

Рекомендации к Инструкции для государственных служащих по применению гендерного подхода при подготовке социально значимого решения и оценки расходов бюджета на его реализацию (система гендерного бюджетирования)

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

А. Исходное положение. Применение гендерного подхода госслужащим при подготовке законопроектов и других руководящих материалов исходит из задачи продвижения гендерного равенства как международных и национальных обязательств государства- члена ООН. Гендерное равенство напрямую связано с целями улучшения положения женщин, ликвидации сложившихся социально-экономических диспропорций и дискриминационных практик по полу. Эта цель связана с усилением доступности для женщин государственных ресурсов, что может реализоваться с помощью общепризнанной технологии составления гендерного бюджета.

Б. Требования к госслужащему – субъекту, подготавливающему документ, законопроект, аналитический материал.

1. Владеть содержанием основ системы управления в области бюджета, социальной защиты, трудовых отношений, семейной политики.

2. Иметь гендерные знания, включая особенности социально-экономического положения женщин в современном мире и России, в том числе диспропорции по полам, на основе материалов ООН и МОТ, международной и национальной статистики, научных исследований и литературы.

3. Представлять управление как комплексную систему на разных уровнях, в разных сферах и областях социальной направленности.

4. Стремиться получить оптимальный результат, применять научный подход, высокие технологии, оценки, расчеты, прогнозы.

В. Требования к объекту – проектное предложение в формате государственной социальной политики, содержательный анализ, формулировка цели, адресная группа, действующие ограничения (правовые, организационные, финансовые, кадровые).

Г. Порядок действий.

Шаг первый. Гендерный анализ. По определению, гендерный анализ в системе госслужбы - инструмент, который позволяет определить узкие места и проблемы положения женщин и мужчин в области государственного управления, рекомендует методы решения этих проблем, положительный опыт и достижения в данной области. Он предшествует рассмотрению проектного предложения на предмет гендерной чувствительности.

Гендерная чувствительность документа определяется не только содержащейся в нем информацией, но и отношением автора. С этих позиций важно анализировать как прямые адресные материалы, так и сопряженные документы, так или иначе затрагивающие тему. Анализ должен ответить на ряд вопросов, подобные следующим:

Каким образом данное явление, предмет или вопрос по-разному сказывается на мужчинах и женщинах? Почему он сказывается на них по-разному? Что предпринимается в связи с этим?

В этих целях следует наложить на разработку проектного предложения схему общепризнанных гендерных проблем:

- Совмещения профессиональной и семейной роли женщин, отставание женщин от мужчин в сфере труда (*дискриминации по полу при приеме и увольнении, неравномерность распределения по сферам и отраслям занятости, различия по квалификации, ограничение в продвижении по службе, дифференциация в оплате труда*).
- Материнство, охрана материнства и детства, государственная поддержка семей с детьми (пособия, репродуктивное здоровье (*проблема аборт*), *маленький ребенок, дошкольные учреждения, социальное обслуживание*).
- Феминная бедность:
 - экономическая (*низкие доходы и заработная плата работающих женщин, безработица, препятствия женской занятости и предпринимательству*);
 - демографическая (*матери-одиночки, разведенные, с детьми-инвалидами, повышенная иждивенческая нагрузка – многодетность, возраст, инвалидность*);
- Традиционные негативы общественного положения (*работница второго сорта из-за семейных обязанностей худший руководитель, большинство неработающего населения, худший руководитель, сексуальная эксплуатация, неравные роли в семье, домашний труд, государственный патернализм*

- Асимметрия роли в государственном управлении (*отставание в замещении должностей, принимающих решения*).

При выявлении в проектном предложении гендерной составляющей выделяем ее как целевую позицию, способствующую получению оптимальности.

База анализа – собранная информация по теме: статистика, социологические опросы, научные исследования, данные СМИ. От исполнителя требуются знания основных разделов и показателей государственной статистики (переписей, обследований, щей отчетности), знакомство с социологическими источниками, представления о круге специалистов управления, науки и экспертного сообщества по данной проблематике.

