

УДК 340.111.5 + 336.143 + 347.156

ЗАСТОСУВАННЯ МЕТОДИКИ ГЕНДЕРНО ОРІЄНТОВАНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Лариса НАЛИВАЙКО,

доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України, проректор
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Дар'я ФОМІНА,

слухач магістратури юридичного факультету
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена комплексній розробці й обґрунтуванню методики гендерно орієнтованого бюджетування як дієвого методу забезпечення гендерної рівності в сучасному суспільстві. Акцентовано увагу на тому, що діяльність, пов'язана з гендерно орієнтованим бюджетуванням в Україні, є складною та передбачає різні заходи: наукові дослідження, інформаційну кампанію, моніторинг, навчання, розробку політики та стратегій і їх впровадження. Зазначено, що учасники, які долучаються до реалізації гендерних бюджетних ініціатив, є різними: експерти у фінансових питаннях, юристи, управлінці, соціологи, політологи, представники інститутів громадянського суспільства. Обґрунтовано необхідність консолідації зусиль фахівців гендерних бюджетних ініціатив. Виокремлено п'ять етапів гендерно орієнтованого бюджетування.

Ключові слова: гендерно орієнтоване бюджетування, гендерний бюджет, видатки бюджету, бюджетні кошти.

APPLICATION OF GENDER-BASED BUDGETING IN UKRAINE: PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE

Larysa NALYVAIKO,

Doctor of Law Science, Professor, Honored Lawyer of Ukraine,
Vice-Rector of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs

Daria FOMINA

Master's programme Student at the Faculty of Law
of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs

SUMMARY

The article is devoted to the complex development and substantiation of the method of gender-based budgeting as an effective method of ensuring gender equality in modern society. It is emphasised that activities related to gender-based budgeting in Ukraine are complex and require different measures, such as research, information campaign, monitoring, training, policy development and strategies and their implementation. It is noted that the participants involved in the implementation of gender budget initiatives are different: financial experts, lawyers, managers, sociologists, political scientists, representatives of civil society institutions. The necessity of consolidation of efforts of specialists of gender budget initiatives is analysed. Five stages of gender budgeting are identified.

Key words: gender-based budgeting, gender budgeting, budget expenditures, budget funds.

Постановка проблеми. Ефективність і динаміка розвитку економіки кожної країни більшою мірою залежить від того, скільки засобів і яким чином держава вкладає у людський капітал. Серед низки завдань, що ставить перед собою держава, – досягнення гендерного паритету в суспільстві.

Враховання гендерної складової частини у формуванні бюджету є важливим елементом у процесі забезпечення потреб людини і всього суспільства загалом. З гендерного погляду причини економічних, соціальних, політичних проблем захисту прав жінок і чоловіків відрізняються, тому видатки з державного бюджету на їх вирішення мають бути адаптованими до потреб представників різних статей. Гендерне бюджетування є одним із дієвих з погляду практики методів, оскільки структурування доходів і видатків із державного бюджету відбувається раціонально, так, щоб потреби жінок і чоловіків були представлені пропорційно.

Стан дослідження. Різним проблемам формування бюджетної й економічної політики з урахуванням гендерної складової частини присвячували свої наукові праці Ж. Белец, О. Голинська І. Запатріна, Н. Корнієнко, Л. Лисяк, Л. Лобанова, Ю. Остріщенко, К. Фофанова, І. Чугунов, Р. Шарп та ін. Окремо слід відзначити наукові доробки з проблематики застосування гендерно орієнтованого бюджетування, які стали основою наукового осмислення предмету дослідження, таких науковців, як: Д. Бадлендер, С. Гаращенко, І. Грищай, О. Дашковська, Н. Корнієнко, К. Левченко та ін. Попри значну наукову увагу до різних проблем гендерно орієнтованого бюджетування, в сучасній юридичній науці відсутні комплексні дослідження цього інституту, що зумовлює необхідність його наукової розробки.

Мета і завдання статті – комплексна розробка й обґрунтування методики гендерно орієнтованого бюджетування як дієвого методу забезпечення гендерної рівності в сучасному суспільстві.

Виклад основного матеріалу. Гендерний мейнстрімінг на території України почав повільно зароджуватися і розвиватися з 60-х рр. минулого століття. Протягом цього часу філософи, психологи, соціологи, політологи, юристи, економісти здійснювали численні спроби як на теоретичному, так і на практичному рівні сприяти подоланню гендерної нерівності. Найважливіша проблема гендерної сегрегації, гендерних стереотипів є комплексною, тому її вирішення повинне мати такий характер. Передумовою такого вирішення є ефективна правова основа, але лише за допомогою юридичних засобів подолати її неможливо.

