

ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ОСНОВІ ГЕНДЕРНОГО ПІДХОДУ

FORMATION OF LOCAL SELF GOVERNMENT BUDGETS ON THE BASIS OF THE GENDER APPROACH

У статті розглянуто теоретико-методологічні засади гендерного аспекту планування та виконання місцевого бюджету в умовах бюджетної децентралізації. Надано характеристику механізму гендерного бюджетування як нового фінансового інструмента регулювання економічних і соціальних процесів. Розглянуто інтегрування гендерного підходу до процесів бюджетування як ефективного інструмента забезпечення соціальної інтеграції та гендерної рівності. Зазначено необхідність оцінювання гендерного впливу на всі видатки та програми, оскільки кожна стаття бюджету має свій прямиий чи опосередкований вплив на різні групи споживачів суспільних послуг, що мешають на різних територіях. За підсумками проведених наукових досліджень встановлено, що застосування гендерного підходу, зокрема під час формування бюджетів місцевого самоврядування з використанням програмно-цільового підходу, є перспективним напрямом підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів, оскільки останні забезпечують матеріалізацію цілей програми з урахуванням класифікаційних угруповань програм за більш деталізованими позиціями.

Ключові слова: бюджетне планування, місцеві бюджети, гендерне бюджетування, видатки місцевих бюджетів, гендерний підхід.

В статье рассмотрены теоретико-методологические основы гендерного аспекта

планирования и выполнения местного бюджета в условиях бюджетной децентрализации. Предоставлена характеристика механизма гендерного бюджетирования как нового финансового инструмента регулирования экономических и социальных процессов. Рассмотрены возможности интегрирования гендерного подхода к процессам бюджетирования как эффективного инструмента обеспечения социальной интеграции и гендерного равенства. Указана необходимость оценивания гендерного влияния на все расходы и программы, поскольку каждая статья бюджета имеет свое прямое или косвенное влияние на различные группы потребителей общественных услуг, проживающих на разных территориях. По итогам проведенных научных исследований установлено, что применение гендерного подхода, в частности при формировании бюджетов местного самоуправления с использованием программно-целевого подхода, является перспективным направлением повышения эффективности расходов местных бюджетов, поскольку последние обеспечивают материализацию целей программы с учетом классификационных группировок программ по более детализированным позициям.

Ключевые слова: бюджетное планирование, местные бюджеты, гендерное бюджетирование, расходы местных бюджетов, гендерный подход.

УДК 336.143:336.144

Городецька Т.Е.

к.е.н., доцент, завідувач кафедри державних фінансів
Харківський інститут фінансів
Київського національного торговельно-економічного університету

Говдун А.В.

студент
Харківський інститут фінансів
Київського національного торговельно-економічного університету

The article discusses the theoretical and methodological foundations of the gender aspect of planning and execution the local budget in the context of budget decentralization. The gender budgeting mechanism has been characterized as a new financial instrument to regulate economic and social processes. The possibilities of integrating a gender approach to budgeting processes as an effective tool for ensuring social integration and gender equality are considered. The meaning of integrating a gender approach to budgeting processes is to bridge the gap between the development of a policy of equal rights and opportunities for women and men, and the allocation of resources for its implementation. It was noted that the gender approach in budgeting at different levels should be considered not only in programs and expenditure items that directly affect women or men, but also to assess the gender impact on all expenditures and programs, since each budget item has a direct or indirect effect on different consumer service groups living in different territories. It is determined that the prospects for expanding the practice of applying gender budgeting in Ukraine need to develop a new methodology for planning and controlling, revising and adjusting the state and local programs themselves as an instrument of fiscal policy. Programs should contain not only specific goals and results to be achieved, but also be a set of projects that are mutually agreed upon in terms and content, ensuring the achievement of program goals with the determination of expenditures taking into account gender aspects. According to the results of scientific research, it was established that the use of a gender approach, when forming local government budgets using a program-target approach, it is a promising direction for improving the efficiency of local budget expenditures, since the latter ensure the materialization of program objectives taking into account the classification groups of programs in more detailed positions. The use of elements of gender budgeting in the process of drawing up and implementing the budget will enable the achievement of a qualitative and balanced distribution of budget funds from the point of view of the compliance of this process with public expectations.

