

**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА;
ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ**

УДК 340.111.5 + 336.143 + 347.156

ГРИЦАЙ І.О.

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГЕНДЕРНО-ОРІЄНТОВАНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ:
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА**

Наукова стаття присвячена розкриттю поняття гендерно-орієнтованого бюджетування і гендерного бюджету, висвітленню напрямів та учасників процесу гендерно-орієнтованого бюджетування, визначенню сфери застосування національної методики гендерно-орієнтованого бюджетування та можливих ефектів від його запровадження.

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

Научная статья посвящена раскрытию понятия гендерно-ориентированного бюджетирования и гендерного бюджета, освещению направлений и участников процесса гендерно-ориентированного бюджетирования, определению сферы применения национальной методики гендерно-ориентированного бюджетирования и возможных эффектов от его внедрения.

Ключевые слова: гендерно-ориентированное бюджетирование, гендерный бюджет, расходы бюджета, гендерные эффекты, бюджетные средства.

The scientific article is devoted to interpreting the concept of gender-based budgeting and gender budget, highlighting areas and actors of gender-based budgeting, defining the scope of national methods of gender-based budgeting and the possible effects of its introduction.

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

Вступ. Сьогодні політика гендерної рівності є важливим чинником глобального розвитку і фундаментальним правом людини. Більшість урядів узяли на себе зобов'язання щодо досягнення цілей гендерної рівності і впровадження гендерних аспектів у державну політику. Одним з таких інструментів є концепція гендерно-орієнтованого бюджетування, що полягає в інтегруванні гендерного підходу до бюджетів. Інтеграція гендерної складової у бюджетний процес та перебудування доходів та витрат таким чином, щоб потреби жінок та чоловіків були відповідно представлені в статтях бюджету, є основними напрямками реалізації цього питання.

Кінцевою метою гендерно-орієнтованого бюджетування в Україні має стати удосконалення бюджетного процесу шляхом застосування гендерного підходу, що сприятиме реформуванню системи управління державними фінансами в Україні. Змістом гендерно-орієнтованого бюджетування є прийняття та виконання бюджетів і програм, в яких враховуються конкретні потреби чоловіків і жінок. Формування бюджету з урахуванням гендерних особливостей робить його прозорим, гроші витрачаються ефективно, послуги отримують усі соціальні та гендерні групи. Гендерно-орієнтоване бюджетування зосереджено на результатах і на ширшому циклі планування, реалізації та оцінюванні політики.

Урахування гендерних аспектів у бюджетному процесі вже не є абсолютно новим напрямом дослідження в науці, але питання гендерного бюджетування залишається проблематичним аспектом пошуків багатьох зарубіжних і вітчизняних науковців. Питання гендерного аналізу бю-

джетної політики вже тривалий час досліджують такі відомі зарубіжні експерти, як Д. Елсон (D. Elson), Д. Бадлендер (D. Budlender), Р. Шарп (R. Sharp), Д. Мак-Гілл Б'юкенен (J. McGill Buchanan), Ш. Квінн (S. Quinn), Е. Клатцер (E. Klatzer), М. Босніч (M. Bosnich) та інші.

В Україні проблемам підвищення ефективності функціонування бюджетів, зокрема шляхом запровадження гендерного бюджетування, присвячені праці фахівців різних галузей науки: Ж. Белец, В. Близнюк, І. Ворчакової, С.В. Гаращенко, О. Голинської, І. Запатріної, Т. Іваніної, Н.М. Корнієнко, Л. Лобанової, Л. Лисяк, А. Ніколюк, Ю.В. Остріченко, О. Романюк, М. Соколик, І. Ускова, І. Чугунова та інших.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття змісту поняття гендерно-орієнтованого бюджетування і гендерного бюджету, висвітлення напрямів та учасників процесу гендерно-орієнтованого бюджетування, опис сфери застосування національної методики гендерно-орієнтованого бюджетування.

Результати дослідження. Сучасна Україна ставить перед собою низку завдань: бюджетна децентралізація, реформа місцевого самоврядування, перерозподіл повноважень на користь територіальної громади тощо. Проведення цих та інших реформ мають наблизити країну до європейського рівня. Ефективність і динаміка розвитку економіки кожної країни залежить від того, скільки засобів і яким чином держава вкладає у людський капітал. Врахування гендерного фактору є ключовим аспектом ефективності такого процесу, адже враховуються не тільки загальні потреби людини, а й диференціація потреб з точки зору біологічних, соціальних відмінностей кожного індивіда. Багато важливих явищ, і економічних, і соціальних, таких, як економічний розвиток, безробіття, бідність не є нейтральними з гендерного погляду і по-різному впливають на чоловіків і жінок.

