

15. Chughunov, I. Y., Pavelko, A. V., Kanjeva, T. V. & etc. (2015). *Derzhavne finansove rehuljuvannja ekonomichnykh peretvorenj* [State financial regulation of economic transformations]. Kyiv National University of Trade and Economics, Kyiv, Ukraine. 376 p. [in Ukr.].
16. Erokhyna, E. A. (1999). *Teoryya ekonomycheskoho razvytyya: systemno-synerhetycheskyy pokhod* [Theory of economic development: a system-synergy campaign]. Tomsk : Yzd-vo Tomskoho un-ta. 160 p. [in Rus.].
17. Chuhunov, I. Ya. (2003). *Biudzhetni mekhanizm rehuljuvannja ekonomichnoho rozvytku: monohr* [Budgetary mechanism of regulation of economic growth]. Kyiv : NIOS. 488 p. [in Ukr.].
18. Horbulin, V. P. & Kachyns'kyi, A. B. (2010). *Stratehichne planuvannja: vyrishennja problem natsional'noyi bezpeky: [monohrafiya]* [Strategic Planning: Solving National Security Issues]. Kyiv : NISD. 288 p. [in Ukr.].
19. Mazaraki, A. & Mel'nyk, T. (2011). *Suchasni tendentsiyi ta chynnyky rozvytku zovnishn'oyi torhivli Ukrainy. [Modern Trends and Factors of Development of Foreign Trade of Ukraine]. Visnyk Kyivskoho natsional'noho torhovel'no-ekonomichnoho universytetu, 2. 5-14 [in Ukr.].*
20. *Ministerstvo finansiv Ukrainy* [Ministry of Finance of Ukraine]. URL: <https://www.minfin.gov.ua/> [in Ukr.].
21. Hrabchuk, O. M. & Lysyak, L. V. (2018). *Dzherela formuvannja finansovykh resursiv derzhavnogo sektora ekonomiky Ukrainy* [Sources of formation of financial resources of the state sector of economy of Ukraine]. *Biznes Inform*, 8. 165-170 [in Ukr.].
22. Kraus, N. M. (2016). *Parahenez instytutiv rozvytku ta instytutsional'na komponenta paradyhmy innovatsynoho zrostantnya* [Paragenesis of development institutes and the institutional component of the innovation paradigm]. *Efektivna ekonomika – Effective economy*, 1. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4734> [in Ukr.].

#### ДАНИ ПРО АВТОРА

**Нікітишин Андрій Олександрович**, кандидат економічних наук, доцент, докторант кафедри фінансів Київський національний торговельно-економічний університет  
вул. Киото, 19, м. Київ, 02156, Україна  
e-mail: [nikitishinao@ukr.net](mailto:nikitishinao@ukr.net)  
orcid.org/0000-0002-7951-4017  
Researcher ID: M-5504-2016

#### ДАННЫЕ ОБ АВТОРЕ

**Никитишин Андрей Александрович**, кандидат экономических наук, доцент, докторант кафедры финансов Киевский национальный торгово-экономический университет  
ул. Киото, 19, г. Киев, 02156, Украина  
e-mail: [nikitishinao@ukr.net](mailto:nikitishinao@ukr.net)

#### DATA ABOUT THE AUTHOR

**Nikitishin Andriy**, Ph.D., Associate Professor, Doctoral of the Department of Finance  
Kyiv National University of Trade and Economics, Ukraine  
19, Kyoto street, Kyiv, 02156, Ukraine  
e-mail: [nikitishinao@ukr.net](mailto:nikitishinao@ukr.net)

УДК 336.14

<https://doi.org/10.31470/2306-546X-2019-40-155-165>

### ВПРОВАДЖЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ «БЮДЖЕТ ДЛЯ ГРОМАДЯН» У ВІТЧИЗНЯНУ ПРАКТИКУ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ

**Перчук О. В.**

**Предмет дослідження.** Реформування публічних фінансів в Україні передбачає реалізацію заходів з підвищення відкритості та прозорості бюджетної системи. Предметом дослідження виступає роль та місце «бюджету для громадян» в умовах реформування системи публічних фінансів.

**Метою статті** є обґрунтування концепції «бюджету для громадян» та дослідження умов та практики її запровадження у вітчизняну сферу публічних фінансів.

**Методологія проведення роботи.** У роботі застосовано сукупність наукових методів і підходів, в тому числі системний, структурний та порівняльний методи, що дозволило реалізувати концептуальну єдність дослідження.

**Результати роботи.** Зміна та трансформація поняття громадянство призвела до появи нового підходу щодо надання суспільних послуг, орієнтованого на громадян. Як наслідок цього, сформувалася нова концепція в сфері публічних фінансів, центральним елементом якої стало поняття бюджету для громадян. Бюджет для громадян забезпечує участь громадян у процесі формування бюджету, служить інструментом прозорого використання публічних коштів, надає можливість участі громадян у процесах бюджетування. Бюджет для громадян є одним з основних інструментів, які можуть використовувати центральні та місцеві органи влади для забезпечення прозорості та участі громадян.

**Галузь застосування результатів:** організація та проведення наукових досліджень у сфері удосконалення бюджетної системи в умовах трансформаційних змін.

**Висновки:** запровадження у вітчизняну практику формування бюджетів для громадян та поліпшення їх якості буде сприяти поліпшенню прозорості (відкритості) бюджетної інформації і розвитку наступних позитивних ефектів: підвищення фінансової освіченості населення; залучення громадян у бюджетний процес; посилення публічного контролю та зростання довіри громадян до органів влади.

**Ключові слова:** бюджетна система, бюджет для громадян, державний бюджет, орієнтований на громадянин, публічні фінанси.

## ВНЕДРЕНИЕ КОНЦЕПЦИИ «БЮДЖЕТ ДЛЯ ГРАЖДАН» В ОТЕЧЕСТВЕННУЮ ПРАКТИКУ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

Перчук О. В.

**Предмет исследования.** Реформирование публичных финансов в Украине предусматривает реализацию мероприятий по повышению открытости и прозрачности бюджетной системы. Предметом исследования выступает роль и место «бюджета для граждан» в условиях реформирования системы публичных финансов.

**Целью статьи** обоснование концепции «бюджета для граждан» и исследования условий и практики ее внедрения в отечественную сферу публичных финансов.

**Методология проведения работы.** В работе применена совокупность научных методов и подходов, в том числе системный, структурный и сравнительный методы, что позволило реализовать концептуальное единство исследования.

**Результаты работы.** Изменение и трансформация понятия гражданство привела к появлению нового подхода к предоставлению общественных услуг, ориентированного на граждан. Как следствие этого, сформировалась новая концепция в сфере публичных финансов, центральным элементом которой стало понятие бюджета для граждан. Бюджет для граждан обеспечивает участие граждан в процессе формирования бюджета, служит инструментом прозрачного использования публичных средств, предоставляет возможность участия граждан в процессах бюджетирования. Бюджет для граждан является одним из основных инструментов, которые могут использовать центральные и местные органы власти для обеспечения прозрачности и участия граждан.

