

# **Инструкция**

**по гендерному бюджетированию для государственных  
служащих**

*(подготовка социально значимого решения и оценка расходов бюджета  
на его реализацию)*

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЦЕНТР  
ГЕНДЕРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ (МЦГБиУ)  
ООН ЖЕНЩИНЫ

2013

***Авторы Руководства:***

доктор экономических наук *Ржаницына Людмила Сергеевна*

кандидат экономических наук *Кравченко Елена Васильевна*

***Научная редакция:***

Кандидат экономических наук *Мезенцева Елена Борисовна*

Настоящие Рекомендации предназначены для использования сотрудниками государственного и муниципального управления в качестве инструкции при разработке предложений по мерам социально-экономического характера с учетом гендерной составляющей бюджетной политики для страны и региона.

## Содержание

<b>1. Исходные положения</b>	4
1.1. Требования к госслужащему – разработчику социально значимого решения,	4
1.2. Требования к объекту – проекту решения	5
<b>2. Алгоритм действий</b>	6
2.1. Шаг первый. Гендерный анализ проблемы в формате проекта	6
2.2. Шаг второй. Определение правовой зоны проектного решения	9
2.3. Шаг третий. Организационная часть проекта	9
2.4. Шаг четвертый. Порядок реализации проекта	11
2.5. Шаг пятый. Источники финансирования	12
2.6. Шаг шестой. Оценка последствий проекта и его эффективности	15
2.7. Шаг седьмой. Методы обоснования гендерно чувствительного проекта	16
<b>3. От гендерной составляющей к гендерному бюджету</b>	20

## **1. ИСХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

Применение гендерного подхода государственными служащими при подготовке законопроектов и других руководящих материалов исходит из задачи продвижения гендерного равенства в качестве одного из важных международных и национальных обязательств государств – членов ООН.

Гендерное равенство напрямую связано с улучшением положения женщин и ликвидацией сложившихся социально-экономических диспропорций и дискриминационных практик по признаку пола. Решение этих задач может быть достигнуто через усиление доступности для женщин государственных ресурсов и расширение их участия в процессе принятия решений.

Одним из важнейших инструментов достижения гендерного равенства является инновационная технология гендерно ориентированного бюджетирования (ГОб), включающая в себя анализ экономической и социальной практики использования общественных ресурсов с учетом потребностей женщин и мужчин разных возрастных и социальных категорий, проводимой бюджетной политики и на этой основе – составление гендерного бюджета и анализ экономической и социальной эффективности использования общественных ресурсов на нужды женщин и мужчин.

### **1.1. ТРЕБОВАНИЯ К ГОССЛУЖАЩЕМУ–РАЗРАБОТЧИКУ СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМОГО РЕШЕНИЯ**

При подготовке документов, законопроектов, аналитических материалов к социально значимым проектам с использованием гендерно ориентированного подхода в бюджетной политике государственному служащему необходимо:

1. Изучить законодательство в области управления бюджетом, социальной защитой, трудовыми отношениями, семейной политикой.
2. Знать основы гендерной теории и практики, включая особенности социально-экономического положения женщин в современном мире и России, в том числе– диспропорции по полу, на основе материалов ООН и МОТ, международной и национальной статистики, научных исследований и специальной литературы.
3. Понимать управление как комплексную многоуровневую систему на разных уровнях, в разных сферах и областях социальной жизни.

4. Уметь пользоваться современными технологиями при разработке проектов и предложений к социальным решениям, механизмов их реализации с учетом интересов и потребностей целевых групп, оценки их возможных последствий.

5. Владеть навыками и опытом продвижения управленческих решений, пользоваться утвержденными регламентами действий в формате законодательства о бюджете.

6. Владеть основными методологическими подходами в области гендерно ориентированного бюджетирования по поло-возрастным группам населения, алгоритмами расчета бюджетных затрат по соответствующим статьям и программам государственного бюджета.

6. Сотрудничать с заинтересованными государственными и общественными организациями, с экспертным сообществом в целях обоснования и координации проекта решения.

7. Знать основные источники информации, необходимой для целей гендерно-ориентированного бюджетирования, понимать правила работы с официальной статистической информацией и экспертными данными; уметь выявлять противоречия и пробелы в существующей информации, формировать заказ статистическим органам на предоставление данных, при необходимости восполнять и синтезировать недостающие данные на основе социологических обследований и экспертного мнения.

#### **1.2.ТРЕБОВАНИЯ К ОБЪЕКТУ – ПРОЕКТНОМУ РЕШЕНИЮ:**

1. Наличие предложения, сформулированного по заданию руководства или по собственной инициативе в формате решения актуальной проблемы социальной политики.

2. Содержательный анализ сформулированного предложения с учетом дифференциации по признаку пола, рассмотрение социально-экономических последствий предлагаемых мер.

