

БЮДЖЕТ ДЛЯ ГРОМАДЯН ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ ВІДКРИТОСТІ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ

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 вивчення можливостей та умов 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. В дослідженні основна увага приділена концепції бюджету для громадян, його завданням, принципам формування та використання; проаналізовані основні етапи його впровадження в процес бюджетування та очікувані наслідки. Корисним для вітчизняної практики, є наведений досвід різних країн щодо впровадження бюджетів для громадян.

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

Висновки: Підвищення прозорості та відкритості бюджетної системи України шляхом активного практичного використання концепції «бюджету для громадян» вимагає створення ефективних механізмів взаємодії громадян, забезпечення доступної відповідної інформації для різних цільових груп, залучення населення у прийняття рішень. Проведене дослідження проблем, що виникають при формуванні «бюджетів для громадян», може бути корисним при плануванні, виконанні бюджетів різних рівнів і для контролю за ефективністю бюджетних асигнувань. Впровадження концепції «бюджету для громадян» забезпечить формування більш відкритих і довірливих відносин між органами державної влади і населення, що в свою чергу сприятиме зростанню ефективності бюджетних витрат, цільовому використанню бюджетних коштів, особливо в сфері забезпечення основних соціальних стандартів.

Ключові слова: бюджетна система, бюджет для громадян, державний бюджет, орієнтований на громадянин, державні соціальні стандарти, нова якість життя, публічні фінанси.

БЮДЖЕТ ДЛЯ ГРАЖДАН КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

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 является обоснование концепции «бюджета для граждан» и изучение возможностей и условий 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. В исследовании основное внимание уделено концепции бюджета для граждан, его заданиям, принципам формирования и использования; проанализированы основные этапы его внедрения в процесс бюджетирования и ожидаемые последствия. Полезным для отечественной практики, является приведенный опыт разных стран по внедрению бюджетов для граждан.

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

Выводы: Повышение прозрачности и открытости бюджетной системы Украины путем активного практического использования концепции «бюджета для граждан» требует создания эффективных механизмов взаимодействия граждан, обеспечения доступной информацией различных целевых групп, привлечение населения в принятии решений. Проведенное исследование проблем, возникающих при формировании «бюджетов для граждан», может быть полезным при планировании, выполнении бюджетов различных уровней и для контроля за эффективностью бюджетных ассигнований. Внедрение концепции «бюджета для граждан» обеспечит формирование более открытых и доверительных отношений между органами государственной власти и населения, что в свою очередь будет способствовать росту эффективности бюджетных расходов, целевому использованию бюджетных средств, особенно в сфере обеспечения основных социальных стандартов.

Ключевые слова: бюджетная система, бюджет для граждан, государственный бюджет, ориентированный на граждан, государственные социальные стандарты, новое качество жизни, публичные финансы.

CITIZENS' BUDGET AS AN INSTRUMENT FOR INCREASING THE OPENNESS OF THE BUDGET SYSTEM

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 possibilities and conditions 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. This study focuses on the concept of citizens' budget, its goals and principles. In addition, the paper also analyzes the phases of budget-making and the expected outcomes out of the citizen-oriented budgeting. Furthermore, the study, referring to practices of different countries in this field, offers some insights on the citizens' budget.

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: Increasing the transparency and openness of the budgetary system of Ukraine through the active practical use of the concept of the «Citizens' Budget» requires the creation of effective mechanisms for interaction of citizens, providing accessible relevant information for different target groups, involving the public in decision-making. The study of the problems that arise during the formation of «Citizens' Budgets» may be useful in planning, execution of budgets of different levels and to monitor the effectiveness of budget allocations. Implementation of the concept of the «Citizens' Budget» will ensure the formation of more open and trustful relations between public authorities and

the population, which in turn will contribute to the increase of the efficiency of budget expenditures, the targeted use of budget funds, especially in the field of ensuring basic social standards.

Keywords: *budget system, Citizens' Budget, Public Budget, citizen centered, state social standards, a new quality of life, public finances.*

Постановка проблеми. Прозорість використання державних коштів є однією із складових демократичного суспільства. А бюджети – це найпотужніший інструмент уряду та місцевих рад для задоволення потреб і пріоритетів країни та її громадян. За допомогою бюджету держава розподіляє і перерозподіляє валовий внутрішній продукт, здійснює вплив на розвиток соціальної економіки, загалом бюджет має виконувати роль основного інструменту, який забезпечує гідний рівень життя громадян. Саме в бюджеті обумовлені інтереси громадян.

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. Буковинський, О. Василик, В. Глущенко, А. Гриценко, І. Луніна, І. Лютий, З. Варналій, Г. П'ятаченко, В. Суторміна, М. Туган-Барановський, С. Юрій і багато інших науковців.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування ролі та місця «бюджету для громадян» в умовах реформування вітчизняної системи публічних фінансів.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення гідних умов життя в країні – мета існування сучасної демократичної держави. У колі її прямої відповідальності перебуває задоволення потреб громадян в медичній допомозі, якісній освіті, доступному житлі, культурному і духовному розвитку, отриманні інформації. Держава гарантує безумовне виконання всіх законодавчо встановлених соціальних гарантій, в тому числі пенсійного і соціального забезпечення, соціального захисту громадян, що потребують соціальної допомоги, а також підтримку молодих сімей.

