

СТАНОВЛЕННЯ БЮДЖЕТУ ДЛЯ ГРОМАДЯН У СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті визначено сутність бюджету для громадян, його основоположні характеристики та важливість для громадянського суспільства. Здійснено оцінку його функцій і процесів реалізації. Виявлено особливості використання в зарубіжних країнах. Обґрунтовано можливості становлення бюджету для громадян у системі управління публічними фінансами в Україні. Вказано, що саме він відіграє провідну роль у виконанні соціальних функцій держави.

Ключові слова: бюджет для громадян, управління, публічні фінанси, становлення, соціальний захист, населення, участь, відкритість.

Summary. The article defines the essence of the budget for citizens, its fundamental characteristics and importance for civil society. The evaluation of its functions and implementation processes is carried out. The features of use in foreign countries are revealed. The possibility of establishing a budget for citizens in the system of public finance management in Ukraine is substantiated. It is indicated that it is he who plays a leading role in the fulfillment of the social functions of the state.

Key words: budget for citizens, management, public finances, formation, social protection, population, participation, openness.

DOI : 10.33783/1977-4167-2019-45-1-73-77

Постановка проблеми. Прозорість використання державних коштів є однією зі складових демократичного суспільства. А бюджети — це найпотужніший інструмент системи управління публічними фінансами для задоволення потреб і пріоритетів країни та її громадян. За допомогою бюджету держава розподіляє і перерозподіляє валовий внутрішній продукт (ВВП), здійснює вплив на розвиток соціально орієнтованої економіки.

Загалом бюджет, насамперед, бюджет для громадян, має виконувати роль основного інструменту, який забезпечує гідний рівень життя громадян. Саме в ньому мають бути обумовлені інтереси усіх верств населення. Тому дослідження сутності та можливостей імплементації (становлення) бюджетів для громадян в системі управління публічними фінансами в Україні є актуальним і має виняткове теоретичне й практичне значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Всебічне вивчення наукових поглядів, публікацій науковців різних періодів та наукових течій в межах концепції соціальної держави (Л. фон Штейн, Ф. Фукуяма, П. Пірсон, П. Рабінович, О. Скрипнюк, Ю. Тодика, В. Шаповал, Н. Хома) дозволило виявити, що вони здійснювались паралельно з розвитком вчень про бюджет (В. Андрущенко,

Т. Боголіб, А. Буковинський, З. Варналій, О. Васирик, В. Глушенко, А. Гриценко, І. Луніна, І. Лютий, Г. П'ятаченко, С. Юрій та ін.). Між тим завдання полягає у виявленні нерозривних зв'язків та взаємовпливів забезпечення соціальних потреб громадян із системою публічних фінансів, яка включає кошти бюджетів всіх рівнів та позабюджетних соціальних фондів, тобто бюджету для громадян.

Мета статті полягає у визначенні сутності бюджету для громадян, виявленні його соціальної спрямованості, відкритості й інших основоположних характеристик, здійсненні оцінки переваг і процесів реалізації у зарубіжних країнах для оптимізації використання в системі управління публічними фінансами в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Держава, через систему управління публічними фінансами, гарантує безумовне виконання всіх законодавчо встановлених соціальних гарантій, у тому числі пенсійного і соціального забезпечення, соціального захисту громадян, що потребують соціальної допомоги, а також підтримку молодих сімей. У колі прямої відповідальності держави перебуває задоволення потреб громадян в медичному обслуговуванні, якісній освіті, доступному

© О. В. Перчук, 2018

Бібліографія ДСТУ 8302:2015:

Перчук О. В. Становлення бюджету для громадян у системі управління публічними фінансами в Україні. *Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу*. 2019. № 1 (45). С.73—77.

References (APA):

Perchuk, O. V. (2019). *Stanovlennia biudzhetu dlia hromadian u systemi upravlinnia publicnymi finansamy v Ukraini* [Creating budget for citizens in the public financial management system in Ukraine]. *Visnyk Berdianskoho universytetu menedzhmentu i biznesu*, 1 (45), 73—77 (in Ukr.).