**Область применения результатов:** организация и проведение научных исследований в области совершенствования бюджетной политики в условиях трансформационных изменений.

**Выводы:** внедрение в отечественную практику формирования бюджетов для граждан и улучшение их качества будет способствовать улучшению прозрачности (открытости) бюджетной информации и развития следующих положительных эффектов: повышение финансовой грамотности населения; привлечения граждан в бюджетный процесс; усиление общественного контроля и рост доверия граждан к органам власти.

**Ключевые слова:** бюджетная система, бюджет для граждан, государственный бюджет, ориентированный на граждан, публичные финансы.

## IMPLEMENTING THE CONCEPT OF «BUDGET FOR CITIZENS» IN THE DOMESTIC PRACTICE OF THE BUDGET PROCESS

Perchuk O. V.

**The subject of the research.** The reform of public finances in Ukraine involves implementing measures to increase the openness and transparency of the budget system. The subject of the research is the role and place of the «Citizens' Budget» in the context of reforming the system of public finances.

**The purpose of the article** is to justify the concept of «Citizens' Budget» and study the conditions and practices for its introduction into the domestic sphere of public finances.

**The methodology of the work.** It was used a set of scientific methods and approaches in the work, including systematic, structural and comparative methods, which allowed to realize the conceptual unity of the research.

**The results of the work.** Change and transformation in the understanding and definition of citizenship has led to the emergence of citizen-oriented public service approach. This approach also raised a new term and concept in the field of public budgeting because of the transformation in the processes of public budgeting: citizens' budget. The citizens' budget which seeks to ensure participation of the citizens in the budgeting process serves as a tool to ensure that the budget is shared with the public transparently and that the people take part in the budgeting processes. Citizen's budget is one of the main tools and instruments that the central and local administrations could use to ensure greater transparency and citizenship participation.

**The field of application of the results:** organization and conducting of scientific researches in the field of improvement of budget policy in the conditions of transformational changes.

**Conclusions:** introduction into the national practice of forming budgets for citizens and improving their quality will contribute to improving the transparency (openness) of budget information and the development of the following positive effects: increasing financial education of the population; involvement of citizens in the budget process; strengthening public control and increasing the trust of citizens in government.

**Keywords:** budget system, Citizens' Budget, Public Budget, citizen centered, public finances.

**JEL Classification:** H61, H72.

**Постановка проблеми.** Перетворення в сфері управління публічними фінансами, спрямовані на підвищення відкритості та прозорості бюджетного процесу в Україні, проводяться не перший рік. Прозорість бюджетів усіх рівнів є вирішальною характеристикою для визначення ступеня розвитку бюджетної системи країни. Принцип прозорості проявляється також у відкритості діяльності органів влади різних рівнів для здійснення суспільного контролю шляхом забезпечення доступу до інформації про виконання бюджету за доходами, видатками та джерелами фінансування дефіциту бюджету. Прозорість бюджету означає доступність, деталізованість бюджетних даних, якість наданої публічної інформації [1].

Відповідно до Бюджетного кодексу України, прозорість та публічність є одним із важливих принципів, на яких ґрунтується бюджетна система. Даний принцип передбачає інформування громадськості з питань бюджетної політики, складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів [2].

Концепція відкритого бюджету, що сформована світовою спільнотою, передбачає дотримання визначених принципів, до яких можна віднести:

- простоту викладення основних цілей і завдань бюджетної політики, досягнутих державою результатів та засобів, що використовуються на досягненні цих цілей і завдань;
- доступність інформації про бюджетну політику, що проводиться, та даних про джерела та напрямки використання публічних ресурсів;
- розвиток громадської участі, формування обґрунтованої думки соціально активної частини громадян про напрямки використання бюджетних коштів;
- наявність умов для широкої участі громадськості в обговоренні пріоритетних напрямів витрачання бюджетних асигнувань.

В умовах уповільнення темпів економічного зростання та фінансової нестабільності на всіх рівнях бюджетної системи особливої актуальності набувають питання залучення громадян до місцевого самоврядування та бюджетного планування. Гостро постає питання про те, як отримати від громадян ідеї для розвитку країни чи окремої території та залучити їх в процес прийняття рішень. Особливо важливим є надання громадянам і бізнесу інформації про бюджети різних рівнів у відкритому доступі, в зрозумілій для сприйняття формі. Необхідність впровадження кращої практики формування та представлення бюджетів для громадян як важливого інструменту підвищення прозорості бюджетних відносин обумовлює актуальність теми дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вагомий внесок у розвиток теорії формування і виконання бюджету для громадян зробили відомі зарубіжні вчені: Ш. Бланкарт, Д. Б'юкенен, А. Вагнер, К. Віксель, Дж. Гелбрейт, Р. Масгрейв, У. Оутс, К. Рау, П. Самуельсон, Дж. Стігліц, Л. Штейн, Р. Штурм та інші. Серед українських учених у різні часи досліджували теоретичні аспекти бюджету, формування і виконання бюджету для громадян О. Александрова, В. Андрущенко, М. Боголепов, Т. Боголіб, А. Буковинский, О. Василик, В. Глущенко, А. Гриценко, І. Луїна, І. Лютий, З. Варналій, Г. П'ятаченко, В. Суторміна, М. Туган-Барановський, С. Юрій і багато інших науковців.

**Постановка завдання.** Метою статті є обґрунтування концепції «бюджету для громадян» та дослідження умов та практики її запровадження у вітчизняну сферу публічних фінансів.

**Виклад основного матеріалу.** Перехід України до інноваційного соціально орієнтованого типу економічного розвитку обумовив формування нової моделі взаємодії держави, населення, бізнесу та структур громадянського суспільства, призначенням якої є забезпечення координації зусиль всіх сторін, урахування інтересів різних соціальних груп при виробленні та проведенні соціально-економічної політики. Останнім часом взаємодія суспільства та держави все частіше організовується за допомогою технологій партисипативного управління, зокрема партисипативного бюджетування. Впровадження технологій останнього передбачає наявність двох складових: по-перше, забезпечення відкритості та прозорості формування бюджету шляхом запровадження «відкритого» бюджету або бюджету «для громадян»; і, по-друге, створення механізмів прямої участі громадян в бюджетуванні.

Ці процеси мають відбуватися у взаємозв'язку із актуальною тенденцією підвищення бюджетної освіченості громадян. Зростання останньої буде сприяти вихованню податкової відповідальності, патріотизму, формувати та розвивати активну громадянську позицію, підвищуватиме ефективність громадського контролю за реалізацією бюджетного процесу, посилить відповідальність державних та муніципальних органів за формування та виконання бюджетів.

Як приклади демократичних новацій в управлінні, практики використання партисипативного бюджетування починаючи з 2008 року почали отримувати міжнародне визнання [3].

