин, совмещающих работу с учебой. С одной стороны, эту ситуацию можно расценивать как гендерно-нейтральную, поскольку трудовое законодательство не содержит никаких мер, которые могли бы представлять собой открытую дискриминацию женщин в трудовой сфере. С другой стороны, дополнительные гарантии для молодежи, совмещающей труд и образование, представляют собой форму косвенной дискриминации молодых замужних женщин, поскольку после вступления в брак на их плечи ложится большой объем домашней работы. Это ставит под вопрос как продолжение ими работы, так и еще в большей степени – совмещение работы с учебой.

Согласно Закону «О содействии занятости населения», алгоритм расчетов величины пособия по безработице, формально не имеет «встроенной» гендерной асимметрии. Активные меры социальной защиты от безработицы, реализуемые Государственными службами занятости, как правило, также имеют гендерно-нейтральный характер. Исключения составляют правила предоставления профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки, которые предусматривают некоторые привилегии для отдельных категорий женщин и мужчин. Статистика показывает, что активные меры социальной защиты от безработицы интенсивно используются женщинами и являются эффективным методом повышения уровня их занятости.

Анализ текущей ситуации

Как свидетельствуют результаты Обследований рабочей силы (2004, 2009), женщины Таджикистана имеют достаточно слабые позиции в сфере труда и занятости.

Это проявляется, во-первых, в низком уровне экономической активности, обусловленном многодетностью и национальными традициями. Причем при улучшении экономической ситуации происходит приток женщин в сферу занятости, при наступлении кризисных явлений в экономике женщины первыми покидают занятость.

Во-вторых, женщины, занятые в экономике, сохраняют на рынке труда позиции аутсайдеров – они имеют более низкий, чем у мужчин, уровень профессиональной квалификации, высокую профессиональную и отраслевую сегрегацию, и значительное отставание по оплате труда.

В-третьих, женщины активно вовлечены в сферу неформальной занятости, в которой практически отсутствуют инструменты обеспечения социальной защищенности.

В-четвертых, женщины имеют более низкие шансы самостоятельно найти работу в случае безработицы, что вынуждает их чаще, чем мужчин, обращаться в службы занятости населения с целью регистрации в качестве безработных, получения пособия и поиска работы.

Проблемные точки

В условиях сохраняющейся выраженной асимметрии в распределении домашнего труда между мужчинами и женщинами формально равный подход, представленный в Трудовом Кодексе, неизбежно создает условия для косвенной дискриминации женщин и молодых девушек как в сфере труда, так и в сфере образования.

Эта проблема тем более актуальна, что в Таджикистане сохраняется очень высокий уровень брачности и традиции раннего вступления в брак. В этих условиях представляется целесообразным рассмотреть вопрос о расширении объема льгот для девушек и молодых женщин, поскольку подобные меры позволили бы сделать следующий шаг по пути к достижению реального (а не просто декларативного) равенства шансов мужчин и женщин в сфере образования и занятости.

Предлагаемые меры воздействия (рекомендации)

Разработать систему мер, стимулирующих повышение занятости женщин и их конкурентоспособности на рынке труда, предусмотрев меры, адресованные женщинам как наемным работникам, и меры, адресованные женщинам как самозанятым и предпринимателям.

(А) Меры, направленные на повышение конкурентоспособности женщин на рынке труда, и адресованные женщинам как наемным работникам:

- Разработать и реализовать силами государственной службы занятости более широкий круг активных программ содействия занятости населения, нацеленных в первую очередь на женщин и девушек. Ввести в эти программы обязательный компонент по оценке их эффективности (дифференцированно по мужчинам и женщинам).
- Разработать программу и реализовать на базе Государственной службы занятости мониторинг активных программ занятости населения, проводимых Государственной службой занятости, для оценки эффективности этих программ дифференцированно для мужчин и женщин.
- Создать сеть профориентационных центров для молодежи, значительно расширить работу по профориентации среди девочек и девушек с целью расширения списка профессий, по которым учатся девушки;
- Организовать обучение/переобучение молодых женщин, возвращающихся на рынок труда после отпуска по уходу за малолетним ребенком или имеющих большие перерывы в занятости.
- С целью облегчения женщинам доступа к профессиональной подготовке, повышению квалификации и переподготовке по направлению Государственной службы занятости, предусмотреть на время проведения занятий организацию специальных групп по кратковременному присмотру за детьми на время учебы матерей для безработных женщин, имеющих малолетних детей, и женщин, осуществляющих уход за детьми и членами семьи.

(Б) Меры, адресованные женщинам как самозанятым и потенциальным предпринимателям:

- Разработать пакет стимулирующих мер, направленных на интеграцию женщин-безработных в сферу предпринимательства, предусмотрев предоставление льготного кредитования, образовательных услуг и консультативной помощи.
- Создать программу обучения навыкам ведения малого бизнеса и внедрить ее преподавание в старших классах школ и на всех уровнях профессионального образования, кроме послевузовских.
- Разработать экономически привлекательные меры, адресованные женщинам, занятым в неформальном секторе, с целью легализации бизнеса.
- Рассмотреть вопрос о возможности развития добровольного социального страхования для самозанятых и лиц, занятых в неформальном секторе.
- Совершенствовать формы социальной поддержки занятых женщин. Способствовать расширению участия женщин в малом и семейном предпринимательстве, предусмотреть расширение возможностей предоставления льгот по налогам, кредиту и страхованию данных сфер;

Социальная защита женщин в составе малоимущего населения

Законодательное обеспечение

Закон Республики Таджикистан «О прожиточном минимуме» был принят 19 мая 2009 года и должен был вступить в силу после его опубликования, однако до сих пор в Республике не завершена работа по расчету и согласованию конкретной величины прожиточного минимума, что значительно ограничивает возможности реализации современной социальной политики, опирающейся на адресные принципы.

Реализация данного закона, повышая уровень жизни наиболее бедной части населения, должна способствовать в первую очередь сокращению бедности среди женского и детского населения страны.

Закон «О прожиточном минимуме» вводит целый ряд понятий, принципиально важных в продвижении политики борьбы с бедностью, а именно:

- потребительская корзина;
- прожиточный минимум;
- черта бедности;
- уровень жизни;
- малоимущие семьи;
- среднедушевой доход семьи (одиноко проживающих граждан)

С точки зрения гендерного анализа важно, что Закон закрепляет целевое назначение прожиточного минимума. Согласно статье 3 прожиточный минимум будет использоваться не только для анализа и оценки уровня жизни населения, формирования и реализации социальной политики и целевых социальных программ; но также в целях обоснования государственной социальной адресной помощи малоимущим; поэтапного сближения устанавливаемых минимальных размеров заработной платы, пенсий, пособий и иных социальных выплат; определения черты бедности и реализации мер социальной поддержки населения.

