

Олена Тимченко

доктор економічних наук, професор,
Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана, м. Київ, Україна
tymchenko.olena@kneu.edu.ua
ORCID ID: 0000-0002-8143-1261

Алла Славкова

кандидат економічних наук, доцент,
Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана, м. Київ, Україна
slavkova.a@kneu.edu.ua
ORCID ID: 0000-0002-8337-8679

ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ ДЛЯ ДІТЕЙ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА ВИКЛИКИ В УКРАЇНІ

Вступ. Діти – це дар, який потрібно цінувати. Це майбутнє покоління, яке працюватиме, розвиватиме, розбудовуватиме та відновлюватиме Україну. Отже, важливою є місія – створити необхідні умови для розвитку та щасливого життя дітей. Держава не може стояти осторонь цього, особливо в Україні, де діти через війну опинилися у складних життєвих обставинах. За два роки війни загинуло 528 дітей. Щонайменше 1230 дітей отримали поранення, понад 330 з яких потребують протезування. Понад два мільйони українських дітей покинули країну, щоб вижити. Понад мільйон дітей в Україні навчається повністю онлайн. А близько 2 тисяч шкіл досі не мають бомбосховищ [4]. За станом на кінець минулого року в Україні налічувалося 45 936 дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. З них у 2023 році зареєстровано 7415 [7], і таких дітей стає дедалі більше. Зростає й кількість дітей з інвалідністю. Крім цього, в Україні стало народжуватися менше дітей. У 2023 році народилося менше на третину (187 тис.) проти 273 тис. у 2021 році [12]. За таких обставин держава зобов’язана

допомогти, але не тільки фізично і матеріально. Вкрай важливо захистити права дітей.

Конвенція ООН про права дитини закріпила зобов'язання країн-учасниць захищати дітей та забезпечувати їх права [17]. Відповідно до Хартії Європейського Союзу про основні права, діти мають право на такий захист і турботу, які необхідні для їхнього благополуччя, а їхні інтереси вважаються пріоритетними [18]. Порядок денний до 2030 року вимагає впровадження та застосування нових підходів до дітей та молоді, щоб подолати бідність, нерівність і забезпечити їх добробут, одночасно захищаючи природне середовище [19].

Україна повинна дотримуватися правил, встановлених зазначеними документами, враховуючи її євроінтеграційний поступ. Проте в цій сфері, як і до війни, існують невирішені проблеми.

Забезпечення соціальної підтримки дітей та захисту їхніх прав потребує змін в управлінні публічними фінансами, які полягають в тому, що обов'язково мають бути враховані інтереси дітей.

Поняття «публічні фінанси для дітей (PF4C)» ми знаходимо у публікаціях ЮНІСЕФ [16; 20]. В рамках місії цієї організації розроблена концепція публічних фінансів для дітей. В Україні проблематика публічних фінансів активно досліджується. Варто відзначити праці Г. Возняк [3], О. Длугопольского [2], І. Жеребило [3], А. Крисоватого [5; 6], Т. Куценко [8], І. Луніної [9], О. Молдована [10], В. Опаріна [11], С. Савчук [14], О. Тулай [15], В. Федосова [11], І. Школьник [13], П. Юхименка [11]. Однак, бракує праць, присвячених саме зміні фокусу в управлінні публічними фінансами в інтересах дітей. Мова йде про те, що розбудова дитиноцентристських фінансів потребує розробки концепту, визначення та оцінки потреб дітей, обґрунтування пріоритетів фінансування потреб, виявлення недоліків у фінансуванні потреб дітей, розробки відповідних бюджетних програм.

Отже мета статті – запропонувати ідеї щодо концептуальних засад публічних фінансів для дітей і визначити основні напрями їх розбудови в Україні.