Необхідно зауважити, що проблему участі громадян у бюджетному процесі розглядав у своїй дисертації ще у 1896 р. шведський економіст Кнут Віксел. В сучасній економічній теорії ці принципи розвинуті Джеймсом Б'юкененом, який отримав за це в 1986 р. Нобелівську премію. Основні положення їх економічної політики можуть бути представлені цитатами з їх праць:

- 1) «єдиним критерієм справедливості державних рішень в сфері економічної політики є їх відповідність «громадській угоді»»;
- 2) «чи приносять суспільні блага більше переваг громадянам, що витрачають на них свої кошти, - про це ніхто не може вирішувати, крім самих громадян»;

3) «не доцільно голосувати за програму державних витрат, якщо відсутня загальна згода стосовно засобів їх покриття»;

4) «великою несправедливістю є примушення громадян до сплати податків, які потім витрачатимуться на діяльність, що не відповідає інтересам платників, або навіть суперечить їм» [4].

На сьогодні, більшість українських громадян, як правило, не проявляють значної зацікавленості та інтересу до головного фінансового документу держави. В силу особливостей історичного розвитку України більшість населення має не лише мінімальні уявлення про організацію бюджетного устрою, структуру доходів і видатків бюджетів, напрямки бюджетної політики держави, але й відчують колосальну недовіру до публічних фінансів, напрямків розподілу та використання фінансових ресурсів органів влади. Безпосередній вплив громадян на бюджетний процес, в більшій мірі, обмежується лише громадськими слуханнями бюджету. Це свідчить про те, що доступність бюджетної інформації є необхідною, але недостатньою умовою для її розуміння громадянами. Публікація цілого ряду показників не завжди дає можливість оцінити, як формується бюджет, яких результатів досягають органи влади при витрачання бюджетних коштів і настільки ефективно розподіляються та освоюються кошти платників податків [5].

Розмірковуючи про те, як запровадити практику формування бюджетів для громадян в Україні, ми повинні врахувати досвід країн чи міст, в яких подібні бюджетні новації принесли позитивні ефекти та очікувані результати, і, що важливо, із подібним етапом розвитку.

Аналізуючи досвід зарубіжних країн, бюджети для громадян повинні містити інформацію про:

- економічні припущення, що лежать в основі бюджету: очікування щодо економічного зростання та інфляції, а також прогнози про те, чи буде бюджет дефіцитним;
- доходи, що наповнюють бюджет;
- витрати в розрізі напрямків їх здійснення;
- політичні ініціативи: пояснення значного збільшення або зменшення доходів або витрат.

Бюджети громадян також можуть містити інформацію про формулювання та виконання бюджету та відповідальність на кожному етапі. Крім того, вони можуть представляти політику уряду у конкретних секторах, таких як охорона здоров'я та освіта, та роз'яснювати, бюджет якого рівня (державний чи місцевий) відповідає за надання певних послуг.

Значну увагу вивченню законодавства та практики формування бюджету для громадян приділяє Міжнародне бюджетне партнерство (International Budget Partnership, Вашингтон), яке намагається узагальнити позитивний досвід різних країн в даному напрямку. З 2006 року Міжнародне бюджетне партнерство з періодичністю раз на два роки публікує доповідь з оглядом відкритості бюджетів. В огляді представлені вже традиційний індекс відкритості державних бюджетів з відповідним рейтингом (близько 100 країн світу) і три нових індекси, що оцінюють участь громадськості в бюджетному процесі, бюджетну силу законодавчих органів і контрольно-рахункових палат. У 2012 році зазначена організація випустила рекомендації щодо розвитку бюджетів для громадян.

Всі країни в доповіді розподіляються на п'ять груп:

- країни, що надають «розширений» доступ до інформації про бюджет;
- країни, що надають «значний» доступ;
- країни, що надають «деякий» доступ;
- країни, що надають «мінімальні» відомості про бюджет;
- практично не надають відомості.

Аналіз досвіду промислово розвинутих країн доводить, що до базових функцій держави належить створення передумов для досягнення високої якості життя населення та регулювання доходів. При цьому важливою інфраструктурною складовою в цих державах є відкритість та прозорість бюджетної інформації. Підтвердженням тому є дані міжнародного рейтингу індексу відкритості бюджетів за 2017 р. (рис. 1.), в якому Україна посіла 39 місце.

У методиці рейтингу велика увага зосереджується на наявності 8 важливих документів про бюджет, до яких повинен бути забезпечений доступ громадян:

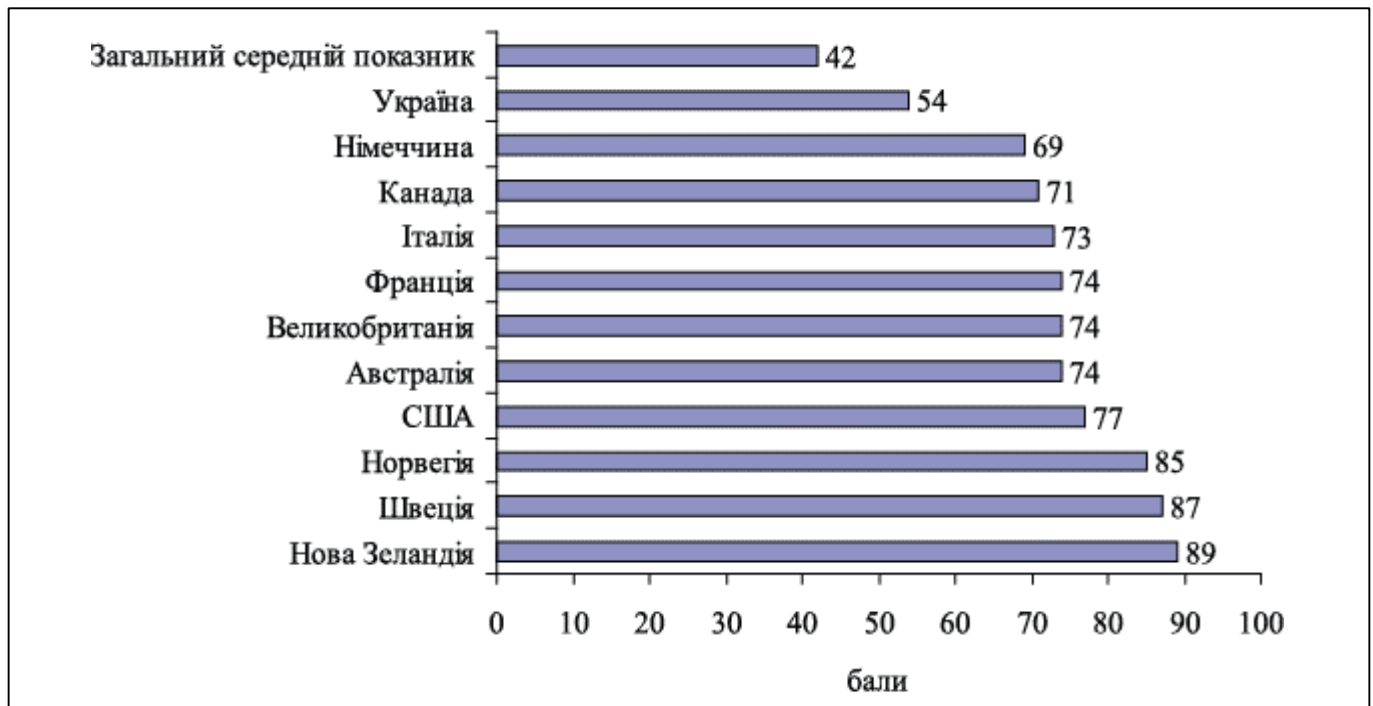
- бюджетне послання (Pre-Budget Statement);
- бюджетний законопроект/пропозиція виконавчої влади (Executive's Budget Proposal);
- затверджений бюджет (Enacted Budget);
- щомісячні чи квартальні звіти протягом року (Monthly or quarterly In-Year Reports);
- піврічний звіт за перші 6 місяців фінансового року (Mid-Year Review for the first six months);
- річний звіт за результатами фінансової діяльності (Year-End Report);
- аудиторський звіт (Audit Report);
- спрощені звіти для громадян (Citizens Budget).

