

УДК 338.262.4

ГЕНДЕРНЕ БЮДЖЕТУВАННЯ В УКРАЇНІ: ОГЛЯД НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ

Ненько Юлія

Науковий керівник: доктор іст. наук, професор Пасічник Н.О.

*Центральноукраїнський державний університет імені Володимира Винниченка,
м. Кропивницький, Україна*

У цілій низці країн гендерний бюджет є частиною офіційного бюджетного процесу. Незважаючи на те, що характер гендерних бюджетних ініціатив у кожній країні визначається національними та регіональними чинниками, економічним розвитком, особливостями соціальної політики, мета гендерного бюджету для всіх єдина. У статті розкривається проблематика сутності гендерного бюджетування в Україні та в освіті, наведено приклади проблематики в даній галузі.

Ключові слова: *гендерне бюджетування в Україні, гендерний аудит, гендерні аспекти, гендерні дослідження.*

GENDER BUDGETING IN UKRAINE: AN OVERVIEW OF SCIENTIFIC RESEARCH AND POLITICAL DECISIONS

Y. Nenko

Scientific supervisor: doctor of historical sciences, professor Pasichnyk N.O.

*Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State University,
Kropyvnytsky, Ukraine*

In a number of countries, gender budgeting is part of the official budgeting process. Despite the fact that the nature of gender budget initiatives in each country is determined by national and regional factors, economic development, features of social policy, the goal of the gender budgeting is the same for all. The article reveals the issues of the essence of gender budgeting in Ukraine and in education, examples of issues in this field are given.

Key words: *gender budgeting in Ukraine, gender audit, gender aspects, gender research.*

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

У зв'язку з цим наявна потреба у існуванні єдиного загальнодержавного стратегічного документа, який би визначав необхідність здійснення гендерно орієнтованого бюджетування (у подальшому тексті – ГОБ) та закріплював

методологічне підґрунтя його реалізації. В якості передумов є потреба у систематизації наявних наукових розвідок та політичних рішень з проблем ГОБ:

- огляд історії розвитку гендерного бюджетування в Україні,
- висвітлення напрацьованих понять і принципів гендерного бюджетування;
- аналіз існуючих або виконаних проєктів гендерного бюджетування в Україні за міжнародними програмами;
- визначення наявної нормативної бази гендерного бюджетування;
- характеристика можливостей та переваг гендерного бюджетування на місцевому та загальнонаціональному рівні в галузі освіти.

Аналіз досліджень і публікацій. Для аналізу сутності гендерного бюджетування науковцями використовувалися методи синтезу та аналізу, метод єдності логічного та історичного; за допомогою історико-правового методу досліджувались передумови розвитку гендерного бюджетування [1; 5; 9]. Як загальнонауковий метод використовувався системний підхід, який дозволив проаналізувати розвиток гендерного бюджетування у законодавстві України, а також визначити проблемні питання гендерної політики в цій сфері та в сфері освіти [3; 4]. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат в сфері гендерного бюджетування. Порівняльно-правовий метод був застосований при визначенні найбільш проблемної галузі з боку гендерного аудиту [1; 9].

Метою статті є аналіз наукових досліджень і правових та політичних рішень щодо гендерного бюджетування в Україні, а також виявлення основних напрямків соціального розвитку, що потребують особливої уваги та підтримки з боку ГОБ.

Виклад основного матеріалу (результатів) дослідження. Гендерне бюджетування використовується для досягнення гендерної рівності, що сприяє підвищенню ефективності використання бюджетних коштів. Воно належить до

різних процесів та інструментів, за допомогою яких враховуються специфічні інтереси жінок і чоловіків під час розподілу бюджетних ресурсів на всіх рівнях.

