

---

## ГЕНДЕРНЫЙ БЮДЖЕТНЫЙ АНАЛИЗ: ПОДХОДЫ И ПРАКТИКА

*К.В. Фофанова*

В статье представлен гендерный подход к бюджетным ресурсам социальной политики. Обсуждается понятие «гендерный бюджет», показана его направленность на достижение взаимопересекающихся интересов женщин и мужчин. На примере бюджета Республики Мордовии и финансирования республиканских социальных программ выявлены принципы распределения материальных ресурсов, которые способствуют асимметрии гендерных отношений. Введение в бюджетную практику «гендерного измерения», своевременной диагностики и экспертизы создает возможности для достижения равноправного положения женщин и мужчин в социальной структуре общества.

*Ключевые слова:* социальная политика, гендерный бюджет, регион, гендерные группы

### **Введение**

Социальная политика не существует в отрыве от других направлений деятельности государства: экономической, налоговой, бюджетной. Поэтому организация финансирования в этой области представляет собой одну из функций управления. Вместе с тем эффективность управления финансовыми источниками измеряется не только объемом материальных ресурсов, но и тем, как они реально сказались на образе жизни, какие жизненно важные и социально значимые проблемы позволили решить социальным группам.

С изменением бюджетной стратегии трансформируется структура социальной политики. Ее финансовая основа складывается из двух видов источников: бюджетные, которые пополняются за счет налогов, деятельности государства в экономической сфере, а также иных средств, поступающих

в бюджет государства, и внебюджетные, которые пополняются за счет взносов работодателей и наемных работников. Современная методология организации бюджета и финансовых источников социальной политики нуждается в пересмотре, в более гибких механизмах распределения и перераспределения финансов с учетом потребностей, интересов и возможностей различных социальных групп. Одной из современных концепций развития бюджета является гендерный бюджет.

### **Гендерный подход к проектированию бюджетной политики**

Гендерный бюджет – это новая социальная технология, позволяющая учитывать в области социальной политики интересы женщин и мужчин, предвидеть возможные социальные последствия от экономических решений. В принятой Пекинской конференции Платформе действий (1995) отмечается, что «при рассмотрении вопроса об экономическом потенциале и экономической независимости женщин правительствам и другим участникам процесса необходимо содействовать разработке активной и зримой политики учета гендерной проблематики во всех своих стратегиях и программах, с тем чтобы до принятия решений проводился анализ их последствий, соответственно, для женщин и мужчин» (п. 164), а также указывается, что правительства должны способствовать более открытому и прозрачному процессу разработки бюджета (п. 165) [Платформа действий... 1995].

В параграфе 346 Платформы действий указано, что правительства должны приложить все усилия для систематического изучения затрат государственного сектора в отношении женщин и корректировки бюджета с целью обеспечения равного доступа к финансовым ресурсам. С учетом финансовых условий, необходимых для осуществления Платформы действий, в ней говорится: «Это требует учета гендерной проблематики в бюджетных решениях по политике и программам, а также адекватного финансирования специальных программ для обеспечения равенства между женщинами и мужчинами (параграф 345)» [Платформа действий... 1995].

Следующий этап в развитии данной инициативы связан с обсуждением вопроса о гендерном бюджете на уровне Генеральной Ассамблеи ООН. Так, в июне 2000 года Генеральная Ассамблея ООН на специальной сессии, посвященной женщинам, внесла предложение по инкорпорированию гендерной стратегии в макроэкономику, социальную политику и в национальные программы развития. Эта идея получила продолжение на VI конференции министров по делам женщин стран содружества.

Ключевой инициативой, определившей характер развития стратегии в отношении гендерного бюджета, стала Программа по гендерно ответственным

ному бюджету (*The Gender Responsive Budget Initiatives (GRBI)*), осуществляемая совместными усилиями Фонда развития женщин ООН (*United Nations Development Fund for Women (UNIFEM)*), Секретариата Содружества наций (*The Commonwealth Secretariat*) и Канадского центра международных исследований развития (*Canada's International Development Research Centre (IDRC)*) [Budlender et al., 2002]. Данная программа концентрирует внимание правительств и гражданского общества на анализе бюджетов всех уровней с точки зрения гендерной перспективы. Предложенная инициатива указала на главные цели по реализации гендерно ответственного бюджета. К их числу относится повышение эффективности органов государственной власти путем включения соответствующего анализа в планирование, оценку доходов и расходов бюджетов всех уровней в рамках выполнения обязательств по защите женских прав и достижения равенства, независимо от пола, поддержка стратегий женского участия в принятии экономических решений путем их вовлечения в участие в бюджетном процессе.