Особливу увагу організація приділяє останньому виду документів - спрощеним для сприйняття звітам для громадян. Ці звіти не передбачають докладної деталізації, але дають загальне уявлення про бюджет в зручній формі, з елементами інфографіки.

Підготовка та розміщення у відкритому доступі інформації про бюджети у зрозумілій та доступній для широкого кола користувачів формі сприяє реалізації наступних функцій бюджету:

1) освітньо-роз'яснювальної, що спрямована на формування первинних знань про бюджетну систему держави. Ознайомлення з основами бюджетної політики та бюджетного процесу сприяє підвищенню

бюджетної освіченості населення, а значить, і розвитку у громадян здатності об'єктивно оцінювати ефективність використання публічних фінансів;



**Рисунок 1. Порівняння прозорості та відкритості бюджетів розвинутих країн з Україною за 2017 рік**

2) інформаційної, яка сприяє формуванню навиків аналітичної роботи з даними щодо соціально-економічного розвитку території, поточними даними про бюджетну систему країни, задовольняє інформаційні потреби громадян з питань використання бюджетних коштів, надання соціальних послуг тощо.

3) комунікативної, що забезпечує реалізацію механізму зворотного зв'язку між органами влади і громадянами з питань, пов'язаних з публічними фінансами. Результатом взаємодії всіх стейкхолдерів стає прийняття обґрунтованих та раціональних рішень, що забезпечуватимуть підвищення ефективності бюджетних видатків. Бюджет для громадян може розглядатися як канал оперативного виявлення громадської думки стосовно пріоритетності бюджетних витрат;

4) формування іміджу, яка сприяє створенню позитивного іміджу державних органів управління публічними фінансами, формування та підтримки їх позитивної репутації, що ґрунтується на довірі громадян, постає своєрідним індикатором бюджетної відкритості і підзвітності влади, основою для забезпечення соціальної стабільності.

Виходячи із закордонної практики, що склалася, формат представлення Бюджету для громадян можливий у трьох варіантах: електронний ресурс (портал, сайт), брошура (презентаційний матеріал на офіційному сайті), буклет (стисле друковане видання). Виділимо переваги та недоліки кожного з варіантів представлення бюджету для громадян як інструмента публічного управління фінансами (табл.1).

Таким чином, очевидними є переваги представлення Бюджету для громадян в електронному вигляді, тобто у форматі порталу чи сайту.

В практиці складання бюджетів для громадян в зарубіжних країнах було виявлено ряд проблем представлення даного виду інформації:

- недотримання діючого законодавства;
- недоліки змістовного характеру;
- невисока зацікавленість громадян в інформації про бюджет;
- неналежна візуалізація даних.

В Україні 11 лютого 2015 року було прийнято Закон України № 0949 «Про відкритість використання публічних фінансів», який передбачав створення єдиного веб-порталу з усією інформацією щодо витрат коштів державного та місцевих бюджетів, державних та комунальних підприємств, спеціальних фондів тощо. Даний ресурс мав забезпечувати повну прозорість державних фінансів та задовольняти право громадськості на доступ до інформації. 15 вересня Міністерство фінансів презентувало єдиний веб-портал використання публічних коштів [e-data.gov.ua](http://e-data.gov.ua). На ньому можна знайти інформацію про усі витрати і оплати будь-якого державного чи комунального підприємства, місцевого бюджету тощо.

Основними законодавчими та нормативними засадами щодо запровадження в Україні механізму забезпечення прозорості бюджетного процесу стали:

- положення Закону України № 0949 «Про відкритість використання публічних фінансів»;

- План заходів з виконання програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», що передбачає п. 95: «Впровадження інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» з метою забезпечення доступності інформації про державні фінанси для суспільних потреб із забезпеченням відкритої звітності за всіма коштами, використаними отримувачами бюджетних коштів..»;

**Таблиця 1. Переваги та недоліки різних форматів представлення Бюджету для громадян**

Портал (сайт)	Брошура	Буклет
Переваги		
1. Можливість залучення в процес управління публічними фінансами широкого кола громадян, Усунення географічних бар'єрів. 2. Оперативність доведення актуальної бюджетної інформації до зацікавлених користувачів. 3. Оперативність виявлення громадської думки з бюджетних питань та зворотної реакції органів влади. 4. Значна функціональність, в т.ч. можливість використання конструкторів даних, інфографіки, доступної візуалізації, анімації, динаміки, підказок, рекомендацій, навчальних матеріалів, різних он-лайн сервісів, а також можливість створення мобільної версії. 5. Інтерактивність – можливість не обмеженого в часі режиму доступу та швидкого пошуку. 6. зручність використання за рахунок компактної концентрації інформації та механізмів зворотного зв'язку.	1. Можливість інформування широкої аудиторії. 2. Усунення географічних бар'єрів. 3. Оперативність доведення бюджетної інформації до зацікавлених користувачів. 4. Можливість не обмеженого у часі режиму доступу.	1. Можливість широкого розповсюдження шляхом розміщення у громадських місцях. 2. Можливість використання в якості наочного матеріалу на заходах, що проводяться органами державної влади та місцевого самоврядування.
Недоліки та обмеження		
1. Обмеження зумовлені нерівномірністю розвитку інформаційного суспільства на різних територіях.	1. Обмежена інфокомунікативна функціональність. 2. Розрізненість інформації та можливих інтерактивних сервісів. 3. Незручність використання, в т.ч. пошуку необхідної інформації про документ. 4. Обмеження зумовлені нерівномірністю розвитку інформаційного суспільства на різних територіях.	1. Обмеженість інформації. 2. Відсутність оперативного зворотного зв'язку.