У процесі розвитку будь-якого сучасного цивілізованого суспільства гендерні питання набувають особливого значення. Сьогодні вони набирають ще й значної соціальної та політичної ваги. Те, що роль жінки із розвитком суспільства стає все більш важливішою, є закономірним. Українська держава, підписавши 2000 року «Декларацію Тисячоліття» [11], узяла на себе зобов'язання з досягнення основних цілей світового розвитку, одна з яких – досягнення рівності жінок і чоловіків у всіх сферах життєдіяльності. Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» [13] закріпив серед інших і економічний механізм сприяння забезпеченню рівності. Отже, йдеться про такий інструмент гендерної політики як гендерне бюджетування.

В Україні практика гендерних бюджетних ініціатив уперш була реалізована у 2003 р. Харківським жіночим фондом, яким вперше був проаналізований міській бюджет 1998–2001 рр., внаслідок чого була розроблена й прийнята цільова підпрограма «Розвиток та підтримка жіночого підприємництва» як частина «Економічної програми розвитку м. Харкова на 2003-2005 рр.». У подальшому гендерний аналіз бюджетів був проведений в Херсонській, Полтавській, Черкаській та інших областях.

Починаючи з 2006 р. тематика гендерного бюджетування стає об'єктом уваги різних програм і проєктів, що розвивалися в Україні, зокрема, спільної програми Європейської Комісії, Жіночого Фонду Розвитку ООН (UNIFEM) і Міжнародного Учбового Центру МОП (ITCILO) «Співпраця з питань гендерної рівності для розвитку і миру», спільного проєкту Європейського Союзу, Швецької агенції з міжнародного розвитку (SIDA) та Програми розвитку ООН «Програма рівних можливостей та прав жінок в Україні», проєкту Швецької агенції з міжнародного розвитку SIDA «Стратегія досягнення гендерної рівності в Україні» та ін. [3]. В Україні реалізовано пілотний проєкт «Гендерне бюджетування в Україні» (2011–2012 рр.), який фінансувався Шведським

агентством міжнародного розвитку (SIDA). Учасниками проєкту стали Івано-Франківська та Луганська області. В межах реалізації проєкту проаналізовано ряд бюджетних програм щодо врахування в них гендерних аспектів, зокрема: «Молодь Прикарпаття», «Розвиток освіти Івано-Франківщини» та Обласну програму розвитку фізичної культури та спорту Луганської області.

В Україні під патронатом Міністерства фінансів України виконувався проєкт «Гендерне бюджетування в Україні» [3], що фінансувався Шведським агентством міжнародного розвитку (SIDA), запланований термін діяльності якого 5 років (листопад 2013 р. – грудень 2018 р.) з подальшим продовженням до 31 грудня 2021 року. Метою проєкту було забезпечення підготовки першого гендерно орієнтованого бюджету в Україні на 2019 р. При гендерному бюджетуванні важливо усвідомлювати, що значна увага надається витратам на формування рівних можливостей для жінок та чоловіків у суспільному секторі. На сьогодні це був найбільший проєкт у світі з впровадження гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі, метою якого є підвищення економічної ефективності й результативності видатків бюджету, що враховують потреби чоловіків і жінок та їх різних груп. Системний підхід до застосування ГОБ на державному і місцевому рівні поєднує фінансовий та соціальний аспекти бюджету, а також сприяє скороченню гендерних розривів в Україні.

У ході реалізації заходів Проєкту було забезпечено:

- проведення навчальних заходів, нарад та консультацій з питань практичного впровадження гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі, на місцевому рівні;
- проведення гендерного аналізу, підготовка пропозицій та рекомендацій щодо запровадження ГОБ на рівні місцевих бюджетів, у тому числі пропозицій стосовно внесення змін до нормативно-правових актів;
- вивчення міжнародного досвіду у сфері впровадження ГОБ;
- здійснення інформаційно-просвітницьких заходів.