Для виконання свого важливого завдання – забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, державі необхідний бюджет, що формується за рахунок збору податків та інших платежів. Фактично на ці кошти суспільство «купує» у держави суспільні блага – освіту, охорону здоров'я, соціальне забезпечення, регулювання економіки, гарантії безпеки і правопорядку, захист суспільних інтересів, громадянських прав і свобод. Це ті послуги, які не можуть бути ефективно надані ринком або оплачені окремими громадянами. З цієї точки зору весь бюджет держави можна називати бюджетом для громадян [2].

З іншого боку, 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 в більшій мірі є соціальним.

Загалом поняття «бюджету» є складним і в залежності від контексту використання може означати закон, план доходів і витрат, фінансовий фонд чи інструмент.

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. Розвиток даної взаємодії стає ймовірним за умов розвитку громадянського суспільства, формування зрозумілих і адекватних правил гри в економіці [11].

У тексті «Дарессаламської декларації» (прийнята у 2011 році 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 проекті «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 [6].

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].

Прихильники ідеї відкритості державного управління вважають, що кожен громадянин, який є платником податків, що наповнюють бюджет, має право знати, на що витрачаються його кошти. 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.

В різних джерелах відкритий бюджет може мати назву «partiципаторний бюджет», «бюджет участі», «відкритий бюджет», «публічний бюджет» тощо, але все це назви одного інституту прямої участі громадян в управлінні бюджетними коштами.

«Переведення» відкритих даних про бюджет з фінансової мови на мову звичайних громадян отримало назву «громадянський бюджет», або «бюджет для громадян» (citizens' guide to the budget; people (civil, public) budget). Зазвичай це документ чи інший інформаційний ресурс, який в доступній, зрозумілій формі розкриває громадянину дані про заплановані, затверджені чи фактичні доходи і витрати в сферах, що його цікавлять. В тих країнах, які є парламентськими конституційними монархіями, в назвах спрощених версій бюджетів слово «citizen», як правило, не використовується.

Основними завданнями бюджету для громадян є створення можливості для громадян порівнювати якість бюджету, обсяг бюджетних видатків, їх ефективність, а також активізація людей за рахунок цього співставлення до громадянської активності та суспільного контролю.

З точки зору держави можна виділити для підходи щодо розкриття інформації про бюджет [8]:

1. Бюджет для громадян – держава надає укрупнену інформацію за основними напрямками бюджету та бюджетного процесу. В цьому випадку «бюджет для громадян» виступає у вигляді комплексу програмно-організаційних засобів, що дозволяє у простій для розуміння формі донести до різних соціальних верств населення інформацію про те, як держава отримує і витрачає кошти. Зрозуміла експертам інформація у вигляді кодів бюджетної класифікації може не мати практичної інформативної користі для широких верств населення. Конкретні питання, що цікавлять громадян щодо освіти, охорони здоров'я, якості пенсійного забезпечення та соціального захисту відразу не знайдуть безпосереднього зв'язку з витратами бюджету.

2. Бюджет для бізнесу – держава надає комплексну інформацію про бюджет та бюджетний процес. В данному випадку «бюджет для громадян» виступає зведенням інформації про бюджетну політику, показники розвитку країни макро-та мікрорівня для планування і прогнозування бізнесу.

Виділяють ряд критеріїв громадянського бюджету [9]:

1. містить об'єктивні дані, але не є політичним документом;
2. написаний з урахуванням суспільних потреб на зрозумілій мові, містить посилання на більш детальні роз'яснення;
3. використання простих і зрозумілих таблиць, схем та діаграм;
4. самостійний документ – читачу не доведеться знайомитися зі змістом інших документів, щоб його зрозуміти;
5. фокусується на цілях і змісті бюджету, а не на бюджетному процесі;
6. дотримання стандартів якості (повнота, об'єктивність, доцільність, надійність, доступність для розуміння та своєчасність інформації);
7. в ідеалі, має складатися як до проекту бюджету, так і до затвердженої парламентом версії. У випадку внесення коригувань/уточнень до основного бюджету дані зміни мають відображатися і в Громадянському бюджеті;
8. його наявність чи відсутність враховується при складанні Індексу відкритості бюджету.

Протягом декількох десятиліть представники різних дисциплін (Webster (1975); Wexler (1990); Rieff (1993); Scammell (2000); Gabriel, Lang (2006); Schudson (2006) та інші) обговорюють як глобалізація, політичний, економічний і технологічний розвиток змінюють зміст поняття «громадянин», порівнюючи його з поняття «споживач».

Принципи споживчого вибору та індивідуальної відповідальності витіснили ідею універсальних прав на охорону здоров'я, освіту та пенсійне забезпечення, змінилося співвідношення взаємних прав і зобов'язань держави і громадянина. З іншого боку, зросла роль і можливості застосування інформаційних технологій, нових медіа, мобільних пристроїв і додатків до них в різних сферах життя держави і громадянина (від надання державних послуг в електронній формі до організації політичних протестів за допомогою соціальних мереж).

