

О. П. Кириленко

*доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів ім. С. І. Юрія
Тернопільського національного економічного університету, Тернопіль, Україна,
kyrylenko.olga@gmail.com*

ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті досліджено сутність та складові принципу прозорості бюджетного процесу з урахуванням найкращих міжнародних стандартів. Наведено характеристики сучасного стану бюджетної прозорості в Україні, констатовано незадовільний її стан та тенденцію до погіршення у 2008–2015 рр. Розкрито найважливіші проблеми у сфері прозорості бюджетного процесу на підставі аналізу вітчизняної нормативної бази та практики. Наголошено на можливості істотного підвищення рівня бюджетної прозорості в Україні шляхом оприлюднення піврічних оглядів про виконання бюджетів та розроблення громадських бюджетів. Відзначено позитивний вплив цих бюджетів на формування громадянського суспільства й розвиток демократії, налагодження конструктивного діалогу влади з громадськістю. Розглянуто бюджетну прозорість як необхідну й обов'язкову умову успішного проведення бюджетної децентралізації. Висвітлено вектори розвитку форм участі громадян у суспільному житті, у т. ч. у бюджетному процесі. Обґрунтовано основні позитивні результати бюджетної прозорості та шляхи вдосконалення її інституційного забезпечення в Україні.

Ключові слова: бюджетний процес, бюджетна прозорість, показники бюджетної прозорості.

Рис. 1. Табл. 1. Літ. 16.

Olga Kyrylenko

*Dr. Sc. (Economics), Professor, Ternopil National Economic University, Ternopil, Ukraine,
kyrylenko.olga@gmail.com*

FORMATION OF INSTITUTIONAL SUPPORT FOR TRANSPARENCY OF THE BUDGET PROCESS IN UKRAINE

Abstract. Effective management of state and local finances is impossible without ensuring budgetary transparency and public access to information on the formation and use of public funds, the participation of citizens in the procedures for review and approval of budgets and control over their implementation. The purpose of the article is to study the essence and main components of budget transparency based on international standards and analysis of domestic normative basis and practice and justify ways of improving the institutional support for transparency of the budget process in Ukraine as a necessary and obligatory condition for successful budget decentralization. The author examines the essence and components of the principle of transparency of the budget process and considers the formation of its basic principles on the example of conceptual documents of a number of international institutions and the domestic legal framework. The article identifies the key features of the current state of budget transparency in Ukraine, its unsatisfactory condition and a tendency to deterioration in 2008–2015. The main issues in the field of transparency of the budget process are emphasized and the possibility of significant increase of its budget level is highlighted by the publication

© Кириленко О. П., 2017

of semi-annual reviews on budget execution and development of public budgets. The positive influence of public budgets on the formation of civil society, the development of democracy and the establishment of a constructive dialogue between the authorities and the public is noted. The author describes vectors of development of forms of citizens' participation in public life, including in the budget process. The main positive consequences of budget transparency and ways to improve its institutional capacity in Ukraine are substantiated.

Keywords: budget process, budget transparency, indicators of budget transparency.

JEL classification: H61, H69, H83.

О. П. Кириленко

*доктор економічних наук, професор, завідувача кафедри фінансов
ім. С. І. Юрія Тернопільського національного економічного університету,
Тернопіль, Україна*

ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЗРАЧНОСТИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В УКРАИНЕ

Аннотация. В статье исследованы сущность и составляющие принципа прозрачности бюджетного процесса с учетом лучших международных стандартов. Приведены характеристики современного состояния бюджетной прозрачности в Украине, констатировано неудовлетворительное ее состояние и тенденция к ухудшению в 2008–2015 гг. Раскрыты важнейшие проблемы в сфере прозрачности бюджетного процесса на основании анализа отечественной нормативной базы и практики. Сделан акцент на возможности существенного повышения уровня бюджетной прозрачности в Украине путем обнародования полугодовых обзоров о выполнении бюджетов и разработки гражданских бюджетов. Отмечено положительное влияние этих бюджетов на формирование гражданского общества и развитие демократии, налаживание конструктивного диалога власти с общественностью. Рассмотрена бюджетная прозрачность как необходимое и обязательное условие успешного проведения бюджетной децентрализации. Освещены векторы развития форм участия граждан в общественной жизни, в т. ч. в бюджетном процессе. Обоснованы основные положительные результаты бюджетной прозрачности и пути совершенствования ее институционального обеспечения в Украине.

Ключевые слова: бюджетный процесс, бюджетная прозрачность, показатели бюджетной прозрачности.