Можно ожидать, что при установлении научно-обоснованного размера прожиточного минимума, его использование для поэтапного повышения пенсий, пособий и иных социальных выплат будет способствовать повышению уровня жизни наиболее бедных слоев населения, среди которых женщины и дети составляют большинство.

Так, например, повышение размера минимальной заработной платы до прожиточного минимума будет способствовать повышению уровня оплаты труда в целом по стране, но затронет это повышение в первую очередь женщин, поскольку именно они, как правило, являются получателями минимальных заработных плат. А это, в свою очередь, станет

фактором сокращения гендерного разрыва в оплате труда.

Закон Республики Таджикистан «О прожиточном минимуме» вводит также методические основы для определения величины и состава потребительской корзины (в нее должны входить не только научно-обоснованные наборы продуктов питания и непродовольственных товаров, но и комплекс услуг, необходимых для удовлетворения минимальных потребностей населения в жилищно-коммунальных, бытовых, транспортных услугах и связи.

Анализ текущей ситуации

В настоящее время проблема бедности затронула большую часть населения Таджикистана. Основной причиной бедности явился глубокий экономический кризис периода 90-х годов XX века, который разразился вслед за распадом бывшего СССР, и повлек за собой разрушение единого экономического пространства и отлаженного народнохозяйственного комплекса. Гражданская война 1992-1997 гг. многократно усугубила негативные последствия, связанные с процессами рыночного преобразования экономики.

Перечисленные изменения затронули подавляющее большинство населения страны. Так, например, в 2000 году по оценке Всемирного Банка, доля населения Таджикистана, живущая за чертой бедности, превысила 81%. К 2004 году уровень бедности, рассчитанный по той же методике, снизился и составил 64%. Это снижение многие аналитики связывают с двумя основными факторами: (а) макроэкономической стабилизацией и (б) ростом трудовой миграции и денежных переводов мигрантов.

Как свидетельствуют результаты Обследований уровня жизни (ОУЖТ), проведенных Агентством по статистике при Президенте Республики Таджикистан в 2003, 2007 и 2009 годах, проблема бедности продолжает оставаться одной из главных социальных проблем Таджикистана.

Согласно последним статистическим данным, доля бедного населения оценивается в интервале 40-47 процентов, в зависимости от используемого показателя. Более высокие показатели бедности дает использование показателя абсолютной (продовольственной) бедности, который был использован при проведении ОУЖТ, более низкие – оценка бедности на основе паритета покупательной способности (ППС) 2,15 долларов в день.

Так, например, доля бедного населения, выделяемого на основе паритета покупательной способности (ППС) 2,15 долларов в день, составила на конец 2009 года 39,6%, доля бедных по показателю абсолютной продовольственной бедности была равна на тот же период 46,7%, а доля населения, проживающего в условиях крайней бедности, составляла 13,8%.

Анализ показывает, что в период с 2003 по 2009 гг. происходило общее снижение показателей бедности, которое было наиболее быстрым в 2003-2007 гг.. В период после

2007 года снижение показателей бедности резко замедлилось, что в значительной степени отражает воздействие глобального экономического кризиса, который затронул благосостояние жителей Таджикистана прежде всего через сокращение трудовой миграции.

Проблемные точки

Результаты обследований ОУЖТ 2009 г. не выявляют значимой разницы в уровне бедности между мужчинами и женщинами. По показателю абсолютной (продовольственной) бедности доля бедных среди мужчин и женщин практически совпадает по всем возрастным группам.

Вместе с тем, на протяжении последнего десятилетия таджикские и международные эксперты неоднократно подчеркивали, что одной из первоочередных задач в области мониторинга бедности является разработка и внедрение такого инструмента ее измерения, как прожиточный минимум. Именно отсутствие этого инструмента объясняет тот факт, что на протяжении последнего десятилетия все исследования в области бедности опирались либо на международные критерии отнесения к бедным (доход по ППС, равный 2,15 долл), либо на абсолютный критерий, рассчитанный с учетом потребления продуктов питания. И тот, и другой подходы имеют очевидные недостатки, которые могут быть преодолены при переходе к измерению уровня бедности на основании величины прожиточного минимума.

Предлагаемые меры воздействия (рекомендации)

Очевидным недостатком Закона о прожиточном минимуме является то, что хотя расчет прожиточного минимума и потребительской корзины намечено проводить дифференцированно по различным социально-демографическим группам населения, в число этих групп не предполагается включать женщин как отдельную социально-демографическую группу, имеющую низкий социально-экономический статус и особые потребности.

Аналогичное замечание касается и Закона «О государственных социальных стандартах», в котором вопросы гендера также не нашли никакого отражения.

Недоучет особых потребностей женщин как социально-демографической группы при расчетах прожиточного минимума и разработке государственных социальных стандартов может привести к закреплению и даже ухудшению существующей гендерной асимметрии, особенно в бедных слоях населения.

Социальная защита трудовых мигрантов и жен трудовых мигрантов

Законодательное обеспечение

Законодательство Таджикистана и России (как основной страны приема) радикально различается с точки зрения ратификации базовых международных актов по вопросам миграции, и, в первую очередь, Международной Конвенции о защите прав трудящихся-мигрантов, а также основных конвенций МОТ по вопросам миграции.

В Таджикистане указанные международные акты ратифицированы, а их положения являются частью национального законодательства, регулирующего вопросы миграции.

В противоположность этому, российское законодательство на сегодняшний день практически не предусматривает правовых норм, которые обеспечивали бы защиту гражданских, социальных и экономических прав трудящихся-мигрантов, осуществляющих трудовую деятельность на территории РФ. Существующие нормы социальной защиты, предусмотренные в отношении мигрантов, опираются в основном на систему двусторонних межправительственных соглашений, и, в меньшей степени, на многосторонние договоры, заключенные между государствами СНГ.

Основным направлением развития законодательства в данной области является постепенное включение правовых норм в области социальной защиты на уровне национального законодательства, либо на уровне двух- и многосторонних соглашений. Вместе с тем, опыт разработки и подписания Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств — участников Содружества Независимых Государств (вступила в силу в 2010) показывает, что участники Конвенции сталкиваются с серьезными трудностями при приведении национального законодательства в соответствие с правовыми нормами, устанавливаемыми Конвенцией.

В целом система правового обеспечения в области социальной защиты трудящихся-мигрантов находится в государствах СНГ (включая Российскую Федерацию) лишь в зачаточном состоянии.