Бюджет для громадян стає інструментом залучення громадянина до ролі економічного агента, активного учасника управлінського процесу, що може забезпечити його компетенціями, знаннями, яких йому не вистачає, тобто це засіб створення активного громадянина – споживача і користувача бюджетної інформації [1].

Громадян, як правило, перш за все цікавить близька до їх життя інформація про витратну частину бюджету, а більшість таких видатків (освіта, охорона здоров'я, житлово-комунальне господарство,

культура, спорт тощо) фінансуються з місцевих бюджетів. Тому крайньої необхідності розбиратися у державному бюджеті у громадян не виникає, адже по-справжньому вплинути на бюджетну політику, вступити в діалог з владою, відстояти свої інтереси, вони зможуть переважно на місцевому рівні.

Єдиних норм та вимог до спрощених бюджетів не існує, але за підсумками аналізу даних «Огляд відкритості бюджетів» міжнародні експерти вже сформулювали загальні рекомендації зі складання, представлення і поширення «бюджетів для громадян» [1]:

1. Рекомендації зі складання бюджету:

- складається як окремий і самодостатній документ, зрозумілий максимально широкому колу користувачів без залучення додаткових джерел;

- передбачає можливість легкого і швидкого доступу до додаткових даних для зацікавлених користувачів;

- в багатонаціональних державах публікується на різних мовах;

2. Рекомендації з представлення «бюджету для громадян»:

- представляється відомствами, що відповідають за управління державними фінансами, і (чи) органом виконавчої влади;

- фокусуються на цілях і змісті бюджету;

- розкривають лише існуючі питання;

- надають точні, надійні дані, що заслуговують довіри;

- надають інформацію в зрозумілих термінах, за допомогою простих і ефективних графіків, діаграм, а також порівняльних даних за результатами попереднього року.

3. Рекомендації з поширення «бюджету для громадян»:

- поширюється одночасно з передачею урядом річного бюджету в органи законодавчої влади, щоб громадяни могли зрозуміти плани уряду, приймати участь в їх обговоренні і впливати на розгляд бюджету законодавцями;

- в поширенні залучаються різні медіа, з урахуванням специфіки розкриття ними інформації про бюджет, їх доступність для різних цільових груп і рівня фінансової грамотності населення;

- до числа поширювачів і коментаторів включаються соціальні служби, незалежні експерти, різні неурядові організації, релевантні соціальні групи.

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.

Отже, бюджет для громадян можемо розглядати як документ, розміщений на різних носіях, що забезпечує представлення бюджету та звітів про його виконання в доступній для громадян формі. Бюджет для громадян розробляється для ознайомлення зацікавлених користувачів із завданнями і пріоритетними напрямками бюджетної політики, основними умовами формування і використання бюджетів, джерелами доходів бюджетів, обґрунтуванням бюджетних видатків, запланованими і досягнутими результатами бюджетних асигнувань, а також залучення громадян в обговорення бюджетних рішень, так в даному випадку діє принцип «розумію/знаю – можу приймати участь/впливати».

В країнах, що формують бюджети для громадян, користувачів таких бюджетів можна умовно розділити на «читачів» самого документу та на «отримувачів» бюджетних коштів. Представниками першої групи в сучасних умовах виступають переважно молодь та студенти в силу їх найвищої технологічної компетентності. Вони в меншій мірі, ніж інші соціальні групи, є отримувачами бюджетних коштів. Вони ще не є платниками податків. Представники цієї соціальної групи залучені в зрозумілі та тісні відносини між різними поколіннями, завдяки чому можуть стати ідеальними перекладачами з відкритої мови технологій на зрозумілу побутову мову своїх сімей. На думку Богатир Н., це відображає еволюцію активного громадянства і перенесення цього поняття з рівня локального суспільства на рівень домогосподарства, на найближчу мережу «читача» - споживача бюджетної інформації, якому належить обов'язок захисту інтересів його менш технологічно компетентних учасників і максимізація отримання бюджетних коштів членами сім'ї [1].

Міжнародне бюджетне партнерство (The International Budget Partnership) включає громадянський бюджет в число ключових фінансових документів країни, але не зобов'язує держави публікувати його. За підсумками 2012 року Росія увійшла в десятку кращих країн світу за показниками Індексу відкритості бюджету (Open Budget Index), набравши 74 бали з 100 (у 2006 році – 48 балів, 2010 рік – 60 балів) [7].

Найактивнішими учасниками запровадження представлення спрощеної бюджетної інформації, зокрема, «бюджетів для громадян» є держави, що розвиваються: Афганістан, Ботсвана, Бразилія, Гватемала, Індія, Індонезія, Казахстан (перший з країна СНД), Кенія, Марокко, Мексика, Словаччина, Таїланд, Чілі, Південна Африка та Південна Корея [6].

В багатьох з названих країн частка дітей та молоді (у віці 14-30 років) у складі населення наближається до половини, тому важливим завданням для урядів і неурядових організацій цих країн є навчання, підвищення загального рівня освіченості, пошук засобів спрощення та візуалізації даних, створення ефективних освітніх методик і каналів доступу до інформації широких верств населення.