В Україні практика гендерних бюджетних ініціатив вперше була реалізована у 2003 р. Харківським жіночим фондом, яким вперше був проаналізований міський бюджет 1998–2001 рр., внаслідок чого була розроблена і прийнята цільова підпрограма «Розвиток та підтримка жіночого підприємництва» як частина «Економічної програми розвитку м. Харкова на 2003–2005 рр.». Протягом 2011–2012 рр. у Івано-Франківській і Луганській областях за підтримки Шведського агентства міжнародного розвитку (SIDA) було реалізовано пілотний проект «Гендерно орієнтоване бюджетування на місцевому рівні». У межах реалізації проекту проаналізовано ряд бюджетних програм щодо врахування в них гендерних аспектів, а саме: «Молодь Прикарпаття», «Розвиток освіти Івано-Франківщини» й Обласну програму розвитку фізичної культури та спорту Луганської області [1, с. 265]. Цей проект ефективно сприяв формуванню досвіду й інструментів формування гендерно орієнтованого бюджетування в Україні.

Україна здобула практику проведення гендерно орієнтованого бюджетування завдяки вивченню досвіду різних країн світу. Методика інтеграції гендерного компонента в бюджети також розроблена на основі міжнародного досвіду, але її складно визнати досконалою, оскільки застосовується вона з національними особливостями.

Експерти ГО «Бюро гендерних стратегій та бюджетування» запропонували методику гендерно орієнтованого бюджетування, яка складається з п'яти етапів:

Етап 1. Оцінка вихідної ситуації та можливостей для роботи в конкретній сфері. На цьому етапі аналізується середовище, в якому впроваджується гендерно орієнтоване бюджетування, визначаються зовнішні фактори, зацікавлені особи, нормативно-розпорядчі документи, що стосуються бюджетного процесу, виявляються й зіставляються гендерні проблеми із наявним фінансуванням. Робота на цьому етапі передбачає виконання таких кроків: аналізу зацікавлених сторін (визначення цільових груп і бенефіціарів), оцінки організаційних і кадрових передумов реалізації, складання «гендерного профілю» (аналізу статистичних даних).

Етап 2. Проведення гендерного аналізу бюджету (галузі / програми, заходів). Робота на цьому етапі зосереджена на виокремленні гендерно-специфічних видатків – фінансових ресурсів, спрямованих безпосередньо на чоловіків і жінок, видатків на персонал і діяльність органів влади та місцевого самоврядування із забезпечення гендерної рівності, на програми із забезпечення гендерної рівності. Аналіз на цьому етапі має включати проведення: оцінки вартості послуг, оцінки витрат на персонал, порівняльного аналізу фінансування галузі / програми за роками, оцінки ефективності послуг.

Етап 3. Ідентифікація гендерно-специфічних проблем, мети і завдань гендерно орієнтованого бюджетування. Діяльність на цьому етапі спрямована на: виявлення наявної гендерної нерівності та політичних рішень і заходів, що посилюють таку нерівність; формування гендерно-специфічної мети та завдань бюджетної політики, спрямованих на розв'язання гендерно-специфічних проблем.

Етап 4. Формування гендерно чутливих бюджетних пропозицій і розрахунок витрат на їх впровадження. На цьому етапі обчислюються необхідні витрати і плануються заходи, які дають громадськості змогу брати участь у контролі за використанням коштів, що розподіляються через бюджет. Така діяльність передбачає проведення трьох взаємопов'язаних кроків: визначення заходів у межах бюджету сектору / програми, яка сприятиме досягненню гендерної рівності, розрахунок витрат на досягнення цілей гендерної рівності, визначення структури відповідальності та фінансування.

Етап 5. Оцінка гендерного впливу планованих бюджетних заходів. Оцінку гендерного впливу планованих бюджетних заходів необхідно здійснювати на щорічній основі через звіти про діяльність державних установ, де основна увага приділятиметься досягнутим результатам і ефективності використання бюджетних коштів. Такі звіти в перспективі необхідно включати до законопроекту про бюджет як обов'язковий аналітичний матеріал.

Запропонований алгоритм є універсальним, проте варто враховувати ситуацію децентралізації та перерозподілу фінансів між «центром» і регіонами, формування громад [2].