Что касается гендерного аспекта социальной защиты прав трудящихся-мигрантов, то он вообще полностью отсутствует на уровне действующих законодательных норм.

Реформирование

Одним из ключевых документов последних лет в области внешней трудовой миграции является разработка в Таджикистане Национальной Стратегии трудовой миграции (разработана в 2010г.). Данный документ предлагает целостный и системный взгляд на проблему временной трудовой миграции, однако ограничивается общими констатациями,

без конкретизации механизмов реализации тех или иных предложений.

Вместе с тем, применительно к вопросам социальной защиты трудовых мигрантов и членов их семей Стратегия настолько лаконична, что не позволяет даже приблизительно судить о том, что понимается под «экономически привлекательным» принципом социального страхования, и в каких формах может быть реализована помощь членам семей трудящихся мигрантов. Фактически все предложения Концепции по вопросам социальной защиты трудящихся-мигрантов носят преимущественно декларативный характер, и не раскрывают конкретных механизмов реализации предлагаемых мер.

Анализ текущей ситуации

В условиях современного Таджикистана внешняя трудовая миграция представляет собой едва ли не важнейший фактор социально-экономического развития, проявляя как свои плюсы, так и минусы. С одной стороны, выезд на заработки обеспечивает рост доходов значительной части домохозяйств, позволяет снизить безработицу и напряженность на рынке труда, смягчить проблему социального расслоения и бедности, способствует повышению уровня профессионализма самих работников-мигрантов и расширению их социальных навыков. С другой стороны, массовая трудовая миграция в основном затрагивает возрастные группы с наиболее высоким трудовым потенциалом (от 20 до 45 лет), приводит к потерям человеческого капитала и девальвации ранее полученных дипломов и квалификаций, повышает риски, связанные с трудовой эксплуатацией и работой в неблагоприятных условиях. Наконец, массовая миграция молодых мужчин в последние годы все чаще выступает фактором разрушения семей и увеличения числа матерей-одиночек, нередко не имеющих иных средств к существованию.

Подавляющее большинство мигрантов (почти 85%) выезжает на заработки в Российскую Федерацию, еще 10,8% мигрантов выезжают в Украину и другие страны СНГ, и, наконец, 4,8% мигрантов выезжают за пределы СНГ.

Около 80% трудовых мигрантов не имеют никакого профессионального образования, около трети имеют проблемы с русским языком. Эти факторы, а также низкий уровень материальных притязаний и готовность работать в режиме трудовой эксплуатации обуславливают значительную концентрацию мужчин-мигрантов в сфере строительства, где они являются одними из наиболее бесправных работников.

Внешняя трудовая миграция из Таджикистана имеет ярко выраженный гендерный и возрастной профиль. Согласно официальным данным за 2009 г., доля женщин в составе трудовых мигрантов не превышает 6% (5,7%), хотя эксперты указывают на постоянный рост удельного веса женщин в составе данной категории занятых. Низкий процент женщин в составе трудовых мигрантов объясняет тот факт, что вопросы гендера до настоящего времени практически не получили отражения в нормативно-правовых документах, касающихся защиты социальных и экономических прав мигрантов.

Результаты многочисленных исследований подтверждают, что трудовые мигранты из Таджикистана занимают на рынке труда принимающих стран положение аутсайдеров, выполняющих неквалифицированную и низкооплачиваемую работу и вынужденных соглашаться на эксплуататорские условия найма, поскольку именно низкие запросы к заработной плате и условиям труда составляют их основные конкурентные преимущества в среде гастарбайтеров.

Финансовый кризис 2008-2009 гг. значительно ухудшил положение трудовых мигрантов, многие из которых были уволены, либо значительно потеряли в заработках.

Проблемные точки

Существующая в Таджикистане система социального страхования практически не распространяется на трудовых мигрантов и членов их семей. С учетом масштабов внешней трудовой миграции разработка на государственном уровне механизмов социального страхования трудовых мигрантов и системы мер социальной защиты членов их семей является задачей первостепенной важности.

Предлагаемые меры воздействия (рекомендации)

- Обеспечить неукоснительное исполнение положений Международной Конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и интегрировать соответствующие принципы и нормы обеспечения социальной защиты трудовых мигрантов в национальное законодательство.
- С целью включения трудящихся мигрантов в пространство социального страхования, разработать эффективную систему социального и медицинского страхования трудящихся мигрантов, экономически привлекательную для мигрантов и увязанную с социальной поддержкой членов их семей. Рассмотреть возможность использования в этих целях обязательного медицинского страхования для всех трудовых мигрантов, выезжающих за рубеж, а также создания специального алиментного фонда, формируемого за счет отчислений от денежных переводов мигрантов с целью оказания социальной помощи женам и детям трудовых мигрантов, оставшихся без кормильца.
- На период до урегулирования вопросов межстранового учета пенсионных прав трудовых мигрантов, работавших легально, разработать механизм добровольного (льготного или специализированного) пенсионного страхования для трудовых мигрантов, выезжающих за рубеж.
- Предусмотреть и законодательно закрепить меры, стимулирующие внешних трудовых мигрантов к созданию собственного дела (бизнес инкубаторы, льготные кредиты, налоговые льготы и пр.), что будет способствовать укреплению семейных отношений в семьях мигрантов, расширять доступ к социальному

страхованию, увеличивать налогооблагаемую базу.

- Разработать пакет стимулирующих мер, направленных на активизацию участия трудящихся мигрантов и членов их семей в процессах социально-экономического развития с целью повышения уровня жизни и снижения уязвимости семей трудящихся мигрантов.

СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА ОТДЕЛЬНЫХ КАТЕГОРИЙ ЖЕНЩИН С НАИБОЛЬШИМИ РИСКАМИ СОЦИАЛЬНОЙ УЯЗВИМОСТИ

Женщины-инвалиды

Законодательное обеспечение

В Республике Таджикистан инвалиды являются той группой населения, в отношении которой разработано достаточно детальная система инструментов, защищающая их интересы во всех областях социального законодательства (в социальном страховании, социальном обеспечении и социальной защите). При этом значительная часть положений социального законодательства сформулирована гендерно-нейтрально, а некоторые нормы содержат особые «льготы» для женщин.