Інша група країн, які в тій чи іншій формі публікують бюджет для громадян, - це світові лідери (Великобританія, Італія, Нова Зеландія, Норвегія, Франція, Швеція), в яких рівень освіти досить високий, а частка молоді неухильно скорочується. В той же час у складі населення цих країн зростає частка мігрантів.

Ситуація в країнах першої і другої групи помітно відрізняється, тому національні розробники «бюджетів для громадян» по-різному розставляють акценти, створюючи свої продукти. Зокрема, в країнах, що розвиваються більше уваги приділяється наступним аспектам:

- правам громадян;
- контролю над витратами бюджетних коштів;
- навчанню, яке розглядається як основна стратегія залучення громадян до бюджетного процесу.

Казначейство Південної Африки одним із перших почало публікувати «народний бюджет» («People Budget»): з 2000 року – на англійській мові, з 2008 року – на інших офіційних мовах країни. Весь час розробники «народного бюджету» дотримувалися двох принципів: переважання словесного пояснення над цифровим представленням даних та компактність. З часом їх складність помітно зросла, але для представлення ключових заходів фінансової політики держави, спрямованих на забезпечення рівного доступу до суспільних благ, як і раніше використовують зрозумілі та яскраві заголовки: «Розвиток інфраструктури для економічного зростання та покращення життя людей»; «Якісна медична допомога для всіх»; «Освіта – ключ до боротьби з бідністю» тощо [4].

Досить несподіваний, але яскравий приклад відображення бюджетної інформації має східно-африканська країна Кенія. Кенійський портал, що діє з 2009 року, дозволяє громадянам подивитися як державні гроші витрачались з 2002 року, і на додаток до цього по кожному округу окремо. Платники податків можуть швидко отримати уявлення про те, як уряд розподіляє податкові ресурси, і більш того, їм не потрібно робити окрему експертизу бюджету для цього.

Пріоритетами при складанні бюджетів для громадян у «старих» розвинутих країнах виступають:

- бюджетні асигнування;
- соціальна справедливість;
- участь активних сусідніх об'єднань у контролі якості використання доступних ресурсів.

У Великобританії «бюджет для громадян» містить не більше 600 слів, і має назву «Загальний огляд бюджету» («A High-level Overview of Budget»). Він розміщується на урядовому порталі і містить три складові: «Економіка і публічні фінанси», «Ріст» і «Справедливість». Також, неурядова організація Open Knowledge, яка працює у Об'єднаному Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії, створила сайт <http://wheredoesmymoneygo.org/>, метою функціонування якого є підвищення прозорості та участі громадян в ході аналізу та візуалізації інформації про державні витрати Великобританії. На даному сайті людина, яка мешкає у Об'єднаному королівстві може дізнатися скільки грошей витрачається щоденно з її податків та на які цілі.

З 2003 року в Республіці Казахстан розпочався процес відкриття бюджетної інформації. Було проведено 17 моніторингів бюджету, був прийнятий Бюджетний Кодекс, де вперше з'явилися такі поняття як моніторинг і оцінка бюджетних видатків, вперше згадалася участь громадськості. В березні 2011 року Міністерство фінансів Республіки Казахстан вперше розмістило на своєму сайті нетехнічну версію держбюджету, складеного зрозумілою мовою для широкого загалу. Завдяки цьому казахстанці змогли дізнатись як використовуються державні кошти. Проте, в реальності, ні зі сторони держпарату, ні зі сторони населення не сформувалося відчуття відповідальності щодо бюджету.

Відмінними особливостями більшості національних бюджетів для громадян є їх компактність та стислий характер. Як правило, розробники виділяють 3-4 ключові напрямки бюджетної політики, які безпосередньо стосуються інтересів всіх чи більшості груп громадян, і лише зміст цих напрямків розкривають у доступній формі. В деяких країнах (Росія) окремі статті видатків є недоступними для громадян (видатки на оборону). Ініціаторами таких проектів найчастіше виявляються органи виконавчої влади, зацікавлені у підвищенні міжнародного рейтингу країни чи інвестиційної привабливості окремого регіону, міста, громади тощо. Альтернативні «бюджети для громадян», які можуть конкурувати з офіційними, іноді створюють незалежні дослідні центри. Як правило, вони публікують свої версії одночасно з передачею урядом проекту бюджету в органи законодавчої влади, щоб привернути увагу до проблем найменш захищених соціальних груп.

Нижче наведені приклади, ілюструють кілька форматів представлення, які можна використовувати для документів «Бюджет для громадян» (табл. 1).