житті, культурному і духовному розвитку, отриманні інформації, в особистій і національній безпеці, волевиявленні.

Розкриваючи суть поняття «бюджет для громадян», необхідно звернути увагу, в першу чергу, на визначення бюджету як системи соціально-економічних відносин, адже саме вони відображають його сутність, економічну природу. Учасниками таких відносин виступають держава, суб'єкти господарювання всіх форм власності та громадяни, відповідно кожен з них в цій системі має зобов'язання та права щодо споживання (отримання) й використання фінансових ресурсів держави.

Водночас Т. М. Боголіб характеризує бюджет вже не як економічні, а як грошові відносини, що виникають у держави з фізичними і юридичними особами з приводу створення централізованих фінансів, а також із розподілом і перерозподілом національного доходу, призначеного для фінансування народного господарства, соціально-культурних заходів і установ, управління державою, зміцнення обороноздатності країни [3].

Бюджет завжди був важливим інструментом впливу на розвиток соціальної сфери, забезпечуючи виконання соціальної функції держави через відповідний вид видатків. Фінансове забезпечення соціальних зобов'язань держави перед

громадянами, що закріплені законодавчо як сукупність соціальних (суспільних) благ, які держава зобов'язана зробити доступними для своїх громадян, гарантуючи частину з цих благ для всього населення або для його визначених груп в якості безкоштовних, є основним завданням соціального бюджету.

Отже, бюджет для громадян більшою мірою є соціальним. Саме реалізація соціальної функції держави, на відміну від функцій управління, оборони, економічного регулювання в умовах функціонування ринкової економіки, визначає побудову фінансової моделі країни, у т. ч. системи управління публічними фінансами. Необхідно зазначити, що кожна країна використовує систему показників, які дають змогу оцінити її фінансову модель побудови бюджету.

Основним критерієм ефективності системи управління публічними фінансами, як правило, виступає соціальна стабільність суб'єктів фінансових відносин у державі. Так, у світовій практиці моделі фінансових відносин за рівнем централізації ВВП у бюджеті поділяють на американську, скандинавську та західноєвропейську (яку, у свою чергу, ще розділяють на континентальну та середземноморську) [4; 12]. Основні ознаки та характеристики цих моделей узагальнені у табл. 1.

Таблиця 1

Моделі фінансових відносин за рівнем централізації ВВП у бюджеті (складено автором на основі [9; 13])

Ознака	Тип моделі (країни-представники)			
	Американська (США, Російська Федерація)	Скандинавська (Данія, Норвегія, Фінляндія і Швеція)	Континентальна (модель Бісмарка) (Німеччина, Франція, Австрія, Бельгія)	Середземноморська (Іспанія, Греція)
Централізація ВВП	30,0–35,0 %	50,0–60,0 %	45,0–50,0 %	36,0–39,0 %
Соціальна спрямованість державної політики	незначна (забезпечення лише тих верств населення, які не можуть обійтися без допомоги)	значна (розгалужена соціальна сфера; належний рівень соціальних послуг для усього населення)	помірна (загальна середня та вища освіта є досить доступними; паралельне функціонування державних і комерційних установ соціальної сфери)	активне залучення громадських інституцій до вирішення соціальних функцій
Рівень оподаткування доходів населення	високий	високий	помірний	низький

Вибір типу моделі фінансових відносин залежить від багатьох факторів: характер і масштаби державного сектору; спрямованість економічної політики держави; тип соціальної політики держави; стан розвитку економіки країни тощо [13]. Використання західноєвропейської (континентальної) моделі в державній політиці передбачає орієнтацію на забезпечення умов для формування достатніх фінансових ресурсів на всіх рівнях шляхом перерозподілу публічних фінансів через систему соціального забезпечення й соціального захисту та участь громадян у накопичувальних фондах.

Скандинавська модель фінансових відносин створює середовище упевненості й соціальної врівноваженості, оскільки не така жорстка, як американська, за якої кожен член суспільства має опиратися тільки на власні сили. Але вона можлива лише за умов високого рівня доходів громадян та належної культури і свідомості народу, а також відповідного ставлення до праці, поваги до державного сектору. При цьому соціальна політика ґрунтується на відповідальності уряду за добробут і дотримання соціальних прав громадян. Ця відповідальність не може бути перекладена на індивіда, приватне підприємство або громаду, мікрорайон.