Концепція гендерно-орієнтованого бюджетування була задумана як гнучкий механізм вироблення цільових стратегій для забезпечення справедливого розподілу ресурсів в інтересах різних соціальних груп населення, який дає змогу дослідникам і практикам постійно розширювати її контекст, забезпечуючи її функціонування в якості ефективного інструменту забезпечення соціальної інтеграції та гендерної рівності.

На нормативному рівні поняття «гендерно-орієнтований бюджет» і «гендерно-орієнтоване бюджетування» були запропоновані у Платформі дій, ухваленій на Пекінській конференції в 1995 р. Стратегія комплексного підходу до проблеми гендерної рівності була прийнята більшістю країн світу як найперспективніша і та найефективніша для запровадження гендерної рівності. У Платформі дій наголошується, що уряди повинні докласти усіх зусиль для систематичного вивчення того, яким чином державний сектор витрат приносить користь жінкам, і коригувати бюджети для забезпечення рівного доступу до них [1].

У вітчизняній науковій літературі поняття «гендерний бюджет» використовується з початку 2000-х років, і багато науковців та дослідників намагалися надати визначення цього терміну, але до теперішнього часу у словниках і енциклопедіях його визначення відсутнє.

Зміст поняття «гендерний бюджет» наведено в аналітичному звіті Міжнародного центру перспективних досліджень «Потенціал України та його реалізація» в рамках проекту «Спроможність до аналізу соціально-економічних результатів і потенціалу». Керівник цього проекту О. Романюк пропонує таке визначення гендерного бюджету – це бюджет, який враховує планування ресурсів країни з урахуванням доходів бюджету, які формуються за рахунок жінок та чоловіків та видатків бюджету, які розподіляються на жінок та чоловіків, спрямований на аналіз будь-яких видів державних видатків або методів залучення державних коштів з урахуванням гендерного компонента, визначаючи наслідки та впливи виконання бюджетних рішень на осіб жіночої та чоловічої статі [2, с. 45].

С.В. Гаращенко запропонувала таке визначення гендерного бюджету – це збалансоване врахування інтересів та потреб кожної зі статей як особливих соціальних груп під час планування та здійснення фінансових (грошових) видатків на надання державних послуг (у сфері освіти, охорони здоров'я тощо) [3].

Отже, гендерний бюджет (гендерно-орієнтований бюджет, гендерно-чутливий бюджет, гендерно-відповідальний бюджет) – всі ці терміни є синонімами. Такий тип бюджету має забезпечувати збалансоване врахування інтересів та потреб жінок та чоловіків. Але слід наголосити, що гендерні бюджети не є окремими для жінок і чоловіків, вони є засобом інтегрування гендерних аспектів до державної політики та бюджетів різних управлінь, відділів і закладів.

Необхідно розрізняти терміни «гендерний бюджет» і «гендерне бюджетування». Гендерне бюджетування є одним із інструментів досягнення гендерної рівності, механізм якого

охоплює політичну, економічну та соціальну сфери забезпечення рівності жінок та чоловіків [4, с. 22].

У процесі реалізації початкових етапів проекту «Гендерне бюджетування в Україні» в межах дослідження наведено авторське визначення змісту поняття гендерно-орієнтованого бюджетування – це застосування комплексного гендерного підходу в бюджетній політиці та бюджетному процесі на державному та місцевому рівнях, що включає розподіл бюджетних коштів за гендерним принципом, а також спричиняє посилення прозорості і підконтрольності. Гендерно-орієнтоване бюджетування – це спосіб бюджетування, у центрі якого конкретні люди – жінки та чоловіки з різних соціальних та демографічних груп [5].

Під час висвітлення проблематики гендерної рівності Центром Разумкова надане таке визначення гендерного бюджетування – це застосування комплексного гендерного підходу у бюджетному процесі; аналіз і творення державного/обласного бюджету, орієнтованого на встановлення відмінностей його впливу на різні групи жінок і чоловіків, який передбачає обов'язки держави щодо соціальних статей і перенесення їх у бюджетні обов'язки; інтегрування гендерного підходу у бюджети різних рівнів [6, с. 210]. Гендерно-орієнтоване бюджетування слід розглядати як впливовий елемент управлінської діяльності, пов'язаний із розробкою бюджетів різних рівнів, що надає важливу інформацію фахівцям, які приймають рішення щодо розподілу бюджетних коштів. У широкому розумінні гендерно-орієнтоване бюджетування є інструментом, який дає можливість реалізувати державну політику гарантування рівних прав і можливостей жінок і чоловіків за рахунок бюджетних коштів. Запровадження гендерно-орієнтованого бюджетування набуває особливого значення для країн, регіонів чи муніципалітетів, які вважають недоцільним продовжувати практику формування та виконання гендерно-нейтральних бюджетів, які часто є «гендерно-сліпими» і не сприяють подоланню гендерної нерівності. Недооцінка впливу бюджету на жінок і чоловіків може призвести до результату, що суперечить поставленим завданням, унеможливити досягнення низки економічних показників [7, с. 8–9].