Ефективне управління державними та місцевими фінансами неможливе без дотримання принципів відкритості й прозорості в діяльності органів державної і місцевої влади, а також забезпечення доступу громадськості до інформації щодо формування і використання суспільних коштів, надання широких можливостей для участі громадян у процедурах розгляду й ухвалення бюджетів та контролю за їхнім виконанням. На необхідності забезпечення відкритості у сфері управління державними фінансами (УДФ), зокрема бюджетної прозорості, наголошено у багатьох концептуальних документах міжнародних інституцій, таких як Організація Об'єднаних Націй (ООН), Міжнародний валютний фонд (МВФ), Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Міжнародна організація найвищих контрольних органів та ін. Упровадження зазначених принципів УДФ свого

часу передбачалося низкою нормативно-правових актів України, а також державними довгостроковими стратегіями розвитку. Проте істотного прогресу у сфері забезпечення відкритості та прозорості функціонування державних фінансів не було досягнуто. Більше того, з 2010 по 2015 р. індекс відкритості бюджету України, що розраховується Міжнародним бюджетним партнерством (МБП), стабільно знижувався всупереч загальносвітовій тенденції зростання бюджетної прозорості, особливо серед країн, які раніше надавали мало інформації про бюджет [1; 2].

Інтерес до питань відкритості й прозорості урядових дій та рішень, у т. ч. у сфері державних фінансів і бюджетних коштів, зумовив появу низки публікацій українських науковців, де розглянуто необхідність, зміст та механізм дії зазначених принципів, їхнє інституційне забезпечення, обґрунтовано шляхи посилення бюджетної прозорості в Україні [3–6]. Проте поза увагою дослідників поки що залишаються теоретичні й практичні питання прозорості бюджетного процесу в Україні в контексті проголошеного курсу на бюджетну децентралізацію, а також обґрунтування потреби в залученні громадськості до управління суспільними ресурсами.

Метою статті є дослідження сутності та основних складових бюджетної прозорості на основі міжнародних стандартів і аналізу вітчизняної нормативної бази й практики, обґрунтування шляхів удосконалення інституційного забезпечення прозорості бюджетного процесу в Україні, зокрема як обов'язкової умови проведення бюджетної децентралізації.

Важливою і необхідною умовою демократичних перетворень в Україні є забезпечення прозорості бюджетного процесу на всіх його рівнях і стадіях, залучення до нього широких верств населення. Відкритість процесу складання, розгляду, ухвалення, виконання, а також звітування про виконання державного та місцевих бюджетів, і залучення до цього широких верств населення є складовою загальної відкритості владних структур. Слід зазначити, що навички громадської участі у вирішенні державних справ формуються саме на місцевому рівні; у територіальних громадах найтісніший зв'язок між владою і громадянами; наочними й відчутнішими для населення є результати діяльності органів місцевого самоврядування, яких досягнуто на основі їхнього вибору. Тому забезпечення бюджетної прозорості слід вважати необхідною умовою успішності процесу бюджетної децентралізації в Україні.

Вихідні засади бюджетної прозорості визначено низкою міжнародних документів, зокрема таких як Лімська декларація керівних принципів контролю (1977 р.), Кодекс належної практики щодо забезпечення прозорості у грошово-кредитній та фінансовій політиці Міжнародного валютного фонду (1999 р.), Декларація про прозорість, підзвітність і громадську участь у бюджетному процесі (2011 р.), Глобальна ініціатива щодо забезпечення прозорості у бюджетно-податковій сфері (2012 р.).

Так, у Лімській декларації керівних принципів контролю, ухваленій Міжнародною організацією найвищих контрольних органів, було вперше

акцентовано на необхідності контролю як обов'язковому елементі управління суспільними фінансовими ресурсами, оскільки таке управління передбачає відповідальність перед суспільством. Крім того, наголошено на необхідності оприлюднення результатів перевірок, що забезпечує широку інформацію та викликає дискусії і, таким чином, створює більш сприятливий клімат для реалізації висновків і рекомендацій найвищих контрольних органів [7].

Першим систематизованим міжнародним стандартом, який визначив засади відповідального й відкритого управління державними фінансами, слід вважати Кодекс належної практики щодо забезпечення прозорості у грошово-кредитній та фінансовій політиці, ухвалений у 1999 р. МВФ [8]. Цим документом запроваджено цілеспрямовану практику забезпечення прозорості діяльності державних органів у проведенні грошово-кредитної та фінансової політики, що базується на:

- чіткому розподілі завдань, функцій та обов'язків між державними органами, які здійснюють грошово-кредитну та фінансову політику;
- відкритості процесу розроблення рішень у сфері грошово-кредитної та фінансової політики й надання інформації про ці рішення;
- доступності для громадськості інформації про грошово-кредитну та фінансову політику;
- підзвітності й гарантії порядності посадових осіб державних органів.

Прозорість трактується Кодексом як середовище, де цілі політики, її правові, інституційні й економічні межі, рішення у сфері політики та їх обґрунтування, дані та інформація, пов'язані з грошово-кредитною і фінансовою політикою, а також умови підзвітності державних органів надаються громадськості на основі принципів зрозумілості, доступності та своєчасності. При цьому необхідність прозорості у грошово-кредитній та фінансовій політиці базується на двох основних передумовах: по-перше, віддача від такої політики може бути збільшена, якщо її цілі та інструменти відомі громадськості й органи державного управління можуть взяти на себе обов'язки щодо їх досягнення; по-друге, належне управління потребує підзвітності державних органів, зокрема тих, котрі мають високий ступінь автономії.