Така держава захищає людей від бідності завдяки нарахуванню допомоги у зв'язку з безробіттям, виплат сім'ї, грошових компенсацій, пенсій за старістю, забезпечуючи повноцінну охорону здоров'я, безоплатну освіту, громадське житло. Соціальна підтримка в цьому випадку здійснюється як державне втручання в життя людей на національному й місцевому рівні через програми соціального забезпечення, освіти, охорони здоров'я. Фінансування цієї системи здійснюється за рахунок перерозподілу доходів через страхування та податкову політику.

Зважаючи на всі переваги та недоліки існуючих моделей фінансових відносин, для України найбільш прийнятною є континентальна модель, що зорієнтована на досить високий рівень соціальних гарантій і на розгалужену мережу платних послуг та на масштабний розвиток системи соціального і медичного страхування. Бюджету має бути відведено важливе місце в перерозподільних процесах, але бюджетні взаємовідносини не повинні підривати основи самофінансування підприємств і самозабезпечення громадян. Соціальна безпека в країні тільки тоді буде реальною, коли у населення з'явиться мотивація працювати й покращувати своє життя самостійно.

Підвищення ефективності бюджетних витрат в умовах дефіциту фінансових ресурсів держави стає можливим, зокрема, при формуванні більш відкритих і довірливих відносин між органами державної влади, бізнесом та населенням у системі управління публічними фінансами. Розвиток такої взаємодії стає ймовірним за умов розвитку громадянського суспільства, формування зрозумілих і адекватних правил гри в економіці. Досвід розвинутих країн та сучасні умови підтверджують, що явище та процес громадської участі — це необхідний, корисний та досить важливий механізм позитивного впливу громадськості на діяльність влади в державі в інтересах громадян.

Громадська участь дозволяє, з одного боку, мінімізувати соціальні та політичні ризики, а з іншого — визначати, формувати та відстоювати інтереси громадян. У наукових джерелах зустрічається два поняття «громадянська участь» та «громадська участь». Під громадянською участю (civic, citizen participation) розуміється участь осіб в різних структурах та демократичних інститутах.

На думку М. Р. Холмської, під поняттям «громадянська участь» мається на увазі включення або залучення тих, ким управляють до управління (до обговорення та розробки політичних, соціально-економічних, культурних програм і проектів), впливу на прийняття рішень та контроль за їх виконанням, самоуправління на місцевому рівні [11, С. 14]. На відміну від попереднього поняття, громадська участь проявляється у безперервній взаємодії між громадянами та органом влади, що

відповідає за прийняття рішення. Основним її проявом є роз'яснювальна робота щодо розуміння громадськістю процесів і механізмів підготовки та прийняття рішень державними органами [1].

Концепція безпосереднього залучення громадян у систему управління публічними фінансами, у процес врегулювання бюджетних питань є порівняно новою у світі і в Україні зокрема. У 1998 р. Міжнародний валютний фонд (МВФ) опублікував «Кодекс належної практики із забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері», а Організація економічного співробітництва та розвитку — «Кращі практики прозорості бюджету 2002 р.» [2]. Для забезпечення участі громадян у виробленні, обговоренні та прийнятті як загальнодержавних рішень, так і рішень на рівні територіальних громад, також у здійсненні контролю за їх реалізацією, необхідним є пошук та розробка ефективних механізмів інформування громадськості про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема щодо інформації про використання та розпорядження публічними фінансами.

Відповідно до Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» структура системи публічних фінансів, крім коштів державного бюджету, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, включає: кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Національного банку України, державних банків, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також кошти суб'єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності [6]. Така структура зумовлює розгалужену систему управління публічними фінансами, що включає діяльність різних суб'єктів публічної влади з метою організації ефективного й раціонального формування, розподілу та використання фінансових ресурсів держави та її територіальних утворень. Вагомим параметром ефективності управління публічними фінансами є прозорість.