В настоящее время законом, определяющим правовые, экономические и организационные основы обеспечения социальной защиты инвалидов и создающим им равные возможности для жизнедеятельности и интеграции в общество, является Закон Республики Таджикистан «О социальной защите инвалидов» от 29 декабря 2010 года №675. Анализ текста этого Закона, показал, что меры социальной защиты инвалидов, установленные в этом Законе, и предусматривающие проведение медико-социальной экспертизы, реабилитацию инвалидов, обеспечение их жизнедеятельности, функционирование общественных объединений инвалидов, сформулированы абсолютно симметрично для обоих полов. Во всем документе (как и в его предшественнике Законе РТ «О социальной защищенности инвалидов в Республике Таджикистан») ни разу не употреблены слова «женщина» или «мужчина».

Анализ законодательства, регулирующего назначение пенсий инвалидам, показывает отсутствие гендерной составляющей в большинстве его формулировок, но алгоритм расчета размеров пенсий по инвалидности включает в себя очевидный гендерно-асимметричный параметр – дифференцированный по полу «трудовой стаж, необходимый для назначения пенсии по возрасту». Использование этого параметра приводит к тому, что женщинам в какой-то степени «легче» получить пенсию по инвалидности равную пенсии по возрасту (из-за более низких требований к размеру трудового стажа). При назначении социальных пенсий по инвалидности, правила назначения также гендерно

асимметричны, поскольку пенсионный возраст необходимый для наступления права на такую пенсию у женщин и мужчин различается на 5 лет

Законодательно установленные меры социальной защиты инвалидов, предусматривающие проведение медико-социальной экспертизы, реабилитацию инвалидов, обеспечение их жизнедеятельности, функционирование общественных объединений инвалидов, предлагаемые Законом Республики Таджикистан «О социальной защите инвалидов», имеют гендерно-нейтральный характер.

Законом впервые введен запрет дискриминации в отношении инвалидов, это имеет особое значение для женщин-инвалидов, которые в разных сферах жизнедеятельности часто испытывают двойной гнет дискриминации и как женщины, и как инвалиды.

Анализ законодательных актов показал, что в настоящее время в Республике Таджикистан существует целый ряд установленных гарантий занятости инвалидов, реализация которых дает имеет очевидный положительный эффект. Речь идет в первую очередь о квотировании рабочих мест для инвалидов (Трудовой кодекс Статья 152) и предоставлении им в приоритетном порядке профессиональной подготовки, повышении квалификации и переподготовки (Закон о содействии занятости населения», где введена категория «безработные инвалиды»).

Социальное законодательство Республики Таджикистан, предусматривает целый ряд льгот для матерей, воспитывающих детей с ограниченными возможностями. В основном эти льготы сосредоточены в рамках законодательства, регулирующего трудовые отношения. Пенсионное законодательство также учитывает особое положение женщин, воспитывающих детей-инвалидов. Однако пока в государственной статистике очень мало данных, которые позволили бы оценить реальную эффективность действия этих законодательных норм.

Вместе с тем, при назначении социальных пенсий по инвалидности правила гендерно-асимметричны, поскольку пенсионный возраст, необходимый для наступления права на такую пенсию, у женщин и мужчин различается на 5 лет. С учетом этого обстоятельства используемая формула расчета социальных пенсий также ведет к определенному перераспределению средств в пользу женщин (женщины за счет более низкого пенсионного возраста при всех прочих равных условиях получают пенсию дольше мужчин).

Формула расчета социальной пенсии по инвалидности для инвалидов разных групп подразумевает зависимость размера пенсии инвалида только от группы инвалидности. И в этом смысле она является гендерно-нейтральной. Определенная гендерная фора у женщин возникает только в случае, когда сам факт назначение пенсии увязывается с пенсионным возрастом.

В настоящее время статистика не позволяет оценить действенность этих мер для инвалидов-женщин и инвалидов-мужчин, однако, учитывая более тяжелое в целом положение женщин на рынке труда, можно предположить, что расширение практики

предоставления квот и приоритетный порядок предоставления образовательных услуг для инвалидов в целом будет более полезны женщинам-инвалидам, нежели мужчинам-инвалидам.

Реформирование

Новый Закон «О социальной защите инвалидов» по сравнению с его предыдущей версией (Закон «О социальной защищенности инвалидов в Республике Таджикистан» в редакции Закона РТ от 4.11.1995г., с последующими изменениями) в большей степени ориентирован на различные аспекты реабилитации лиц с ограниченными возможностями здоровья и их занятость. Закон создает благоприятные условия для формирования в стране системы страхования от профессиональных заболеваний и несчастных случаев на производстве.

Вместе с тем, в новом Законе существенно сократился список льгот для инвалидов в сфере занятости, видов их социального обслуживания, норм по обеспечению доступа инвалидов к социальной инфраструктуре. Как показало исследование положения женщин с ограниченными возможностями в РТ, многие из упраздненных мер социальной защиты в реальной жизни были не доступны для женщин-инвалидов, и являлись не более, чем «декларацией о намерениях» государства в отношении социальной защиты этой категории населения.

В новом Законе часть важных льгот распространена на более широкий круг нуждающихся инвалидов. Так, например, право на внеочередную и бесплатную установку телефона теперь имеют инвалиды не только 1-й, но и 2-й группы. Кроме того, обе эти категории теперь будут иметь право на внеочередное и бесплатное проведение линий электроснабжения, газа и питьевой воды. Несмотря на то, что данная мера формально гендерно-нейтральна, она в большей степени относится к женщинам, поскольку в случае ее реализации она будет улучшать условия жизни не только инвалидам обоего пола, но и облегчать труд по уходу за инвалидами (а это преимущественно труд женщин).

Вместе с тем, в новом Законе оказались утрачены положения об ответственности предприятий, учреждений и организаций за причинение вреда здоровью граждан. Представляется, что до формирования полноценной системы социального страхования от профессиональных заболеваний и несчастных случаев на производстве, это вопрос оказывается в законодательной лакуне.

Анализ текущей ситуации

В настоящее время численность инвалидов в Таджикистане можно оценить только на основе ведомственных данных Министерства труда и социальной защиты населения РТ о

численности пенсионеров, получающих различные виды пенсии по инвалидности.

Согласно этим данным, в 2009 г. в стране насчитывалось 97091 человек, получающих трудовую пенсию по инвалидности. Среди них женщин было 43883 человека или 45,20%. Кроме того, 6314 человек получали социальные пенсии по инвалидности вследствие общего заболевания, среди которых доля женщин составляла 49,6% (3133 чел.). Далее, 30607 человек получали социальную пенсию как инвалиды с детства, из них - 19081 женщин (62,3%). Наконец, 20348 человек состояли на учете в органах социальной защиты, как «дети-инвалиды до 18 лет», из них девочек было 10243 человек (50,4%). И наконец, на учете в органах социальной защиты состоял 21 пенсионер по инвалидности из числа военнослужащих и 99 инвалидов Отечественной войны, среди которых женщин не было.

