

DOI: [10.32702/2307-2105-2019.5.36](https://doi.org/10.32702/2307-2105-2019.5.36)

УДК 338.2

*В. П. Биховченко,  
к. е. н., доцент, доцент кафедри фінансів ім. Л. Л. Тарангул,  
Університет державної фіскальної служби України, м. Ірпінь  
ORCID: 0000-0002-7225-4646*

## **ГЕНДЕРНЕ БЮДЖЕТУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ**

*V. P. Bykhovchenko  
PhD in Economics, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department of Finance them. L. L. Taragul,  
University of the State Fiscal Service of Ukraine, Irpin*

### **GENDER BUDGETING AT LOCAL LEVEL AS INSTRUMENT OF INCREASE OF EFFICIENCY OF THE USE OF BUDGETARY FACILITIES**

*Досліджено проблематику гендерного бюджетування як інструменту підвищення ефективності використання бюджетних коштів, забезпечення гендерної рівності та справедливого розподілу бюджетних видатків за статевою ознакою. Визначено, що гендерний аналіз є інструментом для вивчення соціально-економічних відмінностей між жінками та чоловіками. Зазначено основні кроки проведення гендерного бюджетного аналізу. Обґрунтовано, що гендерно-орієнтоване бюджетування, як інструмент управлінської технології, дозволяє оцінити, як і якою мірою державна політика у сфері розподілу видатків бюджету впливає на чоловіків і жінок як споживачів послуг, користувачів інфраструктури та платників податків. Встановлено, що гендерне бюджетування торкається як дохідної так і видаткової частини бюджету; означає бюджетування у центрі якого люди; спонукає до більш ретельного вивчення результатів виконання бюджету; закликає до участі ширше коло зацікавлених осіб, а отже вкорінює демократичні процеси.*

*The issue of gender budgeting as a tool for increasing the efficiency of using budget funds, ensuring gender equality and equitable distribution of budget expenditures on the basis of gender is explored. It is marked that the events related to the improvement of the budgetary system and system of local self-government must be sent to the achievement of decentralizing management financial resources, redistribution of plenary powers in behalf on territorial society. The value of the gender budgeting is exposed as the special approach to forming of budget. Features and advantages of the gender budgeting are outlined. It has been determined that gender analysis is a tool for studying socio-economic differences between women and men and explores the specificities of women and men, specific activities, living conditions, needs, their access to resources and control over resources, and access to the benefits of development and decision-making processes. The main steps of carrying out gender budget analysis are outlined. It is substantiated that gender-based budgeting, as a management technology tool, allows us to assess how and to what extent public policy in the area of budget allocations affects men and women as service users,*

*infrastructure users and taxpayers, and can contribute to the effectiveness of public policy and economic growth by reducing the inequality of public resources. Problems of "traditional" budgeting are determined. The differences between program-target and item-based methods of budgeting are described. It has been established that gender budgeting affects both the revenue and expenditure part of the budget; means budgeting at the center of which people; encourages a more thorough study of the results of budget execution; provides greater targeting and, accordingly, a more rational distribution of public funds; calls for a broader circle of stakeholders, and therefore rooted in democratic processes. The role of the gender budgeting approach in the budgets of the united territorial communities is revealed.*

**Ключові слова:** бюджет; бюджетування; гендерна політика; бюджетна політика; програмно-цільовий метод; управлінські технології.

**Keywords:** budget; budgeting; gender policy; fiscal policy; program-target method; management technologies.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Сучасний етап розвитку України характеризується здійсненням ґрунтовних реформ у різних сферах життя: політичній, соціально-економічній, бюджетній та фінансовій. Такі реформи здійснюють як на державному, так і місцевому рівнях. Реформа місцевого самоврядування заслуговує на окрему увагу, оскільки від її ефективності залежить рівень життя пересічних громадян, а отже, і добробут усієї країни. Заходи, пов'язані з удосконаленням бюджетної системи та системи місцевого самоврядування, має бути спрямовано на досягнення децентралізованого управління фінансовими ресурсами, перерозподіл повноважень на користь територіальної громади. Такі кроки мають наблизити Україну до європейського рівня. Урахування гендерного фактору є одним із визначальних аспектів ефективності таких реформ.