Важливим документом, що визначив реформування системи публічних фінансів в Україні, зокрема і в напрямку підвищення її прозорості та ефективності, стала «Стратегія розвитку системи управління державними фінансами» від 01.08.2013 р., одним із завдань якої було визначено розроблення «Бюджету для громадян» [7]. 08.02.2017 р. була розроблена та прийнята Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр. Незважаючи на позитивні зміни, що були запроваджені у ході реалізації попереднього документу, залишаються проблематичними питання належного зворотного зв'язку та участі громадян у бюджетному про-

песі через складність опублікованої інформації для сприйняття та відсутність «Бюджету для громадян» [8].

У тексті «Дарессаламської декларації» (прийнята у 2011 р. у м. Дар-Ес-Салам, Танзанія) говориться, що «відкритий державний бюджет та бюджетні процеси, що забезпечують громадянам можливість участі в них, критично важливі для повної реалізації всіх прав людини — громадянських, політичних, соціальних, економічних і культурних». Основоположний принцип, закладений у проєкті «Відкритий бюджет», полягає в участі кожного в процесі прийняття рішень у сфері державного бюджету.

Це є фундаментальним правом та обов'язком усіх громадян, не тільки правом, але й обов'язком [10]. За даними міжнародної організації International Budget Partnership — IBP, яка розраховує індекс відкритості бюджету та оцінює рівень його прозорості, участі та нагляду громадськості в цьому процесі, Україна займає 35 місце — між Намібією і Гондурасом [5]. Така низька оцінка зумовлена низкою вад системи управління публічними фінансами: недостатні можливості участі громадян у бюджетному процесі, відсутність бюджету для громадян, мінімальні обсяги інформації щодо бюджету в аудиторському звіті Рахункової палати. Прихильники ідеї відкритості державного управління вважають, що кожен громадянин, який є платником податків, що наповнюють бюджет, має право знати, на що витрачаються його кошти.

Висновки. Фінансові інститути багатьох країн вже мають чималий досвід представлення даних щодо запланованих, затверджених або фактичних доходів і витрат у формі відкритих бюджетів (open budgets), але така інформація, навіть будучи розміщеною у Інтернет-мережі, не завжди є доступною і зрозумілою широкому колу користувачів. У різних джерелах відкритий бюджет може мати назву «партисипативний бюджет», «бюджет участі», «відкритий бюджет», «публічний бюджет» тощо, але все це назви одного інституту прямої участі громадян в управлінні бюджетними коштами. Саме його становлення має стати важливим складником розвитку й удосконалення системи управління публічними фінансами в Україні.

Література

1. Андріяш В. І., Малікіна О. А., Андріяш О. А., Бізікова Т. В. Участь громадськості в процесах територіального планування і розвитку. *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Серія : Державне управління.* 2016. Т. 267. Вип. 255. С. 6-12. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2016_267_255_3.
2. Базилевич Д., Кондратенко О., Старостенко Н., Колосова В. Громадський моніторинг

управління державними фінансами / за заг. ред. Н. Старостенко. URL : <http://www.eef.org.ua>.

3. Боголиб Т. М. Бюджет для громадян як пріоритет державної бюджетної політики. *Економічний вісник університету.* 2017. № 33 (1). С. 274–284.

4. Федосов В. та ін. Бюджетний менеджмент : підручник. / за заг. ред. В. Федосова. Київ : КНЕУ, 2004. 864 с.

5. Перчук О. В. Зарубіжний досвід формування бюджетів для громадян. *Науковий вісник Одеського національного економічного університету.* 2017. № 9. С. 130–140.

6. Про відкритість використання публічних коштів: Закон України № 183-VIII від 11.02.2015 р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/183-19>.

7. Про Стратегію реформування системи управління державними фінансами : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 774-р від 01.08.2013 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80>.

8. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр. : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 142-р. від 08.02.2017 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80>.

9. Рожко О. Д. Соціальна спрямованість бюджетних видатків у сучасних умовах економічного розвитку України. *Університетські наукові записки.* 2013. № 2 (46). С. 344–352.