У женщин и мужчин причины инвалидности в целом существенно различаются. У мужчин инвалидность чаще связана с профессиональными заболеваниями и травмами, в то время как у женщин - с общими заболеваниями. И такое положение находит соответствующее отражение в гендерном составе пенсионеров, получающих разные виды пенсий по инвалидности. Так, если среди всех пенсионеров, получающих трудовые пенсии по инвалидности женщины в 2009 г. составляли 45,2%, то среди получателей пенсий вследствие трудовых увечий их только 11,9%, среди получателей пенсий вследствие профессионального заболевания – 38,6%. Очень мало женщин и среди тех пенсионеров, кто получил инвалидность вследствие военной травмы (0,8%) или ликвидации катастрофы на Чернобыльской АЭС (0,42%). Зато среди пенсионеров, ставшими инвалидами вследствие профессионального заболевания, женщин – 47,3%.

Данная ситуация формируется в результате существования значимой гендерной сегрегации по отраслям и профессиям, когда мужчины заняты преимущественно на тяжелых работах с опасными и особо опасными условиями и, соответственно, более высоким уровнем оплаты труда, в то время как женщины чаще работают в более благоприятных условиях, но с меньшей заработной платой.

В последние годы наблюдается негативная динамика численности инвалидов, имеющих официальный статус. С каждым годом в Республике увеличивается число лиц, впервые признанных инвалидами. Причем официально признанная инвалидизация женщин растет существенно быстрее, чем официально признанная инвалидизация мужчин (как в абсолютных, так и в относительных показателях).

Статистика свидетельствует, что пенсионное обеспечение инвалидов имеет значимую гендерную асимметрию как по размеру пенсий (средняя трудовая пенсия по инвалидности у женщин составляет только 61,26% от средней трудовой пенсии по инвалидности у мужчин), так и по получателям разного вида пенсий по инвалидности.

Проблемные точки

Реальная численность населения с ограниченными возможностями здоровья в Таджикистане несколько больше, чем официально зарегистрированная, поскольку в стране существуют трудности с оформлением этого статуса. Как показал анкетный опрос, проведенный в 2007г. в пяти регионах страны¹, часть женщин с ограниченными возможностями здоровья не имеет регистрации во ВТЭК и ВКК, объясняя это положение разными причинами (требованием взяток, нежеланием огласки состояния здоровья, недостатком собственных усилий в оформлении статуса, отсутствием помощи в оформлении статуса).

В настоящее время в Таджикистане размеры пенсий и разных пособий, получаемых инвалидами, относительно невелики, а многие льготы, зафиксированные в законодательстве, в реальной жизни предоставляются редко или никогда не предоставляются. Это во многом сдерживает рост числа инвалидов, официально оформивших свой инвалидный статус.

Важным упущением социального законодательства страны является то, что в настоящее время положение, в котором оказались женщины, воспитывающие ребенка-инвалида, законодательно не подпадает под определение «трудной жизненной ситуации». Это существенно осложняет для таких женщин получение необходимой для них психологической и правовой помощи.

Кроме того, женщины, воспитывающие ребенка-инвалида, в настоящее время не обладают правом устройства его вне очереди в детское дошкольное учреждение, или в ближайшее дошкольное учреждение.

Как показывают социологические исследования², в настоящее время права женщин-инвалидов нарушаются почти во всех сферах жизни общества. Опрошенные женщины считают, что они не имеют возможности трудоустроиться и получать заработную плату, как здоровые люди, что они подвержены дискриминации в семье, на улице, в общественном транспорте и в других общественных местах, а представители юридических организаций не уделяют внимания защите их прав.

В настоящее время законодательство Таджикистана не содержит каких-либо указаний на формы ответственности для физических и юридических лиц, уличенных в дискриминации инвалидов. Представляется, что отсутствие механизма защиты от дискриминации этой группы населения во многом девальвирует саму идею введения такого запрета.

В ходе социологических исследований было зафиксировано, что безбарьерная среда для инвалидов существует только на бумаге. Большинство опрошенных респондентов

¹ Калонов А.Г «Социологическое исследование положения женщин с ограниченными возможностями в Республике Таджикистан», проведенное Отделом социологии института философии АН Таджикистана и Лигой женщин с ограниченными возможностями Таджикистана, 2007.

² Там же.

указали, что, по их мнению, в обществе почти нет никаких условий для поддержки инвалидов. Во время строительства жилых домов и административных зданий не учитываются возможности инвалидов. Обеспечение улиц специальными знаками и указателями для инвалидов, оснащение общественного транспорта специальным подъемным оборудованием для колясочников, строительство пандусов и лифтов в жилых и административных домах и т.д. являются потребностями инвалидов, к которым они хотят привлечь внимание общества.

Предлагаемые меры воздействия (рекомендации)

- Разработать программу мониторинга мероприятий в сфере социальной защиты инвалидов, установленных в Законе "О социальной защищенности инвалидов в Республике Таджикистан", с целью гендерной оценки реализации указанных мероприятий и их эффективности.
- Разработать предложения по реформированию законодательства Таджикистана с целью включения форм ответственности для физических и юридических лиц, уличенных в дискриминации инвалидов, и в том числе инвалидов-женщин.
- С целью повышения уровня знаний таджикских женщин в области социального и трудового законодательства разработать соответствующие информационные материалы и обеспечить их широкую доступность для женщин. Особое внимание уделить разъяснению сути изменений, произошедших в социальной защите инвалидов, и сути пенсионной реформы, включая правила формирования пенсионных прав. Необходимые материалы (брошюры, серии буклетов, памятки и пр.) должны быть разработаны в доступной форме.

Матери, воспитывающие детей с ограниченными возможностями

Законодательное обеспечение

Для матерей, воспитывающих детей с ограниченными возможностями, законодательство предусматривает целый ряд льгот, сосредоточенных главным образом в рамках законодательства, регулирующего трудовые отношения.