Серед багатьох інструментів, які є в арсеналі державної гендерної політики, особливо слід зазначити гендерне бюджетування. Цю технологію орієнтовано на врахування інтересів та потреб різних категорій громадян у процесі формування і виконання бюджету. Вона є важливою складовою частиною і цінним інструментом підвищення рівня соціально-економічної захищеності населення, розширення можливостей жінок, забезпечення гендерної рівності та розвитку демократичних принципів управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика гендерної рівності є однією з найважливіших у сфері захисту прав людини. Однак урахування гендерних аспектів у бюджетному процесі є відносно новим напрямом дослідження економічної та фінансової науки. Питання гендерного аналізу бюджетної політики уже тривалий час досліджують такі відомі експерти, як: Берданова О. В., Вакуленко В. М., Гринчук Н. М., Колтун В. С., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. та ін. В Україні проблеми підвищення ефективності функціонування бюджетів, у тому числі шляхом запровадження гендерного бюджетування, набули розвитку у працях Зубенка В., Саблук Г., Маматова Т., Шаров Ю., Зварич М. та інші.

Водночас багато теоретичних та практичних питань у цій сфері потребують поглиблених досліджень. Ураховуючи зазначене, очевидно є актуальність тематики, обраної для цього дослідження, мета якого полягає у розкритті ролі гендерного підходу до бюджетування в бюджетах об'єднаних територіальних громадах.

**Формулювання цілей статті.** Дослідити проблематику гендерного бюджетування як інструменту підвищення ефективності використання бюджетних коштів, забезпечення гендерної рівності та справедливого розподілу бюджетних видатків за статевою ознакою.

**Виклад основного матеріалу.** Життя показує, що гальмування соціально-економічного прогресу посилює проблему справедливого ставлення до самої людини. Різнібічні вивчення науковцями та суспільством цього напрямку досліджень підводять до запровадження гендерного підходу, що означає не тільки дотримання прав людини, її соціальної справедливості, а, насамперед, необхідність забезпечення рівноправного, стійкого і розумного людського розвитку, створення належних умов для самореалізації особистості[4]. В суспільстві завжди існують інтереси чоловічого і жіночого населення, також існує поділ не тільки по статевій лінії, етнічній та певних групах економічних інтересів.