3. Гендерно ориентированный анализ бюджета, исходя из задач ГОБ, выделение целевых групп и объектов проекта, определение возможностей и ограничений (правовых, организационных, финансовых, кадровых).

## 2. АЛГОРИТМ ДЕЙСТВИЙ

### 2.1. ШАГ ПЕРВЫЙ:

#### ГЕНДЕРНЫЙ АНАЛИЗ ПРОБЛЕМЫ В ФОРМАТЕ ПРОЕКТА

Применительно к социальной сфере гендерный анализ представляет собой аналитический инструмент, который позволяет определить узкие места и проблемы положения женщин и мужчин, которые могут быть разрешены методами государственного управления. Он позволяет рекомендовать методы решения выявленных проблем, выявляет положительный опыт в данной предметной области.

Гендерный анализ проектного предложения имеет целью выявить его гендерную чувствительность.

Под гендерной чувствительностью понимают учет гендерного измерения любых политических, социальных и экономических явлений. С точки зрения гендерной чувствительности выделяют гендерно нейтральную политику, в рамках которой решения принимаются без учета особенностей положения женщин и мужчин, и гендерно чувствительную политику, которая принимает во внимание тот факт, что женщины, также, как и мужчины, принимают активное участие в процессах развития, однако не могут в полной мере воспользоваться их результатами из-за сохраняющегося социального и экономического неравенства.

С точки зрения гендерной чувствительности можно выделить три типа социальной политики:

1. Гендерно нейтральная политика – действуя в условиях гендерных стереотипов относительно мужчин и женщин, этот тип политики исходит из нейтрального по полу объекта и регулирует распределение государственных ресурсов без учета фактора пола.

1. Гендерно специфическая политика выделяет практические потребности женщин и мужчин, отражая их в системе законодательства, но без существенного сокращения сложившихся гендерных диспропорций.

2. Гендерно трансформационная политика признает специфические потребности женщин и направлена на изменение гендерных отношений в сторону обеспечения реального равенства полов.

С этих позиций можно утверждать, что с ростом в современном мире значимости гендерного фактора, все более актуальным становится переход в государственном

управлении, в том числе в бюджетном процессе, от гендерно нейтральной политики к гендерно чувствительной, от специфической – к трансформационной.

Гендерно чувствительная политика при подготовке проекта опирается на знание основных направлений обеспечения гендерного равенства, уменьшения социально–экономической дискриминации женщин, улучшения их положения, отвечая, в том числе, на следующие вопросы:

- *Как анализируемая проблема сказывается на положении мужчин и женщин?*
- *Чем вызваны выявленные гендерные различия?*
- *Какие управленческие решения могут быть предложены с целью их сокращения?*

Для того, чтобы дать ответы на сформулированные вопросы, необходимо применить к процессу разработки проектного предложения общепринятую аналитическую схему диагностики гендерных проблем, в которой отражены следующие аспекты:

- *Профессиональная роль женщин, отставание женщин от мужчин в сфере труда (дискриминация по полу при приеме и увольнении, неравномерность распределения по сферам и отраслям занятости, различия в квалификации, ограничение в продвижении по службе, дифференциация в оплате труда).*
- *Совмещение профессиональной и семейной функций женщин (регулирование труда женщин в связи с материнством – беременность, рождение ребенка, уход за ним, отпуска, режимы труда и отдыха).*
- *Государственная поддержка семей с детьми, (пособия, охрана репродуктивного здоровья, проблема аборт, дошкольные учреждения, социальное обслуживание).*
- *Феминизация бедности по причинам:*
  - *экономическим (низкие доходы и заработная плата работающих женщин, безработица, препятствия женской занятости и предпринимательству);*
  - *демографическим (матери–одиночки, семьи с детьми–инвалидами, многодетные семьи, разведенные женщины с детьми, пожилые женщины).*
- *Традиционные социальные стереотипы в отношении женщин (работница второго сорта из–за семейных обязанностей, худший руководитель, более*

*низкий уровень экономической активности, неравное распределение домашних обязанностей, государственный патернализм в отношении женщин);*

- Гендерная асимметрия в сфере принятия решений (*в сфере государственного управления, в бюджетном секторе, в бизнесе*).

Исходя из вышеперечисленных факторов, определяем в проектном предложении гендерную составляющую в качестве целевой позиции, которая должна стать основным ориентиром при его разработке.

Информационная база проекта – информация по теме проектного предложения, включающая статистические данные, результаты социологических опросов, материалы научных исследований, данные СМИ, экспертные оценки. От исполнителя требуется знание основных разделов и показателей государственной статистики (переписей, обследований, текущей отчетности), знакомство с основными источниками социологической информации, знание круга ведущих специалистов управления, науки и представителей экспертного сообщества в данной проблемной области.