Особая роль отводится созданию условий для контроля органов власти в сфере выполнения обязательств по соблюдению прав женщин, включая соблюдение Конвенции по предупреждению всех форм дискриминации женщин (CEDAW), а также Пекинской декларации по преодолению дискриминации по признаку пола [Budlender et al., 2002]. В качестве одной из целей предусматривается защита и поддержка включения гендерного фактора в управление экономикой и лидерство посредством увеличения участия женщин в процессе принятия решений, которые формируют их жизнь и отвечают на вызовы глобального мира [Ibid].

Таким образом, основная цель инициативы GRBI – внедрение стратегии гендерного равенства в механизм бюджетного финансирования, что требует формирования бюджетов, способных обеспечить сбалансированный учет интересов и потребностей женщин и мужчин. В целом ситуация с применением рассматриваемого подхода к бюджетной политике выглядит следующим образом: сформирована международная информационная структура, способствующая развитию концепций, инструментов, обучающих материалов, обменов и кооперации между различными организациями регионального и национального уровня. Эксперты, представляющие женское движение, предложили следующие шаги для развития гендерного подхода: создание специальной сети взаимодействия в сфере управления экономической политикой с фокусом на роли органов государственной власти; включение гендерных аспектов в планы, политику и программы государственных органов; преодоление институциональных препятствий и барьеров во взаимоотношениях [Sen, 1997].

В литературе имеются данные о том, что впервые попытка реализации стратегии гендерно-чувствительного бюджета была предпринята в Австралии [Budlender et al., 2002]. С 1984 года федеральное правительство этой страны проводит всестороннюю экспертизу по выявлению

воздействия государственного бюджета на женщин и девочек. В странах Южной Африки с 1995 года силами парламентариев и неправительственных организаций закладываются основы для формирования такого бюджета. По подсчетам Д. Бундлендер, в 40 государствах, разных по уровню экономического развития (в том числе Канаде и Танзании, Великобритании и Зимбабве), осуществляется гендерная экспертиза бюджета [Ibid], а гендерная стратегия в бюджетной политике реализуется в разных по уровню развития странах: Великобритании, США, Канаде, Филиппинах, Зимбабве, Замбии, Танзании. Аналогичные инициативы отмечаются во многих постсоветских странах – Литве, Польше, Украине, Киргизии, Казахстане. В каждой стране характер рассматриваемых проблем определяется национальными и региональными факторами, экономическим развитием, особенностями социальной политики, но цель гендерного бюджета для всех одина.

### **Теоретико-методологические основы экспертизы бюджета**

Библиография русскоязычных работ, в которых в той или иной форме рассматриваются вопросы гендерного бюджета, сравнительно невелика. К числу авторов, затрагивающих те или иные стороны таких финансовых механизмов и инструментов социальной политики, относятся Л.С. Ржаницына, Е.Б. Мезенцева, С.Ю. Рошин, Н.И. Чекорина.

По мнению Л.С. Ржаницыной, гендерный бюджет – это «современная социальная технология, имеющая в виду внедрение в правительственную политику принципа дифференцированного учета интересов по социополовому признаку» [Ржаницына, 2002]. Такой анализ можно рассматривать как общественное участие в бюджетировании, под которым понимается «непрерывный процесс переговоров между гражданским обществом и властью по поводу реализации законных прав и интересов (предпочтений) граждан и социальных групп в бюджете, соответственно объективная и субъективная составляющие», проводимое в интересах преодоления гендерного неравенства [Виноградова, 2001. С. 7]. В содержательном плане рассматриваемый подход к бюджету представляет собой совокупность различных инструментов, механизмов и институтов, объединенных общей целью – реализацией равных прав и равных возможностей женщин и мужчин. Применяться он может на различных уровнях: от государственного до областного, краевого или республиканского бюджетов. При этом принимаемые решения касаются как общегосударственных, так и региональных мероприятий, как макроэкономических показателей, так и показателей развития различных регионов, качества жизни разных социальных групп. Включение гендерной технологии в бюджетный процесс правомерно, поскольку современные исследования

доказали, что развитые страны достигли своих социально-экономических показателей во многом за счет приоритетов в области равных прав и равных возможностей для женщин и мужчин.