Key words: budget planning, local budgets, gender budgeting, local budget expenditures, gender approach.

Постановка проблеми. Забезпечення успішного функціонування місцевих фінансів в умовах високої мобільності праці та капіталу, нестабільності потоків приватного капіталу, зміни глобального фінансового середовища потребує розвитку теоретичних та методичних засад аналізу програм, що фінансуються з бюджету, визначення того, наскільки вжиття їх заходів задовольняє потреби різних статей і різних соціальних груп, а також запровадження фінансових механізмів регулювання економічних та соціальних процесів,

спрямованих на підвищення ефективності планування та виконання бюджетів, оптимізацію формування дохідної та видаткової частин бюджету.

Успішне вирішення завдання формування та розвитку економічної основи місцевого самоврядування потребує оновлення складу індикаторів, що використовуються в плануванні та моніторингу. Одним з нових фінансових інструментів є механізм гендерного бюджетування, який охоплює політичну, економічну та соціальну сфери впровадження рівності жінок та чоловіків, оскільки в

умовах обмежених ресурсів суспільства найефективнішим методом регулювання соціального-економічного розвитку є програмно-цільовий підхід. Проте для визначення пріоритетності цільової програми та досягнення її ефективності необхідно забезпечити підвищення рівня результативності бюджетних асигнувань на основі гендерної складової видаткової частини бюджету. Все це обумовлює необхідність здійснення гендерної експертизи бюджету та врахування відповідних висновків щодо моніторингу та оцінювання внесення відповідних змін та ходу виконання програм.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблематика врахування гендерного фактору під час формування бюджетів місцевого самоврядування набула розвитку в працях таких науковців, як Ж. Белец, С. Гаращенко, Л. Лобанова, О. Романюк, І. Чугунов. Водночас багато теоретичних та практичних питань у сфері забезпечення гендерної рівності жінок та чоловіків під час формування та виконання місцевих бюджетів потребують подальших досліджень.

Постановка завдання. Метою статті є розгляд механізму впровадження гендерно орієнтованого бюджетування в бюджетний процес на рівні місцевих бюджетів в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Виконання ключових завдань бюджетної політики, пов'язаних з переорієнтацією бюджетного процесу на досягнення кінцевих результатів, потребує насамперед застосування принципу пріоритетності середньострокового планування, що має відповідати стратегічним напрямкам економічної політики за умов суттєвого підвищення ефективності бюджетних витрат.

Фінансування суспільних послуг може здійснюватися за рахунок видатків як державного, так і місцевих бюджетів, тому важливою є проблема розподілу повноважень на здійснення видатків між різними рівнями бюджетів. Під час визначення рівня бюджету, з якого потрібно фінансу-

вати видатки для забезпечення суспільних потреб, користуються принципом того, що найбільшої ефективності у виконанні тієї чи іншої видаткової функції можна досягти, якщо вона буде закріплена за нижчим з тих рівнів влади, які можуть реалізувати її належним чином. Такий принцип має назву принципу субсидіарності.

Розвинуті демократичні держави багато уваги приділяють розвитку місцевих бюджетів. Передумовою цього є низка переваг, які одержують внаслідок здійснення певних видатків за рахунок коштів місцевих бюджетів. Основні переваги бюджетної децентралізації зазначені в табл. 1 [1].

Отже, на формування видаткової частини місцевих бюджетів України визначальний вплив має набір повноважень, як власних, так і делегованих центральною владою, які закріплені за органами місцевого самоврядування.

Міжнародна практика з опису концептуальних підходів до організації бюджетного процесу найбільш часто використовує такі терміни, як «програмно-цільове бюджетування», «бюджетування, орієнтоване на результат», «середньострокове планування бюджетних витрат, орієнтоване на результат».