Один из примеров гендерно ориентированной аналитики из российской практики последних лет – создание Алиментного фонда. Общественные организации (в том числе организации многодетных матерей), научные учреждения, СМИ в течение ряда лет актуализировали вопрос об алиментах и материальном положении разведенных женщин и детей.

На основании проведенного анализа были выявлены существенные различия между расчетной величиной назначенных алиментов и их реальным получением. Исследование Института экономики РАН позволило определить по данным Переписи населения число детей, претендующих на алименты, выявить низкий размер алиментов по сравнению с доходами, долю женщин, оформляющих и не оформляющих алименты при разводе и пр. Эта информация имеет важное значение для расчетов величины бюджетных вложений в формирование Алиментного Фонда. Кроме того, важные ретроспективные данные были получены при изучении опыта СССР и зарубежного опыта в этой области. На основании указанных данных сотрудники госслужбы совместно с представителями научных и общественных организаций смогли сформулировать и обосновать свою позицию в отношении формирования Фонда для руководства своих ведомств. Итогом этих усилий стало включение создания Алиментного фонда в Национальную стратегию действий в интересах детей на период 2012-2017 гг.

Приведенный выше пример обоснования предложения об Алиментном Фонде характеризует первый шаг работы госслужащего над решением, связанным с вопросами гендерного бюджетирования.



## **2.2. ШАГ ВТОРОЙ:**

### **ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРАВОВОЙ ЗОНЫ ПРОЕКТА (ПРОЕКТНОГО ПРЕДЛОЖЕНИЯ)**

Эта зона зависит от распределения полномочий государственных органов управления.

Согласно Конституции, в России действуют три уровня управления: федеральный, региональный, местный. Самостоятельность власти на этих уровнях предполагает как право, так и обязанность соответствующих органов власти принимать решения по вопросам своей компетенции.

Властные полномочия и компетенции распределяются в соответствии с *предметами ведения*, иначе говоря – в соответствии с кругом конституционно зафиксированных вопросов, по которым соответствующие государственные органы федерации и ее субъектов вправе принимать решения. В федеративных государствах конституции обычно устанавливают *три вида предметов ведения*: исключительное ведение федерации; совместное ведение федерации и ее субъектов; ведение субъектов федерации. Именно таким образом определяются предметы ведения в Российской Федерации.

По Конституции РФ основные направления социальной политики находятся *в совместном ведении РФ и субъектов РФ*. В число этих направлений включаются: общие вопросы воспитания, образования, культуры, физкультуры и спорта, здравоохранения, защиты семьи, материнства, отцовства и детства, социальной защиты, социального обеспечения. Существуют общие правила разграничения предметов ведения между разными уровнями, они конкретизируются специальными (отраслевыми) федеральными законами

Наш пример по созданию Алиментного фонда в обязательном порядке требует принятия федерального законодательства. В соответствии с ним, должны быть приняты законы субъектов, конкретизирующие особенности механизмов его реализации.

## **2.3. ШАГ ТРЕТИЙ:**

### **ОРГАНИЗАЦИОННАЯ ЧАСТЬ ПРОЕКТА**

В организационной части проекта главное звено – это определение ответственного исполнителя – т.е. органа управления, и соисполнителей.

В качестве ответственного исполнителя на федеральном уровне предлагается орган социального блока, законодательный или исполнительный, либо совместно тот и другой. В РФ в настоящее время организационный блок выстроен согласно функциям государства (трудовые отношения, соцзащита, здравоохранение, образование, культура, спорт, миграция и т.п.).

*На федеральном уровне в число органов социального блока входят:*

- Комитет Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей;
- Комитет Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов;
- Комитет Совета Федерации по социальной политике;
- Комитет Совета Федерации по науке, образованию, культуре и информационной политике;
- Помощники Президента по социальным вопросам;
- Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (федеральное агентство);
- Вице-премьер по социальной политике;
- Департамент социального развития Правительства РФ;
- Министерство труда и социальной защиты РФ;
- Министерство здравоохранения РФ;
- Министерство образования и науки РФ;
- Министерство культуры РФ(включая Федеральное агентство по туризму);
- Федеральная миграционная служба;
- Федеральная служба судебных приставов;
- Министерство спорта РФ;
- Уполномоченный по правам человека в РФ;
- Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка.

*На региональном уровне:*

- Комиссии и комитеты по социальным вопросам в законодательных собраниях;
- Вице-губернатор по социальной политике;
- Региональные ведомства социального блока;
- Уполномоченный по правам человека на уровне субъекта РФ;
- Уполномоченный по правам ребенка на уровне субъекта РФ.