У 2011 р. у Танзанії 80 країн підписали Декларацію про прозорість, підзвітність і громадську участь у бюджетному процесі. Основні сформульовані вимоги щодо прозорості бюджетного процесу стосувалися: прозорості державних бюджетів, їхньої повноти та стійкості; ефективності, результативності та справедливості формування й витрачання бюджетних коштів; інклюзивності бюджетних процесів; точності та зрозумілості бюджетної інформації; регулярності й послідовності звітування про виконання бюджетів; підконтрольності та підзвітності бюджетів законодавчій владі, органам аудиту, засобам масової інформації і громадянам.

Наступним знаковим міжнародним актом, спрямованим на забезпечення прозорості державних фінансів, стала Глобальна ініціатива щодо забезпечення прозорості у бюджетно-податковій сфері (2012 р.), до нових акцентів

якої належать вимога стосовно прав громадян на інформацію про бюджетно-податкову політику, необхідність забезпечення високої якості інформації про бюджети та реальної участі громадськості у бюджетному процесі.

На сьогодні в Україні сформовано необхідне законодавче забезпечення бюджетної прозорості, закріплене в Конституції України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР; Бюджетному кодексі України від 08.07.2010 № 2456-VI; Законах України “Про інформацію” від 02.10.1992 № 2657-XII, “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 № 280/97-ВР, “Про доступ до публічної інформації” від 13.01.2011 № 2939-VI, “Про відкритість використання публічних коштів” від 11.02.2015 № 183-VIII; Указі Президента України “Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації” від 05.05.2011 № 547/2011 та інших нормативних актах. Основні норми зазначених документів, пов’язані із забезпеченням бюджетної прозорості, наведено в таблиці.

Таблиця. Законодавче забезпечення прозорості бюджетного процесу

Структурна частина	Зміст основних положень
<i>Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР</i>	
Розділ II. Права, свободи та обов’язки людини і громадянина. Стаття 40	Гарантовано право громадян на звернення до органів місцевого самоврядування, обов’язковість розгляду цих звернень та надання обґрунтованої відповіді
<i>Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI</i>	
Стаття 7. Принципи бюджетної системи України	Визначено зміст принципу публічності та прозорості у побудові бюджетної системи
Стаття 28. Доступність інформації про бюджет	Встановлено обов’язковість оприлюднення та публічного представлення інформації про бюджети; визначено вимоги до складу такої інформації
Стаття 116. Порушення бюджетного законодавства	Порушення встановлених вимог щодо оприлюднення та доступності інформації про бюджет визнано порушенням бюджетного законодавства
<i>Закон України “Про інформацію” від 02.10.1992 № 2657-XII</i>	
Стаття 5. Право на інформацію	Визначено право на інформацію як можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації громадянами своїх прав, свобод і законних інтересів
Стаття 6. Гарантії права на інформацію	Визначено шляхи забезпечення права на інформацію. Встановлено обов’язковість інформування громадськості та засобів масової інформації суб’єктами владних повноважень щодо своєї діяльності та прийнятих рішень. Обумовлено обмеження прав на інформацію
<i>Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 № 280/97-ВР</i>	
Стаття 4. Основні принципи місцевого самоврядування	До системи принципів місцевого самоврядування включено принцип гласності
Стаття 13. Громадські слухання	Визначено основні вимоги щодо проведення громадських слухань
Стаття 75. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами	Встановлено обов’язковість і періодичність інформування населення органами й посадовими особами місцевого самоврядування щодо виконання місцевого бюджету

Закінчення таблиці

Структурна частина	Зміст основних положень
<i>Закон України "Про доступ до публічної інформації" від 13.01.2011 № 2939-VI</i>	
Стаття 4. Принципи забезпечення доступу до публічної інформації	Визначено принципи доступу до публічної інформації: прозорість та відкритість діяльності суб'єктів владних повноважень; вільне отримання, поширення та будь-яке інше використання інформації; рівноправність
Стаття 15. Оприлюднення інформації розпорядниками	Закріплено обов'язковість оприлюднення розпорядниками інформації: про фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо); щодо прийнятих нормативно-правових актів, проектів рішень, які підлягають обговоренню
Розділ IV. Реалізація права на доступ до інформації за інформаційним запитом	Визначено процедуру оформлення запитів на інформацію, строк та порядок їх розгляду
<i>Закон України "Про відкритість використання публічних коштів" від 11.02.2015 № 183-VIII</i>	
Стаття 2. Єдиний веб-портал використання публічних коштів	Визначено відповідальних за оприлюднення інформації на Єдиному веб-порталі використання публічних коштів. Встановлено вимоги до інформації: повнота, правдивість, точність, реальне відображення фактичних даних станом на відповідну дату або за відповідний період часу. Визначено суб'єкт адміністрування Єдиного веб-порталу використання публічних коштів
Стаття 3. Зміст інформації про використання публічних коштів, що підлягає оприлюдненню, та строки її оприлюднення	Визначено склад та зміст інформації про використання публічних коштів, що підлягає оприлюдненню, строки її оприлюднення. Встановлено обов'язковість і безоплатність оприлюднення цієї інформації на Єдиному веб-порталі використання публічних коштів. Зазначено необхідність забезпечення вільного безоплатного доступу до інформації, можливість анонімного перегляду, копіювання та роздрукування
Стаття 4. Відповідальність за порушення вимог цього Закону	Визначено відповідальних за неоприлюднення або несвоєчасне оприлюднення інформації, оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації про використання публічних коштів
<i>Указ Президента України "Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації" від 05.05.2011 № 547/2011</i>	
Визначено завдання органам виконавчої влади щодо забезпечення безумовного виконання Закону України "Про доступ до публічної інформації", реалізації конституційного права громадян вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію	