Методологічну основу дослідження становить концепт публічних фінансів, розроблений науковцями української фінансової

школи. Ми рухаємося від розкриття сутності публічних фінансів для дітей та виокремлення їх компонентів. Наступний крок – з’ясування особливостей прояву принципів належного врядування в управлінні фінансами в інтересах дітей. Далі – виявлення проблем у фінансовому забезпеченні потреб дітей і насамкінець – окреслення напрямів розбудови публічних фінансів для задоволення потреб дітей.

Результати та дискусійні питання

Визначаючи місце публічних фінансів для дітей у системі фінансів, ми за відправну точку взяли інтереси дітей, задоволення яких неможливе без відповідного фінансового забезпечення. Вагому роль у фінансовому забезпеченні потреб дітей відіграють публічні кошти. Отже, публічні фінанси для дітей можна розглядати як складову публічних фінансів (рис. 1).

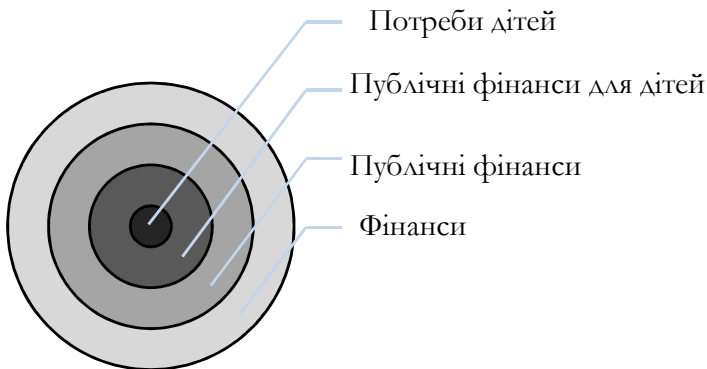


Рис. 1. Місце публічних фінансів для дітей у системі фінансів

Джерело: розроблено авторами.

Звісно, потреби дітей можуть фінансуватись і за рахунок приватних осіб, фізичних та юридичних, благодійних фондів, коштів донорів. Тому важливо знайти баланс між джерелами фінансування, забезпечивши правильний розподіл коштів відпо-відно до потреб дітей та інших потреб, які фінансуються за рахунок публічних коштів.

Отже, публічні фінанси для дітей – це система, за якої фінансові ресурси набуваються і розподіляються з урахуванням

інтересів дітей та молоді, які є одними з пріоритетних, і на їх потреби спрямовується максимально можливий обсяг ресурсів. Це не означає обов'язкове збільшення фінансових ресурсів на потреби дітей та молоді, особливо за рахунок інших важливих напрямків видатків. Ми говоримо про збалансовану систему, в якій, виходячи з інтересів дітей та молоді, правильно визначено шляхи формування і використання коштів, які ведуть до покращення життя дітей та суспільства загалом. Відповідно, інвестуючи в дітей, ми отримуємо синергетичний економічний і соціальний ефект.

Зважаючи, що відправною точкою дослідження є потреби дітей, необхідно визначити та систематизувати їх.

Визначаючи поняття «потреби дітей», необхідно враховувати такі чинники:

- потреба – це необхідність у чомусь;
- відповідальними за забезпечення потреб дітей, передусім, є батьки;
- зважаючи на обмеженість фінансових ресурсів, за рахунок публічних коштів може покриватися тільки частина потреб, без задоволення якої неможливе життя та розвиток дітей і молоді;
- потреби дітей залежать від стану здоров'я та умов проживання.

ЮНІСЕФ розподіляє інтереси дітей на групи, застосовуючи різні підходи. Традиційним є підхід за секторами соціальної сфери, який додатково охоплює природне середовище (рис. 2).