Уваги заслуговує алгоритм проведення гендерного аналізу бюджету, оскільки він є основою роботи з гендерно орієнтованого бюджетування. Метою гендерного бюджетного аналізу є: оцінка кінцевих результатів виконання бюджету і створення інформаційної бази для обґрунтування планових показників, які враховуються під час формування бюджету, а також у процесі здійснення бюджетної політики в наступний бюджетний період; виявлення факторів і причин, що негативно впливають на виконання планових показників бюджету; виявлення резервів збільшення доходів бюджету; визначення економічної і соціальної ефективності здійснення бюджетних видатків; удосконалення бюджетного процесу та міжбюджетних відносин [3]. За допомогою гендерного бюджетного аналізу визначаються властиві для жінок і чоловіків умови існування та потреби.

Ретельне вивчення досвіду різних країн у впровадженні гендерного бюджетування та практична робота в Україні дає можливість узагальнити підходи до проведення гендерного бюджетного аналізу [4]. Загальна схема роботи гендерного бюджетного аналізу в рамках місцевих проектів виглядає таким чином: Крок 1. Визначення гендерних проблем у галузі: аналіз ситуації; Крок 2. Збір інформації про програми, що підлягають аналізу; Крок 3. Проведення гендерного аналізу програм (заходів, послуг); Крок 4. Проведення гендерного аналізу бюджетних видатків; Крок 5. Формування цілей і рекомендацій із посилення гендерної рівності [4].

Пошук шляхів для підвищення ефективності розподілу бюджетних асигнувань є одним із завдань гендерних бюджетних ініціатив, оскільки вони мають бути спрямованими на забезпечення збалансованого обліку інтересів і потреб жінок і чоловіків. Бюджетування орієнтоване на результат, пов'язаний із програмно-цільовим методом. Вони мають спільну мету, що полягає в досягненні конкретного, зазвичай довгострокового результату, який максимально відповідає потребам суспільства [5] Впровадження методики гендерно орієнтованого бюджетування у програмно-цільовий метод на всіх рівнях урядування може істотно сприяти досягненню цілей програмно-цільового методу [6]. Для впровадження гендерного компонента у програмно-цільовий метод на стадіях бюджетного процесу необхідно доповнити відповідні нормативно-правові акти, що регулюють цей процес.

У межах бюджетних ініціатив у різних країнах використовувалися різноманітні методи та засоби аналізу. Євроінтеграція як пріоритет зовнішньої політики України

сприяє наближенню держави до політичних, економічних, соціальних і культурно-духовних стандартів прав людини, що полягають у визнанні різних потреб жінок та чоловіків і їх рівність загалом.

У Європейському Союзі офіційне визнання стратегія гендерно орієнтованого бюджетування отримала у 2001 р. під час проведення Конференції високого рівня «Посилення економічного і фінансового управління за допомогою гендерного бюджетування». На цій конференції було заявлено, що 2015 рік стане цільовим для прийняття стратегії гендерного бюджетування всіма державами-членами Європейського Союзу [7]. У цьому потужному об'єднанні країн Європи демократичні та соціальні інституції набувають активного і швидкого розвитку. Про це свідчить поширення методики гендерного бюджетування.

Сьогодні у країнах ЄС гендерний аналіз державних бюджетів є обов'язковою компонентою економічного управління, наукові розвідки з гендерного бюджетування постійно продукують нові підходи, інструменти. Ірландська дослідниця Шейла Куїнн упорядкувала методичний інструментарій гендерного бюджетування з акцентом на принципах рівності та соціальної інтеграції [8, с. 84]. Гендерне планування бюджету стало актуальною темою активного політичного дискурсу та політичної дії в багатьох країнах, міжнародних організаціях та органах міждержавних об'єднань, у Раді Європи, Європейському Парламенті та Раді Міністрів Північних країн [9]. Проте ідея гендерно орієнтованого бюджетування зародилася не в Європі.

Вперше цей метод було застосовано у 1984 р. в Австралії. Гендерний розподіл бюджету передбачав переструктурування доходів і витрат, скероване не на збільшення коштів, а на перегляд уже наявних ресурсів [10, с. 7–8]. Згодом від набув поширення і тією чи іншою мірою застосовувався у всьому світі.

В Австрії гендерна складова частина у бюджетуванні впроваджується в межах широкомасштабної бюджетної реформи, що охоплювала всі процеси, пов'язані з управлінням, весь бюджетний цикл, включаючи середньострокову стратегію, а також річний бюджет, його планування, виконання і контроль за реалізацією [11]. У Швеції гендерне бюджетування використовується з 2003 р. як частина роботи уряду, що здійснює процес гендерного планування бюджету в усіх сферах політики [12]. У Бельгії в 2007 р. було прийнято закони, які закріпили методологію гендерного бюджетування. У Франції у рамках бюджетних матеріалів готується річний звіт про вплив бюджету на гендерну рівність [13]. Як свідчать результати аналізу у більшості держав, де гендерно орієнтоване бюджетування розвивається активно, ця методика закріплена на законодавчому рівні як обов'язкова.