*На местном уровне:*

- Муниципальные собрания;
- Отделы по социальным вопросам в составе местной администрации.

Применительно к рассматриваемой нами проблеме гендерного проектирования в идеальном варианте *организационным звеном системы* должен быть специальный Национальный механизм обеспечения равенства мужчин и женщин. Важным шагом в его создании могло бы стать принятие федерального закона «О государственных гарантиях равных прав и свобод мужчин и женщин и равных возможностей для их реализации» (№ 284965–3), который был внесен в Государственную Думу в 2003 году, в том же году принят в первом чтении, затем отложен и повторно внесен на обсуждение в 2012 г. К сожалению, дальнейшая работа над законопроектом в настоящее время приостановлена.

## **2.4. ШАГ ЧЕТВЕРТЫЙ:**

### **ПОРЯДОК РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА**

Порядок реализации проекта предусматривает:

- определение формы реализации (самостоятельная мера, государственная программа, федеральная целевая программа, региональная программа, подпрограмма);
- определение временного периода и этапов (план или дорожная карта реализации).

В связи с этим необходимо включить разрабатываемое проектное предложение в систему законов, сопровождающих принятие бюджета, или в план работы правительства.

В РФ среди законов, сопровождающих проект федерального бюджета, предусмотрены следующие проекты социально ориентированных законов:

- о минимальном размере оплаты труда;
- о трудовых пенсиях в РФ;
- о социальном обеспечении (пенсии военным, госслужащим, социальные пенсии);
- о пособиях гражданам, имеющим детей;
- о материнском (семейном) капитале;
- о пособиях для детей–сирот;
- об образовании;

- об основах здравоохранения;
- о бюджетах фондов социального страхования и т.п.

Проектное предложение должно быть оформлено в соответствии с действующими требованиями для законопроектов (или иных правовых актов) по действующему регламенту, включая, в том числе, текст законопроекта, пояснительную записку и финансово-экономическое обоснование.

В случае наличия закона в зоне действия, близкой по содержанию к проектному предложению, подготавливается законопроект о внесении изменений в уже имеющийся правовой акт. Когда же проект состоит из комплекса предложений, возможны следующие варианты действий:

- разработка самостоятельного законопроекта по совокупности предлагаемых решений;
- разработка новой государственной или федеральной целевой программы (ведомственная, региональная);
- включение разрабатываемой проблемы в уже действующую аналогичную по теме и задачам программу, но с внесением новых предложений по ее решению.

## **2.5. ШАГ ПЯТЫЙ:**

### **Источники финансирования**

Регулирование социальной сферы в федеральном государстве происходит в формате бюджетного федерализма и налоговой политики.

Социальные меры, находящиеся в совместном ведении, могут финансироваться за счет ресурсов бюджетов субъектов и межбюджетных трансфертов федерального бюджета, а социальные меры самих субъектов – за счет собственных источников. При этом субъекты финансируют также деятельность местных органов – по функциям, переданным в самоуправление. Кроме того, за регионами закреплена практически основная часть социальных функций и гарантий государства гражданам. Таким образом, в ведении Федерации остаются обязательства финансирования либо регулирования по следующим вопросам:

- минимальная оплата труда;

- повышение заработной платы федеральным служащим – гражданским служащим, так называемым бюджетникам (работникам образования, здравоохранения и т.п.), и военным;
- пенсии, пособия на детей, единовременные, периодические( кроме ежемесячных), страховые и замещающие их;
- фонды социального страхования (ПФР, ФСС, ФОМС);
- тарифы страховых взносов, налоги (кроме региональных и местных);
- социальные права госслужащих и военных;
- обязательства по долгам перед особыми группами населения (чернобыльцы, дети-сироты, дети-инвалиды, пенсионеры, получающие социальную пенсию и т.п.);
- гарантии бесплатной медицинской помощи.

Подобное разделение означает, что финансирование в пределах федеральной нормы должно осуществляться за счет средств федерального бюджета, а по предметам совместного ведения и в дополнение к ней – за счет средств региональных бюджетов. Иными словами, если закон «Об основах социального обслуживания в РФ» определяет необходимость применения нормы прожиточного минимума для бесплатного предоставления услуги, то за это должен отвечать федеральный бюджет. То же относится и к стоящему на повестке дня закону о поддержке многодетных – для него следует предусмотреть нормативные основания для финансирования за счет Федерации. К сожалению, это правило не всегда соблюдается, и бюджетная политика пошла по пути передачи многих социальных мандатов вниз, в регионы, что привело к их колоссальной задолженности и постановке вопроса о бюджетно-налоговой реформе в целях максимального самообеспечения территорий, чтобы способствовать лучшему учету интересов населения, в том числе женщин.