Отже, гендерно-орієнтоване бюджетування – визнаний у всьому світі ефективний інструмент досягнення гендерної рівності, який сприяє підвищенню ефективності використання бюджетних коштів [8].

На початку 2000 р., за даними Секретаріату Співдружності Націй, понад 50 країн світу певним чином застосували стратегію гендерного бюджетування [9, с. 7–8]. Нині понад 90 країн світу запроваджують різні гендерні бюджетні ініціативи, які охоплюють громадянське суспільство, уряди і міжнародні організації [10].

В Україні понад десять років за підтримки різних міжнародних програм і проектів фрагментарно впроваджувались різноманітні гендерні бюджетні ініціативи. Це дало змогу отримати певний вітчизняний досвід гендерного бюджетного аналізу та інтеграції гендерних підходів до бюджетів різних рівнів.

Гендерно-орієнтоване бюджетування як технологія може застосовуватись як на державному, регіональному, місцевому рівнях, так і в таких окремих сферах, як зайнятість, пенсійне забезпечення, наука, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, екологія, менеджмент тощо. Основна частина роботи з гендерно-орієнтованого бюджетування здійснюється переважно на програмному рівні або на рівні регіональних органів влади і часто в рамках установ, підпорядкованих державним департаментам.

Діяльність, пов'язана з гендерним бюджетуванням, передбачає цілу низку різних заходів, включаючи наукові дослідження, інформування громадськості, адвокатування, моніторинг, навчання, а також аналіз і розробку політики і стратегій. У процесі роботи з різноманітними гендерними ініціативами можуть бути задіяні різні учасники. Характер цих заходів певним чином залежить від того, хто саме їх реалізує. В одних випадках уся увага приділяється бюджетному процесу і тому, хто саме бере в ньому участь на різних етапах, у інших – заходам, що є доречнішими певному етапі гендерно-орієнтованого бюджетування, а питання участі не є такими важливими. Склад учасників, залучених до реалізації гендерних бюджетних ініціатив, залежатиме від того, хто є ініціатором проекту гендерно-орієнтованого бюджетування та завдань, які завдання він собі ставить.

Учасниками цього процесу з боку громадськості можуть бути експертне співтовариство, громади, громадські організації, засоби масової інформації тощо.

Країни, де існує політична воля щодо дотримання рівності, і там, де ініціатори гендерних бюджетів мають прихильників в уряді чи парламенті, мають успішніший вплив громадськості на державні бюджетні асигнування на користь розвитку гендерної рівності.

З погляду методології, гендерно-орієнтований бюджет є фінансово-економічним аналізом доходів і витрат держави, де тісно переплітаються гендерний аналіз і фінансова грамотність із знаннями з підготовки та управління програмами і проектами. 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. У рамках різних бюджетних ініціатив у різних країнах використовувались різноманітні методи та засоби аналізу. Найбільше визнання та популярність у світі отримала методична розробка гендерного аналізу бюджетної політики Програми розвитку ООН та Секретаріату Британської Співдружності, яка пропонує методику 5 етапів гендерного аналізу бюджету та бюджетних ініціатив, що розроблена Д. Бадлендер. Етап перший – опис наявної ситуації; етап другий – оцінка існуючої політики, програм і проектів з огляду на їх гендерну чутливість (частина бюджету «Заходи»); етап третій – оцінка відповідності фінансових (бюджетних) та інших ресурсів (частина бюджету «Асигнування»); етап четвертий – проведення моніторингу того, наскільки витрати, які виділені в третьому кроці, витрачаються як заплановано (частина бюджету «Дійсні видатки»); етап п'ятий – аналіз зв'язку між здійснюваною політикою та здійсненими видатками, зокрема наскільки органи влади просунулись у напрямку розвитку гендерної рівності порівняно із запланованими показниками (частина бюджету «Результативність») [11, с. 90; 12, с. 80].