Складено автором.

Протягом останніх років у низці концептуальних урядових документів щодо реформування державного управління і державних фінансів, місцевого самоврядування, а також у довгострокових стратегіях розвитку країни ставилися завдання стосовно забезпечення прозорості бюджетного процесу на державному й місцевому рівнях, а також максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя. Вирішення зазначених питань передбачено Концепцією реформування місцевих бюджетів (2007 р.), Стратегією розвитку системи управління державними фінансами (2013 р.), Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2014 р.), "Стратегією реформ – 2020" (2014 р.). Проте аналіз чинної бюджетної практики дає можливість зробити висновок, що реальної прозорості бюджетного процесу в Україні дотепер не досягнуто.

Незалежна група МБП із 2006 р. розраховує індекси відкритості бюджету (ІВБ). Нині у 102 країнах за 100-бальною шкалою із застосуванням 140 показників проводяться опитування, за допомогою яких оцінюється рівень бюджетної прозорості в світі. Вихідним постулатом огляду прозорості бюджету за методологією МБП є трактування бюджетних систем як дієвих, ефективних та підзвітних за умов забезпечення бюджетної прозорості, участі громадськості у бюджетному процесі й нагляду з боку ефективних офіційних державних органів [9]. Відповідно до названих трьох складових оцінюється стан бюджетної прозорості.

За 2015 р. основні складові бюджетної прозорості України мали такий вигляд:

- 1) ІВБ становив 46 балів, що майже збігається із середнім показником за країнами, в яких відбувається опитування (45 балів). Це означає, що уряд надає обмежену інформацію про бюджетні кошти;
- 2) участь громадськості у бюджетному процесі визначена на низькому рівні – 23 бали;
- 3) законодавче регулювання бюджету визнано адекватним – 79 балів;
- 4) контроль бюджету вищими органами аудиту також є адекватним – 83 бали.

Згідно з методичними рекомендаціями МБП основними документами, доступними для громадськості протягом усього бюджетного циклу, мають бути: 1) попередній проект бюджету; 2) проект бюджету; 3) бюджет для громадян (громадський бюджет); 4) затверджений бюджет; 5) поточні звіти; 6) піврічний звіт; 7) річний звіт; 8) аудиторський звіт. На стадії складання проекту бюджету оприлюднюються бюджетні документи, що відображають детальні плани уряду, виходячи з пріоритетів бюджетної політики (бюджетні пропозиції уряду). За результатами затвердження бюджету публікується ухвалений бюджет, який є юридичним документом і основою для дій уряду. У процесі виконання бюджету оприлюднюються місячні, квартальні, піврічний і річний звіти. Місячні та квартальні звіти містять інформацію про фактичні доходи, видатки й боргові зобов'язання. У піврічному звіті на підставі даних про виконання бюджету за шість місяців повинні надаватися оцінка прогнозованого виконання бюджету за рік та обґрунтування щодо коригування бюджетних показників на наступні півроку. Річний звіт поряд із даними про фактичне виконання бюджету має містити інформацію щодо досягнення запланованих цілей бюджетної політики. На стадії звітування про виконання бюджету оприлюднюється аудиторський висновок стосовно підсумків виконання бюджету, де наводиться оцінка фінансових результатів діяльності уряду. Громадський бюджет, призначений для популяризації рішень і дій уряду та залучення громадськості до бюджетного процесу складається у спрощеній та доступній формі. Він може розроблятися щодо як проекту бюджету, так і ухваленого бюджету.

Окрім визначеного переліку бюджетних документів, що підлягають оприлюдненню, наголос робиться на їхній якості. Зокрема зазначається, що

бюджетна інформація повинна бути: точною, достовірною, методологічно обґрунтованою, зручною для використання, достатньо повною і пристосованою для проведення фінансового аналізу. Міжнародне бюджетне партнерство наголошує на тому, що навіть якщо бюджетні документи опубліковані, в них часто не вистачає важливих подробиць, необхідних для повноцінного аналізу [9].