Передача социальных мандатов вниз сопровождается их экономическим обеспечением через налоговые права и межбюджетные трансферты. Налоговые права устанавливаются Налоговым кодексом, изменения в нем производятся только путем принятия соответствующего законодательства. В частности, в РФ намечается с 2014 г. ввести для населения налог на недвижимость физических лиц (жилье, земля и т.п.), который, вероятно, будет в большей своей части муниципальным.

Трансферты из бюджета верхнего уровня в бюджеты нижнего уровня определяются ежегодно федеральным бюджетом для субъектов и фондов обязательного социального страхования, а из бюджета регионального уровня – в бюджеты местного

самоуправления. В итоге возникает обобщающий результат бюджетного процесса: консолидированный бюджет РФ, включающий федеральный бюджет, фонды соцстраха (ПФР, ФСС, ФОМС), консолидированные бюджеты регионов (бюджет субъекта и территориальные фонды ОМС).

Если проектное предложение касается государственного сектора, то разрабатываемые проектные мероприятия с учетом гендерной составляющей должны быть встроены в указанные финансовые структуры. Эти мероприятия следует располагать только в бюджетной зоне, реализующей функции государства. В этой зоне формируется и гендерный бюджет как программно-целевой вариант государственного бюджета

Приведем несколько иллюстраций мер, проектирование которых входит в систему гендерного бюджета.

*1. Повышение минимальной заработной платы* может осуществляться за счет бюджета только в бюджетных учреждениях, повышение заработной платы во внебюджетном секторе (в фирмах, на предприятиях, некоммерческих организациях) – за счет предпринимателя или работодателя.

*2. Расходы на государственную поддержку семьи и детей.* В современном бюджете эти расходы отдельно не выделяются, но это – важная задача, позволяющая дать оценку положения женщин в стране. Общую сумму расходов на цели поддержки семьи и детей можно определить только расчетным путем, используя различные авторские методики (Стандарт экономической устойчивости ИЭ РАН, воспроизводственный бюджет ВЦУЖ, справедливая оплата труда ФНПР). Эксперты неоднократно ставили вопрос о том, чтобы в материалах к федеральному бюджету расходы на государственную поддержку семьи и детей представлялись в развернутом и систематизированном виде. В перечне поручений Президента РФ от 18.02.2013 г. Правительству РФ дано указание принять меры, позволяющие, начиная с 2013 года, при составлении федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период предусматривать отдельное приложение к проекту Закона о федеральном бюджете, содержащее информацию об объемах бюджетных ассигнований из федерального бюджета, направляемых на государственную поддержку родительства и детства («Детский бюджет»).

Действия, направленные на обеспечение гендерного равенства, и опирающиеся на прямые финансовые ассигнования, отличаются от мероприятий той же направленности вне государственных функций – т.е. в частном, коммерческом секторе. Последние требуют иных методов воздействия, как правило, косвенных, индикативных методов регулирования. В частности, в актуальном для России вопросе развития малого

предпринимательства женщин и мужчин, государство обычно воздействует на ситуацию через снижение страховых взносов, предоставление налоговых льгот на прибыль и дешевых кредитов, субсидирование обучения и т.п.

Если государственный служащий, разрабатывающий проектное предложение, предполагает действовать путем косвенного регулирования внебюджетного, коммерческого сектора, то следует отслеживать реальные конечные последствия принимаемых решений. Так, например, федеральные меры по снижению страховых тарифов для малого бизнеса могут девальвироваться местной властью за счет повышения стоимости аренды.

Таким образом, при разработке проектов, затрагивающих социальные проблемы, существующие как в государственном, так и в частном секторе экономики, гендерное бюджетирование распространяется, во-первых, на прямые расходы государства по улучшению положения женщин в государственных организациях, и во-вторых, на бюджетные ассигнования, выделяемые на цели косвенного регулирования положения женщин в коммерческом секторе.

## **2.6. ШАГ ШЕСТОЙ:**

### **ОЦЕНКА ПОСЛЕДСТВИЙ ПРОЕКТА И ЕГО ЭФФЕКТИВНОСТИ**

Анализ последствий проекта и оценка его эффективности представляют собой наиболее сложную, но необходимую часть проекта. Ожидаемые результаты и последствия должны быть сформулированы в качественном и количественном измерениях согласно определенной системе показателей.

К примеру, развитие детских образовательных учреждений (ДОУ) позволит:

- увеличить охват детей дошкольным воспитанием (показатель охвата детей ДОУ в возрасте до 7 лет), в том числе услугами яслей (показатель охвата детей ДОУ в возрасте до 3 лет);
- повысить занятость женщин (показатель сокращения численности безработных и экономически неактивного женского населения);
- получить дополнительные доходы семьям с детьми (показатель роста суммарной заработной платы занятых членов семьи за счет вовлечения в занятость новых работников);
- сократить уровень бедности (показатели числа и доли бедного населения до и после проекта).