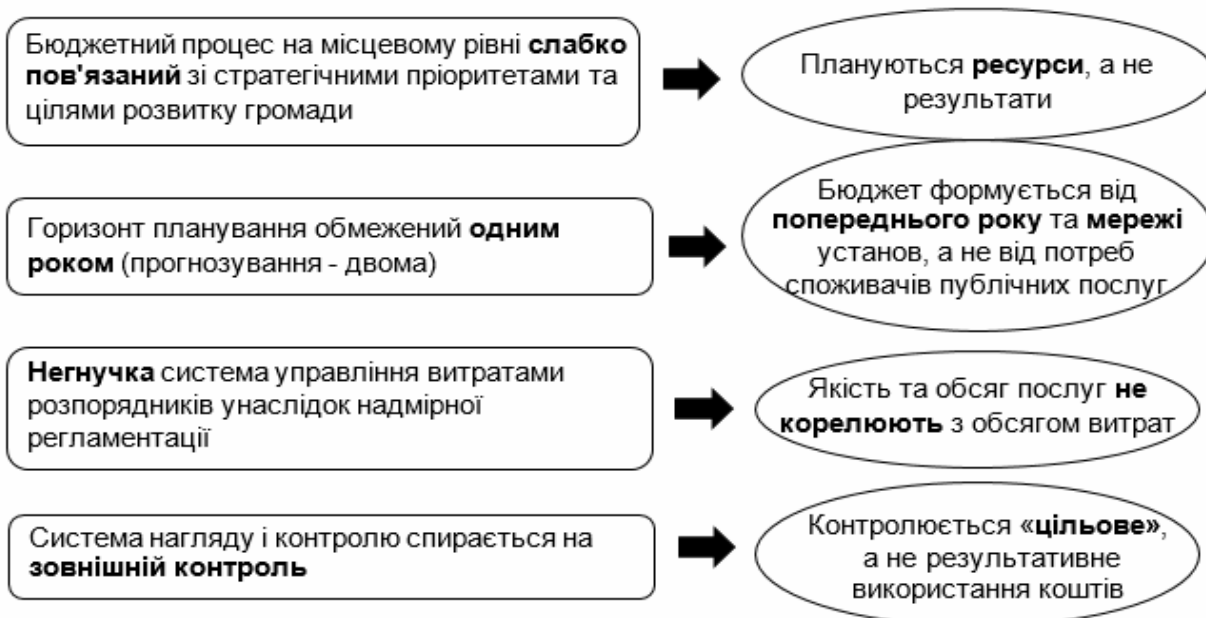


Рис. 1. Проблеми «традиційного» бюджетування[1]

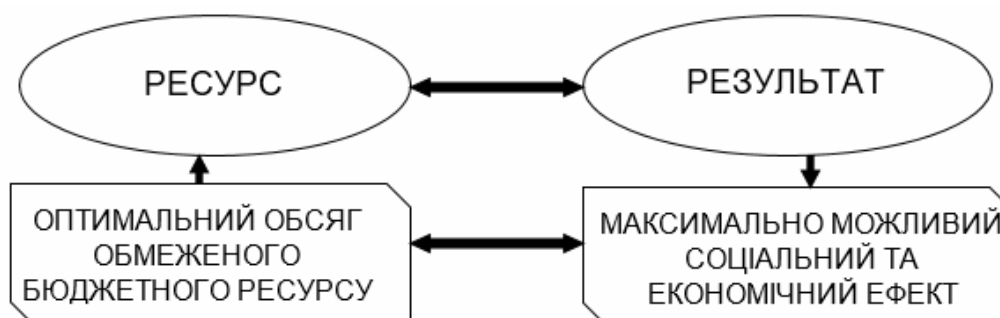
Найдієвішим інструментом планування і виконання бюджету є Програмно-цільовий метод (ПЦМ), окремі елементи якого на державному рівні було запроваджено у 2002 році [3]. Саме він дозволяє реалізувати поставлені цілі та завдання в рамках визначеної державної та місцевої політики шляхом розробки окремих бюджетних програм, в тому числі програм, що враховують гендерні аспекти. Програмно-цільовий метод формування та виконання бюджету (ПЦМ) суттєво відрізняється від традиційного для вітчизняної практики постатейного методу. ПЦМ ґрунтується на раціональному управлінні, спрямованому на вирішення соціально-економічних проблем (рис. 1). Метод передбачає визначення мети, якої необхідно досягти в результаті використання бюджетних коштів, і забезпечує інформацією про якість надання послуг та отриманий соціальний ефект. Головні риси, які відрізняють ПЦМ від традиційного бюджетування зведено в таблиці 1:

Таблиця 1.

Відмінності програмно-цільового та постатейного методів бюджетування [5]

Постатейний (традиційний) метод	Програмно-цільовий метод
Планування бюджету здійснюється на короткострокову перспективу, тобто на один рік	Планування бюджету здійснюється на середньострокову перспективу, тобто на 3-5 років
Обґрунтування видатків здійснюється на основі «історичних даних» без оцінки доцільності цих видатків та якості бюджетних послуг	Обґрунтування видатків «від майбутнього» на основі визначених цілей здійснення видатків і показників соціальної та економічної ефективності та результативності
Бюджет складається у розрізі бюджетних функцій та кодів економічної класифікації видатків	Бюджет складається у розрізі бюджетних програм та кодів економічної класифікації видатків
Бюджет спрямований лише на утримання мережі бюджетних установ	Бюджет спрямований на досягнення найбільш ефективних результатів від здійснення бюджетних видатків
Відсутність відповідальності за результати діяльності бюджетних установ та якість послуг, що надаються	Персональна відповідальність керівників установ та організацій за досягнення результатів бюджетних програм