В Україні лише шість із зазначених восьми бюджетних документів є загальнодоступними. Водночас не публікуються піврічні звіти про виконання бюджетів у формі, яка визнана доцільною МБП, і практично не розробляються громадські бюджети. Річ у тім, що згідно з міжнародними стандартами, піврічний звіт про виконання бюджету відрізняється від поточного звіту за шість місяців, котрий розміщують на сайті Міністерства фінансів України і Державної казначейської служби України. Такий звіт повинен містити не лише інформацію про доходи і видатки бюджету, а й давати огляд впливу бюджетних показників на підсумки виконання бюджету за рік, характеризувати досягнення цілей бюджетної політики, покладеної в основу ухваленого бюджету, виявляти наявні проблеми, що в результаті дає змогу внести зміни до бюджету. Уточнені оцінки виконання бюджету мають відображати нові пропозиції стосовно бюджетної політики, у т. ч. перерозподіл коштів із детальними поясненнями його доцільності.

Громадський бюджет, як підтверджує світова практика, є потужним інструментом залучення громадян до прийняття рішень на місцевому рівні, сприяє формуванню діалогу між громадянами та представниками влади, впливає на багато аспектів суспільного життя, дає можливість зосередитися на довгострокових цілях і пріоритетах бюджетної політики на місцевому рівні. Головне, що діалог влади з громадськістю через її безпосередню участь у процесі складання громадського бюджету забезпечує відчутні результати: сприяє інтеграції й активізації жителів, обміну думками та ідеями, реалізує пріоритетні для громадян цілі й підвищує фінансову грамотність населення, допомагає раціональному витрачання суспільних коштів.

Зауважимо, що відсутність піврічних оглядів виконання бюджету й громадських бюджетів значно знижує загальний рівень бюджетної прозорості в державі. Викликає занепокоєння те, що ситуація з прозорістю бюджету й бюджетного процесу в Україні загалом погіршується, адже за 2008 р. ІВБ становив 55 балів, 2010 р. – 62, 2012 р. – 54, 2015 р. – 46 балів. За оцінками МБП, протягом останніх років ІВБ в Україні зменшився здебільшого внаслідок:

- зниження повноти документів, пов'язаних із розробленням проекту бюджету, що подається урядом для ухвалення до законодавчого органу;
- низької якості доступних для громадськості бюджетних документів;
- неоприлюднення піврічного звіту та огляду виконання бюджету, на підставі якого приймаються рішення щодо зміни економічних зобов'язань та впливу їх на бюджетну політику;
- відсутності “громадського бюджету”, тобто подання бюджету в доступній для широких верств населення формі, що необхідно для розуміння уря-

дових планів стосовно збільшення державних доходів та напрямів витрачання суспільних ресурсів задля досягнення цілей бюджетної політики; обмеженості інформації про зміст аудиторського звіту;

- низького рівня участі громадськості у бюджетному процесі [1; 10].

Відповідно до зазначених недоліків МБП рекомендує Урядові України:

- для підвищення прозорості розробляти й публікувати громадський бюджет та піврічний огляд виконання бюджету, розширити повноту бюджетної пропозиції виконавчої влади (надавати інформацію відповідно до класифікації видатків на майбутній період та за попередні періоди), повноту річного звіту (надавати порівняльну інформацію щодо планових і фактичних показників доходів, видатків, бюджетної заборгованості та процентних доходів, тобто доходів від операцій із кредитування та надання гарантій);

- для посилення участі – інформувати громадськість про цілі її залучення до бюджетного процесу й надання достатньої інформації для ефективної участі в ньому, провести слухання бюджетів певних міністерств, департаментів, закладів з участю громадськості, сформувати офіційні механізми, за допомогою яких громадськість зможе допомагати контрольному органу складати програми аудиту та брати участь в аудиторських розслідуваннях;

- для поліпшення нагляду – забезпечити схвалення проекту бюджету не пізніше ніж за місяць до початку бюджетного періоду, законодавчо закріпити й застосовувати на практиці проведення консультацій із законодавчим органом перед використанням коштів (зокрема резервного фонду) на не передбачені бюджетом видатки [10].

Як бачимо МБП дає чіткі й конкретні пропозиції щодо підвищення рівня відкритості бюджету. Їх реалізація загалом залежить від органів влади, проте далеко не останню роль у цьому повинне відігравати громадянське суспільство.

На підставі аналізу світового досвіду формування бюджетної прозорості МБП обґрунтовано концептуальні висновки, котрі можна розглядати як конкретні стратегічні орієнтири:

- будь-який уряд, що має політичну волю, може зробити бюджет прозорим;
- підвищенню прозорості сприяють донорська допомога, міжнародні стандарти, тиск громадськості;

- прозорість не є достатньою умовою для підзвітності урядів, вона повинна поєднуватися з реальними можливостями активної участі громадян в ухваленні та моніторингу бюджетних рішень, а також із незалежним наглядом, встановленим законом;

- вирішальне значення має участь громадськості у бюджетному процесі.