Додатково до наведеної класифікації виокремлюються сфери впливу за віком дітей, а саме: ранній розвиток (0–6 років) та формування людського капіталу (діти (7–18 років) та молодь (19–24 роки)). Такий поділ зумовлений тим, щоб: 1) урахувати усі потреби дітей у ранньому віці і забезпечити найкращий старт життя для них; 2) урахувати потреби дітей на різних етапах здобуття освіти та максимізувати їх потенціал як майбутніх професіоналів. Окремим блоком виділяються потреби дітей, які потребують піклування. Це діти-сироти або діти, позбавлені батьківського піклування. Це надзвичайно важливий блок потреб дітей в умовах українських реалій. Задоволення цих потреб передбачає розвиток сімейних форм виховання під гаслом «Родина для

кожної дитини». Незважаючи на те, що наведені класифікації потреб перетинаються одна з одною, кожна група є відносно відокремленою і це впливає на розподіл фінансових ресурсів, постановку цілей та завдань управління фінансами в інтересах дітей.



Рис. 2. Потреби дітей

Джерело: розроблено авторами

Виокремлюючи компоненти публічних фінансів для дітей, спочатку розглянемо, як це питання трактується з точки зору ЮНІСЕФ, оскільки саме ця організація започаткувала цю ідею (табл. 1).

Таблиця 1

**Складові публічних фінансів для дітей
за концептом ЮНІСЕФ**

Складові публічних фінансів для дітей	Зміст та інтерпретація складових на основі концепту публічних фінансів української фінансової школи
1	2
Мобілізація внутрішніх доходів для витрат у соціальному секторі	Ці компоненти спрямовані на забезпечення соціального сектору насамперед за рахунок якомога більш повного збору внутрішніх доходів. Це можуть бути доходи, акумульовані у цільові фонди виключно для фінансування видатків на соціальну сферу. Виокремлення цих складових підкреслює важливість забезпечення повноти сплати податків та неподаткових платежів, пошуку специфічних інструментів акумуляції коштів. Розуміння того, що сплата податків відбувається заради фінансування потреб дітей, може позитивно вплинути на поведінку платників.
Управління боргом	

Продовження таб. 1

1	2
Управління державними фінансами у соціальному секторі	Виокремлення цих складових свідчить про застосування секторального підходу. Ці сектори вимагають особливої уваги, щоб забезпечити соціальний супровід та соціальний захист незахищених верств населення, в тому числі дітей, і зробити навколишнє середовище екологічно чистішим. Вони поєднують ресурси, витрати та управління ними.
Кліматичні фінанси	
Бюджетування з урахуванням інтересів дітей	
Стійкі фінансові інвестиції в дітей	Ці компоненти безпосередньо пов'язані із забезпеченням потреб дітей. Вони передбачають розробку бюджетних програм, а відповідно визначення показників продукту, результату, ефективності бюджетних програм для задоволення потреб дітей. Забезпечення стійких фінансових інвестицій потребує безперервного пошуку джерел фінансування та пріоритизації потреб дітей.
Публічні фінанси у кризовому середовищі	Виокремлення такого компонента має на меті підкреслити, що управляти фінансами для дітей доводиться не лише в економічно стабільному середовищі. Кризи час від часу накривають будь-яку країну, і це відбивається на рівні життя дітей, породжуючи нові проблеми та потреби. Відповідно певних змін мають зазнавати фінансові відносини, щоб швидко реагувати на виклики часу та підтримувати життя дітей на належному рівні. Погляд на дитиноцентристські фінанси з цього ракурсу є важливим для України з огляду на сучасні виклики та ризики.
Фінансування на регіональному та місцевому рівнях	Ця складова свідчить про застосування критерію рівня влади для управління фінансами в інтересах дітей. Місцева влада може більш ефективно надавати соціальну підтримку та соціальний захист, оскільки краще розуміє потреби дітей, які проживають у громаді. Цей аспект надзвичайно важливий для України, зважаючи на процес децентралізації влади та зміцнення місцевого самоврядування

Джерело: розроблено авторами.

Узагальнюючи наші коментарі з приводу ключових компонентів публічних фінансів для дітей, які розроблені в рамках концепту ЮНІСЕФ, робимо висновок, що вони виокремлюються на основі різних критеріїв. Кожна складова потребує відповідної організації, правильної постановки цілей і завдань управління, обґрунтування очікуваних результатів та показників виміру ефективності. За умови досягнення успіху в кожній складовій гарантуватиметься загальний успіх управління публічними фінансами для дітей.