Трудовой Кодекс Республики Таджикистан, наряду с нормами, предназначенными для всех матерей с малолетними детьми, содержит более широкие меры социальной защиты для женщин, воспитывающих детей инвалидов. Как правило, это выражается в том, что меры социальной защиты предоставляются женщине, воспитывающей ребенка-инвалида более продолжительное время. Если в общем случае льгота предоставляется матери до достижения ее ребенком возраста 14 лет, то матери ребенка-инвалида до достижения им

возраста 16 лет. Отказ в приеме на работу для данной категории лиц должен быть дан в письменной форме и может быть обжалован в суде. При организации сменных работ женщинам, имеющим детей-инвалидов до 16 лет с учетом возможности производства оказывается предпочтение в использовании на работе в дневное время. Женщины, имеющие детей-инвалидов в возрасте до шестнадцати лет, могут привлекаться к сверхурочным работам или направляться в командировки только с их согласия. По просьбе женщины, имеющей ребенка-инвалида в возрасте до шестнадцати лет, в том числе находящегося на ее попечении, или лица, осуществляющего уход за больным членом семьи в соответствии с медицинским заключением, работодатель обязан установить им неполный рабочий день или неполную рабочую неделю.

Кроме того, учитывая сложную ситуацию с трудоустройством женщин, воспитывающих детей-инвалидов, Правительство Республики Таджикистан приняло Постановление «Об утверждении Правил установления квоты для приёма на работу отдельных групп населения» (утверждены 2 апреля 2009г. № 181), в которых установлены квоты для приёма на работу отдельных групп населения, в том числе лиц, имеющих детей-инвалидов (подчеркнем, что данная формулировка является гендерно нейтральной). Впрочем, пока отсутствуют какие-либо статистические данные о реальном трудоустройстве матерей, воспитывающих ребенка-инвалида, на квотируемые рабочие места, невозможно оценить степень эффективности этой меры.

Важной мерой социальной защиты матерей, воспитывающих ребенка-инвалида, является законодательно установленное в пенсионном законодательстве правило включения времени ухода за инвалидом I группы или ребенком-инвалидом в возрасте до 16 лет, а также за престарелым, достигшим 80-летнего возраста, в трудовой стаж лица, осуществляющего уход (Закон Республики Таджикистан «О пенсионном обеспечении граждан Республики Таджикистан», Статья 63 «Виды трудовой деятельности, засчитываемой в стаж в стаж работы»).

Кроме того, в ст. 15, указанного Закона определяется, что матери инвалидов с детства, воспитавшие их до возраста восьми лет, имеют право на получение пенсии по возрасту по достижении ими 53 лет и при наличии трудового стажа не менее 20 лет (с зачетом в стаж работы времени ухода за детьми), либо при наличии стажа работы не менее 15 лет, но без учета в стаже периодов ухода за детьми. Следует отметить, что в категорию «инвалидов с детства» включены также дети-инвалиды до 16 лет, которые по закону имеют право на получение социальной пенсии.

Женщины, воспитывающие ребенка инвалида, имеют право наравне со своими мужьями воспользоваться еще некоторыми социальными льготами, которые государство предоставляет обоим родителям. Так в новом Законе РТ «О социальной защите инвалидов» в ст. 29 п. 4 «Права инвалидов на социальное обеспечение» указывается, что одиноким родителям-инвалидам, воспитывающим ребенка-инвалида, оказывается дополнительная социальная поддержка в порядке, определяемом Правительством Республики Таджикистан.

Анализ текущей ситуации

По данным Ассоциации родителей детей с ограниченными возможностями, у многих женщин, воспитывающих ребенка-инвалида, существует целый ряд проблем, связанных с устройством такого ребенка в детское дошкольное учреждение, его обучением, организацией медицинской помощи и медицинского сопровождения и пр.

Проблемные точки

Несмотря на то, что численность мужчин-инвалидов и женщин-инвалидов сопоставима, в целом инвалидность касается женщин в большей степени, чем мужчин. Ведь проблемы ухода за детьми-инвалидами и за инвалидами взрослыми (родственниками) ложатся, как правило, на плечи женщин.

Для работающих матерей частой причиной прекращения (или существенного сокращения) профессиональной занятости выступает серьезное заболевание ее ребенка, а тем более признание его инвалидом. Длительное пребывание в статусе «родителя, ухаживающего за ребенком-инвалидом», помимо непосредственной потери заработка, неизбежно приводит к получению социальной пенсии после наступления пенсионного возраста. Женщинам, воспитывающим ребенка-инвалида сложнее, чем многим другим женщинам продолжать свое обучение. Следует отметить, что и в ближайшей перспективе ситуация не улучшится из-за серьезного ухудшения здоровья детей.

Как показал гендерный анализ социального законодательства, женщины, воспитывающие ребенка-инвалида, в настоящее время не обладают правом устройства его вне очереди в детское дошкольное учреждение, или в ближайшее к их месту жительства дошкольное учреждение.

В настоящее время женщины, воспитывающие ребенка-инвалида сами не могут получить психологической и правовой помощи, которая многим из них крайне необходима. Дело в том, что их жизненная ситуация действительно является «трудной», однако она не вписывается в определение «трудной жизненной ситуации», данное в Законе о социальном обслуживании (2008, часть 2, ст. 24).

Предлагаемые меры воздействия (рекомендации)

- С целью расширения социальной поддержки матерей, воспитывающих ребенка-инвалида, разработать специальные меры государственной поддержки для семей, воспитывающих несовершеннолетнего ребенка-инвалида.
- Обеспечить разработку методик и обучение персонала с целью выполнения

Положения об индивидуальной программе реабилитации детей-инвалидов.

- Утвердить список инвалидностей, не требующих периодического переосвидетельствования. Дополнить понятие «трудная жизненная ситуация» еще одним пунктом: «воспитание несовершеннолетнего ребенка-инвалида».

Женщины, подвергшиеся насилию

Законодательное обеспечение

В Конституции РТ (глава II, ст. 18) провозглашается, что «неприкосновенность личности гарантируется государством, никто не может быть подвергнут пыткам, жестокости и бесчеловечному обращению». Кроме того, Таджикистан ратифицировал ряд международных документов, действие которых направлено, в том числе, и на искоренение насилия.

Несмотря на это, насилие в отношении женщин, и особенно насилие в отношении женщин в семье, является актуальной проблемой для таджикского общества и во времени ее актуальность не имеет тенденции к снижению.

Проблемой является также и то, что в настоящее время законодательство РТ по вопросам связанным с насилием, не ориентировано на вопросы насилия в семье и сфокусировано главным образом на его уголовной составляющей, в то время как проблема оказания социальной помощи самой жертве насилия остается пока без исчерпывающего законодательного оформления.