Серед багатьох відомих методів і підходів можна виділити «7 кроків гендерного бюджетування» – методика, запропонована як інструкція для впровадження гендерного бюджетування в Австрії. Ця методика містить 4 фази і 7 кроків гендерного аналізу бюджету:

1) підготовка, яка передбачає виконання перших трьох кроків: вибір сфери для гендерного аналізу бюджету, оцінювання передумов та вихідної ситуації у сфері, ідентифікація наявних проблем у сфері;

2) аналіз. На цій фазі передбачається виконання четвертого кроку – формування мети та цілей гендерного аналізу;

3) реалізація. Робота на цьому етапі передбачає розроблення критеріїв і показників для досягнення цілей гендерної рівності та розроблення і реалізацію заходів із запровадження гендерних аспектів у бюджет (кроки 5 та 6);

4) контроль. На цій фазі виконується останній, сьомий, крок гендерного бюджетування – контроль, оцінювання, документація [13, с. 10–11].

Підходи австрійських дослідників у сфері гендерного бюджетування було використано департаментами фінансів Івано-Франківської, Луганської облдержадміністрацій та експертами проекту у процесі розробки методики проведення гендерної експертизи видатків бюджету, яка передбачає здійснення аналізу в 4 етапи:

1) інвентаризація та огляд програми;

2) проведення дослідження представництва жінок і чоловіків, визначення розподілу ресурсів і результатів програми;

3) аналіз результатів дослідження;

4) розроблення рекомендацій щодо гендерної рівності.

Методику гендерної експертизи видатків бюджету було використано учасниками пілотного проекту в ході здійснення соціального бюджетного аналізу обласної комплексної програми «Молодь Прикарпаття», програми «Розвиток освіти Івано-Франківщини» та Обласної програми розвитку фізичної культури та спорту Луганської області [4, с. 24]. Описаний досвід Івано-Франківської та Луганської областей у сфері гендерного бюджетування говорить про існування в Україні передумов для його повноцінного запровадження в бюджетний процес.

Іншими відомими методами і підходами є «Метод 4R», «Три етапи гендерно-орієнтованого бюджетування Шейли Квінн», «7 інструментів Дайяни Елсон», «Бельгійський підхід у галузі законодавства з гендерно-орієнтованого бюджетування», «Жіночий бюджетний звіт» тощо.

В основі української практики лежить вивчення досвіду різних країн із впровадження гендерно-орієнтованого бюджетування та практична робота в Україні на рівні окремих секторів. Експертами громадської організації «Бюро гендерних стратегій та бюджетування» за підтримки програми ООН «Жінки та Представництва Фонду ім. Фрідріха Еберта» в Україні була розроблена методика гендерно-орієнтованого бюджетування з метою забезпечення інтегрування гендерної складової до бюджетів різних рівнів: державного, обласного, місцевого, а також бюджетів окремих галузей, установ, організацій тощо. Українська практика впровадження гендерно-орієнтованого бюджетування мала на меті адаптувати методики, які довели свою ефективність, до українських реалій. Ця методика включала п'ять етапів та виконання взаємопов'язаних кро-

ків на кожному етапі. Етап 1. Оцінка вихідної ситуації і можливостей для роботи в конкретній сфері. На цьому етапі визначаються зовнішні фактори, зацікавлені особи, системно вивчаються нормативно-розпорядчі документи, що стосуються бюджетного процесу, виявляються й зіставляються наявні гендерні проблеми із наявним фінансуванням. Робота на цьому етапі передбачає виконання таких кроків: аналіз зацікавлених сторін (визначення цільових груп і бенефіціарів), оцінку організаційних і кадрових передумов реалізації, складання «гендерного профілю» (аналіз статистичних даних). Етап 2. Проведення гендерного аналізу бюджету (галузі, програми, заходи). 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 тощо. 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 гендерних проблем. Етап 4. Формування гендерно-чутливих бюджетних пропозицій і розрахунок витрат на їх впровадження. Цей етап передбачає проведення трьох взаємопов'язаних кроків: визначення заходів у рамках бюджету сектора/програми, яка сприятиме досягненню гендерної рівності, розрахунок витрат на досягнення цілей гендерної рівності, визначення структури відповідальності і 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.

Використання методики гендерно-орієнтованого бюджетування експертами громадської організації «Бюро гендерних стратегій та бюджетування» за підтримки ООН «Жінки та Представництва Фонду ім. Фрідріха Еберта» в Україні продемонструвало на практиці можливість інтегрування гендерної складової до бюджетів різних рівнів: державного, регіонального (обласного), місцевого, а також бюджетів окремих галузей, установ, організацій тощо. Запропонований алгоритм є досить універсальним, проте варто враховувати ситуацію децентралізації та перерозподілу фінансів між «центром» та регіонами, формування громад [7, с. 75–76].