- Коаліційна угода Парламенту VIII скликання п. 2.5.10: «Запровадження системи «Прозорий бюджет» з метою забезпечення доступності інформації про державні фінанси для суспільних потреб».

Отже, в якості каналів доведення інформації до громадян рекомендується використовувати такі ресурси:

- офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України;
- єдиний веб-портал використання публічних коштів;
- інший інформаційний ресурс на розсуд державного фінансового органу.

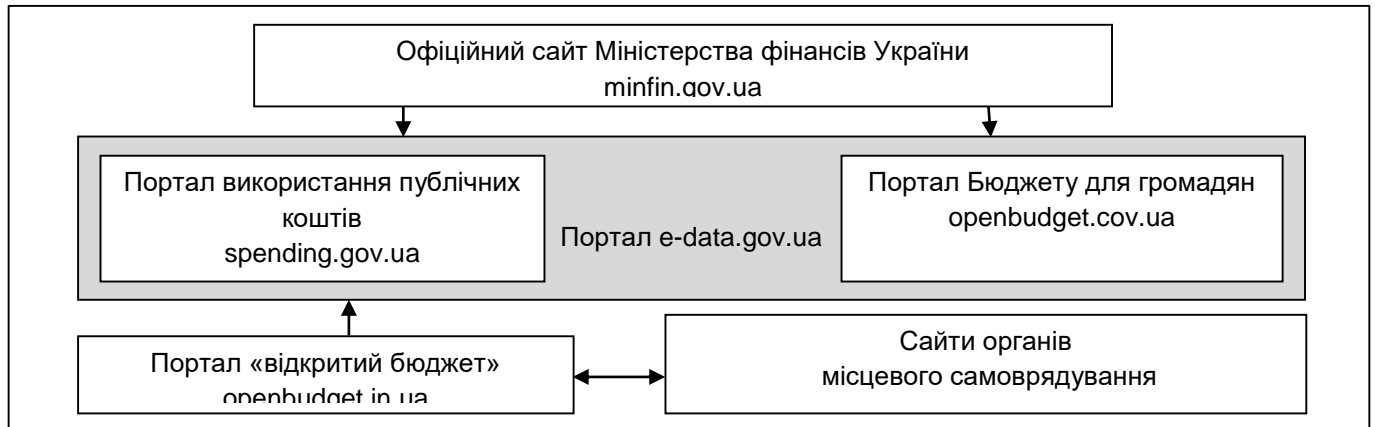
На рис. 2 представлено існуючу в Україні систему інформаційних ресурсів, які можуть бути використані в якості каналів доведення інформації до громадян про бюджети різних рівнів.

На сьогодні e-data.gov.ua є найбільшим в Україні порталом відкритих даних у сфері публічних фінансів. З вересня 2018 року на цьому порталі запрацював другий модуль «Бюджет для громадян». Проект має на меті показати всі стадії бюджетного процесу від початку до кінця. Повна реалізація проекту займе, як планується, близько 2 років. Одним із пунктів плану є відкриття місцевих бюджетів.

Паралельно діє спеціальний портал «Відкритий бюджет», який розробили фахівці Центру політичних студій та аналітики (Центр Ейдос), завдяки механізму якого державна установа має можливість зробити зручну й зрозумілу візуалізацію своєї бюджетної інформації. А найважливіше, що кожен громадянин може

через зрозумілу схему ознайомитися з основними бюджетними показниками свого міста чи області. За допомогою порталу можливо:

- візуалізувати усі доходи та видатки міста, району чи області;
- порівняти показники свого міста з іншими містами;
- створити карту для відображення ремонтів;
- інтерактивні візуалізації вставити на сайт своєї ради або передати у онлайн-ЗМІ.



**Рисунок 2. Існуючі канали доведення інформації до громадян про бюджети різних рівнів в Україні**

*\*Джерело: сформовано автором*

Дослідивши зазначені вище інформаційні ресурси, можна сказати, що представлення інформації окремо по Зведеному бюджету, державному бюджету та місцевих бюджетах не дозволяє пересічному громадянину отримати необхідний та достатній перелік інформації про його роль в управлінні публічними фінансами, а також обсягах ресурсів, які він «віддає» до бюджету та «отримує» з нього. В даному випадку проблема полягає у недостатній інтеграції та автоматизації в єдиному інформаційному просторі всіх процесів управління бюджетним процесом.

Відсутня інтеграція місцевих та регіональних систем організації бюджетного процесу з державною інформаційною системою управління публічними фінансами. В даний час відсутній єдиний ресурс, за допомогою якого громадянин може отримати інформацію, що його цікавить (розміри виплати з бюджету, пільг, перелік державних (муніципальних) послуг, які він може отримати безкоштовно тощо). Окрема інформація розміщена на певних ресурсах, вона є розрізненою і не завжди зрозумілою для пересічного громадянина. Суттєвою перешкодою для формування «бюджету для громадян» є відсутність у відкритому доступі співставних показників (індикаторів) за окремими адміністративно-територіальними одиницями про реалізацію бюджетів та державних програм, що має найбільший інтерес для громадян.

Крім того, відсутні єдині методологічні підходи до представлення доступної інформації про бюджет (різний зміст та формат представленої інформації). Це також не дозволяє користувачам порівнювати бюджетні показники в різних регіонах та містах.

Важливою проблемою, пов'язаною із забезпеченням відкритості та прозорості публічних фінансів, розширенням практики громадської участі, виступає недостатнє розроблення єдиних методологічних підходів до відображення бюджетної інформації в загальнодоступних інформаційних системах. Бюджет для громадян має формуватися на основі ряду основоположних принципів: достатність, зрозумілість, достовірність, актуальність, доступність та своєчасність.

Міжнародне бюджетне партнерство представило такі рекомендації по збільшенню прозорості бюджету [6]:

- публікувати піврічний звіт (наразі складається тільки для внутрішнього користування);
- складати і публікувати «бюджет для громадян» (бюджетний документ, адаптований до сприйняття неспеціалістів);
- розширити склад даних, що входять в проект бюджету, особливо за рахунок даних про перехідний державний борг, квазіфіскальній діяльності, фінансових та нефінансових активах і неоплачених видатках;
- розширити склад даних, що входять до річного звіту;
- поліпшити якість аудиторського звіту.