При оценке экономической эффективности социального мероприятия необходимо каждый раз адаптировать к решаемой задаче общую логику экономической оценки и прорабатывать систему показателей. В приведенном выше примере с ДООУ оценка экономической активности построена на том, как быстро будут освоены инвестиции, соответствует ли стоимость строительства проекту, получен ли на основе роста женской занятости вклад в экономику, улучшилась ли ситуация с рождаемостью, социальным сиротством и т.п.

Приведем пример из другой области, и рассмотрим вопрос о здоровье женщин. Определение экономической эффективности охвата беременных женщин дородовым сканированием может быть оценено через разницу бюджетных затрат на организацию системы перинатальной диагностики и проведение обязательного сканирования для всех женщин на определенном сроке беременности, с одной стороны, и затрат на лечение и содержание ребенка-инвалида, который может родиться при отсутствии данной процедуры, с другой.

Из приведенных примеров видно, что применение традиционной формулы оценки экономической эффективности производства по принципу «результат минус затраты», в социальной сфере требует нестандартного, творческого подхода. Однако любой проект становится более обоснованным и, следовательно, более реальным для принятия в случае, если в нем предусмотрено, как будет оцениваться его эффективность<sup>1</sup>.

## **2.7. ШАГ СЕДЬМОЙ:**

### **МЕТОДЫ ОБОСНОВАНИЯ ГЕНДЕРНО ЧУВСТВИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТА**

Перечень упоминаемых в проектах методов улучшения социально-экономического положения женщин за счет бюджетных ресурсов государства включает четыре кластера:

1. Уровень и рост доходов в связи с экономической активностью (программы занятости, минимальная заработная плата, заработная плата бюджетников, поддержка государством предпринимательских доходов малого бизнеса, меры по снижению безработицы, обучение и переобучение, пособия безработным).

---

<sup>1</sup>Подробно об оценке последствий проекта и его эффективности см. в книге: *Руководство по гендерно ориентированному бюджетированию*. Ред. И.Е.Калабихина. М., МЦГБиУ, ООН Женщины, 2013. Глава 5, параграф 1; вставки 4.1, 5.1.



2. Набор, уровень и рост социальных выплат и компенсаций (пенсии – трудовые и по социальному обеспечению, другие выплаты пенсионерам, пособия на детей, материнский капитал, адресная социальная помощь малообеспеченным).

3. Объем и динамика бесплатных и льготных услуг (образование, включая дошкольное, медицина, социальное обслуживание, программы по жилью, льготы и скидки на жилье, транспорт, связь, отдых, потребление культуры).

4. Рост ВВП, дефицит (профицит) бюджета, индекс потребительских цен, политика ценообразования на предметы первой необходимости (хлеб, лекарства), налоги на доходы и имущество, налоговые скидки, проценты на ипотечный кредит.

С учетом предлагаемых в проекте мер выбираем необходимое направление из набора перечисленных кластеров.

К примеру, *повышение заработной платы медиков, учителей, преподавателей вузов до уровня не ниже средней по региону* – это увеличение доходов женщин, составляющих большинство работников в определенных профессиональных группах (кластер 1). Исходные показатели в статистической базе – заработная плата бюджетников, составляющая 70% от средней региональной. Величина прибавки на каждого бюджетника может быть вычислена как разница между средней региональной заработной платой и заработной платой бюджетника. Общая величина бюджетных ресурсов, необходимых для реализации данной меры, будет равна сумме прибавок, которые должны быть получены бюджетниками. Источник средств – региональный бюджет. При недостаточности его ресурсов, а также для покрытия расходов учреждений федеральной собственности, если таковые имеются, должны быть выделены дотации из федерального бюджета.

Таким образом, алгоритм расчета расходов на реализацию целевой меры выглядит следующим образом:

(а) определяем численность бюджетников, в адрес которых планируется мероприятие по региону;

(б) определяем среднюю величину их заработной платы;

(в) вычитаем ее из средней заработной платы по региону – получаем величину прибавки к зарплате, которую необходимо выплатить каждому бюджетнику для «подтягивания» его зарплаты до регионального уровня;

(г) прибавку в оплате труда по каждому бюджетнику умножаем на численность всех бюджетников, которых должна затронуть предлагаемая мера (с учетом мер по оптимизации – увеличение нагрузки, сокращение излишних должностей и пр.);

(д) в итоге получаем объем бюджетных ресурсов, которые должны быть выделены на реализацию предлагаемой целевой меры:

$$ЗР - ЗБ = ЗП \times Ч \times М = С$$

где ЗР – средняя зарплата по региону (руб. в месяц); ЗБ – средняя зарплата медиков, учителей и преподавателей (руб. в месяц); ЗП – прибавка в зарплате в расчете на одного получателя; Ч – численность бюджетников – получателей прибавки к зарплате; М – количество месяцев в году (в течение года – 12, полугодия – 6 и т.п.); С – общая величина бюджетных затрат по статьям социальных расходов на здравоохранение, образование.