Таблиця 1. Існуючі формати представлення документу «Бюджет для громадян» різних країн

Вид формату представлення	Приклади Бюджетів для громадян
Комікс, ілюстрація	Бюджет громадян Домініканської Республіки (2015) Бюджет громадян Афганістану (2014 - 2015 рр.) Бюджет громадян Руанди (2013 - 2014 рр.) Бюджет громадян Танзанії (2014 - 2014)
Афіша	Бюджет громадян Індонезії (2014)
Брошура	Бюджет громадян Малі (2015)
Презентація PowerPoint	Бюджет громадян Нової Зеландії (2014 року)
Інформаційний бюлетень	Бюджет громадян Південної Африки (2014)
Комплексна доповідь	Бюджет громадян Бразилії (2014 рік) Бюджет громадян Чилі (2014 р.) Бюджет громадян Гани (2015 р.) Бюджет громадян Мексики (2014 рік) Бюджет громадян Норвегії (2014 рік) Бюджет громадян Філіпп (2015 р.)
Використання графіків та візуалізації даних	Бюджет громадян Домініканської Республіки (2015 р.) Бюджет громадян Перу (2015 р.) Бюджет громадян Філіпп (2015 р.) Бюджет громадян Тунісу (2015 р.)

Формування концепції бюджету для громадян тієї чи іншої країни має враховувати особливості її бюджетної системи:

- структуру;
- законодавчу базу;
- види доходів та видатків.

У Росії перші «Бюджети для громадян» всіх рівнів (федеральний, регіональний та муніципальні) вперше були опубліковані у 2013 році. Спільний проект Відкритого уряду і Міністерства фінансів Росії «Бюджет для громадян» спрямований на ознайомлення громадян з пріоритетами бюджетної політики, умовами формування і параметрами бюджетів Російської Федерації, запланованими і досягнутими результатами використання бюджетних коштів. Проект також передбачав розвиток практик участі громадян в бюджетному процесі і реалізацію системи заходів з підвищення бюджетної освіченості населення [8].

При формуванні бюджету для громадян необхідно не лише інформувати громадян про стан бюджету, але і надавати можливість формулювати пріоритети бюджетної політики, створювати інституціональні механізми врахування думки громадян вже на початкових етапах бюджетного процесу.

В ряді країн для забезпечення участі громадян у бюджетному процесі пріоритетно реалізується принцип прозорості та відкритості бюджету, при чому акцентується увага саме на витрачаннях бюджетних коштів. Так, у Великобританії на сайті публікуються дані про державні доходи та видатки. В США для того, щоб максимально точно відслідковувати всі кошти, витрачені урядом, використовуються веб-портали: recovery.gov – реалізується система контролю за витрачанням бюджетних коштів і USAspending.gov – реалізується система розподілення державних грантів і субсидій. Відкрита інформація про публічні фінанси Канади і Японії розміщується на відповідних

сайтах і містить дані щодо бюджетного процесу, щоквартальні звіти фінансових відомств. Болгарія, Хорватія та Танзанія також створили «бюджети для громадян», що роз'яснюють на доступному рівні, як витрачаються державні кошти.

В Україні також зазнали поширення теорії парципаторної демократії та електронного самоуправління. Створення бюджетів для громадян є характерним для місцевого рівня, причому в Україні не використовується назва «бюджет для громадян». Після запровадження інституту електронних петицій, українські міста почали запуск програм «бюджетів участі» - так, в 2017 році близько 500 млн. грн. з місцевих бюджетів було витрачено на реалізацію запропонованих самими громадянами проектів.

На сьогодні, доводиться констатувати, що в порівнянні з учасниками проекту «Відкритий бюджет», впродовж останніх років, бюджетна політика України є вкрай непередбачувана, бюджетна система стала предметом критики, багато питань впровадження реформ у бюджетній сфері залишилось відкритими. Перебіг бюджетного процесу на обласному та місцевому рівнях залишається непрозорим, а громада практично усунута від участі у бюджетному процесі, реальні потреби місцевих громад влада ігнорує [6].

Основними завданнями, які ставить перед собою уряд нашої держави, щодо функціонування бюджетної системи є:

- підвищення прозорості бюджетних процесів на місцях;
- оптимізація витрат бюджетних коштів;
- зростання довіри громадян.

Для вирішення поставлених завдань, органам влади необхідно забезпечити:

- публікацію (розміщення в Інтернеті чи інших джерелах) бюджету в доступній, зрозумілій формі (з використанням інфографіки, коротких пояснень, інтерактивних інструментів, гіперпосилання), тобто розміщення документу «Бюджет для громадян»;

- організацію зворотного зв'язку, що передбачає збір пропозицій зі скорочення, оптимізації видатків бюджету;

- формування «Бюджету для громадян», як частки бюджету, що виокремлюється за підсумками розгляду та обговорення пропозицій громадян щодо вирішення, як правило, соціальних проблем. Реалізується переважно на місцевому рівні у формі локальних ініціатив та місцевих проектів.

При чому вирішення цих завдань має відбуватися в наведеній послідовності. По-перше, має бути елементарна спеціальна підготовка, необхідний мінімальний досвід і розуміння того, як працює бюджетна система. Недоліком реформування бюджетного процесу в Україні є відсутність зусиль уряду допомогти широкій громадськості зрозуміти стан державних фінансів та бюджету зокрема.