В межах бюджетних державних документів на середньо- і довгостроковий період для вирішення завдання підвищення відкритості та прозорості державних і муніципальних фінансів необхідно планувати запровадження таких заходів:

- формування та ведення загальнодоступних інформаційних ресурсів;
- автоматизація облікової діяльності, перехід на юридично оформлений електронний документообіг в сфері управління суспільними фінансами;
- створення централізованих або «хмарних» технологій зберігання і обробки інформації, що забезпечують необхідний рівень відмовостійкості і катастрофостійкості;

- супровід і забезпечення поточних процесів складання і виконання державного бюджету, ведення бухгалтерського та управлінського обліку і формування звітності в Міністерстві фінансів, а також виконання інших функцій і повноважень даного органу влади;

- забезпечення взаємозв'язку всіх видів обліку і звітності публічно-правових утворень, інтеграція процесів управління діяльністю публічно-правових утворень в сфері суспільних фінансів;

- підвищення доступності інформації про діяльність публічно-правових утворень у сфері управління суспільними фінансами.

На наш погляд, принципове значення має розробка «Бюджету для громадян» як самостійного комплексу заходів:

- 1) визначення порядку щорічної підготовки, обговорення, опублікування основних положень Бюджетного кодексу на черговий фінансовий рік і плановий період у форматі «Бюджету для громадян»;

- 2) опублікування основних положень Бюджетного кодексу на черговий фінансовий рік і плановий період у форматі «Бюджету для громадян»;

- 3) забезпечення створення та розміщення ілюстративного видання про виконання Державного бюджету за звітний рік на сайті Міністерства фінансів;

- 4) представлення щорічної доповіді про кращу практику розвитку та представлення «Бюджету для громадян» на сайті Міністерства фінансів;

- 5) оцінка результатів у сфері підвищення ефективності бюджетних видатків як на рівні Державного бюджету, так і на рівні місцевих бюджетів.

Таким чином, під «Бюджетом для громадян» розуміється «документ (аналітичний матеріал), що містить основні положення проекту бюджету (затвердженого закону (рішення) про бюджет, звіту про виконання бюджету) в доступній для широкого кола зацікавлених користувачів формі, що розробляється з метою ознайомлення громадян з основними цілями, завданнями і пріоритетними напрямками бюджетної політики, обґрунтуванням бюджетних витрат, планованими і досягнутими результатами використання бюджетних асигнувань».

При цьому між поняттями «Відкритий бюджет» і «Бюджет для громадян» не можна ставити знак рівності. «Бюджет для громадян» передбачає представлення даних в найбільш простій і зрозумілій формі, він орієнтований на максимально широке коло споживачів інформації. «Відкритий бюджет» - це представлення бюджетних даних для широкого кола зацікавлених користувачів, в тому числі аналітиків, експертів, представників органів влади і т.д., які використовують інформацію про бюджет у своїй професійній діяльності.

Бюджет для громадян на основі проекту Бюджетного кодексу чи самого Бюджетного кодексу може бути рекомендовано представляти за наступною структурою:

- вступна частина
- загальні характеристики бюджету;
- доходи бюджету;
- видатки бюджету;
- міжбюджетні відносини;
- додаткова інформація (за необхідності).

Бюджет для громадян складений за підсумками фінансового року може мати наступну структуру:

- вступна частина;
- виконання бюджету за доходами;
- виконання бюджету за видатками;
- джерела фінансування дефіциту бюджету (напрями використання профіциту бюджету);
- підсумки реалізації державних програм (муніципальних програм).

Крім того, при складанні бюджету для громадян може бути рекомендовано використовувати за вибором питомі показники і показники на душу населення доходів і видатків бюджету (в т. ч. у порівнянні з аналогічними показниками за регіонами, областями, містами та іншими територіальними одиницями, з середніми показниками по країні) за попередній рік. Доцільним, на нашу думку, є представлення інформації про деякі соціально-економічні показники (рівень заробітної плати, кількість громадян, що проживають за межею бідності та інші) в розрізі областей (регіонів).

За умови представлення видатків бюджету за програмним підходом (ст. 10 Бюджетного кодексу України), рекомендованим може бути представлення видатків в динаміці в розрізі державних програм, з включенням в Бюджет для громадян найбільш важливих даних щодо кожної програми з точки зору населення. Також Бюджет для громадян має містити інформацію, що сприятиме підвищенню свідомості громадян, яка спонукатиме сплачувати податки та пояснюватиме для чого це потрібно робити. Важливо акцентувати увагу на тому, що за рахунок доходів фінансуються видатки на охорону здоров'я, освіту, виплачуються соціальні допомоги тощо.

При формуванні «Бюджету для громадян» потрібно не тільки інформувати громадян про стан бюджету, а й давати можливість формулювати пріоритети бюджетної політики, створювати інституційні механізми врахування думки громадян вже на початкових стадіях бюджетного процесу.

Слід більше уваги приділяти питанням формування бюджету для громадян і відкритого бюджету на місцевому рівні, так як саме тут існують максимальні можливості для залучення громадян до процесу визначення пріоритетів розвитку місцевої громади.

В таблиці 2 представлено зміст та особливості представлення інформації у бюджеті для громадян.



Таблиця 2. Зміст та особливості представлення інформації у бюджеті для громадян

Особливості представлення інформації в «бюджетах для громадян»	Зміст інформації
Повна та всебічна інформація про загальні параметри бюджету	Основні показники соціально-економічного розвитку Основні завдання та пріоритети бюджетної політики Базові характеристики бюджету (загальний обсяг доходів, видатків, дефіцит/профіцит, прогноз державного боргу) Відомості про міжбюджетні трансферти та про надходження до бюджету в розрізі податкових та неподаткових надходжень
Інформація про видатки	Представлення в розрізі державних програм Непрограмні видатки Співвідношення в бюджеті програмних та не програмних видатків
Інформація про видатки в розрізі цільових груп	Видатки на підтримку з бюджету громадян різного соціального статусу (ветерани праці, багатодітні сім'ї, учні, громадяни, що потребують соціальної допомоги, пенсіонери) Видатки на підтримку юридичних осіб (підприємства малого бізнесу, виробники сільськогосподарської продукції тощо).
Інформація про обсяги фінансування в проекти капітального будівництва	Опис заходів та обґрунтування бюджетних інвестицій в дорожнє будівництво, ЖКГ, будівництво спортивних об'єктів та об'єктів охорони здоров'я тощо.
Наявність глосарію	Представляються основні терміни і поняття бюджетного процесу

Важливим напрямком діяльності з підвищення відкритості (прозорості) державних та муніципальних фінансів є робота з соціальними мережами та мобільними додатками. Зворотній зв'язок з населенням може забезпечуватися завдяки технічним можливостям розміщувати звернення та питання на сайтах фінансових органів та порталах, присвячених бюджетній тематиці.

Перед формування бюджету для громадян доцільним є визначення його концепції. Необхідно з'ясувати, яка інформація, в першу чергу, має бути відображена в інформаційному ресурсі і яку користь отримають громадяни від ознайомлення з нею (рис. 3). Тому важливим та перспективним є організація опитувань населення з бюджетної тематики. При незначних затратах даний інструмент дозволяє, з одного боку, виявити інтереси громадян, зрозуміти їх вимоги до інформації про бюджет. З іншого боку, у формі опитувань можливим є залучення громадян до прийняття окремих рішень про розподіл ресурсів, що може стати особливо актуальним на місцевому рівні.