Ф. Сэррэф считает, что «гендерная составляющая проявляется в анализе общественных расходов, при определении значений и воздействий, оказываемых в отношении женщин и девочек по сравнению с мужчинами и мальчиками» [Sarra, 2003. P. 15]. Это особая стратегия бюджета, которая направлена на регулирование занятости, образования, здравоохранения, пенсионного обеспечения, социальной защиты, воспитания детей и т. д. Данный принцип распределения финансов следует отличать от целевого финансирования программ в отношении определенной группы населения. Включение гендерного компонента ориентировано на «политику, аналитические инструменты которой применяются в процессе составления бюджета различных направлений социальной политики, результат которой может быть прослежен» [Hewitt, 2000. P. 4]. Это дает Дж. Хевитт основание сделать вывод, «что термины “гендерно сензитивный бюджет”, “гендерный бюджет”, “женский бюджет” способствуют разнообразию» [Ibid. P. 5–6].

Можно обозначить основные инструменты, направленные на реализацию проектов, связанных с разработкой новой стратегии бюджетного планирования. По классификации С. Эсим, инструменты бюджетных затрат с точки зрения различий в социальном положении мужчин и женщин предусматривают анализ бюджетных расходов и функционального распределения бюджетных расходов, а также анализ экономического содержания отраслей и отношений между ними – капиталы, текущая ситуация, заработная плата. При этом проводится институциональный анализ и анализ качества услуг [Esim, 1995]. Основные инструменты анализа являются общими для всех или многих стран. Но действия, меры, формы достижения гендерно-чувствительной бюджетной политики не одинаковы. Они различаются в зависимости от уровня и возможностей бюджетов, конкретных макро- и микрополитических задач.

Отметим, что на выбор инструментария влияет состояние гражданского общества, стадия бюджетного процесса, а также уровень и сектор анализа. В тех случаях, когда государственные органы приняли на себя четкие обязательства по достижению целей социальной справедливости, «специалисты рекомендуют сначала исследовать политику, затем рассматривать бюджет, чтобы видеть, действительно ли адекватные ресурсы выделены на цели достижения гендерного равенства» [Bundlender et al., 2002]. В других случаях целесообразно начинать с бюджета, рассматривая воздействие отдельных статей расходов на женщин и мужчин, девочек и мальчиков.

Д. Элсон в середине 1990-х годов в рамках исследования, проведенного по поручению Секретариата содружества наций, предложила

анализировать бюджет, опираясь на сегменты, каждый из которых имеет свои индикаторы:

1) экспертиза степени учета гендерных аспектов в проводимой политике (оценка включает количественный и качественный анализ);

2) анализ бюджетных расходов, имеющих различные социальные последствия для женщин и мужчин;

3) оценка со стороны получателей помощи, ориентированная на изучение мнения граждан;

4) анализ доходов, а также различных платежей, направленных на определенные группы женщин или мужчин [Elson, 2001].

В качестве индикаторов такого бюджета затруднительно предложить общую для всех бюджетов систему показателей и инструментов. Существует многообразие форм, которые могут принимать подобные бюджетные инициативы. Имеющаяся зарубежная практика задает направления для развития гендерно-чувствительной бюджетной политики, разработки экспертного инструментария с учетом российской специфики.

### **Что происходит в России в контексте бюджетной политики?**

В России были реализованы проекты «Гендерная экономика: проблемы и перспективы» (2000) и «Гендерная экономика: мировой опыт и экспертиза российской практики» (2001–2002), по итогам которых издан сборник «Гендер и экономика: мировой опыт и экспертиза российской практики», включающий статьи российских и зарубежных специалистов по проблемам взаимосвязи гендера и экономического развития [Гендер... 2002]. На отечественном и зарубежном материале исследователи рассматривают вопросы теории и методологии гендерного анализа экономической сферы, экономики домохозяйства, занятости и безработицы, социальной политики, миграции, глобализации экономического развития.

На заседании Правительства Российской Федерации в 2004 году был представлен сводный доклад «Цели, задачи и показатели деятельности субъектов бюджетного планирования (федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации)», в котором содержатся результаты, полученные гендерной тематической группой агентств ООН и экспертами проекта ЮНИФЕМ «Гендерные бюджеты в России» под руководством Л.С. Ржаницыной [О перераспределении... 2004].

Единственным регионом в России, где реализуется пилотный проект «Гендерные бюджеты России» стала Республика Коми. Инициатором программы, которая стартовала в республике в октябре 2004 года, выступили Женский фонд развития ООН (ЮНИФЕМ), Государственный совет и правительство региона [Сыктывкар... 2005]. Сложившуюся в России ситуацию

наглядно характеризует точка зрения, высказанная исследовательницей из Великобритании Д. Элсон. Она считает, что «правительственные бюджеты до настоящего времени воспринимаются как гендерно-нейтральные инструменты управления [Elson, 2001], поскольку в существующих программах бюджета отсутствуют ссылки на людей разного пола. Между тем объективная оценка реального состояния социальной политики связана с учетом изменений «качества жизни» женщин и мужчин. Логика аналитики и экспертизы заключается в том, что бюджетные расходы, направленные в тот или иной социальный сектор, выступают предпосылкой для изменений условий жизни женщин и мужчин, причем эти изменения носят характер целенаправленного действия.