Бюджетна прозорість як принцип організації бюджетної системи тісно пов'язана з процесом бюджетної децентралізації, що полягає у передачі більшого обсягу бюджетних ресурсів на місцевий рівень, наданні широких прав і самостійності органам місцевого самоврядування стосовно розпорядження власними коштами. Адже кінцевою метою забезпечення максимальної бюджетної прозорості та здійснення бюджетної децентралізації є

підвищення ефективності управління бюджетними коштами, розширення переліку та поліпшення якості послуг, що надаються населенню на загальнодержавному й місцевому рівнях (рисунк). Більше того, суттєве покращання стану бюджетної прозорості становить одну з основних передумов успішного проведення бюджетної децентралізації, спрямованої на зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування, формування громадянського суспільства.

Разом із тим збільшення обсягів ресурсів, що надходять у розпорядження органів місцевого самоврядування, розширення їхніх прав та самостійності збільшує ризики зростання рівня корумпованості, адже надання нових ширших можливостей провокує певною мірою спроби використання суспільних коштів у приватних інтересах. Попередити та мінімізувати такі ризики можна знову-таки шляхом безумовного додержання принципу бюджетної прозорості та встановлення дієвого громадського контролю за рухом публічних коштів.

У грудні 2014 р. в Україні було створено громадське партнерство “За прозорі місцеві бюджети!” з метою сприяння підвищенню загального рівня прозорості, відкритості, доброчесності та цілісності бюджетного процесу на місцевому рівні через запровадження постійного громадського контролю за його перебігом. Партнерство є добровільним об’єднанням неурядових організацій, засобів масової інформації, бізнес-організацій та інших колективних й індивідуальних членів, зацікавлених у відкритості, прозорості та цілісності бюджетних витрат на місцевому рівні.

На підставі даних за 2014–2016 рр. партнерством було проведено моніторинг бюджетної прозорості в 17 регіонах України на прикладі 17 міст за допомогою Індексу прозорості-участі-доброчесності місцевих бюджетів

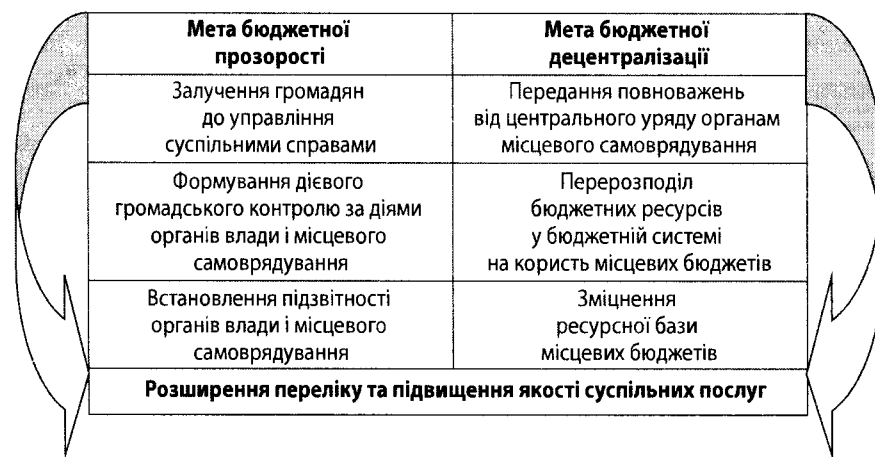


Рисунок. Взаємозв'язок кінцевої мети бюджетної прозорості і бюджетної децентралізації

Складено автором.

(Індекс ПУД), розробленого аналітичним центром “Фундація “Відкрите суспільство”. Визначення цього Індексу дає можливість комплексно оцінити місцеву соціально-економічну та бюджетну політику, основні бюджетні документи на предмет дотримання вимог чинного законодавства, впровадження кращих міжнародних та українських практик прозорості, доброчесності та залучення громадян до процесу прийняття рішень.

Індекс ПУД розраховується на основі 173 критеріїв (які загалом складають 100 %), об’єднаних у 3 групи. Так, група показників Прозорості характеризує ступінь відкритості і доступності соціально-економічних та бюджетних документів на всіх стадіях бюджетного процесу; Учасі – стан та можливість участі громадян у бюджетному процесі, практику проведення консультацій із громадськістю на всіх стадіях бюджетного процесу, наявність зручного доступу до релевантної та всебічної інформації про результати таких консультацій, про прийняття або відхилення пропозицій громади та депутатів місцевих рад; Доброчесності – забезпечення права громадян на передбачуваність кроків органів влади на різних стадіях бюджетного процесу, належне, своєчасне та завчасне інформування та наявність можливостей для легкого сприяння інформації [11].

У 2016 р. за загальним Індексом ПУД рейтинг міст очолювало м. Чернівці (41,6 %), за показником прозорості – м. Київ (45,1 %), за показником участі – м. Суми (53,8 %), за показником доброчесності – м. Вознесенськ Миколаївської області (38,1 %). Проте слід звернути увагу на те, що значення показників прозорості міст-лідерів перебуває на “мінімальному” або “обмеженому” рівні відносно визначених критеріїв, що, за словами розробника методики І. Сікори, свідчить про “переважно “фасадну прозорість” та формальну участь громадян у бюджетному процесі на місцевому рівні” [11].