Для гендерного бюджета берем из обследования Росстата по профессиям и занятиям среднюю заработную плату женщин-учителей и врачей, затем увеличиваем ее на процент роста средней зарплаты (согласно данным из отчета по бюджетникам), и умножаем на численность женщин и мужчин – учителей и медиков, которая также есть в отчетности. Получаем фонд зарплаты для данных профессиональных групп в условиях мер по выравниванию оплаты труда бюджетников до региональной средней.

При разработке комплексного проекта используется несколько перечисленных направлений (кластеров). Пример: *поддержка женщин с маленькими детьми*. В числе предлагаемых мер:

- введение пособия по уходу за ребенком в возрасте от 1,5 до 3 лет;
- повышение квалификации мам, находящихся в отпуске по уходу за ребенком;
- удовлетворение потребности в дошкольных учреждениях в целях повышения занятости женщин.

Формула расчета мер по комплексному проекту производится в несколько этапов:

1. Определяем численность женщин в отпуске по уходу за ребенком до 1,5 лет (ежеквартальная статистика по занятости), оцениваем число тех, кто не выйдет на работу и останется в отпуске до 3-х лет после окончания отпуска до 1,5 лет (на основании данных социологических обследований), далее берем предполагаемый размер пособия (возможное ограничение его – фиксированный размер выплаты до 1,5 лет) и число месяцев его выплаты, перемножаем, получаем величину бюджетных затрат по статье «социальная политика»:

$$\text{ЧЖ} \times \text{П} \times \text{М} = \text{С}_1,$$

где ЧЖ – численность женщин в отпуске до 3–х лет; П – размер пособия(руб. в месяц); М –число месяцев выплаты пособия;С<sub>1</sub> – средства из бюджета по статье «социальная политика».

2. Определяем расходы на повышение квалификации женщин в отпуске по уходу до 3–х лет (по данным о числе обратившихся в службу занятости) – для этого оцениваем расходы на услугу обучения в расчете на одну обучающуюся (исходя из данных службы занятости по обучению безработных), берем число месяцев обучения, перемножаем эти величины, получаем средства из регионального бюджета по статье «социальная политика».

$$\text{ЧЖ} \times \text{Р} \times \text{М} = \text{С}_2,$$

где ЧЖ – численность обучающихся женщин в отпуске до 3–х лет; Р – расход на одну обучающуюся (руб. в месяц);М –число месяцев обучения; С<sub>2</sub> – средства из регионального бюджета по статье «Социальная политика».

3. Определяем расходы на обеспечение удовлетворения потребности в местах в дошкольных учреждениях, исходя из величины очереди детей в детский сад, стоимости строительства или реконструкции одного места в ДООУ, ввода их в течение бюджетного года, коэффициента нагрузки числа воспитанников на одно новое место с учетом графика работы и посещаемости:

$$\text{ЧД} \times \text{СМ} \times \text{В} \times \text{К} = \text{С}_3,$$

Где ЧД – число детей, нуждающихся в детском учреждении; СМ – стоимость строительства (реконструкции) одного места в ДООУ; В – ввод мест в бюджетном году; К – коэффициент нагрузки числа дошкольников на одно место; С<sub>3</sub>– средства инвестиционной программы бюджетов, федерального и регионального.

4. Подсчитываем общую стоимость проекта:

$$\text{СП} = \text{С}_1 + \text{С}_2 + \text{С}_3$$

где СП – общие затраты на проект с комплексом предложений.

5. Определяем долю стоимости проекта в общих расходах консолидированного бюджета на социальные цели, которые включаются в гендерный бюджет в целях реализации политики равенства полов:

$$ДП = \frac{СП}{СР},$$

где ДП – доля стоимости проекта в общих расходах бюджета на социальные цели; СП – общие затраты на проект; СР – социальные расходы бюджета текущего года (образование, здравоохранение, спорт, культура, социальная политика, ЖКХ или без ЖКХ в зависимости от определения социальной сферы, финансируемой из бюджета).

Другие примеры расчета расходов на гендерно чувствительные социальные проекты см. в пособии *Сборник заданий по гендерному бюджетированию*. Ред. И.Е.Калабихина. М., МЦГБиУ, ООН Женщины, 2013.