Впродовж 2015-2019 років у всіх областях (крім Луганської і Донецької – інший формат співпраці) та м. Києві створено за розпорядженням голів ОДА робочі групи, які здійснювали ряд заходів щодо впровадження ГОБ в їх регіонах:

- проводили гендерний аналіз програм (цільових, бюджетних), які фінансувалися за рахунок коштів місцевих бюджетів;
- за результатами аналізу розробляли рекомендації і пропозиції щодо врахування гендерних аспектів у нормативно-правових актах, які регулюють відносини у відповідних галузях, програмах, статистичній та адміністративній звітності та документах, що застосовуються в бюджетному процесі. Врахування цих пропозицій та рекомендацій дозволило зробити видимим те, як по-різному заходи бюджетних програм впливають на людей залежно від їх статі, віку, місця проживання, а також дозволило виміряти вплив цих заходів на скорочення гендерних розривів;
- проводили різні заходи щодо поширення знань про гендерно орієнтований підхід серед інших учасників бюджетного процесу [6; 8; 10].

Впродовж 2015-2019 років проведено аналіз 103 бюджетних програм: (2015 – 11 програм, 2016 – 23, 2017 – 25, 2018 – 26, у 2019 році – 18) в галузі освіти і науки, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення, культури і мистецтва, молодіжної політики та фізичної культури і спорту. Впродовж цього періоду аналіз програм проводився за 50 напрямками видатків місцевих бюджетів (професійно-технічна освіта, розвиток дитячо-юнацького спорту, запобігання та лікування серцево-судинних і судинно-мозкових захворювань, створення банків крові та її компонентів і т.д.).

Серед основних результатів реалізації Проєкту варто виділити такі:

- запровадження гендерно орієнтованого підходу у бюджетному процесі включено до завдань Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки, в якій міститься положення щодо ГОБ як елемента загального прагнення до вдосконалення бюджетування, орієнтованого на результат, на державному і місцевому рівнях;

- Міністерством фінансів України розроблено та схвалено Методичні рекомендації щодо застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі (наказ Міністерства фінансів України № 1 від 2 січня 2019 року);

- Міністерством фінансів України у 2019 році запроваджено норму щодо відображення головними розпорядниками при формуванні результативних показників бюджетних програм ступеня забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків, користі для суспільства з точки зору забезпечення гендерної рівності (зміни до наказу Мінфіну від 10.12.2010 № 1536 «Про результативні показники бюджетної програми»);

- Міністерством фінансів України схвалено наказ № 130 від 29.03.2019 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо складання у 2019 році місцевих бюджетів на середньостроковий період», в якому міститься положення, що за рішенням органу, який складає прогноз, за результатами гендерного аналізу бюджетних програм, може зазначатись інформація щодо врахування при прогнозуванні гендерних аспектів;

- Міністерством фінансів України розроблено та схвалено наказ № 446 від 23.10.2019 «Про огляди витрат державного бюджету», який містить гендерний аспект [8; 10; 12; 13].

За 5 років різні міністерства та відомства (Міністерство освіти й науки, Міністерство соціальної політики, Міністерство молоді та спорту та Державна служба статистики) за рекомендаціями робочих груп з регіонів внесли зміни до 25 нормативно-правових актів з метою врахування гендерних аспектів до адміністративної та статистичної звітності, а також документів, що регулюють відносити в тій чи іншій галузі.

За підтримки Проекту Департамент місцевих бюджетів та галузеві департаменти Міністерства фінансів України опрацювали пропозиції робочих груп з ГОБ регіонів щодо внесення змін та врахування гендерних аспектів до зведення планових та фактичних показників, по мережі, штатах і контингентах установ, що фінансуються з місцевих бюджетів.

Для того, щоб виміряти результати підтримки в областях та м. Києві і рівень змін у бюджетних документах щодо врахування гендерних аспектів, здійснено аналіз затверджених паспортів бюджетних програм на 2019 рік щодо врахування пропозицій та рекомендацій, які були підготовлені за наслідками гендерного бюджетного аналізу програм проведеного у 2018 році. Результати аналізу показали, що у 325 паспортах бюджетних програм, що фінансуються за рахунок місцевих бюджетів, на 2019 рік включено рекомендації Робочих груп щодо врахування гендерних аспектів. З них 230 паспортів на обласному рівні, 41 паспорт на рівні районів, 39 паспортів – ОТГ, 8 – міст обласного значення та 7 паспортів сільських рад. Це чіткі свідчення змін після проведення гендерного бюджетного аналізу програм та проведених тренінгів [1; 3].