Один из примеров гендерно ориентированной аналитики из российской практики последних лет – создание Алиментного фонда. Общественность, в том числе, организации многодетных матерей, научные учреждения, СМИ в течение ряда лет актуализировали вопрос об алиментах и материальном положении разведенных женщин и детей. В принятой в 2012 г. Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы предусмотрено создание Алиментного фонда в целях улучшения обеспечения детей алиментами. В связи с этим перед Координационным Советом при Президенте РФ по ее реализации и работниками заинтересованных органов (Госдума, Совет Федерации, Минтруд России, Федеральная служба судебных приставов и пр.) встала задача обосновать указанный фонд, определить его статус, функции, механизм действия, установить минимальный размер выплат на содержание ребенка, рассчитать объем средств бюджета на пособия в период розыска алиментодолжника, оценить возможность их возмещения и пр.

Исходным для определения указанных положений проекта является информация Росстата о числе разведенных женщин (официальный брак и сожительство) и численности детей у них, имеющих право на алименты, включая детей матерей-одиночек, ребенок которых официально признан отцом. Получены данные о количестве исполнительных листов (ФССП). Были определены размеры фактически получаемых выплат (по данным российского мониторинга экономики и здоровья населения Института социологии РАН), проведены сравнения с их размерами по Семейному кодексу и сложившейся заработной платой, прожиточным минимумом в субъектах РФ (ежегодный отчет Росстата), выявлены существенные различия между назначением и реальным получением. Исследование Института экономики РАН в Москве позволило установить поведение женщин относительно обязательств отцов по алиментам: круг женщин, оформляющих алименты при разводе, и тех, кто их не оформляет по разным причинам (вера в обещание мужа

платить; невозможность получить от алкоголика или безработного; сознательный отказ от алиментов ради ограничения роли разведенного отца ребенка и т.п.), что важно для проведения расчетов бюджетных вложений в новую структуру. Существенный материал был посвящен изучению опыта СССР и показу зарубежного опыта в этой области. Все это позволило сотрудникам госслужбы сформулировать позицию, как положительную, так и отрицательную, по вопросу о будущем Фонде для руководства своих ведомств в связи с обязательствами Правительства подготовить предложения о создании Алиментного фонда в ближайшее время (в соответствии с перечнем поручений Президента РФ ПР-325 срок -1 апреля 2013 г.).

Приведенный набор информации достаточно полно характеризует сложность первого шага работы госслужащего над проектным предложением.

Шаг второй. Определение правовой зоны, в которой можно реализовать проектное предложение. Она зависит от распределения полномочий государственных органов управления.

По Конституции, в России действуют три уровня управления: федеральный, региональный, местный. Самостоятельность власти на этих уровнях предполагает не только право соответствующих органов власти принимать решения по вопросам своей компетенции, но и обязанность решать эти вопросы.

Властные полномочия и компетенции распределяются в соответствии с предметами ведения, иначе говоря – 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 Российской Федерации и ее субъектов.

По Конституции РФ, основные направления социальной политики находятся в совместном ведении РФ и субъектов РФ: общие вопросы воспитания, образования, культуры, физкультуры и спорта, координация вопросов здравоохранения, защиты семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита, социальное обеспечение. Есть общие правила такого разграничения, они значительно конкретизируются специальными (отраслевыми) федеральными законами.

Шаг третий. Организационная часть проекта. Определение формы реализации (самостоятельная мера, государственная программа, федеральная целевая программа, региональная, подпрограмма), временного периода и этапов (план или дорожная карта реализации), ответственного исполнителя (орган управления, соисполнители).

Ответственным на федеральном уровне предлагается орган социального блока, законодательный или исполнительный, или тот и другой. В РФ в настоящее время этот блок выстроен по функциям государства (трудовые отношения, соцзащита, здравоохранение, образование, культура, спорт, миграция и т.п.).