В рамках концепту публічних фінансів, розробленого українською фінансовою школою, складові публічних фінансів для дітей можна

представити у традиційний спосіб через доходи, видатки та організаційно-управлінський блок (рис. 3).

Доходи		Видатки	
Податкові надходження		Освіта	
Неподаткові надходження		Охорона здоров'я	
Внутрішні та зовнішні запозичення		Соціальна підтримка та соціальний захист	
Міжнародна грантова допомога		Екологія	
Управління			
Облік (облік дітей, оцінка їхніх потреб, облік ви- конання бюджету за видатками на дітей)	Планування (формування бюджетних про- грам для дітей)	Виконання (виконання бюджет- них програм для дітей)	Контроль (виявлення порушень у фінансуванні видатків на дітей; встановлення достатності коштів на по- треби дітей)

Рис. 3. Складові управління публічними фінансами для дітей

Джерело: розроблено авторами.

Звісно, у представленому форматі особливості публічних фінансів у контексті дитиноцентризму не проглядаються. Необхідно окремо характеризувати кожну з них з урахуванням фокусу на дітей. В умовах війни в Україні, коли 95% доходів державного бюджету витрачається на оборону [1], зростає роль запозичень, особливо зовнішніх, та міжнародної грантової допомоги для фінансування потреб дітей. Це потребує виважених підходів до пріоритизації потреб дітей, правильності їх оцінки у натуральному та грошовому вимірі для забезпечення раціонального і ефективного використання публічних коштів. У цьому сегменті є суттєві прогалини в Україні. Вони чітко проглядаються, наприклад, стосовно оцінки потреб для надання соціальних послуг. Від оцінки потреб залежить ціна послуги, а отже – обсяг фінансування з бюджету. В Україні бракує соціальних послуг, що включаються до мінімального пакета «Краще піклування». Цей пакет має важливе значення для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування.

Видатки у сфері публічних фінансів для дітей охоплюють усі наведені вище групи потреб дітей. Проблема полягає у правильному бюджетуванні. Тут варто представити наше розуміння поняття «дитиноцентристське бюджетування». Виходячи із поданого вище трактування потреб дітей, дитиноцентристське бюджетування полягає у: 1) визначенні потреб дітей на рівні не нижчому за мінімально необхідні речі, без яких дитина не може нормально жити і розвиватися; 2) забезпеченні відповідного обсягу фінансування з бюджету для задоволення цих потреб. До цього слід додати, що під час визначення обсягів фінансування слід враховувати соціальні гарантії, забезпечення яких гарантовано Конституцією України. Як відомо, бюджетування реалізується через формування та реалізацію бюджетних програм. У цьому сегменті існують проблеми із визначенням показників продукту та результату, а також показників ефективності. При обґрунтуванні цих показників важливо розуміти, що фінанси існують не заради фінансів, а бюджет не заради бюджету. З допомогою фінансів, зокрема через інструмент бюджетування, мають задовольнятися потреби дітей та досягатися цілі стійкого розвитку.

Управлінська компонента публічних фінансів також потребує змін, враховуючи інтереси дітей.

У процесі обліку має встановлюватися контингент дітей, що потребують публічні блага у соціальній сфері, та оцінюватися потреба в них. Недоліки в обліку можуть призвести до неповного врахування кількості дітей і неправильного оцінювання потреб, особливо в частині соціального захисту. Ми вже зазначали це в контексті соціальних послуг. Удосконалення потребує й система обліку дітей. Наразі через прогалини в обліку ми не можемо достеменно встановити і проаналізувати обсяг видатків на охорону здоров'я дітей, на соціальне забезпечення дітей з інвалідністю.