Практика впровадження «бюджетів участі» інших країн є також корисною для удосконалення вітчизняного бюджетування. Вперше практика «бюджету участі» була реалізована в 1989 році в бразильському місті Порту-Алегрі. Громадські активісти заявили своє право на активну участь в бюджетному процесі. Звичайно, ідея спочатку була висміяна, оскільки компетентність активістів викликала сумніви. Однак за кілька років основні бюджетні статті вже приймалися не в кабінетах, а на так званих загальних зборах громадян. На сьогоднішній день Порто-Алегре є містом з найвищою якістю життя в Бразилії, що виражається в якості інфраструктури, екології та вирішенні житлових проблем. Через кілька років активного просування так звана процедура «спільного бюджетування» була закріплена на законодавчому рівні. З цього моменту чиновники не просто «консультувалися з громадськістю», а були змушені і розробляти бюджет, і витрачати громадські кошти тільки під наглядом делегатів від загальних зборів громадян. За кілька років механізми «спільного бюджетування» були запозичені сусідніми містами, а з часом навіть країни з розвиненими демократіями (Німеччина, Франція та інші) в різних формах стали брати його на озброєння. Зокрема, в польському місті Лодзь бюджет участі діє більше двох років. Внесені представниками громадськості міста пропозиції щодо витрачання міського бюджету затверджуються голосуванням жителів міста.

На сьогоднішній день більше 1500 міст світу імплементували механізм бюджету участі. Проте, обсяг виділених коштів для розподілу громадянами залежить від особливостей встановленої процедури конкретної країни. Наприклад, в японському місті Ітіномія партіципаторний бюджет або «1% -а програма підтримки» («1% Support Program») становить, відповідно, 1% загальної суми доходів міста від податків, які платять мешканці. У містах Польщі цей показник - від 0,002% до 3,4% від міського бюджету, в Парижі - 5%, в Амстердамі - 20% [10].

Однак, незважаючи на інноваційний підхід, який умовно можна охарактеризувати як «хто платить податки, той і замовляє (місцеву) музику», аналіз міжнародного досвіду реалізації бюджету

участі свідчить про те, що в основному фінансові кошти спрямовуються на вирішення типових міських проблем, які де-факто знаходяться в компетенції органів місцевого самоврядування.

У 2015 році до загальносвітового досвіду практики «бюджету участі» за підтримки Фондації українсько-польської співпраці (ПАУСІ) приєдналися 4 українських міста - Черкаси, Чернігів, Луцьк і Полтава. На даний момент більше 50 міст України використовують цей механізм «демократії в дії». Програма по впровадженню бюджету участі в Харкові стартує з 2018 року, і на перший рік проекту закладено 50 мільйонів гривень [3].

Порівнюючи міжнародний та український досвід, відразу ж слід зазначити значно менший відсоток коштів, що виділяються з міського бюджету на фінансування локальних проектів в Україні. Безумовно, дещо відрізняється і сама процедура, яка в цілому, може бути специфічною для кожного міста.

Західна модель «бюджету участі», наприклад, передбачає попередній етап серій «мозкових штурмів», де жителі громади висловлюють ідеї про головні потреби міста і вибирають волонтерів-делегатів, які визначають пріоритетність пропозицій і розробляють остаточні варіанти проектів для голосування. У Канаді «бюджет участі» і зовсім виконує консультативну роль: за допомогою інтерактивної системи громадяни вказують, які статті витрат у бюджеті слід було б скоротити, а які - збільшити. В Україні, в свою чергу, декларується впровадження «польської моделі», згідно з якою проекти, подані громадянами, «рецензують» представники органів місцевого самоврядування профільного напрямку.

А ось щодо спільного у досвіді українських міст з іншими містами світу, так це комунальна сфера як лідируючий напрямок серед проектів-переможців в рамках «бюджету участі». Наприклад, у Львові пропонується проект обов'язково повинен бути інфраструктурним - передбачати будівництво, ремонт, реконструкцію якого-небудь об'єкта. Інші цілі, якими б корисними і потрібними вони не були, реалізувати за рахунок міського бюджету не вдасться.

Висновки. Органи місцевого самоврядування та керівництво країни, зобов'язані реалізовувати економічні та соціальні права громадян. Для цього необхідна послідовна та логічна бюджетна політика, як на рівні країни, так і на місцевому рівні. Принцип публічності та прозорості бюджетної системи є запорукою надійності бюджету. Даний принцип, забезпечує довіру громадськості до державної бюджетної політики, сприяє збільшенню надходжень до бюджетів різних рівнів, а також посилює ефективність державного та громадського контролю над бюджетними коштами.

В понятті «бюджет для громадян» можна виділити декілька варіацій – не просто прозорий бюджет, а зрозумілий, такий, в якому з'являються зворотні комунікації для управління бюджетним процесом, бюджет, який стає інструментом діалогу з громадянами.

Необхідно більше уваги приділяти питанням формування бюджету для громадян на місцевому рівні, так як саме в цій площині існують максимальні можливості для залучення громадян в процес визначення пріоритетів розвитку місцевої громади. Все це дозволить забезпечити комплексний підхід до вирішення проблем зростання середнього класу та збільшення його добробуту, формування відповідної економічної поведінки населення як основи макроекономічної стабільності і підвищення ефективності заходів в сфері бюджетної політики.