Загалом на місцевому рівні протягом 2015-2019 років понад 1000 осіб пройшли навчання та використовують гендерно орієнтований підхід в бюджетному процесі. Починаючи з 2018 року Проєкт розширив сферу своєї діяльності на такі адміністративно-територіальні рівні, як міста обласного значення, райони та об'єднані територіальні громади з метою повної інтеграції гендерно орієнтованого підходу в бюджетний процес на місцевому рівні задля забезпечення принципу єдності бюджетної системи. У 2019 році внаслідок проведених навчальних заходів, нарад та консультацій з питань практичного впровадження ГОБ на місцевому рівні пройшли навчання 568 осіб (93% жінок та 7% чоловіків), з них 410 фінансистів, з обласного рівня – 113 особи, з районів – 31 особа, з міст обласного значення – 19 осіб, з об'єднаних територіальних громад – 405 осіб.

У 2019 році розпочалася співпраця Проєкту ГОБ з Програмою «U-LEAD з Європою» щодо імплементації навчальної програми для представників ОТГ щодо ГОБ, його впровадження та застосування у бюджетному процесі, методики проведення гендерного аналізу бюджетних програм місцевих бюджетів з використанням Методичних рекомендацій. Загалом при співпраці Проєкту ГОБ з Програмою «U-LEAD з Європою» пройшли навчання 370 осіб (90,8% жінок та 9,2% чоловіків) з 309 об'єднаних територіальних громад.

Загалом за 2018–2019 роки навчанням з ГОБ охоплено 40% ОТГ (створених станом на 01.01.2020 р.) [1; 3].

Задля забезпечення довгострокової сталості впровадження гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі на місцевому рівні з 2017 року працює Школа тренерів з ГОБ для державних службовців, мета якої надання базових знань та формування навичок з планування та проведення тренінгів з гендерно орієнтованого бюджетування для учасників бюджетного процесу. Так, протягом 2017-2019 років відбувся випуск 4-х Шкіл тренерів з ГОБ (всього 45 осіб (89,0% жінок та 11,0% чоловіків) із Закарпатської, Тернопільської, Херсонської, Сумської, Дніпропетровської, Вінницької, Хмельницької, Запорізької, Чернівецької, Черкаської, Донецької, Івано-Франківської областей, м. Києва та Міністерства фінансів України) [4].

За 2015-2019 роки на замовлення та за фінансової підтримки Проєкту ГОБ, Головними управліннями статистики в областях та м. Києві підготовлено та опубліковано 40 статистичних збірників «Жінки і Чоловіки». Так, у 2015 р. – видано збірники у 5 регіонах; 2016 р. – 6; 2017 р. – 7; 2018 – 12, у 2019 – 10 [3].

У партнерстві з Асоціацією міст України (АМУ) в рамках проєкту «Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні», профінансованого USAID, розроблено курс дистанційного навчання посадових осіб органів місцевого самоврядування «Гендерне бюджетування для розвитку громад». В курсі висвітлено як теоретичні проблеми ГОБ, так і практичний досвід запровадження ГОБ на місцевому рівні в Україні. Станом на кінець 2019 р. курс прослухало 8011 слухачів онлайн-платформи [3].

Українським досвідом впровадження та застосування гендерного підходу у бюджетному процесі цікавляться у світі. Так в грудні 2019 року відбувся навчальний тур GIZ для представників (керівників місцевих фінансових органів, фахівців Міністерств фінансів, заступників мерів, фінансових радників) країн Вірменії, Грузії та Азербайджану.