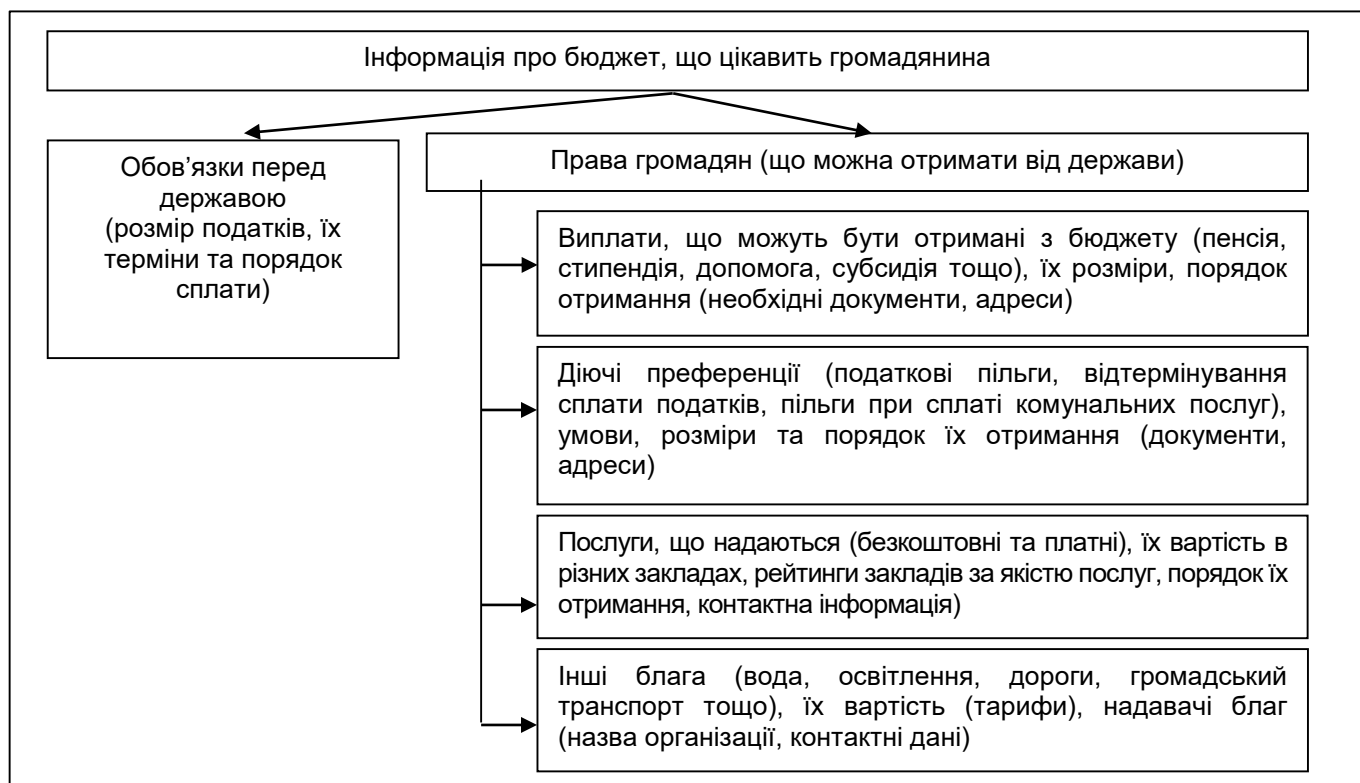


Рисунок 3. Структура інформації про бюджет, що цікавить громадян

Вказана інформація, як правило, вже міститься на інтернет-ресурсах: сайтах регіональних органів виконавчої влади (органів місцевого самоврядування), фіскальних органів та інших, тому необхідно систематизувати цю інформацію, доповнити, забезпечити взаємозв'язок єдиного порталу бюджетної системи з сайтами, на яких міститься вихідна інформація, і створити на єдиному порталі зручну, адаптовану для громадян систему пошуку.

В якості інституту, створення якого сприятиме підвищенню відкритості бюджету, необхідно назвати громадські ради при фінансових органах. Окрім розгляду проектів нормативних актів про бюджет та його виконання, громадські ради прийматимуть участь в обговоренні таких питань, як зміна складу податкових пільг, окремі аспекти міжбюджетних відносин, підвищення бюджетної освіченості населення тощо. При Міністерстві фінансів України діє Громадська рада, яка є консультативно-дорадчим органом, який утворюється при Міністерстві фінансів України з метою реалізації громадянами свого права на участь в управлінні державними справами та врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання наказів Мінфіну. Членами Громадської ради можуть бути представники громадських організацій, професійних спілок та інших об'єднань громадян, органів місцевого самоврядування, та засобів масової інформації.

**Висновки.** Підвищення прозорості та відкритості вітчизняної бюджетної системи шляхом активного практичного використання концепції «бюджет для громадян» вимагає створення ефективних механізмів взаємодії з громадянами, забезпечення доступності відповідної інформації, залучення населення в прийняття рішень. Запровадження і поширення концепції «Бюджет для громадян» допоможе сформувати відповідальну громадянську позицію у населення через чітке розуміння і розмежування завдань, а також функцій, які виконують бюджети різних рівнів. Даний проект сприятиме розвитку і спонуканню молоді до формування активної життєвої позиції щодо використання наданою державою можливості приймати рішення в управлінні розподілом публічних фінансів.

Фінансова грамотність є одним із основних елементів забезпечення відкритості даних про бюджет, підвищення зрозумілості бюджетної політики і залучення найбільш активних громадян в процес обговорення і розробки пропозицій для прийняття бюджетних рішень. Таким чином, «бюджет для громадян» - це інструмент підвищення фінансової грамотності населення, оскільки дані, що в ньому представлені, є зрозумілими громадянам і не потребують певних професійних знань з економіки та фінансів.

За умови належного підходу всіх зацікавлених сторін до його формування та функціонування Бюджет для громадян може стати перспективним та дієвим інструментом публічного управління державними фінансами. При цьому найбільш зручною формою його виконання з точки зору інформаційного наповнення та забезпечення оперативності громадської участі є електронний формат (сайт чи портал).