Список використаних джерел

1. Богатырь Н.В. «Бюджет для граждан»: найти получателя. / Н.В. Богатырь. // Экономическая социология. 2014. - №5. – Т15. – С. 56-83. - [Электронный ресурс]. – Режим доступа. - <https://cyberleninka.ru/article/v/byudzhets-dlya-grazhdan-nayti-poluchatelya>. Библиограф: 47 наим.
2. Боголиб Т.М. Бюджет для граждан как приоритет государственной бюджетной политики. / Т.М. Боголиб // Экономический вестник университета. – 2017. – Выпуск 33/1. – С. 274-284. Библиограф: 18 наимен.
3. Бюджет участі в містах України: регіональний розріз [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://izbirkom.org.ua/publications/obshchestvo-19/2018/biudzhets-uchasti-v-mistakh-ukrayini-regionalnii-rozriz/>
4. Гражданский бюджет. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://budget.kz/glossariy/g/citizens_budget.html
5. Михайлишин Л. Фінансове забезпечення місцевого управління: зарубіжний досвід для України / Л. Михайлишин // Збірник наукових праць: Ефективність державного управління. – 2010. - № 23. – С.343 – 351.
6. Тополенько Н.М. Проблеми ефективного контролю використання публічних коштів через систему «відкритий бюджет» / Н. М. Тополенько, В. С. Терещенко // Науковий вісник Одеського національного економічного університету. – Науки: економіка, політологія, історія. – 2015. – № 12 (232). – 252 с. – Одеса. – 2015. – С. 201 – 213. Бібліограф: 10 назв.

7. Федулова С.Ф. Проблемы формирования и распространения информации о бюджете для граждан. / С.Ф. Федулова. // Вестник Удмурдского университета. – 2015. – Выпуск 6. – Т.25. С. 59-62. - [Электронный ресурс]. – Режим доступа. - <https://cyberleninka.ru/article/v/problemy-formirovaniya-i-rasprostraneniya-informatsii-o-byudzhete-dlya-grazhdan>. Библиограф: 5 наум.
8. Чулков О.С. Повышение открытости бюджетной системы Российской Федерации путем формирования «бюджета для граждан» / О.С. Чулков. // Финансы и кредит. – 2015. - №28. С. 14-22. Библиограф: 20 наум.
9. Murray Petrie. Producing a Citizens' Guide to the Budget: Why, What and How? / Murray Petrie, Jon Shields // OECD JOURNAL ON BUDGETING – 2010. - VOLUME 2010/2. - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/48170438.pdf>
10. Semih Bilge. A New Approach in Public Budgeting: Citizens' Budget. / Semih Bilge. // Journal of International Education and Leadership. – 2015. - Volume 5 Issue 1. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1135776.pdf>
11. Yaremenko, L.M. The debt component of financial safety of Ukraine in the situation of crisis events in the economy / L.M. Yaremenko, I.M. Makarchuk, N.M. Yevtushenko // Науковий вісник Полісся. – 2017. - № 2 (10). Ч. 1. – С. 120-126. Бібліограф. 8 назв.

References

1. Bogatyr N.V. «Byudzhety dlya grazhdan»: nayti poluchatelya [«Budget for citizens»: find the recipient.] (2014). Ekonomicheskaya sotsiologiya. №5. T15. S. 56-83. : <https://cyberleninka.ru/article/v/byudzhety-dlya-grazhdan-nayti-poluchatelya>. Bybliograf: 47.
2. Bogolub T.M. Byudzhety dlya grazhdan kak prioritet gosudarstvennoy byudzhetoynoy politiki [Budget for citizens as a priority of the state budget policy]. (2017). Ekonomicheskij vestnik universiteta. - Vypusk 33/1. S. 274-284. Bibliograf: 18.
3. Byudzhety uchasti v mistakh Ukrayiny: regional'nyj rozriz [Budget of participation in cities of Ukraine: regional section] : <https://izbirkom.org.ua/publications/obshchestvo-19/2018/biudzhety-uchasti-v-mistakh-ukrayini-regionalnii-rozriz/>
4. Murray Petrie. Producing a Citizens' Guide to the Budget: Why, What and How? (2010). OECD JOURNAL ON BUDGETING. VOLUME 2010/2. : <https://www.oecd.org/gov/budgeting/48170438.pdf>
5. My'xajly'shy'n L. Finansove zabezpechennya miscevoogo upravlinnya: zarubizhnyj dosvid dlya Ukrayiny [Financial support of local government: foreign experience for Ukraine] (2010). Zbirnyk naukovy'x prac': Efekty'vnist' derzhavnogo upravlinnya. No 23. S.343 – 351. Bibliograf. 8.
6. Topolenko N.M. Problemy' efekty'vnogo kontrolyu vy'kory'stannya publiczny'x koshtiv cherez sy'stemu «vidkry'ty'j byudzhety» [Problems of effective control over the use of public funds through the system of «open budget»] (2015). Naukovy'j visnyk Odes'kogo nacional'nogo ekonomichnogo universy'tetu. Nauky: ekonomika, politologiya, istoriya. # 12 (232). 252 s. Odesa. 2015. S. 201 – 213. Bibliograf: 10.
7. Fedulova S.F. Problemy formirovaniya i rasprostraneniya informatsii o byudzhete dlya grazhdan [Problems of formation and distribution of information on the budget for citizens] (2015). Vestnik Udmurtskogo universiteta. - Vypusk 6. T.25. S. 59-62. : <https://cyberleninka.ru/article/v/problemy-formirovaniya-i-rasprostraneniya-informatsii-o-byudzhete-dlya-grazhdan>. Bibliograf: 5.
8. Chulkov O.S. Povysheniye otkrytosti byudzhetoynoy sistemy Rossiyskoy Federatsii putem formirovaniya «byudzheta dlya grazhdan» [Increasing the openness of the russian budget system through bulding a «budget for citizens»] (2015) Finansy i kredit. №28. S. 14-22. Bibliograf: 20.
9. Semih Bilge. (2015). A New Approach in Public Budgeting: Citizens' Budget. Journal of International Education and Leadership. Volume 5 Issue 1 : <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1135776.pdf>
10. Yaremenko, L. M. (2017). The debt component of financial security of Ukraine in the situation of crisis events in the economy. Scientific Bulletin Polesie. No. 2 (10). Ch.1 – P. 120-126. Bibliogr.: 8 titles.