На федеральном уровне – это:

- 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 (входит 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, Уполномоченный по правам ребенка в субъекте

На местном уровне:

- Муниципальные собрания, местная администрация, отделы по социальным вопросам.

По нашей теме 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 гендерном равенстве. Проект федерального закона «О государственных гарантиях равных прав и свобод мужчин и женщин и равных возможностей для их реализации» (№ 284965-3) был внесен в Государственную Думу депутатами Государственной Думы в 2003 году и в том же году принят в первом чтении. В указанном законопроекте была попытка определить основные направления государственной политики в сфере равноправия полов, а также предусмотреть меры по предотвращению дискриминации по признаку пола. К сожалению дальнейшая работа над законопроектом приостановлена.

Шаг четвертый. Определить порядок реализации проекта: включить ли его в систему законов, сопровождающих принятие бюджета, или в план работы правительства, или в систему целевых государственных программ.

В РФ среди законов, сопровождающих проект федерального бюджета, предусмотрены по социальным аспектам проекты 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. Ваше предложение должно быть оформлено по действующим требованиям для законопроектов (или иных правовых актов) по действующему регламенту, в том числе текст законопроекта, пояснительная записка и финансово-экономическое обоснование.

При проекте, состоящем из комплекса предложений, возможны варианты: либо разработать новую государственную или федеральную целевую программу (ведомственную, региональную), либо включить в действующую аналогичную по теме и задачам программу, но с новыми решениями.

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 осуществляться из ресурсов бюджетов субъектов и межбюджетных трансфертов федерального бюджета, а социальные меры самих субъектов – за счет собственных источников. При этом субъекты финансируют деятельность местных органов по функциям, переданным в самоуправление¹. А это практически большая часть социальных функций и гарантий государства гражданам. Главное, что сейчас осталось у Федерации – минимальная оплата труда, повышение заработной платы федеральным служащим - гражданским, 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); налоги; 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: федеральная норма должна финансироваться федеральным бюджетом, сверх того – региональным. В связи с этим, 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 – ему следует создать фундамент для определенных мер за счет Федерации. К сожалению, это правило не всегда соблюдается, бюджетная политика пошла по пути передачи всех социальных мандатов вниз, в регионы, но это привело к колоссальной их задолженности и постановке вопроса о бюджетно-налоговой реформе в целях максимального самообеспечения территорий, чтобы способствовать лучшему учету интересов населения, в том числе женщин.

¹ Образование и здравоохранение – заработная плата их работников финансируется за счет бюджета субъекта, жилищно-коммунальные расходы учреждений – за счет местных бюджетов.

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

Трансферты из бюджета верхнего уровня вниз по системе определяются ежегодно: федеральным бюджетом для субъектов и фондов обязательного социального страхования² (в части бюджетных государственных мер и дотаций) и субъектами – для местного самоуправления. Тем самым возникает обобщающая категория бюджетного процесса: консолидированный бюджет РФ (федеральный бюджет, фонды соцстраха – ПФР, ФСС, ФОМС), консолидированные бюджеты регионов (бюджет субъекта и территориальные фонды ОМС).

В данные финансовые структуры должно быть встроено мероприятие с учетом гендерной составляющей, если проект имеет в виду государственный сектор экономики. Их следует располагать только в бюджетной зоне, реализующей функции государства, тогда как социальные отношения вне государственных функций требуют иных методов воздействия. Иллюстрация: 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.

В федеральном бюджете расходы на государственную поддержку семьи и детей отдельно не выделяются. А указанные расходы важны, так как позволяют дать обобщающую оценку положения женщин в стране. Их 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

² Для ПФР, ФСС, ФОМС в части бюджетных государственных мер (материнский капитал через ПФР и т.п.), а также дотаций в случае дефицита (трудовые пенсии ПФР)

закона о федеральном бюджете, содержащее информацию об объемах бюджетных ассигнований из федерального бюджета, направляемых на государственную поддержку семьи и детей.