Так в Законе Республики Таджикистан «О социальном обслуживании» (2008), среди целей (ст. 3) социального обслуживания есть такие как «обеспечение возможности вести достойную, безопасную жизнь» и «профилактика трудных жизненных ситуаций», но само определение «трудной жизненной ситуации» (ст.2) включает в себя проблему насилия только как «устойчивую психическую зависимость, последствия насилия или ситуаций, связанных с риском для жизни». Таким образом, лица, подвергшиеся насилию дома, не входят отдельной позицией в перечень категорий населения, которым должно быть предоставлено социальное содействие со стороны государства. Этого явно недостаточно для формирования действенного механизма противодействия распространению насилия в отношении женщин в семье, для создания эффективной системы социальной помощи потерпевшим от домашнего насилия, их физической и психологической реабилитации.

Анализ текущей ситуации

Только за годовой период с 01.01.2010 года по 31.12. 2010 года во все кризисные центры страны всего обратилось 4415 человек. Из них: 3946 женщин и 469 мужчин. В числе

причин обращения в КЦ преобладает причина – «совершение насилия» 2503 человека (56,6%). Среди видов насилия преобладает психологическое насилие – 49,7 %, затем следует экономическое насилие 11,5%, физическое насилие -10,4%, сексуальное насилие 5,4 %. При этом по данным КЦ 23% жертв подверглись одновременно нескольким видам насилия.

Проблемные точки

В настоящее время эта проблема во многом латентна, и в официальной статистике она не получает адекватного освещения. Причин этому много. Достаточно часто о случае насилия не становится известно, потому, что жертва насилия боится обратиться за помощью, опасаясь дополнительного насилия, огласки или из-за того, что находится в экономической зависимости от насильника. Еще одной достаточно распространенной причиной того, что случай насилия в отношении женщины не фиксируется должным образом, является неотработанность механизма официального оформления такого рода преступлений. Ситуация осложняется еще и тем, что и сотрудники правоохранительных органов, да и само население часто рассматривают домашнее насилие не как преступление против личности, а только как частный конфликт между супругами.

Острой проблемой остается недостаточное количество специализированных организаций, оказывающих помощь женщинам, пострадавшим от насилия, в том числе домашнего. В 2010 году в целом по стране работало 10 Кризисных и Ресурсных центров. При этом государство не выказывает должной заинтересованности в решении данной проблемы – только один центр: КЦ «Бовари» является государственным и действует при Комитете по делам женщин и семьи при Правительстве РТ, а 9 центров были открыты и неправительственными организациями. Очевидно, что такого количества центров и убежищ крайне недостаточно, учитывая численность населения страны и неравномерное распределение этих центров по территории и типам поселений.

Предлагаемые меры воздействия (рекомендации)

- Для более эффективного противодействия насилию в отношении женщин, повышению эффективности юридической, психологической и социальной помощи жертвам насилия необходимо принять отдельный Закон «О защите от домашнего насилия».
- Усилить законодательные основания для организации социальной помощи лицам, подвергшимся насилию в семье (в рамках Закона РТ «О социальном обслуживании»). С этой целью дополнить понятие «трудная жизненная ситуация» позицией «конфликты и жестокое обращение в семье», что позволит создать и наладить государственный механизм социальной помощи жертвам домашнего насилия.

- Продолжить развитие сети кризисных центров и телефонов доверия для женщин. Рассмотреть необходимость создания аналогичных центров и телефонов доверия для мужчин. Разработать и внедрить специальные методики работы с лицами, совершающими насилие в семье, с использованием успешно зарекомендовавших себя методик.

МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ПОВЫШЕНИЮ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИЩЕННОСТИ ЖЕНЩИН

Предназначение мониторинга

Мониторинг и оценка представляют собой инструменты управления, которые могут быть использованы государственными и негосударственными учреждениями и институтами с целью обеспечения прозрачности и открытости, а также с целью отслеживания хода реализации деятельности. Наряду с этим мониторинг и оценка могут способствовать координации действий различных участников при реализации мер социальной политики, планов и проектов.

Основное предназначение мониторинга и оценки: давать информацию для принятия управленческих решений. Информация должна быть достаточной, своевременной, надежной, достоверной. С этой точки зрения сущность мониторинга и оценки одна и та же - отслеживание хода и результатов программы и выдача информации для лиц, принимающих решения.

Мониторинг – это процесс регулярного сбора и анализа ключевых данных (индикаторов) для определения какие сдвиги или прогресс достигнуты в изучаемом явлении или процессе. **Мониторинг** отвечает на вопрос «Что произошло?», а именно: есть ли отклонения от намеченных результатов.

Проведение *мониторинга* позволяет обеспечить эффективную обратную связь и предоставление информации для всех участвующих сторон. В первую очередь мониторинг позволяет оценивать ход выполнения запланированных мероприятий и использование ресурсов. Информация, получаемая при проведении регулярного мониторинга, дает возможность своевременно вносить необходимые коррективы с целью обеспечения соответствия планов и хода их реализации. Для достижения эффективной координации действий необходимо регулярное проведение мониторинга (в соответствии с предварительно определенными мониторинговыми показателями) и последующий пересмотр планов действий с учетом меняющихся потребностей.

В отличие от мониторинга **оценка** проводится по мере необходимости, а не на регулярной основе. Оценка фокусируется в большей степени на эффективности и реализации программ.

Проведение *оценки* результатов выполняет иную функцию – оценка дает возможность получить более точную характеристику отдельных результатов деятельности, сфокусировав ее на наиболее важных или сложных для достижения задачах. Процедура оценки проводится с целью конкретизации хода выполнения проектных задач в сфере социальной защиты с точки зрения выявления «узких мест» и наиболее острых проблем. Основными требованиями к проведению оценки является ее сфокусированность на вопросах эффективности и результативности, а также устойчивости и долгосрочного эффекта запланированных мероприятий. Помимо этого, оценка результатов важна при планировании дальнейшей деятельности с целью извлечения полезных уроков на будущее.

Разработка программы мониторинга должна давать точное и конкретное описание предполагаемых средств, методов и сроков проведения мониторинга и оценки, включая перечень мониторинговых показателей. В программе также должны быть четко прописаны роли и обязанности всех участников мониторинга и оценки, а также определены зоны их персональной ответственности. По итогам каждого раунда мониторинга должны быть подготовлены отчеты, отслеживающие ход реализации запланированных мероприятий (в соответствии с установленным календарным графиком), и степень достижения запланированных результатов. Кроме того, в отчетах должны быть указаны учреждения и организации, ответственные за выполнение каждого из направлений деятельности, включенных в мониторинг.

Цели и задачи мониторинга и оценки

Цель:

Определить и описать систему мониторинга и оценки результатов управленческих воздействий в области повышения социальной защиты женщин

Задачи:

- Описать систему и инструменты, которые будут использоваться для мониторинга и оценки ситуации в области социальной защиты женщин.
- Указать перечень мероприятий, которые должны быть проведены в рамках мониторинга и перечислить основные мониторинговые показатели (с разбивкой по блокам социальной политики, включенным в мониторинг).
- Определить заинтересованные стороны и институты, которые должны быть привлечены к проведению мониторинга и анализу его результатов.
- Обеспечить гендерно чувствительность показателей мониторинга и оценки.