На етапі планування визначається обсяг бюджетних видатків для задоволення потреб дітей і молоді та джерела їх фінансування, розробляються бюджетні програми. Частина бюджетних програм передбачає фінансування як потреб дітей, так і дорослого населення, і кількість дітей не зазначається окремо як

отримувачів послуг. Це ускладнює подальший аналіз та контроль за витрачанням публічних коштів на потреби дітей. До того ж складно виявити помилки, допущені у процесі планування, що може призвести до неповного задоволення потреб дітей та молоді, нерационального і неефективного розподілу бюджетних коштів. Це чітко проявляється під час виконання бюджетних програм.

На етапі виконання бюджету відбувається мобілізація ресурсів та їх використання на потреби дітей. У звітах про виконання бюджету також діти та молодь часто не виокремлюються як отримувачі послуг, що ускладнює аналіз задоволення потреб дітей.

Усім негараздам в управлінні публічними фінансами для дітей можна запобігти, суворо дотримуючись принципів належного самоврядування. Зміст цих принципів та особливості їх прояву в публічних фінансах для дітей представлені на рис. 4.

ПРОЗОРІСТЬ, ВИДИМІСТЬ ТА ПІДЗВІТНІСТЬ	• Як та скільки виділяє уряд/громада на програми, що впливають на дітей
УЧАСТЬ	• Сім'ї з дітьми та молодь мають бути залучені до прийняття рішень щодо напрямків розподілу бюджетних витратків
ЕФЕКТИВНІСТЬ	• Вплив на добробут дітей - більше дітей отримують блага від покращених послуг за якомога менших витрат
АДЕКВАТНІСТЬ / ДОСТАТНІСТЬ ВИТРАТ	• Витрати мають бути достатніми для забезпечення прав дітей
РІВНІСТЬ ТА ПРИНЦИП «НЕ ЗАЛИШАТИ НІКОГО ОСТОРОНЬ»	• Витатки мають дати можливість всім дітям користуватися своїми правами без дискримінації, з приділенням більшої уваги групам та регіонам, що перебувають у несприятливому становищі

Рис. 4. Принципи управління публічними фінансами в інтересах дітей

Джерело: [16].

В рамках цієї статті ми не можемо чітко сказати, якою мірою виконуються зазначені принципи. Це питання потребує окремого дослідження. Проте з точки зору концептуальних засад публічних фінансів для дітей слід відмітити, що для перевірки реалізації цих принципів мають бути розроблені відповідні якісні та кількісні показники.

Висновки. Виокремлення публічних фінансів для дітей як підгалузі публічних фінансів обумовлене необхідністю захисту прав дітей та забезпечення відповідних умов для їх життя та розвитку. Основними проблемами є: правильна оцінка потреб дітей та їх пріоритизація, мобілізація достатнього обсягу фінансових ресурсів для надання якісних послуг дітям і сім'ям з дітьми, налагодження обліку дітей та виконання бюджету в частині коштів, спрямованих на потреби дітей, розробка нових бюджетних програм, спрямованих на задоволення потреб дітей, обґрунтування співвідношення між державним бюджетом та бюджетами громад у фінансуванні видатків, спрямованих на забезпечення гідного життя і розвитку дітей. Зазначені проблеми окреслюють подальші напрями розбудови публічних фінансів для дітей в Україні і є предметом наших подальших досліджень.