У цьому контексті ефективного розподілу фінансових ресурсів перспективною є концепція гендерно орієнтованого бюджетування, яка була задумана як гнучкий механізм вироблення цільових стратегій для забезпечення справедливого розподілу ресурсів в інтересах різних соціальних груп населення, що дає змогу забезпечувати її функціонування як ефективного інструмента забезпечення соціальної інтеграції та гендерної рівності.

Сенс інтегрування гендерного підходу до процесів бюджетування полягає в тому, щоб усунути розрив між розробленням політики рівних прав та можливостей жінок і чоловіків та асигнуванням ресурсів на її впровадження. Причому це стосується не лише прямого фінансування політики гендерної рівності, але й непрямого, тобто інтеграції

Таблиця 1

Основні переваги закріплення видатків за місцевими бюджетами

Назва	Зміст
Відмінності смаків	Чим менша територіальна одиниця, тим більш однорідні переваги людей, які проживають на цій території. Саме місцева влада може запропонувати населенню суспільні блага, які більше відповідають перевагам громади.
Доступ до інформації	Інформація про локальні потреби в суспільних благах більш доступна місцевим органам влади; витрати на її отримання є нижчими. Наприклад, потребу території в місцевих дорогах простіше визначити на місцевому рівні.
Стимулювання міжрегіональної конкуренції	За незадоволеності політикою місцевої влади, зокрема у сфері забезпечення суспільних благ, деякі мешканці цієї території можуть емігрувати в інші місця. Міграція населення створює стимули для здійснення більш ефективної місцевої економічної та фінансової політики.
Можливість експериментування в локальних масштабах	Певні труднощі пов'язані з визначенням найкращого способу надання конкретного суспільного блага та з'ясування того, чи існує він взагалі. Наявність у регіональній та місцевої влади права самостійно формувати політику дає змогу перевірити різні підходи та порівняти одержані результати.

гендерного аспекту до процесу прийняття бюджетних рішень щодо розроблення політики, стратегій, планів та програм у різних галузях.

Гендерна нерівність може дорого коштувати державам, адже її наслідки проявляються у зниженні рівнів продуктивності, конкурентоспроможності, добробуту населення. За умови впровадження гендерних питань у програми й бюджети державні кошти можна розподіляти більш справедливо й використовувати ефективніше [2].

Отже, на нашу думку, гендерний підхід до складання бюджетів різних рівнів необхідно враховувати не лише в програмах та статтях витрат, що безпосередньо стосуються жінок та чоловіків, але й під час оцінювання гендерного впливу на всі видатки та програми, оскільки кожна стаття бюджету має свій прямий чи опосередкований вплив на різні групи споживачів суспільних послуг, що мешкають на різних територіях.

О. Романюк запропонувала таке визначення гендерного бюджету: «це бюджет, який враховує планування ресурсів країни з урахуванням доходів бюджету, які формуються за рахунок жінок та чоловіків і видатків бюджету, які розподіляються на жінок та чоловіків, спрямований на аналіз будь-яких видів державних видатків або методів залучення державних коштів з урахуванням гендерної компоненти, визнаючи наслідки та впливи виконання бюджетних рішень на осіб жіночої та чоловічої статі» [3].

В роботі [4] зазначено, що бюджет, складений на основі гендерного підходу, – це план формування та використання фонду державних коштів з урахуванням гендерної складової, спрямований на задоволення інтересів різних груп та категорій населення під час формування та розподілу державних ресурсів задля підвищення соціально-економічної ефективності та результативності фонду бюджетних коштів.

Правильне гендерно чутливе планування, реалізація, бюджетування, моніторинг та оцінювання діяльності державних програм мають економічний ефект, оскільки активні жінки та чоловіки разом забезпечують 100% продуктивної робочої сили. Дослідження доводять, що дискримінація за ознакою статі відтворює бідність, уповільнює економічний розвиток та послаблює управління.