Безусловно, технология гендерного бюджета должна быть адекватна общим направлениям реформирования отечественной социальной политики и соответствовать общепринятым мировым стандартам. Гендерный подход к анализу бюджета отличается междисциплинарностью: по причине многоаспектности социально значимых последствий управленческих решений относительно финансовых основ социальной политики к этапу экспертизы, помимо социологов, привлекаются экономисты, юристы, политологи. Как представляется, следует сосредоточить особое внимание региональных социальных политиков на разработке и внедрении гендерной экспертизы бюджета, без которой региональные проекты и программы выглядят как «проекты», общие декларации.

### **Социальная модель экспертизы регионального бюджета**

Социальная модель экспертизы в финансово-бюджетной сфере направлена на анализ взаимосвязи объективных и субъективных индикаторов. Объективные индикаторы содержат комбинацию различных количественных показателей, описывающих бюджетные источники, субъективные индикаторы строятся на основе оценки нуждаемости с учетом возрастных и гендерных особенностей целевых групп. В процессе подготовки бюджета вовлечен широкий круг участников, и каждый из них заинтересован в продвижении своих интересов, программ и проектов. Поэтому сущность исследования бюджета заключается в том, чтобы, детально изучив конкретный пример распределения бюджетных средств, получить более глубокую информацию о латентных процессах, скрытых механизмах формирования гендерного неравенства и определить взаимосвязи между гендерной проблематикой и бюджетным процессом. Для этого мы воспользовались стратегией «кейс-стади», фокусируясь на глубинном изучении объекта с тем, чтобы сформулировать выводы, направленные на совершенствование функционирования общества [Семенова, 1998. С. 399].

На первом этапе были проанализированы социальные программы, которые в соответствии с действующим законодательством имеют паспорт, представляющий концепцию проблемы и устанавливающий цели программы. Это позволило определить круг вопросов, которые послужат основанием для выбора дальнейших компонентов экспертизы (объекта, методов сбора информации). Круг вопросов, как правило, достаточно широк, но нельзя «объять необъятное», поэтому мы сфокусировали внимание на конкретном аспекте.

Фундаментальной проблемой в кейс-стади является обоснование выбора объекта исследования [Козина, 1997. С. 177]. Объекты кейс-стади различны, однако главным требованием является рассмотрение данного объекта как целостности, отделение собственно «случая» от того контекста, в котором он существует. Бюджет – это ассигнование денежных средств различным учреждениям для достижения их целей деятельности. Задачей исследовательской стратегии является анализ государственных расходов, а также обоснованности и полноты бюджетных ассигнований на такие расходы. В качестве «случаев» рассматриваются отдельные бюджетные статьи, направления финансовых источников как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях.

Другим важным аспектом кейс-стади становится анализ контекста ситуации [Семенова, 1998. С. 399]. Подобный подход позволяет лучше увидеть то, что стоит за привычной реальностью, и какие могут быть пути решения той или иной проблемы. Для этого изучается документальная информация, почерпнутая из различных специализированных источников (официальных и неформальных документов, например, статистических данных, отчетов министерств и ведомств, СМИ), выясняется, какие программы и проекты работают на улучшение ситуации и на развитие гендерного равенства. Методом сбора информации становится интервью с экспертами из числа работников социальных учреждений различной направленности.

Необходимо сосредоточиться на абсолютной величине финансирования и доле бюджета ряда программ и учитывать, что анализ бюджета в гендерном разрезе не означает деления статей расходов по признаку пола. Идея состоит в том, чтобы определить и предупредить возможное неравное распределение ресурсов между женщинами и мужчинами. Более того, построение бюджета в этом случае осуществляется в пользу не какого-то отдельного пола, а населения в целом, так как если улучшается положение женщин и увеличивается их вклад в национальное производство, то улучшаются общенациональная ситуация, уровень каждой семьи. Внедрение системы гендерной экспертизы бюджета – один из путей активизации гражданского общества, женского движения, системного, осознанного и конструктивного участия женщин в управлении.

Рассмотрим более подробно проекты бюджетов Республики Мордовия за период 2002–2006 годы в рамках выбранного нами подхода.