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

ДАНИЕ ОБ АВТОРЕ

Перчук Оксана Владимировна, старший преподаватель кафедры учета и налогообложения ГВУЗ «Переяслав-Хмельницкий ГПУ имени Григория Сковороды»

ул. Сухомлинского, 30, г. Переяслав-Хмельницький, Киевская обл., Украина, 08401
e-mail: oksi011279@gmail.com

DATA ABOUT THE AUTHOR

Perchuk Oksana Vladimirovna, senior lecturer of the Department of Accounting and Taxation
Pereiaslav-Khmelnytskyi Hryhorii Skovoroda State Pedagogical University
Sukhomlynsky Str., 30, Pereyaslav-Khmelnytsky, Kyiv region, 08401, Ukraine
e-mail: oksi011279@gmail.com

УДК 331.556.4:336.027

ФІНАНСОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Рибакова Т.О.,
Андросенко А.М.

***Предметом дослідження** є теоретичні засади, стан та перспективи регулювання міграційних процесів між Україною та Європейським Союзом в умовах євроінтеграції.*

***Метою роботи** є висвітлення заходів фінансового регулювання міграційних процесів в Україні в умовах євроінтеграції на засадах аналізу їх сучасного стану і тенденцій та згідно з новою Стратегією державної міграційної політики.*

***Методи дослідження.** При проведенні дослідження використано системно-структурний підхід, методи спостереження та узагальнення, метод логічного аналізу, метод графічного аналізу, метод порівняння, метод абстрагування, метод аналогій.*

***Результати дослідження** полягають в тому, що на основі проведеного аналізу міграційних процесів між Україною та Європейським Союзом та аналізу їх регулювання в умовах євроінтеграції запропоновано пріоритетні напрями фінансового регулювання міграційних процесів, які відповідають найбільш актуальним для України викликам в сфері міжнародної міграції.*

***Галуззю застосування результатів** є подальші наукові дослідження проблем фінансового регулювання зовнішньоекономічної діяльності, зокрема на рівні міжнародних економічних відносин в умовах глобалізації та євроінтеграції України; навчальний процес (при підготовці відповідних розділів підручників і навчальних посібників з курсів «Фінанси», «Міжнародна економіка»).*

***Висновки.** На сьогодні ЄС є найбільш привабливим регіоном світу для українських мігрантів. В умовах євроінтеграції в Україні в 2014-2017 роках спостерігається різкий перекис міграційних потоків в сторону еміграції, переважно трудової. Українська трудова міграція за своїми обсягами та профілем не відповідає національним інтересам України, оскільки до країн ЄС виїжджає економічно активне населення. Загрозливою тенденцією є поступове перетворення трудової міграції на постійну. Це вимагає розробки адекватної системи заходів регулювання міграційних процесів в рамках міграційної політики, пріоритетом якої має бути протидія депопуляції. Запропоновані в дослідженні заходи фінансового регулювання, серед яких ліквідація дисбалансу у фінансовій системі країни, залучення в економіку прямих інвестицій, формування інвестиційних ресурсів в соціальній сфері, реформа податкової системи, регулювання інфляції, фінансування соціальних програм для внутрішньо переміщених осіб, опосередковано впливають на міграційні процеси через соціальні стандарти. Вони спрямовані на покращення міграційного клімату, що має сприяти стримуванню темпів виїзду населення з України. Фінансові інструменти, що можуть бути використані для повернення українських мігрантів на батьківщину, засновані на наданні різноманітних фінансових пільг для реемігрантів. Фінансове регулювання міграційних процесів має здійснюватися в комплексі з іншими методами регулювання в рамках державної міграційної політики.*

***Ключові слова:** міграція, міграційні процеси, трудова міграція, державне регулювання, фінансове регулювання, фінансові інструменти, адміністративно-правові інструменти, євроінтеграція, міграційна політика, безвізовий режим.*