Методологія ПЦМ базується на моделі «Ресурс – Результат», згідно з якою кількість бюджетних коштів, що виділяються тому чи іншому розпоряднику залежить від результату, який він показує при наданні бюджетних послуг (рис. 2)



**Рис. 2. Базова модель «Ресурс – Результат»[5]**

Крім того, реформи у сфері запровадження програмно-цільового методу (далі – ПЦМ) на місцевому рівні напрацьовано методичну базу для вдосконалення бюджетного процесу шляхом зосередження на гендерно та соціально орієнтованих результатах. Упровадження методики гендерно орієнтованого бюджетування у ПЦМ на всіх рівнях урядування може істотно сприяти досягненню цілей ЦПМ, а саме: забезпечення прозорості бюджетного процесу, бюджетних коштів і результатів виконання бюджетної програми; оцінювання та аналіз досягнення поставлених цілей та виконання завдань, ураховуючи гендерні аспекти; сприяння роботі розпорядників коштів щодо досягнення запланованих результативних показників; підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів; інформування громадян про хід планування та виконання бюджету з метою їх залучення до процесу ухвалення управлінських рішень [6]. Зазначені цілі може бути підсилено за допомогою достатніх даних із гендерної точки зору.

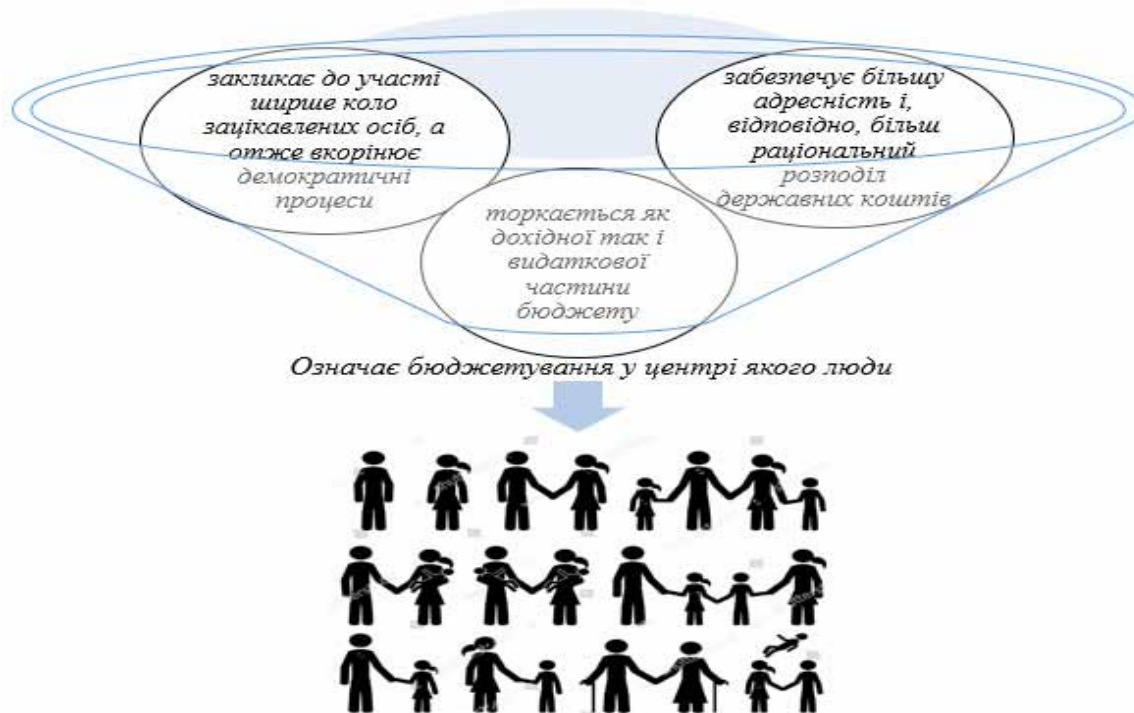
Гендерний підхід полягає в усвідомленні того, що явища, які відбуваються в суспільстві, по різному впливають на чоловіче і жіноче населення, викликаючи неоднакові їх реакції. Якщо закони, програми, будь-які суспільно-господарські рішення ґрунтуються і захищають інтереси однієї частини населення, то виходить дисгармонія, яка, в кінцевому підсумку, здійснює негативний вплив на все суспільство. Стандарти і очікування чоловіків і жінок можуть бути різними, але вони мають рівні права на існування.