Поскольку в бюджетных документах содержится много различной информации, то мы классифицировали ее по следующим основаниям: государственное управление и местное самоуправление, правоохранительная деятельность, суд, гражданская оборона, сельское хозяйство, транспорт, дорожное хозяйство, образование, культура, здравоохранение, социальная политика, охрана окружающей среды, развитие рыночной инфраструктуры, жилищно-коммунальное хозяйство, физическая культура и спорт. В содержании направлений и в статьях расходов достаточно трудно увидеть реальное отражение гендерной проблематики. В основных разделах бюджета делается упор на количественные параметры, которые не указывают на распределение планируемых расходов между различными социальными группами, соответственно затрудняется и измерение социальной эффективности. В бюджете Республики Мордовии не находят отражения меры, направленные на снижение асимметрии между женщинами и мужчинами по ряду показателей: здоровье, образование, занятость, социальная защита. Отсутствие данной информации и планирование соответствующих мероприятий наводит на вопрос о том, насколько реальная политика региона соответствует провозглашенным антидискриминационным стандартам как национальным, так и международным.

Из проектов бюджета Республики Мордовии видно, сколько средств выделяется на конкретное направление и осуществляемые программы. Рассматривая объем средств в том виде, в каком они представлены в бюджете, можно просчитать только их процентное соотношение по направлениям. Например, средства, выделенные на государственное управление и местное самоуправление в 2006 году в три раза меньше, чем на социальную политику региона в целом (532479,2 тыс. рублей к 1598357,7 тыс. рублей). За этими «абстракциями» скрыты целевые группы, получатели и распределители средств. Материалы республиканского бюджета показывают, что в таких направлениях, в частности, как образование, здравоохранение, культура не содержится последующей разбивки на отдельные, более мелкие статьи (к примеру, расходы на выплату надбавок, на закупку материалов, на оказание помощи). При таком формате представления расходов нет возможности определить, насколько денежные средства соответствуют потребностям учреждений, осуществляющих ту или иную деятельность. Планируемые в бюджете цели не всегда совпадают с полученными результатами, несмотря на то, что доходы и расходы по бюджету с каждым годом увеличиваются. Бюджетное распределение средств Республики Мордовии воспроизводит принципы федерального бюджета. При этом программы соотношены с федеральными программами в области социальной защиты, образования, поддержки малого предпринимательства. Так, например, в регионе действуют такие программы, как комплексная программа «Дети Мордовии на 2003–2006 годы», целевая программа «Старшее поколение».

Как показывает анализ, среди социальных программ, финансируемых бюджетом республики, отсутствует курс на снижение социальных диспропорций, включая и гендерные ориентиры. По состоянию на 2006 год в республике действует ряд программ. К примеру, «Патриотическое воспитание граждан, проживающих на территории Республики Мордовия на 2002–2005 гг.», «Усиление борьбы с преступностью на 2002–2005 гг.», целевая программа «Предупреждение и борьба с заболеваниями социального характера в Республике Мордовия», республиканская целевая программа «Жилище», программа «Молодежь Мордовии». Перечисленные программы, в той форме и при том содержании, в котором они предложены в настоящее время, вряд ли могут внести значимый вклад в выравнивание возможностей женщин и мужчин в социальной сфере. К примеру, республиканская программа «Молодежь Мордовии» предусматривает ряд мероприятий в сфере занятости и молодежного предпринимательства. Анализ статистических данных позволяет выявить конкретные группы молодежи, которые чаще других нуждаются в работе: к ним относятся девушки и молодые женщины, воспитывающие детей. Среди безработных в возрасте до 18 лет на конец 2004 года 63 % женщин и 37 % мужчин; в возрасте 18–24 года – 83 % женщин и 17 % мужчин; в возрастной группе 25–29 лет – 75 % и 25 % соответственно [Женщины... 2005. С. 28]. В условиях нынешней социально-экономической ситуации молодая женщина менее конкурентоспособна по сравнению с молодым мужчиной. В программе же не предлагается специального механизма по снижению безработицы именно в данной социально-демографической группе. Отмеченное противоречие не является случайным, оно представляет собой специфическое преломление более широкой общественной проблемы – гендерно-нейтрального подхода к решению проблем.

Для улучшения положения молодых женщин в республике необходимо разрабатывать и апробировать концепции, проекты, программы, создающие условия для баланса возможностей женщин и мужчин в регионе. В частности, при подготовке бюджета на следующий год предложить конкретные меры в данном направлении, подсчитать их стоимость. К примеру, в уже существующую программу «Молодежь Мордовии» включить механизмы по активизации экономического вклада молодых женщин, по стимулированию именно женского предпринимательства. Выделяя бюджетные средства на проведение и поддержку промышленной политики в регионе, необходимо стремиться к увеличению доли женской занятости.