Бюджетні ініціативи держави також мають серйозний вплив на життя жінок та чоловіків, проте більшістю населення й навіть фахівцями в галузі економіки гендерні аспекти бюджетної політики ігноруються. Гендерна експертиза бюджетних ініціатив у всьому світі демонструє, що гендерно нейтральний підхід в економічних політиках, особливо в бюджетах, принаймні забезпечує відтворення структур нерівності з огляду на різницю в соціальних та економічних позиціях жінок і чоловіків.

Поняття «гендерне бюджетування» включає процеси та інструменти, за допомогою яких враховуються специфічні інтереси різних соціальних та вікових категорій під час розподілу державних ресурсів на всіх рівнях. Його мета полягає в розвитку гендерної рівності. Процес упровадження гендерного бюджетування повинен привести до формування гендерного бюджету, тому гендерне бюджетування передбачає можливість проведення громадської експертизи, публічного обговорення та лобіювання [5].

Першою питанням гендерного бюджетування почала вивчати британська дослідниця Дайяна Елсон (Diane Elson), праці якої з'явилися в середині 1990-х років у рамках наукової роботи, що проводилася за дорученням Секретаріату британської Співдружності націй. Дайяна Елсон розробила шість таких механізмів урахування гендерних аспектів в бюджеті та включення їх у практичну діяльність:

- оцінювання ступеня врахування гендерних аспектів у здійснюваній політиці, що включає як кількісні, так і якісні показники;

- оцінювання з боку одержувачів послуг (бенефіціантів), що має включати як реальних, так і потенційних бенефіціантів, а також може бути сфокусована як на загальних пріоритетах, так і на окремих видах послуг;

- аналіз державних видатків на основі розподілу за гендерною ознакою, в основі якого лежить така формула: вартість одиниці вимірюваної послуги, що надається, помножена на число таких одиниць вимірювання послуг, що надаються бенефіціантам-чоловікам і бенефіціантам-жінкам;

- аналіз впливу бюджету на використання часових показників, який передбачає зіставлення використання бюджетних ресурсів за певними статтями видатків з часовими показниками корисної дії, тобто часом, на який розраховано результати витрачених коштів;

- структура гендерно чутливої середньострокової макроекономічної політики, в рамках якої слід з'ясувати, з чим маємо справу: з економічними рамками чи певною економічною моделлю (якщо це рамки, то слід визначити, чи є вони лише економічними; моделі можуть містити такі змінні, як пропозиції робочої сили з розподілом за різними категоріями, а також віддзеркалювати неоплачувану працю в економіці «турботи»);

- гендерно відповідальний звіт про використання бюджету як одна з форм підзвітності уряду [6].

Перспективи розширення практики застосування гендерного бюджетування в Україні потребують розроблення нової методології планування й контролінгу, перегляду та коригування самих державних і місцевих програм як інструментів бюджетної політики. Програми повинні не лише

містити конкретні цілі та результати, яких слід досягнути, але й бути сукупністю взаємоузгоджених за терміном і змістом проектів, що забезпечують досягнення програмних цілей з визначенням обсягів витрат з урахуванням гендерних аспектів. Такий підхід створює умови того, щоби протягом середньострокового періоду істотно змінити структуру фінансування витрат бюджету, суттєво підвищивши частку коштів, що витрачаються, відповідно до принципів не лише програмно-цільового фінансування, але й потреб окремих соціальних груп.

Чинне законодавство створює широку правову базу для інтегрування соціальних аспектів у процеси формування бюджетів в Україні, яка заявила про свою прихильність до заохочення гендерної рівності на різних рівнях. Однак ми не можемо говорити про існування рівності між чоловіками та жінками без рівності розподілу та доступу до державних ресурсів. Вирішити цю проблему можна шляхом запровадження в бюджетний процес елементів гендерного бюджетування та гендерного аналізу бюджету.

Елементи гендерного бюджетування та гендерного аналізу бюджету визначено нами в роботі [7] (рис. 1).