Не існує єдиного підходу або моделі гендерно орієнтованого бюджетування, оскільки різні країни орієнтуються на різних учасників, різні стратегії, завдання та мають справу з різною політичною ситуацією, культурною традицією тощо. Найбільше визнання та популярність у світі отримала методична розробка гендерного аналізу бюджетної політики Програми розвитку ООН і Секретаріату Британської Співдружності, яка пропонує методику 5 етапів гендерного аналізу бюджету та бюджетних ініціатив, розроблену Деббі Бадлендер [14, с. 20]. Крім неї, існує багато різних методів включення гендерного компонента в бюджет.

Зупинимося на відомих методиках, що використовуються різними державами у світі. Серед них методика «7 кроків гендерного бюджетування», яка містить у собі 4 фази і 7 кроків гендерного аналізу бюджету: 1 фаза: вибір сфери для гендерного аналізу бюджету; оцінювання передумов і вихідної ситуації у сфері; ідентифікація наявних

проблем у сфері; 2 фаза: формування мети та цілей гендерного аналізу; 3 фаза: реалізація – розроблення критеріїв і показників для досягнення цілей гендерної рівності та розроблення і реалізація заходів із запровадження гендерних аспектів у бюджет; 4 фаза: контроль, оцінювання, документація [15, с. 57].

«Метод 3R» – інструмент, розроблений місцевою владою Швеції з метою аналізу рівня впливу програм і рішень на групи населення. Цей метод передбачає збір та обробку кількісних даних та інформації, на підставі яких проводиться оцінка: 1R – «Representation»: репрезентація чоловіків і жінок (кількісний аналіз) у різних структурах і на різних рівнях адміністративного апарату; 2R – «Resources»: аналіз розподілу фінансових ресурсів між чоловіками та жінками; 3R – «Relia»: аналіз причин гендерного розподілу ресурсів і нерівності в представництві за статтю [16].

Методика «Три етапи гендерно орієнтованого бюджетування Шейли Куїнн»: Етап 1 – аналіз бюджету з погляду комплексного підходу до проблеми гендерної рівності в бюджетуванні. Цей етап аналізу передбачає підготовку звіту про кінцевих споживачів або одержувачів бюджетних програм і проведення дослідження всіх видів пільг, допомог, соціальних виплат із розбивкою за статтю. Етап 2 – переформулювання статей витрат із метою досягнення кращих результатів у сфері гендерної рівності. Внесення відповідних змін до бюджету з метою усунення нерівності, якщо аналіз показує, що бюджетні ресурси розподілені з порушенням принципів гендерної рівності. Етап 3 – системна робота зі включення гендерних елементів в усі бюджетні процеси. Третій етап загалом відображає процес підготовки та виконання бюджету з урахуванням впровадження гендерної складової частини [17].

Методика «7 інструментів Дайяни Елсон» включає такі етапи, як: 1. Оцінка надання державних послуг і бюджетних пріоритетів бенефіціарам із розбивкою за статтю. 2. Аналіз розподілу державних витратків із розбивкою за статтю. 3. Оцінка ступеня врахування гендерного підходу у політиці. 4. Гендерно-відповідальний звіт про використання бюджету. 5. Аналіз бюджету з погляду використання часу з розбивкою за статтю. 6. Аналіз концепції економічної політики на середньостроковий період з урахуванням гендерного підходу. 7. Аналіз розподілу державних доходів із розбивкою за статтю [18]. Для України актуальна імплементація досвіду правового закріплення гендерно орієнтованого бюджетування в галузевому законодавстві. Вважаємо, що це б прискорило процес його розвитку і сприяло економічному зростанню в державі та досягненню соціальної справедливості. Пропонується додати до Бюджетного кодексу України відповідне положення.

Висновки. Діяльність, пов'язана з гендерно орієнтованим бюджетуванням в Україні, є складною та передбачає різні заходи: наукові дослідження, інформаційну кампанію, моніторинг, навчання, розробку політики та стратегій і їх впровадження. Учасники, котрі долучаються до реалізації гендерних бюджетних ініціатив, також є різними: це експерти у фінансових питаннях, юристи, управлінці, соціологи, політологи, представники інститутів громадянського суспільства. Важливою є консолідація зусиль таких фахівців. Процес гендерно орієнтованого бюджетування є складним і цілеспрямованим та складається з п'яти етапів: Етап 1. Оцінка вихідної ситуації та можливостей для роботи в конкретній сфері; Етап 2. Проведення гендерного аналізу бюджету (галузі / програми, заходів); Етап 3. Ідентифікація гендерно-специфічних проблем, мети і завдань гендерно орієнтованого бюджетування; Етап 4. Формування гендерно чутливих бюджетних пропозицій і розрахунок витрат на їх впровадження; Етап 5. Оцінка гендерного впливу планованих