Финансовое обеспечение социальных программ в полной мере не соответствует социальным проблемам региона, не учитывает социально-демографическую структуру населения. Поэтому бюджетные основания социальной политики требуют применения технологий экспертизы, результаты которой могут послужить основой для принятия управленческих решений. До последнего времени учет гендерных интересов на региональ-

ном уровне осуществляется исключительно в контексте проблем семьи, материнства и детства.

В последние два года в бюджетных проектах запланированы денежные расходы на мероприятия, имеющие гендерно-чувствительную направленность. Из республиканского бюджета в 2006 году выделены субсидии на обеспечение уставной деятельности (в соответствии со сметами, согласованными с органом, исполняющим республиканский бюджет) таким общественным организациям, как Союз женщин Мордовии, Саранская городская общественная организация «Союз многодетных семей», общественная организация «Семья». В 2005 году поддержка на уровне республиканского бюджета оказывалась женской организации – республиканскому Комитету солдатских матерей и организации «мужского профиля» – «Совету ветеранов войны, труда, Вооруженных сил и правоохранительных органов».

Анализ бюджета в части адресного характера инвестиционной деятельности по объектам республиканской собственности показывает, что центральное место в последние годы отводится финансированию строительства и оборудованию спортивных комплексов, субсидированию спортивных команд. Ежегодно из республиканского бюджета предоставляются субсидии ЗАР Футбольный клуб «Биохимик – Мордовия», ООО Футбольный клуб «Лисма – Мордовия», ОАО «Лисма – Светотехника», республиканской общественной организации «Детско-юношеская лига РМ». Однако большинство бюджетных средств идет на поддержание тех видов спорта, которыми традиционно занимаются мужчины и физически здоровые люди. К сожалению, в республике не создается условий для доступности спортивных комплексов для людей с ограниченными возможностями, для пожилых людей. Не предлагаются программы, развивающие интерес женщины к тем или иным видам спорта, которые маркируются как «мужские», например, футбол, волейбол, баскетбол, различные виды борьбы. На инициативной основе в республике создана женская футбольная команда, условия и степень поддержки команды со стороны республиканского бюджета отличны от мужского футбола.

В бюджете на 2005–2006 годы в главе «Трансферты населению» предусматриваются ежемесячные денежные выплаты ведущим спортсменам Республики Мордовии, добившимся высоких спортивных результатов на Олимпийских играх, чемпионатах мира, Европы и России, кубках мира, Европы и России, на международных турнирах Гран-при, чемпионатах международных юношеских игр стран СНГ, Балтии и регионов России, всемирных универсиадах, чемпионатах России среди студентов. Можно предположить, что данная статья бюджета больше ориентирована на спортсменов-мужчин; так субсидирование ориентировано на поддержку мужчин в спорте, хотя в бюджете и общественном дискурсе на уровне региона на это не указывается. Как нам представляется, дискуссия по этому аспекту

вопроса – частный эпизод общей дискуссии о содержании и смысле региональных бюджетов, его социальном содержании. От того, каким видится результат реализуемых бюджетных средств, зависит и понимание назначения, объема ресурсов.

В бюджете республики содержатся статьи, предусматривающие доплаты к государственным стипендиям студентам, обучающимся на целевой контрактной основе по сельскохозяйственным специальностям, а также ежемесячное денежное пособие молодым специалистам агропромышленного комплекса Республики Мордовии, заключившим трудовой договор (контракт) с сельскохозяйственным предприятием. Согласно статистическим данным, распределение по полу студентов государственных высших учебных заведений по сельскохозяйственной специальности составляет 25 % женщин к 75 % мужчин, в средних специальных учебных заведениях – 8 % к 92 % соответственно [Женщины... 2005. С. 47]. В разрезе отраслевой экономики в сельском хозяйстве задействовано 38 % женщин и 62 % мужчин [Там же. С. 57]. В этой связи есть необходимость осмыслить практику бюджетных трансфертов населению. Недостаток кадров испытывает не только сельское хозяйство, но и сельские школы. Так почему бы в качестве уравнивающего механизма не включить в группу бюджетных трансфертов молодых специалистов сельских школ? От этого можно было бы получить ряд позитивных эффектов.

Трансфертные действия бюджетной политики должны содействовать социальной справедливости, основные усилия направляться на конкретное выражение инвестиций в человеческие ресурсы. Эта установка предполагает иной подход к расчетам финансовых средств на цели поддержки населения. Смысл его – в прогнозировании позитивных, в том числе и финансовых последствий от таких социальных вложений. Но пока этот подход не удается ни должным образом закрепить законодательно, ни применить на практике, то есть конкретно рассчитать выгоду от вложения средств, направленных на социальное развитие женщин и мужчин региона.