### 3. ОТ ГЕНДЕРНОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ К ГЕНДЕРНОМУ БЮДЖЕТУ

Приведенные расчеты по разрабатываемым госслужащими проектам с гендерной составляющей могут быть использованы в качестве ориентира при определении расходов бюджета на реализацию решений, предусмотренных проектным предложением. Эти расходы включаются в формат гендерного бюджетирования, исходя из разделения расходов бюджета по признаку пола на прямые, косвенные и влияющие.

**Прямые.** Статьи расходов, прямо имеющие в виду пол адресата – мужчина или женщина, их положение (например, расходы на оплату отпуска по уходу от 1,5 до 3-х лет). Подобных прямых расходов в гендерном бюджете немного.

**Косвенные.** В отличие от первых, эта категория расходов гораздо чаще встречается в гендерном бюджете. К этой категории относятся расходы на заработную плату работников-женщин в образовании, медицине, а также инвестиции в детские дошкольные учреждения в интересах женщин, расходы по расширению их занятости, а следовательно, и материального благосостояния. Косвенные статьи расходов из бюджета имеют в виду оба пола, но фактически более значимы для женщин, так как доля женщин среди бедных и пенсионеров значительно выше доли мужчин.

**Влияющие.** Эти категории расходов государственного бюджета формально не адресуются напрямую населению, но они серьезным образом влияют на его социальное положение, уровень жизни, состояние социальной сферы. В их числе – определение доли стоимости проекта в социальных расходах бюджета и в составе ВВП, от чего в конечном счете и зависит благосостояние населения.

Последняя позиция важна для аргументации реальности предлагаемого проектного решения, исходя из состояния ВВП и бюджета. Для этого в российской практике можно воспользоваться рядом методов.

**Первое.** В случае снижения доли расходов на социальные цели (если в новом бюджете они снижаются по сравнению с предыдущим, несмотря на декларируемую стабильность социальных обязательств), требуется доказать, что необходимые ресурсы имеются, если в проекте бюджета сохранить долю расходов на социальные цели на уровне предшествующего года.

**Второе.** Оценить величину бюджетного профицита или дефицита. При профиците возможно не критическое его уменьшение в связи с реализацией проекта по предлагаемым новым мерам, актуальность которых следует аргументировать, исходя из анализа проблемных зон, принятых решений по уровням власти, заявлениям руководства и общественности (послания Президента, документы социально-экономического развития Правительства на перспективу, невыполненные официальные обещания, решения влиятельных общественных организаций, в том числе по правам женщин, научные исследования о последствиях той или иной ситуации). При дефиците используется аналогичная логика, но в отношении его уменьшения.

В российской практике последние три года при составлении и принятии бюджета Минфин завышает объем бюджетного дефицита, который по факту имеет значительно более низкие значения из-за экономии на социальных статьях и наличия дополнительных доходов, которые обычно дораспределяются в течение года. Так, ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов» в редакции от 13.12.2010 предусматривал дефицит 1814 млрд руб., в редакции от 01.06.2011 – 719 млрд руб., в редакции от 11.06.2011 – 0 руб. В 2012 г. законодательно предусматривался дефицит в 877 млрд руб., ожидается 68,1 млрд руб.

Общим правилом стала задержка в бюджетном финансировании по срокам выделения средств. Так, в первом квартале 2013 г. должно было быть профинансировано более 180 млрд руб., однако фактически выполнено в 10 раз меньше. Такая ведомственная позиция препятствует принятию объективных решений, особенно в социальной сфере с ее остаточным принципом финансирования.

В подобных условиях может оказаться целесообразным поставить свой проект «в очередь» за финансированием, в ожидании того момента, когда экономия на бюджетных расходах даст дополнительные ресурсы. Так случилось при экономии федерального бюджета в первом квартале 2013 г., за счет чего появилась возможность выделить дополнительные средства на строительство детских садов и другие социальные меры.

Наконец, стоит поискать альтернативные варианты реализации проектных предложений. В их числе: проведение пилотного апробирования, разделение на этапы введения, выявление экономии в смежных областях (напр., расход на выплату пенсий работающим пенсионерам снижает затраты на доплату до прожиточного минимума и т.п.). Целесообразно добиться хотя бы принципиального одобрения предложений, чтобы предусмотреть нужные средства в программах и планах на будущее. Важную роль в этом играют публичные обсуждения проблем – парламентские слушания, круглые столы, экспертные советы и др.

Такова общая схема действий работы специалистов управленческих органов в сотрудничестве с научными и общественными организациями при разработке проектных предложений, социальных программ, законопроектов, учитывающих гендерную составляющую, и опирающихся на технологию гендерного бюджетирования. Следует отметить, что благодаря предлагаемым мерам расширяются возможности по реализации положений Пекинской платформы действий ООН, направленных на обеспечение женщинам большей доступности государственных ресурсов в целях продвижения в направлении равенства женщин и мужчин в обществе.