Використання елементів гендерного бюджетування в процесі складання та виконання бюджету дасть можливість досягти:

– чіткого визначення потреб і конкретних цілей окремих соціальних груп, на які призначені певні кошти, та результатів, за якими слід оцінювати ефективність їх використання;

– якісного й зваженого розподілу бюджетних коштів щодо відповідності цього процесу суспільним очікуванням;

– підвищення ефективності використання бюджетних коштів за рахунок конкретизації цілей та споживачів послуг.

Висновки з проведеного дослідження. Суттєве підвищення ефективності фінансових ресурсів місцевого самоврядування на основі забезпечення цільового та результативного використання коштів місцевих бюджетів є можливим шляхом удосконалення організаційно-правових механізмів управління видатками та запровадження дієвого контролю бюджетних витрат. Крім того, реалізація Україною курсу на інтеграцію до Європейського Союзу потребує адаптації процедур формування бюджету до законодавства ЄС, яке вимагає від країн-кандидатів складання бюджету в програмно-цільовому форматі з неформальним підходом та врахуванням потреб окремих груп споживачів суспільних послуг. Врахування гендерного аспекту як складової ефективного бюджетного регулювання суспільної збалансованості та вагомій складовій бюджетної політики під час формування та вико-



Рис. 1. Інтеграція гендерних аспектів до бюджетного процесу

нання бюджету сприятиме оптимальному та якісному рівню розподілу бюджетних видатків на соціальні потреби.

Таким чином, гендерно орієнтоване бюджетування – це технологія, яка може застосовуватись на державному, регіональному, місцевому рівнях, при цьому основна частина роботи з гендерно орієнтованого бюджетування здійснюється на програмному рівні або рівні регіональних органів влади й часто в рамках установ, підпорядкованих державним департаментам. Як інструмент управлінської технології гендерно орієнтоване бюджетування дає змогу оцінити, як і якою мірою державна політика у сфері розподілу видатків бюджету впливає на чоловіків та жінок як споживачів послуг, користувачів інфраструктури й платників податків. Розширення в майбутньому сфери застосування гендерного підходу, зокрема під час формування бюджетів місцевого самоврядування з використанням програмно-цільового підходу, є перспективним напрямом підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів, оскільки останні забезпечують матеріалізацію цілей програми з урахуванням класифікаційних угруповань програм за більш деталізованими позиціями.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Гендерне бюджетування в Україні. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/07763.pdf> (дата звернення: 26.05.2019).
2. Гендерно-орієнтоване бюджетування в Україні: теорія і практика. URL: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/12562.pdf> (дата звернення: 26.05.2019).
3. Потенціал України та його реалізація / кер. проекту О. Романюк. Київ, 2009. 69 с.
4. Корнієнко Н., Остріщенко Ю. Гендерна складова бюджетної політики держави. *Вісник КНТЕУ*. 2016, № 1. С. 97–108.
5. Токар І., Пилипенко А. Сучасні реалії впровадження гендерного бюджетування в Україні. URL:

<http://global-national.in.ua/archive/13-2016/94.pdf> (дата звернення: 21.05.2019).

6. Белец Ж. Гендерне бюджетування в Україні як складова механізму забезпечення рівності чоловіків і жінок. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/Bel_s.pdf (дата звернення: 26.05.2019).

7. Gorodetska T. Gender budgeting as a component of budget process at the local level. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. 2017. № 1 (22). С. 79–85.