Головною ідеєю гендерного підходу є облік специфіки положення жінок і чоловіків на кожній стадії розвитку політики, законодавства, будь яких заходів в країні чи громаді. Гендерне бюджетування може сприяти ефективності суспільної політики та економічному зростанню шляхом скорочення нерівності суспільних ресурсів.

Вважається, що бюджети є гендерно нейтральними, у той час як, насправді, вони схильні до гендерної сліпоти, адже не враховують того, що у суспільстві жінки і чоловіки мають різні ролі, обов'язки та ресурси. Отже, необхідно впровадити гендерне бюджетування – процес, у рамках якого оцінюється, чи сприяють державні (місцеві) бюджети утвердженню гендерної рівності між жінками (дівчатами) та чоловіками (хлопцями) для забезпечення задоволення життям чоловіків і жінок в рівній мірі.

Гендерне бюджетування не є особливим підходом до формування бюджету або навіть доповненням до складання бюджету. Швидше, гендерне бюджетування – це підхід до формування бюджету, який може його покращити, коли фіскальна політика і адміністративні процедури структуровані для вирішення проблеми гендерної нерівності і потреб розвитку обох статей. Під час планування та реалізації бюджету не достатньо просто розглянути становище жінок і чоловіків: важливо вивчити це питання глибше, щоб переконатися в тому, що потреби та інтереси, пріоритети та проблеми жінок і чоловіків у різних соціальних ситуаціях, з урахуванням віку, класу, етнічного походження, місця проживання тощо, у процесі формування політики належним чином враховуються та відповідно задовольняються і вирішуються.

Гендерне бюджетування торкається як дохідної так і видаткової частини бюджету; означає бюджетування у центрі якого люди; спонукає до більш ретельного вивчення результатів виконання бюджету; забезпечує більшу адресність і, відповідно, більш раціональний розподіл державних коштів; закликає до участі ширше коло зацікавлених осіб, а отже вкорінює демократичні процеси, рис 3.



**Рис. 3. Особливості гендерного бюджетування**

Близькість місцевих органів влади до повсякденного життя людей означає, що існує можливість безпосередньо реагувати на потреби жінок і чоловіків. На цьому рівні є великий потенціал для застосування підходів на основі гендерного бюджетування за участі місцевого населення.

Джерелом наповнення бюджету є кошти, які сплачують люди у вигляді податків та інших обов'язкових платежів. Навіть коли платниками податків є підприємства, то все одно оплачує ці податки населення, купуючи товари, до ціни яких вони включені. У демократичній державі податки сплачують не просто для утримання армії чиновників, а на відповідну суму суспільство має отримувати користь від бюджету у вигляді послуг чи допомоги. Так, у кожної людини є чимало потреб, задовольнити які вона за свої власні кошти не може. Йдеться насамперед про так звані «суспільні блага», які у звичайних умовах не надаються суб'єктами ринкового господарства. Характерними властивостями суспільних благ є:

- по-перше, неможливість виключення окремого споживача від їх споживання, або наявність значних витрат, пов'язаних з таким виключенням;

- по-друге, надання послуги додатковому споживачу не збільшує витрати.

