

Грицай І. О.,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри соціально-гуманітарних дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ГЕНДЕРНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Анотація. Наукова стаття присвячена висвітленню зарубіжного досвіду впровадження гендерно-орієнтованого бюджетування на законодавчому рівні, на прикладі Австрії, Бельгії, Швеції та ін. країн. Розкриті можливості та переваги гендерного бюджетування в Україні. За результатами аналізу національного законодавства зроблено висновок про необхідність прийняття спеціального закону, який би забезпечував рівні можливості для жінок та чоловіків в бюджетній сфері.

Ключові слова: гендерно-орієнтоване бюджетування, гендерні бюджетні ініціативи, гендерна рівність, бюджет, переваги гендерно-орієнтованого бюджетування, нормативна база гендерного бюджетування.

Постановка проблеми. Сучасна Україна становить перед собою ряд завдань: бюджетна децентралізація, реформа місцевого самоврядування, перерозподіл повноважень на користь територіальної громади. Проведення цих та інших реформ мають наблизити країну до європейського рівня. Багато важливих явищ, і економічних, і соціальних, таких як економічний розвиток, безробіття, бідність, не є нейтральними з гендерної точки зору, і по-різному впливають на чоловіків і жінок.

Включення окремих елементів гендерного аспекту в державну політику дозволить побачити, проаналізувати і порівняти, в якій мірі і чому економічні, політичні, соціальні й інші фактори впливають на жінок і чоловіків по-різному.

Нові орієнтири розвитку України, ключові цілі та завдання щодо гармонійного партнерства в суспільстві, втілення гендерних підходів як складової посилення демократії підштовхують до значних змін у стратегії досягнення гендерної рівності під впливом гендерно-орієнтованого бюджетування.

Метою статті є комплексний порівняльно-правовий аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду впровадження гендерно-орієнтованого бюджетування.

Стан розробленості заявленої тематики. В Україні проблемами підвищення ефективності функціонування бюджетів, у тому числі шляхом запровадження гендерного бюджетування, займаються такі автори: Ж. Белец, С. Гаращенко, О. Голинська, І. Запатріна, Т. Іваніна, Н. Корнієнко, Л. Лобанова, Ю. Остріщенко, О. Романюк, та ін. Командою національних експертів С. Гаращенко, А. Єрмошенко, О. Цюпа, О. Чернюк, М. Шаповал спільно з міжнародними експертами та на чолі з керівниками проекту – К. Шмітц та М. Босніч реалізується проект «Гендерне бюджетування в Україні», кінцевою метою якого є посилення результатів бюджетної політики шляхом введення гендерного і соціального аспекту як аналітичної категорії, що безпосередньо активно сприяє реформуванню управління державними фінансами в Україні [3].

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні гендерно-орієнтоване бюджетування в Україні перебуває на стадії вивчення та дослідження на місцевих рівнях та на стадії свого становлення та запровадження у національну систему. Міжнародні зобов'язання, взяті Україною, становлять правовий обов'язок і утворюють підстави для гендерно-орієнтованого бюджетування. Більше того, незважаючи на те, що українське законодавство не містить прямих згадок про гендерно-орієнтоване бюджетування, в правових і стратегічних документах є чимало елементів, з яких складається потужна правова база для роботи в цьому напрямку.

Україна має міцну правову базу щодо засад гендерної рівності. Серед основних нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію жінками і чоловіками рівних прав і можливостей, є Конституція України, яка ст. 24 закріплює рівність прав жінки і чоловіка: «Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Рівність прав жінки і чоловіка забезпечується: наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти і професійній підготовці, у праці та винагороді за неї...» [1].

Окремі положення Бюджетного кодексу України прямо пов'язані з ключовими засадами гендерно-орієнтованого бюджетування, а саме із справедливим розподілом ресурсів між жінками та чоловіками, прозорістю бюджетів. Зокрема, у ст. 7 Бюджетного кодексу України закріплені такі принципи бюджетної системи: «принцип справедливості і неупередженості – бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами; принцип публічності та прозорості – інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів» [2].

Також правовим підґрунтям здійснення заходів щодо впровадження гендерно-орієнтованого бюджетування виступають Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки», а також ратифіковані Україною міжнародні правові акти, які визначають зобов'язання щодо врахування гендерного підходу в бюджетних рішеннях.

Але попри розвинуту законодавчу базу з проблематики гендерної рівності, невирішеними є недостатній рівень реалізації положень законодавства та відсутність єдиного загальнодержавного стратегічного документа, який би визначав необхідність здійснення гендерно-орієнтованого бюджетування та закріпив би методологічне підґрунтя його реалізації.