10. 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). 252 с.

11. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні : навч.-метод. посіб. / Британська Рада в Україні. Київ : ДП «Укртехінформ», 2013. 250 с.

12. Фінанси : підручник / С. І. Юрій та ін. ; за ред. С. І. Юрія. Київ : Знання, 2008. 611 с.

13. Черничко Т. В. Особливості та модель фінансових відносин в Україні. *Збірник наукових праць ЧДТУ.* 2011. Випуск 29. Ч. 1. С. 78–81.

References

1. Andriash, V. I., Malikina, O. A. & Bizikova, T. V. *Uchast hromadskosti v protsesakh terytorialnoho planuvannia i rozvytku* [Participation of the public in the spatial planning and development processes] *Naukovi pratsi. Derzhavne upravlinnia*, 255. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2016_267_255_3 (in Ukr.)
2. Bazylevych, D., Kondratenko, O., Starostenko, N. & Kolosova, V. *Hromadskyi monitorynh upravlinnia derzhavnyimi finansamy* [Public monitoring of

public finance management]. Retrieved from <http://www.eef.org.ua> (in Ukr.).

3. Boholyb, T. M. (2017). *Biudzhety dlia hrazhdan kak pryorytet hosudarstvennoi biudzhetnoi polityky* [The budget for citizens as a priority of the state budget policy]. *Ekonomichnyi visnyk universytetu*, 33 (1), 274–284 (in Rus).

4. Fedosov, V. (2004). *Biudzhetni menedzhment* [Budget Management]. Kyiv, KNEU (in Ukr.).

5. Perchuk, O. V. (2017). *Zarubizhnyi dosvid formuvannia biudzhetyv dlia hromadian* [Foreign experience in budgeting for citizens]. *Naukovyi visnyk Odeskoho natsionalnoho ekonomichnoho universytetu*, 9, 130–140 (in Ukr.).

6. *Pro vidkrytist vykorystannia publichnykh koshtiv* [About the openness of using public funds]: *Zakon Ukrainy № 183-VIII vid 11.02.2015*. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/183-19> (in Ukr.).

7. *Pro Stratehiu reformuvannia systemy upravlinnia derzhavnymy finansamy* [About the Strategy of Reforming the Public Finance Management System]: *Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy № 774-r vid 01.08.2013*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80> (in Ukr.).

8. *Pro skhvalennia Stratehii reformuvannia systemy upravlinnia derzhavnymy finansamy na 2017–2020* [On Approving the Strategy for Reforming the Public

Finance Management System for 2017–2020]: *Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 08.02.2017. № 142-r*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80> (in Ukr.).

9. Rozhko, O. D. (2013). *Sotsialna spriamovanist biudzhetnykh vydatkiv u suchasnykh umovakh ekonomichnoho rozvytku Ukrainy* [Social orientation of budget expenditures in the current conditions of economic development of Ukraine]. *Universytetski naukovi zapysky*, 2 (46), 344–352 (in Ukr.).

10. Topolenko, N. M. & Tereshchenko, V. S. (2015). *Problemy efektyvnoho kontroliu vykorystannia publichnykh koshtiv cherez systemu «vidkryti biudzhety»* [Problems of effective control over the use of public funds through the system of «open budget»]. *Naukovyi visnyk Odeskoho natsionalnoho ekonomichnoho universytetu*, 12 (232), 201–213. (in Ukr.).

11. British Council in Ukraine (2013). *Uchast hromadskosti u protsesi pryiniattia rishen na mistsevomu rivni* [Public participation in decision-making at the local level]. Kyiv, Ukrtekhinform Publ., (in Ukr.).

12. Yurii, S. I. (2008). *Finansy* [Finances]. Kyiv, Znannia Publ. (in Ukr.).

13. Chernychko, T. V. (2011). *Osoblyvosti ta model finansovykh vidnosyn v Ukraini* [Features and model of financial relations in Ukraine]. *Zbirnyk naukovykh prats ChDTU*, 29, 78–81 (in Ukr.).