Для того щоб максимально покращити бюджетну прозорість та підвищити показники відкритості бюджету в Україні, потрібно насамперед створити необхідне інституційне середовище, для цього:

- забезпечити подальше вдосконалення чинної нормативно-правової бази й чітко визначити обсяги та порядок оприлюднення бюджетної інформації стосовно державного та місцевих бюджетів відповідно до міжнародних стандартів;
- запровадити обов’язкове оприлюднення піврічного огляду виконання державного та місцевих бюджетів у форматі рекомендованому МБП; проектів рішень про місцеві бюджети; аудиторських висновків про виконання державного й місцевих бюджетів;
- законодавчо встановити обов’язковість розроблення й оприлюднення “громадського бюджету”, визначити його стандартну форму окремо щодо державного та місцевих бюджетів;
- провести систематичну і комплексну роботу, спрямовану на розширення можливостей й урізноманітнення форм активного залучення громадськості до всіх стадій бюджетного процесу щодо державного та місцевих бюджетів.

Стосовно форм участі громадян у суспільному житті, то вони визначені Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”. До них належать: місцевий референдум, збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, органи самоорганізації населення. Проте на практиці далеко не всі із зазначених форм участі активно використовуються. Так, майже не проводяться місцеві референдуми та не висувуються місцеві ініціативи через невизначеність механізму їхнього здійснення [12]; більшість громадян не мають інформації про діяльність органів самоорганізації населення в територіальних громадах; епізодично проводяться громадські, у т. ч. бюджетні, слухання.

Водночас реальні потреби та розвиток громадянської активності на місцевому рівні сприяли виникненню нових практик й ініціатив місцевої влади, зокрема: створенню центрів громадських ініціатив і центрів надання адміністративних послуг, комплексної інформаційної системи взаємодії депутатів міста та виборців, громадської платформи місцевої демократії; застосуванню нових методів моніторингу й контролю, а також сучасних технологій для кращого порозуміння з громадськістю, одержання інформації з першоджерел, електронного урядування; забезпеченню максимальної прозорості та відкритості діяльності міських рад на офіційних веб-порталах та в засобах масової інформації [13; 14]; запровадженню публічного звітування головних розпорядників бюджетних коштів [15] та ін. На позитивну оцінку заслуговує поширення протягом останніх років практики формування громадських бюджетів у понад 40 містах України, яке здійснюється за методичної підтримки Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень [16].

Але, попри наявність таких позитивних громадських ініціатив та кращого досвіду діяльності місцевої влади, загалом доводиться констатувати переважну незацікавленість представників державної влади та місцевого самоврядування у публічності й прозорості їхньої діяльності, створенні ширших можливостей для доступу громадян до інформації про формування й використання суспільних коштів, опір переважної частини бюрократичного апарату демократичним процесам, які відбуваються у країні. Тому розвиток форм громадської участі має стати найважливішим державним пріоритетом. Для цього слід проводити систематичну роз’яснювальну роботу серед населення за участю експертів, політиків, громадських діячів; всебічно залучати громадян до роботи у постійних комісіях місцевих рад, робочих групах, громадських радах тощо; регулярно проводити громадські бюджетні слухання та розглядати питання ефективності витрачання бюджетних коштів; систематично в доступній формі інформувати населення про формування і використання публічних коштів через пресу, телебачення, інтернет; поширювати електронне урядування; налагодити на постійних засадах діалог “громадянин – влада”.

Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що забезпечення бюджетної прозорості є необхідною складовою процесу формування в Україні громадянського суспільства й гарантії демократичного розвитку держави. Прозорість

і доступ громадськості до бюджетного процесу дають можливість: точніше визначити потреби громадян; впливати на надання громадських послуг необхідного переліку і якості; підвищити ефективність витрачання бюджетних коштів і посилити відповідальність органів влади; забезпечити дієвий громадський контроль за використанням бюджетних коштів; істотно зменшити корупцію; зміцнити довіру населення до органів влади; поліпшити міжнародний імідж та інвестиційну привабливість країни.

Роль принципу бюджетної прозорості найповніше втілюється саме на місцевому рівні, адже дає можливість розвивати ініціативу свідомих та небайдужих громадян, брати участь у вирішенні місцевих справ. У забезпеченні бюджетної прозорості повинна бути зацікавлена й місцева влада, адже це наближає її до громадян, робить її діяльність зрозумілою і доступною, а отже, ефективнішою. В умовах реформування місцевого самоврядування та зміцнення його фінансової незалежності бюджетну прозорість слід вважати необхідною та обов'язковою умовою успішного проведення бюджетної децентралізації.