Шаг шестой. Оценка последствий проекта и его эффективности. Наиболее сложная часть проекта, но необходимая для его прохождения. Ожидаемые результаты и последствия должны быть сформулированы качественно и количественно по определенным показателям. К примеру, развитие ДОУ позволит увеличить охват детей дошкольным воспитанием (показатель охвата детей в возрасте до 7 лет), в том числе и особенно яслей (показатель охвата детей в возрасте до 3 лет), повысить занятость женщин (показатель сокращения безработных и экономически неактивного женского населения), получить дополнительные доходы семей с детьми (показатель роста заработной платы занятых за счет вовлечения новых работников), сокращение числа и доли бедных (показатель по бедности до и после проекта). Экономическую эффективность социального мероприятия считать сложно, необходимо каждый раз предложить свою модель. В нашем примере это – 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.

Пример из другой области - женское здоровье. Определение эффективности распространения сканирования беременных женщин. Здесь экономический эффект получается из разницы затрат бюджета на организацию системы перинатальной диагностики и проведение процедур в обязательном порядке для всех женщин на определенном сроке беременности и затрат на лечение и содержание ребенка – инвалида, который может родиться при отсутствии данной процедуры.

Из приведенных примеров видно, что применение традиционной формулы эффективности производства «результат минус затраты» в социальной сфере требует нестандартного, творческого подхода. Но с ним проект становится более обоснованным и, следовательно, более реальным для принятия.

Шаг седьмой. Методы обоснования гендерно чувствительного проекта.

Набор применяемых в проекте методов улучшения социально-экономического положения женщин за счет ресурсов государства из бюджета включает четыре кластера:

1. Уровень и рост доходов в связи с экономической активностью (программы занятости, минимальная заработная плата, заработная плата бюджетников,

предпринимательские доходы малого бизнеса с поддержкой государства, меры по снижению безработицы, обучение и переобучение, пособия безработным).

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. Уровень и рост 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 (хлеб, лекарства), налоги на доходы и имущество, и налоговые скидки, проценты на ипотечный кредит.

При одной мере в проекте выбираем необходимое направление из перечисленных кластеров. К примеру, повышение заработной платы медиков, учителей, преподавателей вузов до уровня не ниже средней по региону – это увеличение доходов женщин, составляющих большинство их работников. Исходные показатели в статистической базе – заработная плата бюджетников, составляющая 70% от средней региональной. Разница – прибавка на каждого бюджетника. Сумма общей прибавки на всех бюджетников – потребные средства. Источник – региональный бюджет. При недостаточности его ресурсов, а также расходах в части учреждений федеральной собственности, если таковые имеются, – дотации из федерального бюджета.

Таким образом, формула расчета целевой меры: определяем численность бюджетников, в адрес которых планируется мероприятие, их заработную плату, вычитаем ее из средней по региону, прибавку в оплате труда умножаем на количество ее получателей с учетом мер по оптимизации (увеличение нагрузки, сокращение излишних должностей и пр.), получаем потребные средства.

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

где ЗР – зарплата региональная (руб. в месяц); ЗБ – зарплата медиков, учителей и преподавателей; ЗП – прибавка в зарплате на одного получателя; Ч – число ее получателей; М – месяцы в году (в течение года – 12, полугодия – 6 и т.п.); С – сумма средств из бюджета по статьям социальных расходов на здравоохранение, образование.

В расчете прибавку на получателя можно получить, исходя из статистических данных, которые учитываются независимо от пола работника. Далее определяем процент ее роста, распространяем на женщин, занятых в этих отраслях, увеличиваем показатель по

заработной плате у женщин указанных профессий (в РФ обследование Росстата по профессиям каждые два года), сравниваем с заработками мужчин. Тем самым получаем эффект с позиции движения к экономическому равенству по полу.