Добровільне об'єднання громадян з метою фінансового забезпечення таких благ практично неможливе: завжди виявляться особи, які не бажатимуть брати участь у їх фінансуванні, однак відлучити їх від користування послугами буде неможливо. Цей стан в економічній науці описаний як «проблема безквиткового пасажира». Відтак, єдиним джерелом забезпечення цих послуг виступає бюджет. Прикладом суспільного блага є освітлення міських вулиць. В цьому разі відсутня можливість встановлення плати за надання такої послуги. Крім того, надання цієї послуги для додаткових користувачів не збільшує витрати, що пов'язані з її наданням.

Іншими прикладами суспільних благ є: оборона країни, благоустрій міста, захист навколишнього природного середовища, протидія епідемії тощо. Багато послуг не мають ознак суспільних благ, однак їм притаманне величезне соціальне значення. З огляду на це, було б зовсім несправедливо якби хтось із членів суспільства не міг ними скористатися. Таким чином, такі послуги як базова освіта, перша медична допомога, послуги бібліотек зазвичай фінансуються за рахунок бюджетних ресурсів.

Політика гендерної рівності є важливим чинником глобального розвитку і фундаментальним правом людини. Гендерний аналіз – інструмент для вивчення соціально-економічних відмінностей між жінками та чоловіками. За його допомогою досліджуються характерні для жінок і чоловіків, конкретні види діяльності, умови існування, потреби, їх доступ до ресурсів і контроль над ресурсами, а також доступ до переваг розвитку і процесів ухвалення рішень. Вивчає всі взаємозв'язки та інші чинники у широкому соціальному, економічному, політичному і екологічному контексті.

Гендерно-орієнтоване бюджетування (далі – ГОБ) – управлінська технологія вироблення цільових стратегій для забезпечення справедливого розподілу ресурсів в інтересах різних соціальних груп населення.

Гендерний бюджетний аналіз (далі – ГБА) – це аналіз програм, що фінансуються з бюджету, й оцінка того, наскільки їхні заходи задовольняють потреби різних груп жінок і чоловіків. Результатом ГБА є рекомендації щодо вдосконалення програм (заходів), які фінансуються з бюджету, бюджетної та галузевих політик крізь призму гендерного підходу (впливу на різні групи жінок і чоловіків). Основні кроки проведення ГБА представлені на рис 4.