**Основные тематические блоки мониторинга по
вопросам социальной защиты женщин**

Сформулируем основные вопросы мониторинга, которые должны быть заданы в ходе проведения мониторинга и оценки в области социальной защиты женщин:

Основные тематические блоки мониторинга

- 1** Осуществляется ли сбор статистики, разделенной по признаку пола? Производится ли также сортировка данных по таким признакам как раса, национальность, или религиозная принадлежность?
- 2** Проводит ли правительство регулярные комплексные исследования и анализ воздействия экономических и социально-политических изменений в стране на положение женщин?
- 3** Проводит ли правительство анализ государственного и местных бюджетов с гендерной точки зрения с тем, чтобы обеспечить достаточные ассигнования для поддержки равенства женщин в экономической и социальной жизни?
- 4** Пересматривает ли правительство свои бюджетные ассигнования с тем, чтобы женщины получали справедливую долю государственных ресурсов, в том числе на цели повышения социальной защищенности?
- 5** Эффективно ли координируются меры по обеспечению гендерного равенства в области социальной защиты? Эффективен ли мониторинг мер по достижению гендерного равенства?
- 6** Собирает ли правительство комплексную статистику о положении социально уязвимых групп женщин?
- 7** Какие дополнительные показатели необходимо включить в число регулярно разрабатываемых и публикуемых?

**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОВЕДЕНИЯ МОНИТОРИНГА ГЕНДЕРНОГО
РАВЕНСТВА В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ**

Применительно к задачам мониторинга и оценки гендерного равенства в сфере социальной защиты следует уделить особое внимание двум следующим направлениям, которые относятся к сквозным и затрагивают практически все вышеописанные стороны системы социальной защиты:

- *повышению информированности женщин об их правах в сфере социальной защиты;*
- *совершенствованию государственной гендерной статистики.*

Первое направление: «Повышение информированности женщин о своих правах в сфере социальной защиты»

С целью повышения уровня знаний таджикских женщин в области социального и трудового законодательства разработать соответствующие информационные материалы и обеспечить их широкую доступность для женщин. Особое внимание уделить разъяснению сути изменений, произошедших в социальной защите инвалидов, и сути пенсионной реформы, включая правила формирования пенсионных прав. Необходимые материалы (брошюры, серии буклетов, памятки и пр.) должны быть разработаны в доступной форме.

Организационной базой для разработки и распространения указанных информационных материалов могут стать РИЦ, молодежные центры, женские консультации. К разработке и распространению подобных информационных материалов следует привлечь профильные неправительственные организации.

Помимо печатных материалов, предусмотреть возможность подготовки серии телевизионных передач, в которых в доступной для женщин форме раскрывались бы основы социального и трудового законодательства и прав женщин, закрепленных в нем.

Второе направление: «Совершенствование государственной гендерной статистики»

С учетом стоящих в сфере социальной защиты проблем, следует рекомендовать Агентству по статистике при Президенте РТ сконцентрировать усилия по развитию гендерной статистики, ориентируясь на следующие приоритеты:

Первый приоритет: Сбор, централизация и публикация существующей статистической информации по вопросам гендера

С целью более полного освещения проблем насилия над женщинами дополнить раздел «Преступность» статистического сборника «Женщины и мужчины Республики Таджикистан» данными о количестве насильственных преступлений, совершенных в отношении женщин.

При публикации материалов Обследований рабочей силы ввести разбивку всех основных показателей по полу, типу поселения (город/село), регионам.

Рекомендовать расширить раздел, посвященный гендерным аспектам регистрируемой безработицы в статистическом сборнике «Женщины и мужчины Республики Таджикистан» за счет информации, собираемой Агентством социальной защиты, занятости населения и миграции, включая данные о численности безработных женщин и мужчин, имеющих статус зарегистрированных безработных и получающих пособие по безработице, их возрасте, доле получающих пособие по безработице и

продолжительности периода безработицы, среднем размере пособия у женщин и у мужчин, участии безработных женщин и мужчин в общественных работах, прохождении профессиональной подготовки, повышении квалификации, переподготовке, числе мужчин и женщин трудоустроенных на квотируемые рабочие места.

В перспективе считать целесообразным создание информационного центра, объединяющего информацию, которой располагает Агентство по статистике, с одной стороны, и министерства и ведомства, располагающие социально- значимой информацией по вопросам социальной защиты и гендера.

Второй приоритет: Проведение специальных обследований с целью сбора недостающей информации по вопросам гендера

С целью выявления объема реальных потребностей, а также основных препятствий, которые возникают у женщин и мужчин при использовании своего права на государственное социальное страхование, обслуживание и государственные услуги, рекомендовать Агентству по статистике при Президенте РТ провести специальное исследование по данной проблематике.

Для выяснения реальных масштабов проблемы насилия в отношении женщин рекомендовать Агентству по статистике при Президенте РТ провести на основе международных стандартов национальное исследование домашнего насилия против женщин.

В перспективе разработать и внедрить статистический учет использования мужчинами и женщинами различных форм социального обслуживания и социальных услуг. На основе использования ведомственной статистики разработать и опубликовать следующие показатели:

- Гендерное распределение лиц, получивших услуги в учреждениях социального обслуживания, с разбивкой по формам предоставляемых услуг и по регионам.
- Гендерное распределение граждан, находящихся в стационарных учреждениях социального обслуживания для престарелых, с разбивкой по типу учреждений и по регионам.
- Гендерное распределение инвалидов (взрослых и детей), с разбивкой по типу учреждений и по регионам.
- Гендерное распределение численности престарелых граждан и инвалидов, обслуживаемых на дому, с разбивкой по возрасту и по регионам.
- Число лиц, обратившихся в кризисные центры и/или телефоны доверия с подразделением их на государственные и негосударственные учреждения.

*Третий приоритет: Разработка и реализация программы мониторинга
гендерной ситуации в сфере социальной защиты и социального страхования*

На основе обобщения и использования государственной и ведомственной статистики разработать систему индикаторов для проведения постоянного мониторинга гендерной ситуации в сфере социальной защиты и социального страхования.

На регулярной основе включать публикацию результатов мониторинга в сборники «Женщины и мужчины Республики Таджикистан», а также в тематические статистические публикации по проблематике социальной защиты и социального страхования.