Потенціал гендерно-орієнтованого бюджетування достатньо великий, а його впровадження має чимало переваг. Досвід багатьох країн свідчить, що гендерно-орієнтоване бюджетування сприяє підвищенню ефективності державних витрат, якості програм та послуг для населення, темпів економічного розвитку територій.

До інших переваг гендерно-орієнтованого бюджетування належить можливість: підвищити ефективність реалізації політик і забезпечити більшу підзвітність урядових органів; удосконалити закони і політики з метою подолання наявних гендерних проблем; зменшити гендерну нерівність і дати поштовх розвитку гендерно-чутливої політики; здійснювати моніторинг досягнення політичних цілей і заяв щодо гендерної рівності. Гендерний бюджет поліпшує соціальне планування: по-перше, за рахунок зростання економічної ефективності; по-друге, конкретизується спрямованість вкладень, ефективніше використовуються економічні ресурси; по-третє, стають якіснішими послуги для населення, оскільки вибудовуються чіткі орієнтири для кінцевого споживача [4, с. 24].

Також гендерно-орієнтоване бюджетування є інструментом для підвищення ефективності міжнародної допомоги. Моніторинговий звіт Міжнародного валютного фонду і Світового банку 2007 р. доводить, що гендерна рівність має значний економічний сенс і допомагає досягненню цілей в галузі розвитку. Також в ньому підкреслюється, що розширення можливостей жінок відіграє центральну роль в цьому процесі та вимагає перетворення задачі досягнення гендерної рівності на загальновизнану мету, котра потребує технічної кваліфікації та фінансування [5].

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 найбільш перспективна та ефективна для упровадження гендерної рівності.

На початку 2000 року, за даними Секретаріату Співдружності Націй, понад 40 країн світу тією чи іншою мірою застосували стратегію гендерного бюджетування [6]. У багатьох випадках ініціатива стримувалася відсутністю статистичних даних або відсутністю співпраці з боку уряду різних рівнів. Проте багато країн почали реалізацію гендерних бюджетів як пілотних проектів, і в окремих країнах такі проекти досягли значних успіхів. Наприклад, в Австрії, Бельгії, Швеції та ін. країнах були ухвалені закони, які сприяли досягненню гендерної рівності через бюджет, а також впровадженню гендерного бюджетування на державному рівні.

Принцип гендерної рівності в Австрії закріплений ст. 7 Конституції Австрії, яка зазначає, що «всі громадяни рівні перед законом» [7] та виключає будь-які привілеї за статевою ознакою. У 1998 році поправка до цієї статті забезпечила конституційну основу для впровадження гендерного аспекту.

У 2011 році встановлені критерії гендерної стратегії в законодавстві, програмах фінансування та державних закупівлях для всіх міністерств та відомств. Гендерна складова частина була також успішно впроваджена у сфері гендерного бюджетування, принцип якого закріплений у ст. 13 Конституції.

Всі міністерства несуть відповідальність за досягнення цілей гендерної рівності на основі п'яти резолюцій Ради міністрів, які регламентують впровадження гендерних аспектів на федеральному рівні. В Австрії гендерна складова в бюджетуванні впроваджується в рамках широкомасштабної бюджетної реформи на федеральному рівні. Нові закони і поправка до Конституції країни, прийняті в 2007 році, забезпечили можливість для проведення комплексної реформи бюджетного процесу в цілях переходу до бюджетування, орієнтованого на результат. Ці реформи охоплювали всі процеси, пов'язані з керуванням, весь бюджетний цикл, включаючи середньострокову стратегію, а також річний бюджет, його планування, виконання і контроль за реалізацією. Впровадження бюджетного управління, орієнтованого на результат, відіграє важливу роль у стратегії гендерного бюджетування, тому що кожне міністерство зобов'язане формувати бюджет із визначенням цільових показників та з урахуванням гендерного аспекту. Щорічно спільно з проектом бюджету до муніципалітету подається проект гендерно-орієнтованого бюджету, а в якості додатку до річного звіту про аудит бюджету готується доповідь про гендерний аудит бюджету. Уряд Австрії розглядає завдання з досягнення гендерної рівності, визначені конституцією країни, як відповідні міжнародній концепції гендерного бюджетування або гендерно-справедливого бюджетування. Таким чином, гендерне бюджетування є інструментом фінансової політики для реалізації стратегії Австрії з впровадження гендерних підходів [8].