Література

1. Державний бюджет України на 2024 рік. Державні фінанси для дітей (PF4C): короткий огляд бюджету. ЮНІСЕФ: веб-сайт. URL: <https://www.unicef.org/ukraine/media/39926/file/Budget%20proposal%202024.pdf> (дата звернення - 15.05.2024).
2. Длугопольський О. В. Публічні фінанси за умов фінансово-економічної кризи та трансформації світової економіки. *Фінанси України*. 2012. № 8. С. 106–121.
3. Жеребило І. В., Возняк Г. В. Публічні фінанси в постулатах економічних шкіл: генезис теорій. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2021. Вип 6. (152). С. 9–16. URL: [https://ird.gov.ua/sep/sep20216\(152\)/sep20216\(152\)_009_ZherebyloI,VoznyakH.pdf](https://ird.gov.ua/sep/sep20216(152)/sep20216(152)_009_ZherebyloI,VoznyakH.pdf)
4. Коломієць В. Зеленська розповіла, скільки дітей постраждали та загинули через війну і скільки виїхали за кордон. *Hromadske*: веб-сайт. URL: <https://hromadske.ua/posts/zelenska-rozpovila-skilki-ditej-postrazhdali-ta-zaginuli-cherez-vijnu-i-skilki-viyihali-za-kordon> (дата звернення: 15.05.2024)
5. Крисоватий А. І. Новий прагматизм фіскалізації публічних фінансів. *Світ фінансів*. 2021. № 1. С. 10–23.

6. Крисоватий А. Воєнні реалії фіскального простору публічних фінансів. *Світ фінансів*. 2023. № 1 (74). С. 8–30.
7. Кузьменко Ю., Железняк А. В Україні майже 46 тисяч дітей, позбавлених батьківського піклування – Мінсоцполітики. Суспільне. Новини: веб-сайт. URL: <https://suspilne.media/715984-v-ukraini-majze-46-tisac-ditej-pozbavlenih-batkivskogo-pikluvanna-minsocpolitiki/> (дата звернення: 15.05.2024)
8. Куценко Т. Ф. Публічні фінанси в Україні: зміст та структура з урахуванням сучасних тенденцій розвитку. *Економіка та держава*. 2016. № 6. С. 62–66.
9. Луніна І. О. Публічні фінанси в макроекономічній політиці зростання: монографія / ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». К., 2020. 440 с.
10. Молдован О., Постула М. Модернізація системи публічних фінансів та запровадження нової моделі управління. *Стратегічні пріоритети*. 2014. № 2 (31). С. 35–42.
11. Опарін В. М., Федосов В. М., Юхименко П. І. Публічні фінанси: генеза, теоретичні колізії та практична концептуалізація. *Фінанси України*. 2017. № 2. С. 110–128.
12. Прасад А. Народжуваність в Україні скоротилася на третину від довоєнного рівня. Forbes Ukraine: веб-сайт. URL: <https://forbes.ua/news/narodzhuvanist-v-ukraini-skorotilasya-na-tretinu-vid-dovoennogo-rivnya-opendatabot-31012024-18877> (дата звернення: 15.05.2024).
13. Публічні фінанси: транспарентність vs корупція: монографія / за заг. редакцією д-ра екон. наук І. О. Школьник. Суми: в-во «Ярославна». 2020. 208 с. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/88351/1/Shkolnyk_transparency.pdf;jsessionid=4B567CCF4B75FAF854FE510E742E671
14. Савчук С. В., Коломийчук Н. М. Державні фінанси в демократичному суспільстві. *Причорноморські студії*. 2021. Вип. 72-2. С. 113-116.
15. Тулай О. І. Державні фінанси і сталий людський розвиток: концептуальні домінанти та діалектична єдність: монографія. Тернопіль: THEY, 2016. 416 с.

16. A Value Proposition: Making Public Finance Work for Children in Europe and Central Asia. UNICEF: web-site. URL: <https://www.unicef.org/ukraine/> (дата звернення: 02.05.2024)
17. Convention on the Rights of the Child. United Nations: web-site. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child> (дата звернення: 10.05.2024).
18. European Charter on Fundamental Human Rights. EUR-Lex: web-site. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT> (дата звернення: 10.05.2024).
19. Transforming our world: 2030 Agenda for sustainable development. United Nations: web-site. URL: <https://sdgs.un.org/2030agenda> (дата звернення: 10.05.2024)
20. UNICEF's Work in Public Finance for Children. UNICEF: web-site. URL: <https://www.unicef.org/sites/default/files/2019-12/Public-Finance-for-Children-2-pager-2019.pdf> (дата звернення: 02.05.2024).