Особливістю вітчизняного підходу є те, що в процесі роботи з гендерно-орієнтованим бюджетуванням дослідники намагалися виявити та показати можливі «гендерні ефекти» від запропонованих утручань у рамках політик і програм, а саме такі: соціальні ефекти, перерозподільчі ефекти, економічні ефекти програм, інституціональну життєздатність (гендерний аналіз ефективності структур і органів, що керують програмою).

Висновки. Забезпечення переходу України до сталого соціального розвитку, що потребує формування державної політики з урахуванням гендерного компонента, тобто оцінки стратегії державної політики з погляду гендерної рівності, є одним з актуальних питань розвитку українського суспільства.

Загалом за результатами здійснення гендерного аналізу обраних бюджетних програм можна зробити висновок, що системне запровадження гендерно-орієнтованого бюджетування може сприяти підвищенню ефективності державних витрат, темпів економічного розвитку територій, якості програм та послуг для населення, поліпшенню економічної ефективності та результативності, підвищенню прозорості у плануванні та розподілі бюджетів тощо. Але проблемними питаннями інтеграції гендерного бюджетування до бюджетного процесу залишаються такі: недостатність фахівців, які володіють високим рівнем знань та навичок, необхідними для здійснення гендерного аналізу; різна концентрація жінок та чоловіків у різних галузях бюджетної сфери; відсутність статистичних даних із розподілом за статтю, що є необхідною умовою для здійснення ефективного гендерного аналізу бюджету.

Запровадження гендерного аспекту у бюджетне планування є складним процесом, що вимагає широкомасштабної аналітичної роботи, фахового моніторингу усіх сфер життя суспільства за статтю, ретельної підготовки кожного етапу впровадження гендерного бюджетування, враховуючи політичні особливості країни, створення інформаційних порталів щодо актуалізації питання гендерної рівності.

Список використаних джерел:

1. Пекінська декларація (укр/рос) прийнята на четвертий Всесвітній конференції зі становища жінок 15 вересня 1995 року. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/en/995_507.
2. Потенціал України та його реалізація: аналітичний звіт Міжнародного центру перспективних досліджень / керівник проекту О. Романюк. К., 2009. С. 45.
3. Гаращенко С.В. Гендерне бюджетування як складова політичних механізмів сприяння забезпеченню рівності жінок та чоловіків. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/6147/Harashchenko_Henderna_rivnist%27_yak_chynnyk_demokratychnykh.PDF.
4. Остріщенко Ю.В., Корнієнко Н.М. Гендерне бюджетування на місцевому рівні як інструмент підвищення ефективності використання бюджетних коштів. Економіка розвитку. 2015. № 3(75). С. 22–24.
5. Гендерний бюджетний аналіз програм, які фінансуються з державного та місцевих бюджетів: публікація Міністерства фінансів України / керівн. проекту О. Пишуліна. URL: <http://grbproject.org/wp-content/uploads/2017/04/Summary-email-ukr.pdf>.
6. Гендерна рівність і розвиток: погляд у контексті європейської стратегії України. К.: Заповіт, 2016. URL: https://www.idss.org.ua/monografii/2016_Gender.pdf.
7. Гендерно-орієнтоване бюджетування в Україні: теорія і практика: метод. посіб. / упоряд. Т. Іваніна, О. Жукова, С. Євченко, Н. Карпець, О. Микитась, О. Остапчук, Н. Рябушенко, О. Ярош. К.: Клименко, 2016. С. 8–9.
8. Проект «Гендерне бюджетування в Україні». URL: <http://grbproject.org/%D1%89%D0%BE-%D1%82%D0%B0%D0%BA%D0%B5-%D0%B3%D0%BE%D0%B1/>.
9. Budlender D., Hewitt G. Gender Budgets Make More Cents Country Studies and Good Practice. London: Commonwealth Secretariat, 2002. P. 7–8.
10. Evaluation Report UNIFEM'S work on Gender-Responsive Budgeting. New York, 2010. P. 108.
11. Budlender D., Hewitt G. Engendering Budgets. A Practitioner's Guide to Understanding and Implementing Gender-Responsive Budgets. London: Commonwealth Secretariat, 2003. P. 90.
12. Бадлендер Д. Гендерные бюджеты: пособие для тренеров. Братислава: Программа развития ООН, 2005. С. 80.
13. Guidance Gender Budgeting in Public Administration. Austrian Experience Performance Budgeting. Friederike Schwarzenborfer Austrian Federal Ministry of Finance. Vienna, 2012. P. 10–11.