бюджетних заходів. Кожен етап має власну методику проведення. У країнах Європи демократичні та соціальні інституції активно та швидко розвиваються. Про це свідчить поширення методики гендерного бюджетування зокрема. Так, у більшості держав, де гендерно орієнтоване бюджетування розвивається активно, ця методика закріплена на законодавчому рівні як обов'язкова. У світі відсутня єдина загальнообов'язкова методика чи модель гендерно орієнтованого бюджетування, оскільки різні країни орієнтуються на різних учасників, різні стратегії, завдання та мають справу з різною політичною ситуацією, культурною традицією тощо.

Список використаної літератури:

1. Грицай І.О. Принцип гендерної рівності та механізм його забезпечення: теоретико-правовий аспект : дис. ... док. юрид. наук. Дніпро, 2018. 543 с.
2. Гендерно-орієнтоване бюджетування в Україні: теорія і практика : методичний посібник. Київ : Клименко, 2016. 92 с.
3. Літош А.Б., Забаштанський М.М., Зеленський С.М. Бюджетний аналіз у системі бюджетного планування. *Вісник Чернігівського державного технологічного ун-ту. Серія «Економічні науки»*. 2011. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vcndtu/2011_52/index.htm.
4. Гендерний бюджетний аналіз програм, які фінансуються з державного та місцевих бюджетів. Київ, 2016. URL: http://dsmsu.gov.ua/postor_nkova_vers.pdf.
5. Сучасні інструменти фінансового планування : навчальний посібник / за заг. ред. І.Ф. Щербини. Київ, 2011. URL: https://www.ibser.org.ua/sites/default/files/book_ppb_new.pdf.
6. Klatzer E. The integration of Gender Budgeting in Performance-Based Budgeting. Bilbao : Watch Group. Gender and Public Finance, 2008. 17 p.
7. Strengthening economic and financial governance through gender responsive budgeting. Conference report. Brussels, 2001. 106 p. URL: https://www.internationalbudget.org/wpcontent/uploads/gender_report_conf_oct01.pdf.
8. Фесенко Т.Г. Контент-аналіз управління проектами гендерного бюджетування. *Управління розвитком складних систем*. 2017. № 30. С. 84–91.
9. Gender budgeting. Strasbourg: Directorate General of Human Rights, Council of Europe, 2005. 48 p. URL: <https://rm.coe.int/1680596143>.
10. Gender Budgets Make More Cents Country Studies and Good Practice Debbie Budlender and Guy Hewitt. Commonwealth Secretariat. 2002. Marlborough House, Pall Mall, London. P. 7–8.
11. Геппл М., Фестл Э. Гендерное бюджетирование в Австрии. Первый опыт. Польша. 2015. 11 с. URL: http://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/d1-pm-s2.b-monica-geppel-austria_rus.pdf.
12. Матеріали до семінарів. Програма підтримки партнерства жінок та чоловіків в політиці «Ольга». Київ, 2002. 49 с.
13. Country Specific Information. European institute for gender equality. URL: <http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/countries>.
14. Budlender D., Hewitt G. Engendering Budgets. A Practitioner's Guide to Understanding and Implementing Gender-Responsive Budgets. London : Commonwealth Secretariat, 2003. P. 90–101; Бадлендер Д. Гендерные бюджеты : пособие для тренеров. Братислава : Программа развития ООН, 2005. 141 с.
15. Gender Mainstreaming Manual: A book of practical methods from the Swedish Gender Mainstreaming Support Committee. Swedish Government Official Reports. Stockholm, 2007. 69 p.
16. Quinn S. Gender Budgeting: practical implementation : handbook. Directorate General of Human Rights and Legal Affairs. Strasbourg : Council of Europe Publishing, 2009. 80 p.
17. Elson D. Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW. New York : UNIFEM, 2006. 180 p.
18. Elson D. Gender Budget Initiative. Background Papers. London : Commonwealth Secretariat, 1999. 20 p.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРІВ

Наливайко Лариса Романівна – доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, проректор Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ;

Фоміна Дар'я Олександрівна – слухач магістратури юридичного факультету Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Nalyvaiko Larysa Romanivna – Doctor of Law Science, Professor, Honored Lawyer of Ukraine, Vice-Rector of the Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs;

Fomina Daria Oleksandrivna – Master's programme Student at the Faculty of Law of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs

olga-tregubenko@ukr.net