У 2007 р. в Бельгії були прийняті закони, які детально описують методологію гендерного бюджетування. Ця методологія повинна регулюватися Федеральною службою державного контролю бюджету – органом, який несе повну відповідальність за всі питання, пов'язані з бюджетом.

У Швеції гендерне планування бюджету, проекти якого розпочалися з 2003 р., вийшло зі стадії проекту та стало частиною роботи уряду, який здійснює процес гендерного планування бюджету в усіх сферах політики [9]. Швеція, провівши поглиблені дослідження гендерних проблем, значно розширила інформацію про існуючі прояви гендерної нерівності та включила до бюджету конкретні додатки. Шотландія запровадила звіт про вплив на рівність, в якому висвітлений вплив політичних реформ і державних видатків та доходів на гендерну рівність. У Франції у рамках бюджетних матеріалів готується річний звіт про вплив бюджету на гендерну рівність.

В Європейському Союзі офіційне визнання стратегія гендерно-орієнтованого бюджетування отримала у 2001 році під час проведення Конференції високого рівня «Посилення економічного і фінансового управління за допомогою гендерного бюджетування». Надалі гендерне планування бюджету стало актуальною темою активного політичного дискурсу та політичної дії в багатьох країнах, міжнародних організаціях та органах міждержавних об'єднань, зокрема в Раді Європи, Європейському Парламенті та Раді Міністрів Північних країн [10].

У 2015 році Бюджетний комітет Європейського парламенту прийняв поправку щодо запровадження гендерно-орієнтованого

бюджетування в рамках обговорення проекту бюджету на 2016 рік. Зокрема, ці асигнування мають бути спрямовані на проектування і застосування методології гендерно-орієнтованого бюджетування до бюджету ЄС. Це рішення означає, що щорічні бюджетні процедури будуть включати гендерний підхід і зобов'язує до повної реалізації гендерного бюджетування.

Нині понад 90 країн світу впроваджують різні гендерні бюджетні ініціативи, які охоплюють громадянське суспільство, уряди і міжнародні організації. В Україні понад десять років за підтримки різних міжнародних програм і проектів впроваджуються різноманітні гендерні бюджетні ініціативи. Це дало змогу отримати певний вітчизняний досвід гендерного бюджетного аналізу та інтеграції гендерних підходів до бюджетів різних рівнів.

У кожній країні характер гендерних бюджетних ініціатив визначається національними та регіональними чинниками, економічним розвитком, особливостями соціальної політики, але мета гендерного бюджету для всіх єдина.

Успішне впровадження гендерних бюджетів сприяє позитивним змінам державної політики з метою забезпечення гендерної рівності. Водночас вони можуть вимагати значних ресурсів як людських, так і фінансових, або зміни процедур. Тож, відповідно, форми і методи гендерних ініціатив, а також їх ініціатори й учасники в кожному з випадків застосування ініціатив гендерного бюджетування будуть різні.

Необхідно враховувати, що процедури формування і просування гендерного бюджетування не є універсальними для всіх країн, оскільки в кожному випадку ми матимемо справу з різними завданнями, стратегіями, різними рівнями виконавчої влади і різною політичною ситуацією, пріоритетами соціально-економічного розвитку конкретної країни.

У цілому впровадження гендерних бюджетів передбачає такі умови:

1) наявність функціонуючого національного механізму з покращення становища жінок і гендерного регулювання (правові, організаційні, економічні аспекти);

2) впровадження гендерно-орієнтованих показників в управління, в тому числі в програми, плани, в оцінку діяльності всіх міністерств і відомств;

3) формування прозорого бюджету, доступного для громадськості на всіх рівнях, – загальнонаціональному, регіональному і місцевому;

4) законодавчий супровід – ухвалення законів про включення соціальної (гендерної) експертизи в процес ухвалення рішень на всіх рівнях і про соціальні стандарти і фінансові нормативи з урахуванням гендерної складової частини [11].

Україна взяла на себе зобов'язання з досягнення цілей гендерної рівності й впровадження гендерних аспектів у державну політику, з підвищення прозорості й підвітності органів влади суспільству. Але на практиці досить часто існує розрив між політичними заявами урядів і тим, як вони збирають і витрачають гроші, між участю у виробленні нових програм і законів, з однієї сторони, й розподілом коштів – з іншої. Актуальність гендерних бюджетів полягає в тому, що вони якнайкраще дозволяють оцінити бюджетні

витрати та доходи з позиції гендерної рівності. Такий аналіз дозволяє зацікавленим сторонам зрозуміти, як політичні рішення впливають на жінок і чоловіків та дозволяє оцінити ступінь посилення або ослаблення нерівності в суспільстві [12, с. 12].