При комплексном проекте используется несколько перечисленных направлений (кластеров). Пример, поддержка женщин с маленькими детьми. В их числе: введение пособия по уходу за ребенком в возрасте от 1,5 до 3 лет, повышение квалификации мам в отпуске, удовлетворение потребности в дошкольных учреждениях в целях повышения занятости женщин.

Формула расчета комплекса мер по 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 (соцобследования), берем предлагаемый размер пособия (возможное ограничение его – фиксированный размер выплаты до 1,5 лет) и число месяцев его выплаты, перемножаем, получаем средства из бюджета 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; С₁ – средства из бюджета по статье социальная политика.

2. Определяем расходы на повышение квалификации женщин в отпуске по уходу до 3-х лет (число обратившихся в службу занятости), 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; С₂ – средства из регионального бюджета по статье социальная политика.

3. Определяем расходы на обеспечение удовлетворения потребности в местах в дошкольных учреждениях, исходя из очереди ребят 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) места в ДООУ; В – ввод мест в бюджетном году; К – коэффициент нагрузки числа дошкольников на одно место; С₃ – 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:

$$\text{ДП} = \frac{\text{СП}}{\text{СР}},$$

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).

Таким образом, приведенные расчеты по разрабатываемым госслужащими проектам с гендерной составляющей включают разделение расходов бюджета по признаку пола с позиции формирования программно-целевого гендерного бюджета на прямые, косвенные и влияющие.

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

Косвенные. В отличие от первых, их большинство в гендерном бюджете. Здесь – расходы на заработную плату работников-женщин в образовании, медицине, а также инвестиции в детские дошкольные учреждения опять-таки в интересах женщин, расширения их занятости, а следовательно, и материального благосостояния. Косвенные статьи расходов из бюджета имеют в виду оба пола, но фактически больше значимы для женщин, так как доля женщин среди бедных, пенсионеров значительно выше доли мужчин.

Влияющие. Эти статьи государственного бюджета формально не адресуются напрямую населению, но они самым серьезным образом влияют на его положение, уровень жизни, состояние социальной сферы. Здесь – определение доли стоимости проекта в социальных расходах бюджета в составе валового национального продукта, от чего в принципе зависит положение населения.

Некоторые пояснения к последнему пункту. Госслужащий, предлагающий свое проектное решение, должен аргументировать его реальность с общих позиций состояния ВВП и бюджета. В российской практике можно воспользоваться рядом методов.

Первое – в случае снижения доли расходов на социальные цели (в новом бюджете снижаются по сравнению с предыдущим, несмотря на декларируемую стабильность социальных обязательств) доказать, что ресурсы есть, если в структуре бюджетных расходов сохранить удельный вес ресурсов в пользу населения.

Второе. Оценить объем бюджетного профицита или дефицита. При профиците возможно не критическое его уменьшение в связи с реализацией проекта по новым мерам, актуальность которых следует доказать, 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 логика повторяется, но в отношении его уменьшения. В российской практике последние три года при составлении и принятии бюджета Минфин завышает объем бюджетного дефицита, который по факту складывается значительно ниже из-за дополнительных доходов, которые обычно в середине дораспределяют, и экономии на социальных статьях³. 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.

Правилом стала задержка в финансировании по срокам. Так, в первом квартале 2013 г. должно было быть профинансировано более 180 млрд руб., фактически выполнено

³ Известна практика недофинансирования социальных программ и мероприятий в течение года, с тем чтобы произвести ассигнования в конце года, когда средства уже невозможно освоить.

в 10 раз меньше. Такая ведомственная позиция препятствует принятию необъективных решений, особенно в социальной сфере с ее остаточным принципом финансирования.

В подобных условиях, вполне вероятно, поставить свой проект в очередь, 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 собственно варианты реализации проектных предложений. В их числе: проведение пилотного апробирования, разделение на этапы введения 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.

Эта схема действий – традиционна в составлении гендерного бюджета, поскольку основная его роль, исходя из Пекинской платформы действий ООН, – обеспечение женщинам большей доступности государственных ресурсов, а это – задача на длительную перспективу.