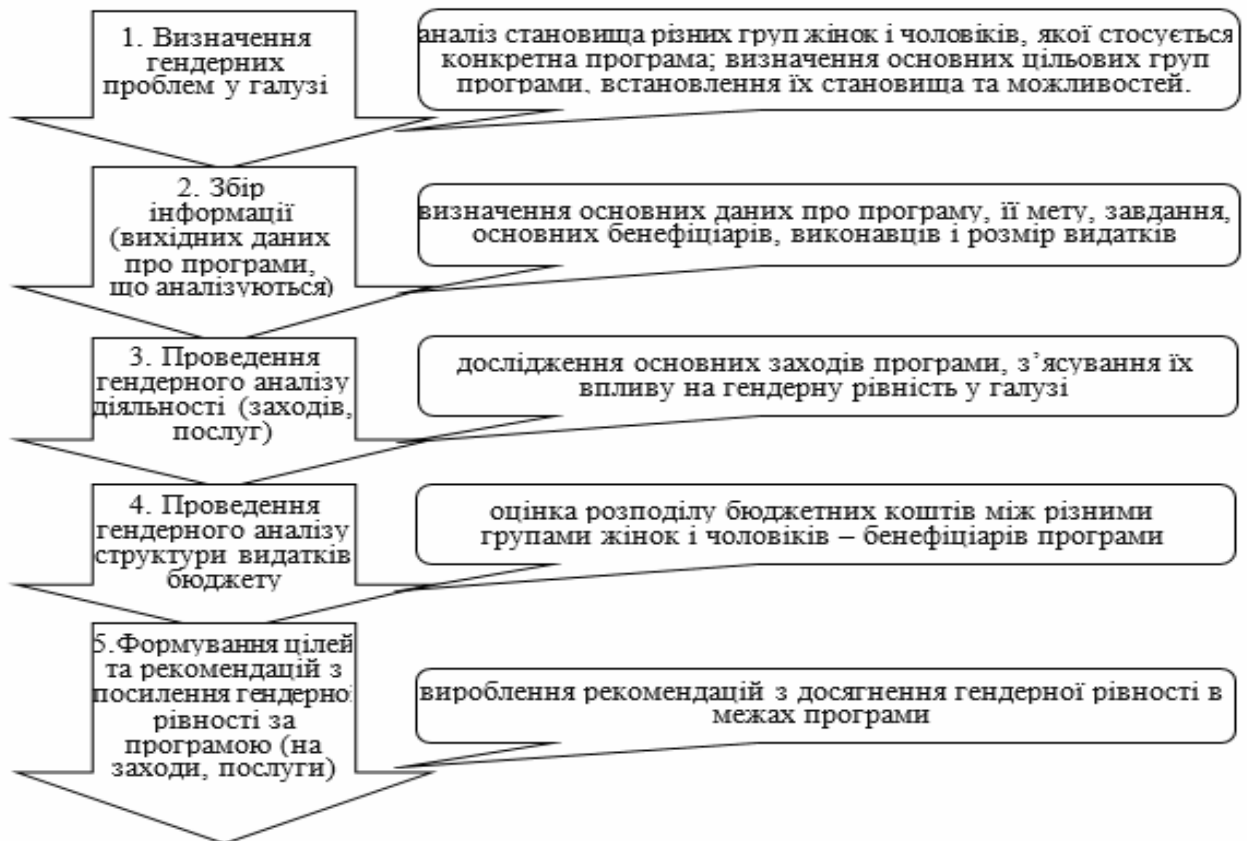


Рис. 4. Основні кроки проведення гендерного бюджетного аналізу\*

\* Складено автором на основі [2]

Розробка гендерно-орієнтованого бюджету дозволяє побачити, як доходи та видатки бюджету впливають на соціально-економічне становище й можливості жінок та чоловіків, а також на аспекти рівності між жінками й чоловіками у країні. Як інструмент управлінської технології ГОБ дозволяє оцінити, як і якою мірою державна політика у сфері розподілу видатків бюджету впливає на чоловіків і жінок як споживачів послуг, користувачів інфраструктури та платників податків. Саме гендерний аналіз в його основі створює основу для впровадження принципу рівних можливостей жінок і чоловіків в усіх сферах та забезпечує сталий розвиток суспільства, а також дає чіткі відповіді на важливі питання, рис 5.



Рис. 5. Сутність гендерного бюджетного аналізу\*

\* Складено автором на основі [2]

Гендерний підхід у бюджетному процесі, сприяє формуванню гендерно-орієнтованого бюджету, тобто, це використання гендерного підходу на всіх рівнях бюджетного процесу та реструктуризація доходів і видатків з метою врахування потреб різних статей.

Права людини належать всім людям, а не уряду, державні структури повинні працювати для людей. Відповідно, програми, які фінансуються з бюджету повинні бути націлені на те, щоб розширити (забезпечити рівні) можливості жінок (та чоловіків) і здатності вимагати реалізації своїх прав.

Хоча гендерний підхід, на сьогодні, ще не став явним природним способом міркування, все ж таки дії суспільства спрямовані на швидше досягнення ним мети – забезпечення рівноправ'я між чоловіками і жінками та всебічного прояву їх життєвих можливостей входить до порядку денного і місцевих, і централізованих органів управління. Велику роль у цьому напрямі відіграли жіночі неурядові організації.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Не залежно від того чи хочемо ми того чи ні – бюджет є надзвичайно важливим документом для кожної людини, тому, що всі люди, незалежно від статі, віку, соціального становища, національності тощо, відчувають його вплив на собі і на житті своєї сім'ї чи громаді. Бюджет, то є гроші платників податків, серед яких половина представлена жінками, а друга половина – чоловіками.