Проанализировав бюджет Республики Мордовии за период 2002–2006 годы, мы получили три списка бюджетных статей, не теряющих актуальности как в отношении изменения содержания, так и в отношении способов распределения средств и ресурсов между женщинами и мужчинами.

Первый список – гендерно-чувствительные программы. К их числу можно отнести социальные программы, ориентированные на содействие воспитанию и образованию детей и подростков, на предупреждение и борьбу с заболеваниями социального характера, на профилактику заболеваний и недугов социального характера. Например, подпрограмма «Неотложные меры борьбы с туберкулезом в Республике Мордовия», республиканская целевая программа «Профилактика и лечение артериальной гипертонии в Республике Мордовия», Программа улучшения демографической ситуации в Республике Мордовия на 2001–2005 годы.

Ко второму списку относятся гендерно-чувствительные расходы регионального бюджета, направленные на охрану здоровья матери и ребенка, улучшение родовспоможения и дотации на летний отдых детей. К третьему – трансферты населению, а также субсидии и субвенции на реализацию республиканских целевых программ, например, доплата к государственным стипендиям, денежные пособия молодым специалистам, ведущим спортсменам, меры социальной поддержки отдельных категорий граждан.

К субсидиям и субвенциям, нуждающимся в принципе дифференцированного учета интересов женщин и мужчин, можно отнести поддержку малого предпринимательства, физкультуры и спорта, религиозных и общественных организаций, граждан в ипотечном кредитовании, а также субсидии гражданам на реализацию социальных льгот, предусмотренных федеральными законами и законами Республики Мордовии.

Анализ адресной инвестиционной программы Республики Мордовии по объектам республиканской собственности показал, что особое внимание уделяется объектам коммунального хозяйства (45000,0 тыс. рублей), образованию (среднее звено: ремонт школ, детских садов – 34500,0 тыс. рублей), объектам культуры (реконструкция национального театра, сельских домов культуры – 10500,0 тыс. рублей), спортивным комплексам – 193000,0 тыс. рублей, здравоохранению – 63000,0 тыс. рублей. Вместе с тем можно отметить, что на фоне увеличивающихся из года в год сумм на строительство спортивных сооружений (которые не всегда доступны жителю республики со средним достатком), за последние пять лет не было построено в республике ни одной новой социальной службы, социального центра, до сих пор нет кризисного центра для женщин.

Таким образом, бюджетные проекты Республики Мордовии свидетельствуют об отсутствии курса на снижение социальных диспропорций, включая и гендерные ориентиры. Современная практика регионального бюджетирования свидетельствует о нарастающем противоречии между социальными проблемами женщин и мужчин и низким уровнем управленческих воздействий. Поэтому необходимо при подготовке последующих бюджетов вернуться к рассмотрению положения конкретных социальных групп с учетом гендерного фактора, предложить конкретные меры, подсчитать их стоимость.

## **Заключение**

Гендерный бюджет является достаточно значимым компонентом развития социальной политики, хотя необходимо отметить его недостаточную систематическую проработку в социологической литературе. Эта технология за последние годы претерпевает значительные изменения

в содержании, структуре, функциях – появились новые формы, структурные элементы, методы экспертизы. Однако на институциональном уровне пока что отсутствуют единые требования, слабо операционализирован экспертный инструментарий.

Использование технологии гендерного бюджета не должно становиться самоцелью и рассматриваться в качестве самостоятельного элемента управления, самодостаточного по своей основе. Проблема состоит в построении реальных механизмов формирования дееспособного гражданского общества и демократического государства, в котором граждане имеют возможность на реализацию конституционных прав. Бюджетные основания социальной политики должны соответствовать целям демократии, открытости, стремлению сократить социальное неравенство.

Гендерная экспертиза бюджета выстраивается на основе двух «движений»: «сверху вниз» – от федерального уровня к уровню регионов и муниципалитетов и «снизу вверх» – от уровня регионов и муниципалитетов к федеральному уровню управления бюджетом. Главными механизмами при движении «сверху вниз» выступают механизм развития и корректировки законодательно-правовой базы (в том числе законов о бюджете), механизм мониторинга реализации бюджетных средств на федеральном и региональном уровнях, уровнях муниципалитетов. Мониторинг эффективности бюджета, с одной стороны, выполняет самостоятельные функции «обратной связи» в проведении бюджетной политики, а с другой стороны, является подготовительной фазой для внедрения новой системы управления бюджетными средствами, которая бы учитывала различия в социальном положении мужчин и женщин и подразумевала механизм выработки стандартов по измерению гендерного равенства. Главными механизмами при движении «снизу вверх» выступают механизмы разработки гендерно-чувствительного бюджета со стороны регионов и регионального мониторинга эффективности бюджета.