#### Список використаних джерел

1. Боголиб Т. М., Боголиб М. А. Обеспечение открытости и прозрачности общественных финансов, расширение практики общественного участия. *Економічний вісник університету*. 2018. Випуск 36/1. С. 23-32.
2. Бюджетний кодекс України від 0807.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення 04.02.2019)
3. Перчук О. В. Бюджет для громадян як інструмент підвищення відкритості бюджетної системи. *Економічний вісник університету*. 2018. Випуск 36/1. С. 244-254.
4. Мицкевич А. А. Цитаты о финансах и бюджете от Мицкевича. *Экономические стратегии*, 2000, №2, С. 120-122. URL: <http://www.inesnet.ru/article/citaty-o-finansax-i-byudzhete-ot-mickevicha/> (дата звернення 01.02.2019)
5. Тополенко Н. М., Терещенко В. С. Проблеми ефективного контролю використання публічних коштів через систему «відкритий бюджет». *Науковий вісник Одеського національного економічного університету. Науки: економіка, політологія, історія*. 2015. № 12(232). С. 201 – 213.
6. Чулков А. С. «Бюджет для граждан» как метод повышения прозрачности бюджетной системы. *Финансы*. 2015. №.7. С. 18-22.

#### References

1. Bogolib T. M., Boholib M. A. (2018). Obespechenie otkrytosti i prozrachnosti obshchestvennykh finansom, rasshirenie praktiki obshchestvennogo uchastiya [Ensuring openness and transparency of public finances, expanding the practice of public participation] *Ekonomichnyi visnyk universytetu – University Economic Bulletin*, 36/1. 23-32. [in Rus].
2. Byudzhetniy kodeks Ukraïni vid 0807.2010 r. № 2456-VI [The Budget Code of Ukraine dated 0807.2010 № 2456-VI]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukr.].
3. Perchuk O. V. (2018). Byudzhets dlya gromadyan yak instrument pidvishchennya vidkritosti byudzhetnoi sistemi [Implementing the concept of «budget for citizens» in the domestic practice of the budget process] *Ekonomichnyi visnyk universytetu – University Economic Bulletin*, 36/1. 244-254 [in Ukr.].
4. .Mitskevich A. A. (2000). Tsitaty o finansakh i byudzhete ot Mitskevicha. [Quotes about finance and budget from Mitskevich]. *Ekonomicheskyye strategyy - Economic strategies*, 2. 120-122. URL: <http://www.inesnet.ru/article/citaty-o-finansax-i-byudzhete-ot-mickevicha/> [in Rus].
5. Topolenko N. M., Tereshchenko V. S. (2015) Problemy efektyvnogo kontroliu vykorystannia publicnykh koshtiv cherez systemu «vidkrytyi biudzhets» [Problems of effective control over the use of public funds through the

system of «open budget»]. *Naukovyi visnyk Odeskoho natsionalnoho ekonomichnoho universytetu - Scientific herald of the Odessa national economic university*, 12 (232). 201-213. [in Ukr.].

6. Chulkov A. S. «Byudzhety dlya grazhdan» kak metod povysheniya prozrachnosti byudzhetnoy sistemy [«Budget for citizens» as a method of increasing the transparency of the budget system] *Finansy – Finance*, 7. 18-22. [in Rus].

#### ДАНИ ПРО АВТОРА

**Перчук Оксана Володимирівна**, старший викладач кафедри обліку і оподаткування ДВНЗ «Переяслав-Хмельницький ДПУ імені Григорія Сковороди»  
вул. Сухомлинського, 30, м. Переяслав-Хмельницький, Київська обл., Україна, 08401  
e-mail: [oksi011279@gmail.com](mailto:oksi011279@gmail.com)  
[orcid.org/ 0000-0002-6484-7011](https://orcid.org/0000-0002-6484-7011)  
Researcher ID: Y-5505-2018

#### ДАННЫЕ ОБ АВТОРЕ

**Перчук Оксана Владимировна**, старший преподаватель кафедры учета и налогообложения ГБУЗ «Переяслав-Хмельницкий ГПУ имени Григория Сковороды»  
ул. Сухомлинского, 30, г. Переяслав-Хмельницкий, Киевская обл., Украина, 08401  
e-mail: [oksi011279@gmail.com](mailto:oksi011279@gmail.com)

#### DATA ABOUT THE AUTHOR

**Perchuk Oksana**, senior lecturer of the Department of Accounting and Taxation  
Pereiaslav-Khmelnitskyi Hryhorii Skovoroda State Pedagogical University  
Sukhomlynsky Str., 30, Pereyaslav-Khmelnitsky, Kyiv region, 08401, Ukraine  
e-mail: [oksi011279@gmail.com](mailto:oksi011279@gmail.com)

УДК 336.7

<https://doi.org/10.31470/2306-546X-2019-40-165-173>

### ЕКОНОМІКО-ПРАВОВА СКЛАДОВА РОЗВИТКУ ІПОТЕЧНОГО РИНКУ УКРАЇНИ

Просов В. М.

Простежено розвиток економіко-правової складової системи іпотечного кредитування в Україні. Визначено, що прийняття Закону України «Про власність» стало першим кроком на шляху формування іпотечного ринку в країні. Досліджується іпотечна система як фактор, що впливає на акумуляцію вільних коштів, їх перерозподіл та зниження ризиків. Розглядається роль іпотечного кредитування у вирішенні соціально-економічних проблем країни. Обґрунтовується необхідність вивчення досвіду інших країн та врахування національних особливостей для ефективного розвитку іпотечної системи в Україні. Підкреслено, що рівень розвитку ринку іпотечного кредитування свідчить про зрілість розвитку фінансової системи та про ступінь довіри населення країни до фінансово-кредитної системи.

**Предметом** дослідження є еволюція економіко-правової складової іпотечного ринку в Україні. **Мета роботи** полягає в обґрунтуванні логіки економіко-правового аспекту становлення та розвитку системи іпотечного кредитування в Україні.

Для досягнення мети були використані: системний підхід - до інтеграції методології наукового пізнання історії розвитку фінансової системи в Україні, як частини світової системи фінансів, що дозволило встановити необхідність врахування світового досвіду, поточних проблем та врахування національної специфіки; логічно-критичного аналізу – у встановленні послідовності та ступені важливості окремих правових законодавчих актів в Україні.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає у можливості їх використання для удосконалення теоретичної бази формування системи іпотечного кредитування в Україні.

**Висновки:** 1) Сучасний ринок іпотечного кредитування є результатом тривалого, поступового, логічного розвитку фінансового ринку; 2) Рівень розвитку ринку іпотечного кредитування свідчить про зрілість розвитку фінансової системи та про ступінь довіри населення країни до фінансово-кредитної системи; 3) Протягом тривалого історичного часу українські землі входили до різних державних формувань, відповідно змінювалися закони та порядок формування фінансової системи, що сприяло її «відставанню» в розвитку від західних країн; 4) Першим кроком у формуванні системи іпотечного кредитування у незалежній Україні було прийняття Закону України «Про власність» тому, що питання приватної власності є наріжним каменем, фундаментом іпотечної системи країни; 5) Іпотека має стати тим ефективним фінансовим механізмом, що подолає проблему накопичення фінансових ресурсів нашої країни в умовах високої інфляції; допоможе вирішити проблему впровадження технологічних інновацій, модернізації сільського господарства, індустріалізації промисловості, вирішення хронічних та масштабних проблем житлових недобудов.