Відповідно, при розподілі бюджету особливо важливим є гендерний підхід, тобто врахування інтересів обох соціально-статевих груп. І якщо ми хочемо, щоб наші інтереси, інтереси громади (жінок та чоловіків), були враховані, тобто наші пріоритети і цінності були відображені в бюджеті, то кожен член громади повинен брати на себе відповідальність. Іншими словами, необхідно, щоб ці інтереси соціально-статевих груп були визначені (окреслені), озвучені (дonesені до розпорядників коштів) і обгрунтовані.

Досліджуючи проблематику гендерного бюджетування як інструменту підвищення ефективності використання бюджетних коштів було встановлено, що гендерне бюджетування торкається як дохідної так і видаткової частини бюджету; означає бюджетування у центрі якого люди; спонукає до більш ретельного вивчення результатів виконання бюджету; забезпечує більшу адресність і, відповідно, більш раціональний розподіл державних коштів; закликає до участі ширше коло зацікавлених осіб, а отже вкорінює демократичні процеси.

Права людини належать всім людям, а не уряду, державні структури повинні працювати для людей. Відповідно, програми, які фінансуються з бюджету повинні бути націлені на те, щоб розширити (забезпечити рівні) можливості жінок (та чоловіків) і здатності вимагати реалізації своїх прав.

#### **Література.**

1. Асоціація міст України: Програмно-цільовий метод як складова бюджетної децентралізації – Режим доступу: <https://www.auc.org.ua/novyna/vidbuvsvya-finansovo-ekonomichnyy-forum-programno-cilove-byudzhetuvannya-stanovlennya-ta>
2. Васильєва Н. В., Гринчук Н. М., Дерун Т. М., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади: навч. посіб. / [Н. В. Васильєва, Н. М. Гринчук, Т. М. Дерун, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук] – К.: – 2017. – 119 с.
3. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі від 14 вересня 2002 р. N 538-р КМУ - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>
4. Саблук Г. І. Гендерні проблеми жіноцтва в житті сільського населення / Г. І. Саблук // Економіка АПК. - 2017. - № 2. - С. 33-38. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/E\\_apk\\_2017\\_2\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/E_apk_2017_2_6).
5. Сучасна бюджетна система: правила та процедури: Навчальний посібник / [За заг. ред. В. В. Зубенка]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження». – К., 2017. – 184 с
6. Klatzer E. The integration of Gender Budgeting in Performance-Based Budgeting / E. Klatzer. – Bilbao : Watch Group. Gender and Public Finance, 2008. – 17 p.

#### **References.**

1. Association of Ukrainian Cities, "Program-Target Method as a Component of Budget Decentralization", available at: <https://www.auc.org.ua/novyna/vidbuvsvya-finansovo-ekonomichnyy-forum-programno-cilove-byudzhetuvannya-stanovlennya-ta> (Accessed 5 May 2019).
2. Vasyliieva, N. V. Hrynchuk, N. M. Derun, T. M. Kuibida, V. S. and Tkachuk, A. F. (2017), *Mistsevyi biudzheth i finansove zabezpechennia obiednanoi terytorialnoi hromady* [Local budget and financial support of the united territorial community], Kyiv, Ukraine, P. 119.
3. Cabinet of Ministers of Ukraine, "On approval of the Concept of application of the program-target method in the budget process", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80> (Accessed 5 May 2019).
4. Sabluk, H. I. (2017), "Gender Problems of Women in the Life of the Rural Population", *Ekonomika APK*, vol. 2, pp. 33-38 [Onlnt], available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/E\\_apk\\_2017\\_2\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/E_apk_2017_2_6) (Accessed 5 May 2019).
5. Zubenka, V. V. (2017), *Suchasna biudzhethna sistema: pravyla ta protsedury* [Modern Budget System: Rules and Procedures], IBSED, Proekt «Zmitsnennia mistsevoi finansovoi initsiatyvy (ZMFI-II) vprovadzhennia», Kyiv, Ukraine, P. 184.
6. Klatzer E. The integration of Gender Budgeting in Performance-Based Budgeting / E. Klatzer. – Bilbao : Watch Group. Gender and Public Finance, 2008. – 17 p.

Стаття надійшла до редакції 10.05.2019 р.