Данные механизмы предлагают иной подход к распределению финансовых средств на социальную политику, однако пока его не удастся должным образом применить практически, то есть рассчитать различные преимущества и выгоды от вложения средств. Основой бюджетной модели должны стать социальная ответственность и прагматизм, тесная связь с практикой, потребностями и нуждами отдельных социальных групп. Для гендерного бюджета характерна ориентированность на права и свободы без дискриминации какого-либо рода, включая и основанную на признаке пола. Более того, это эффективная технология управления, осваивать которую необходимо руководителям регионов. Поэтому в процессе разработки и реализации данной технологии важное место принадлежит системе гендерного просвещения, выработке экспертных навыков у специалистов, принимающих управленческие решения. Результатом экспертизы становится система предложений, а также внесение определенных корректив

в практику бюджетной деятельности. Это обуславливает коренные изменения в социальной политике, новые требования к ее содержанию и форме. Развитие технологии гендерного бюджета – это ответная реакция на потребность в признании права на различие, путь к повышению социальной эффективности.

Гендерный бюджет – это проектная, прикладная технология, учет конкретных проблем, с которыми сталкиваются женщины и мужчины региона, стремление преобразовать функционирование системы в соответствии с потребностями. Новая миссия проектных технологий в бюджетной сфере заключается в их приложении к социальной практике, организации сетевых взаимодействий в правилах гражданского общества. Она открывает возможность гражданам стать включенными в обсуждение актуальных проблем, вопросов, что до последнего времени было исключительной прерогативой органов власти. Это порождает потребность в совершенно новых формах и механизмах взаимодействия органов государственной власти и гражданских объединений, институтов гражданского общества.

### Список литературы

- Виноградова Т. И.* Предисловие // Прикладной бюджетный анализ. СПб.: Норма, 2001.
- Гендер и экономика: мировой опыт и экспертиза российской практики /* Отв. ред. и сост. Е. Б. Мезенцева. М.: ИСПЭН РАН, МЦГИ: «Русская панорама», 2002.
- Женщины и мужчины Республики Мордовия: краткий статистический сборник.* Саранск: Стат. управление РМ, 2005.
- Козина И.* Case study: Некоторые методические проблемы // Рубеж. 1997. № 10/11. С. 177–189.
- О перераспределении полномочий по уровням власти: Продолжаем обсуждение по проекту ЮНИФЕМ «Гендерные бюджеты России».* 2004 // <http://www.owl.ru/rights.discussion2004/index.ru>.
- Платформа действий, принятая Четвертой Всемирной конференцией по положению женщин.* 1995 // <http://www.un.org/russian/conferen/women/womplat.htm>.
- Ржаницына Л. С.* Гендерный бюджет: первый опыт в России. М.: Гелиос АРВ, 2002.
- Семенова В. В.* Качественные методы: введение в гуманистическую социологию. М.: Добросвет, 1998.
- Сыктывкар.* Лидер женской палаты республики предлагает закрепить понятие полового неравенства в бюджетном кодексе РФ. 2005 // <http://www.regions.ru/news/1769132/>.
- Budlender D. et al.* Gender Budgets Make Cents: Understanding Gender Responsive Budgets. London, 2002 // <http://www.gender-budgets.org>.
- Elson D.* Dimensions and Practical Examples paper presented at the UNIFEM, OECD, and Nordic Council conference «Gender-Responsive Budgeting. Brussels. 2001. October.
- Esim S.* Gender Equity Concerns in Public Expenditure / Prepared for World Bank. 1995 // <http://www.genie.ids.ac.uk>.

*Hewitt G.* Gender-Responsive Budget Initiatives: A Report to Commonwealth Finance Ministers. London, 2000.

*Sarraf F.* Gender- responsive Government Budgeting // JMF Working Paper Fiscal Affairs Department. 2003. P. 15–35.

*Sen G.* Mainstreaming Gender into Commonwealth Government Ministries and Related Agencies Responsible for Finance. Prepared for the Gender and Youth Affairs Division. Commonwealth Secretariat. Bangalore: Indian Institute of Management, 1997.

---

Катерина Владиславовна Фофанова  
к. филос. н., доцент кафедры методологии науки и прикладной  
социологии, Мордовский государственный университет, Саранск

электронная почта: [kateri02@yandex.ru](mailto:kateri02@yandex.ru)

---