REFERENCES:

1. Genderne byudzhetuvannya v Ukraini [Gender budgeting in Ukraine]. Available at: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/07763.pdf> (accessed: 26 May 2019).
2. Genderno-oriyentovane byudzhetuvannya v Ukraini: teoriya i praktyka [Gender-Oriented Budgeting in Ukraine: Theory and Practice]. Available at: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/12562.pdf> (accessed: 26 May 2019).
3. Romanyuk O. (2009) Potentsial Ukrayiny ta yoho realizatsiya [Potential of Ukraine and its realization]. Kiev (in Ukrainian).
4. Kornienko N., Ostrishchenko Y. (2016) Genderna skladova byudzhetnoyi polityky derzhavy [Gender component of budget policy of the state]. *KNETE Bulletin*, no. 1, pp. 97–108.
5. Tokar I., Pilipenko A. Suchasni realiyi vprovadzhennya hendernoho byudzhetuvannya v Ukraini [Contemporary realities of the introduction of gender budgeting in Ukraine]. Available at: <http://global-national.in.ua/archive/13-2016/94.pdf> (accessed: 21 May 2019).
6. Belets Zh. Genderne byudzhetuvannya v Ukraini yak skladova mekhanizmu zabezpechennya rivnosti cholovikiv i zhinok [Gender budgeting in Ukraine as constituent of mechanism for equality between men and women]. Available at: http://el-zbirn-du.at.ua/Bel_s.pdf (accessed: 26 May 2019).
7. Gorodetska T. (2017) Gender budgeting as a component of budget process at the local level. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*, no. 1 (22), pp. 79–85.

Gorodetska TetianaCandidate of Economic Sciences, Associate Professor,
Head of Department of Public Finances
Kharkiv Institute of Finance
Kyiv National University of Trade and Economics**Govdun Alla**Student
Kharkiv Institute of Finance
Kyiv National University of Trade and Economics**FORMATION OF LOCAL SELF GOVERNMENT BUDGETS
ON THE BASIS OF THE GENDER APPROACH**

The purpose of the article. Ensuring the successful functioning of local finance in a context of high mobility of labor and capital, instability of private capital flows, changes in the global financial environment requires the development of the theoretical and methodological principles of the analysis of programs financed from the budget and how their activities meet the needs of different articles and different social groups, as well as the introduction of financial mechanisms for regulating economic and social processes aimed at improving the effectiveness of budget planning and execution, optimization the formation of revenue and expenditure parts of the budget. The purpose of the article is to consider the mechanism of implementation of gender-oriented budgeting in the budget process at the level of local budgets in Ukraine.

Methodology. The theoretical and methodological basis of the study consists of the legislative and normative acts concerning the issues of formation of local budgets.

Results. The article discusses the theoretical and methodological foundations of the gender aspect of planning and execution the local budget in the context of budget decentralization. The gender budgeting mechanism has been characterized as a new financial instrument to regulate economic and social processes. The possibilities of integrating a gender approach to budgeting processes as an effective tool for ensuring social integration and gender equality are considered. The meaning of integrating a gender approach to budgeting processes is to bridge the gap between the development of a policy of equal rights and opportunities for women and men, and the allocation of resources for its implementation. The main task of gender budgeting is to restructure incomes and expenditures in such a way that the needs of citizens, both women and men, were adequately represented in budget articles. This, in turn, will help improve the quality of services for the population, increase the rate of economic development and reduce poverty. It was noted that the gender approach in budgeting at different levels should be considered not only in programs and expenditure items that directly affect women or men, but also to assess the gender impact on all expenditures and programs, since each budget item has a direct or indirect effect on different consumer service groups living in different territories. It is determined that the prospects for expanding the practice of applying gender budgeting in Ukraine need to develop a new methodology for planning and controlling, revising and adjusting the state and local programs themselves as an instrument of fiscal policy. Programs should contain not only specific goals and results to be achieved, but also be a set of projects that are mutually agreed upon in terms and content, ensuring the achievement of program goals with the determination of expenditures taking into account gender aspects.

Practical implications. The use of elements of gender budgeting in the process of drawing up and implementing the budget will enable the achievement of a qualitative and balanced distribution of budget funds from the point of view of the compliance of this process with public expectations.

Value/originality. According to the results of scientific research, it was established that the use of a gender approach, when forming local government budgets using a program-target approach, it is a promising direction for improving the efficiency of local budget expenditures, since the latter ensure the materialization of program objectives taking into account the classification groups of programs in more detailed positions.