Висновки. Отже, гендерне бюджетування є інструментом, який може бути використаний для досягнення інших державних цілей, таких як прозорість і ефективність, а також інструментом для виконання міжнародних і національних зобов'язань з прав людини. Водночас гендерне бюджетування може сприяти ефективності суспільної політики й економічного зростання шляхом скорочення нерівності в розподілі суспільних ресурсів. Фактично це державний інструмент для ефективного впровадження гендерних аспектів майже в усі аспекти економічної й соціальної політики і для забезпечення адекватного розподілу бюджету.

Гендерні бюджети можуть допомогти ліквідувати ці розриви, забезпечивши ефективніший збір і витрачання державних ресурсів. Аналіз бюджету виявляє фактичні пріоритети уряду й дає жінкам інструмент, щоб спонукати уряд бути відповідальним за відмову працювати для досягнення обіцяних цілей. Так і в Україні запровадження гендерного бюджетування має стати обов'язковою передумовою для дотримання рівності прав та можливостей жінок та чоловіків, визначених у Конституції України.

Література:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Офіційний сайт Проект «Гендерне бюджетування в Україні». URL: <http://grbproject.org/content/o-proekte/>.
4. Гендерно-орієнтоване бюджетування в Україні: теорія і практика: Метод. посіб. К.: ФОП Клименко, 2016. 92 с.
5. World Bank and International Monetary Fund. Global Monitoring Report 2007 «Global Monitoring Report 2007: Confronting the Challenges of Gender Equality and Fragile States». URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/GMR/2007/eng/gmr.pdf>.
6. Gender budgeting. Final report of the Group of specialists on gender budgeting (EG-S-GB)/Directorate General of Human Rights. URL: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/gender-mainstreaming/EG-S-GB\(2004\)RAPFIN_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/gender-mainstreaming/EG-S-GB(2004)RAPFIN_en.pdf).
7. Федеральна Конституція (Федеральний конституційний закон). URL: <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>.
8. Федеральна бюджетна реформа, інтернет-навчання. URL: <http://ratgeber.bmf.gv.at/budgetreform-elearning>.
9. Матеріали до семінарів із впровадження гендерних підходів у політику. Програма підтримки партнерства жінок та чоловіків в політиці «Ольга». К., 2002. 49 с.
10. Гарашенко С. Гендерне бюджетування в Україні. К.: Фонд ім. Фрідріха Еберта, 2010. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/07763.pdf>.
11. Гендерно-орієнтоване бюджетування: аналіз програм, які фінансуються з бюджету, з позиції гендерної рівності: посібник для працівників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. К., 2016. 36 с.
12. Марценюк Т. Гендерна рівність і недискримінація: посібник для експертів і експерток аналітичних центрів. К., 2014. 65 с.

Грицай И. О. Сравнительно-правовая характеристика гендерного бюджетирования: общетеоретический аспект

Аннотация. Научная статья посвящена рассмотрению зарубежного опыта внедрения гендерно-ориентированного бюджетирования на законодательном уровне на примере Австрии, Бельгии, Швеции и др. стран. Раскрыты возможности и преимущества гендерного бюджетирования в Украине. По результатам анализа национального законодательства сделан вывод о необходимости принятия специального закона, который бы обеспечивал равные возможности для женщин и мужчин в бюджетной сфере.

Ключевые слова: гендерно-ориентированное бюджетирование, гендерные бюджетные инициативы, гендерное равенство, бюджет, преимущества гендерно-ориентированного бюджетирования, нормативная база гендерного бюджетирования.

Grytsai I. Comparative legal characteristics of gender budgeting: general theoretical aspect

Summary. The scientific article is devoted to highlighting the foreign experience of introducing gender-oriented budgeting at the legislative level through the example of Austria, Belgium, Sweden, and other countries. The opportunities and advantages of gender budgeting in Ukraine are revealed. According to the results of the analysis of the national legislation, it was concluded that a special law should be adopted to ensure equal opportunities for women and men in the budgetary sphere. We specified that gender budgets can help bridge these gaps by ensuring more efficient collection and spending of public resources.

Key words: gender-based budgeting, gender budget initiatives, gender equality, budget, benefits of gender-oriented budgeting, normative base of gender budgeting.