Проєкт ГОБ співпрацює щодо застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі на місцевому рівні з асоціаціями, інституціями,

міжнародними організаціями та іншими проєктами міжнародної технічної допомоги: ООН Жінки, Національний Демократичний Інститут в Україні, Програмою «ULEAD з Європою», USAID, Асоціацією міст України, Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Асоціація сільських, селищних рад та об'єднаних громад України», міжнародною організацією IREX, проєктом ПУЛЬС («Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні») та ін. [1].

Висновки та перспективи подальших пошуків у напрямі дослідження. Отже, розвиток гендерно орієнтованого бюджетування в Україні розпочався з приватних територіальних ініціатив та за підтримки міжнародних фондів та організацій. Враховуючи обсяги діяльності виконавців застосування гендерно орієнтованого підходу до бюджетування слід відзначити стрімкий характер поширення ініціатив такого роду як в контексті розвитку ГОБ окремих територій, так і в цілому в країні. Всі приватні ініціативи, міжнародні проєкти та політичні рішення щодо запровадження компонентів ГОБ досягли головного в Україні – суспільство готове до впровадження глобальних політичних рішень щодо запровадження єдиного загальнодержавного стратегічного документа, який би визначав необхідність здійснення ГОБ та закріплював методологічне підґрунтя його реалізації.

Подяки. Стаття підготовлена в рамках проєкту ERASMUS-JMO-2021-HEI-TCH-RSCH «Субнаціональна гендерна рівність: баланс цінностей ЄС та українських реалій», №101047451. Цей проєкт фінансується за підтримки Європейської Комісії. Ця публікація відображає лише погляди авторів, і Комісія не несе відповідальності за будь-яке використання інформації, що міститься в ній.

Список використаної літератури:

1. Белец Ж. А. Гендерне бюджетування в Україні як складова механізму забезпечення рівності чоловіків і жінок. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2013. № 1.

2. Бюджетний кодекс України від 02 грудня 2010 року (зі змінами і допов.). *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13–14, 15–16, 17. Ст. 112.
3. Гендерне бюджетування в Україні. За заг. ред. Б. Малиняк: посібник. Київ, Фонд ім. Фрідріха Еберта: представництво в Україні. 2012. 34 с.
4. Гендерно орієнтоване бюджетування в Україні: теорія і практика: Метод. посіб. Київ, ФОП Клименко. 2016. 92 с.
5. Давліканова О. Ефективне управління та гендерне бюджетування: Український досвід. Гендерна політика міст: історія і сучасність: матеріали IV міжнар. наук.-практ. конф., Харків, 6-7 жовтня 2015 р. Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків, ХНУМГ ім. О.М. Бекетова. 2013. Вип 4. С. 48–50. Режим доступу: <http://eprints.kname.edu.ua/36377/>.
6. Коментар до Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». Е. Ламах та ін. ; ред. група: Л. С. Кобелянська та ін. Запоріжжя, Друкар. Світ. 2011. 167 с.
7. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок. Електронний ресурс. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
8. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141 (зі змінами і доповненнями).
9. Ніколюк А. В. Гендерне бюджетування як демократична складова розвитку суспільства. Гендерна політика очима української молоді: матеріали конференції, 30 листопада 2016 р., ХНУМГ ім. О. М. Бекетова. С. 310–316.
10. Офіційний сайт Проект «Гендерне бюджетування в Україні». Електронний ресурс. Режим доступу : <http://grbproject.org/content/o-proekte/>.
11. Пекінська декларація та платформа дій від 15 вересня 1995 року (прийнята на четвертий Всесвітній конференції зі становища жінок). Електронний ресурс. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_621.
12. Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Рівні права та рівні можливості в Україні: реалії та перспективи». *Відомості Верховної Ради України*. 2007. 45. Ст. 522.

13. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон України від 2005 року. *Відомості Верховної Ради*. 2005. 52.

14. Сучасна правова енциклопедія / О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко, В. С. Ковальський [та ін.]; за заг. ред. О. В. Зайчука; Ін-т законодавства Верховної Ради України. 3-ге вид., перероб. і допов. Київ, Юрінком Інтер. 2015. 408 с.