Список використаних джерел

1. Исследование открытости бюджета 2012. Украина / Международное бюджетное партнерство. URL: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-UkraineCS-Russian.pdf>.
2. Каминкова В. Индекс открытости бюджета 2015: место Украины в мировом рейтинге. *Хвиля*. 2016. 2 марта. URL: <http://hvylya.net/analytics/economics/indeks-otkryitosti-byudzheta-2015-mesto-ukrainyi-v-mirovom-reytinge.html>.
3. Волохов О. С. Прозорість бюджету як запорука розвитку демократії в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2013. № 6-2, т. 1. С. 96–100.
4. Дем'янюк А. В. Проблеми та перспективи забезпечення прозорості бюджетного процесу на субнаціональному рівні. *Наука й економіка*. 2012. № 1. С. 30–37.
5. Лучка А. Забезпечення прозорості та відкритості бюджетів місцевого самоврядування як засіб поглиблення демократизації суспільного життя. *Вісник ТНЕУ*. 2007. № 2. С. 37–45.
6. Малиняк Б. Сучасні реалії та проблеми участі громадськості у бюджетному процесі. *Розвиток бюджетного процесу в умовах економічних перетворень: монографія* / за ред. С. І. Юрія, В. Г. Дем'янишина. Київ: Кондор, 2012. 376 с.
7. Лимская декларация руководящих принципов контроля (Принята IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 году). URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/604_001.
8. Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в денежно-кредитной и финансовой политике: Декларация принципов. Принят 26.09.1999 Временным комитетом Международного валютного фонда. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_950.
9. Обзор открытости Бюджета за 2015 год / Международное бюджетное партнерство, 2015. 75 с. URL: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-Russian.pdf>.
10. Опрос по открытости бюджета за 2015 г.: Украина. URL: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-Ukraine-Russian.pdf>.
11. Индекс прозорості бюджету 2016 / Громадське партнерство "За прозорі бюджети!". URL: <http://probudget.org.ua/zvity/2016/>.

12. Чернуха Т. Місцевий референдум в Україні: унормувати чи ігнорувати? *Дзеркало тижня*. 2017. № 13. URL: https://dt.ua/internal/miscieviy-referendum-v-ukrayini-unormuvati-chi-ignoruvati-239059_.html.

13. Взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю: стан, перспективи, рекомендації та практики : аналітичний звіт / О. Г. Лиска, В. В. Засадко, М. М. Юрченко, О. Є. Томнюк. Київ : АМУ, 2014. 28 с.

14. Відкритість і взаємодія з громадськістю: Кращі практики місцевого самоврядування / Асоціація міст України. Київ, 2015. 25 с.

15. Аналітична записка за результатами публічного звітування головних розпорядників коштів обласного бюджету Тернопільської області за підсумками 2016 року / В. Горин, Б. Малиняк, В. Письменний та ін. ; за ред. Б. Малиняка, В. Тараса. Тернопіль : ФОП Осадца Ю. В., 2017. 32 с.

16. Громадський проект / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень. URL: <http://ibser.org.ua/gromadskyu-proekt>.

References

1. International Budget Partnership. (n. d.). *Issledovanie otkry'tosti byudzheta 2012. Ukraina* [Open budget survey 2012. Ukraine]. Retrieved from <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-UkraineCS-Russian.pdf> [in Russian].

2. Kaminkova, V. (2016, March 2). Indeks otkry'tosti byudzheta 2015: mesto Ukrainy' v mirovom rejtinge [Budget openness index 2015: the place of Ukraine in the world ranking]. *Khvy'lya* [Wave]. Retrieved from <http://hvylya.net/analytics/economics/indeks-otkryitosti-byudzheta-2015-mesto-ukrainyi-v-mirovom-rejtinge.html> [in Russian].

3. Volokhov, O. S. (2013). Prozorist' byudzhetu yak zaporuka rozvy'tku demokratiyi v Ukraini [Budget transparency as the guaranty of democratic development of Ukraine]. *Naukovy'j visny'k Mizhnarodnoho humanitarnoho universy'tetu. Ser.: Yury'sprudenciya* [Scientific Bulletin of the International Academic University. Jurisprudence], 6-2, 1, 96–100 [in Ukrainian].

4. Dem'yanyuk, A. V. (2012). Problemy' ta perspektyvy' zabezpechennya prozorosti byudzhethnoho procesu na subnacional'nomu rivni [Problems and prospects of ensuring the transparency of the budget process at subnational level]. *Nauka j ekonomika* [Science and Economics], 1, 30–37 [in Ukrainian].

5. Luchka, A. (2007). Zabezpechennya prozorosti ta vidkry'tosti byudzhativ miscevoho samovryaduvannya yak zasib pohly'blennya demokraty'zaciyi suspil'noho zhy'ttya [Ensuring the transparency and openness of local government budgets as a means to deepen the democratization of public life]. *Visny'k TNEU* [Bulletin of Ternopil National Economic University], 2, 37–45 [in Ukrainian].

6. Maly'nyak, B. (2012). Suchasni realiyi ta problemy' uchasti hromads'kosti u byudzhethnomu procesi [Modern realities and problems of public participation in the budget process]. In S. I. Yuriy, V. H. Dem'yany'shy'n (Eds.). *Rozvy'tok byudzhethnoho processu v umovakh ekonomichny'kh peretvoren'* [Development of the budget process in the conditions of economic transformations]. Ky'yiv: Kondor [in Ukrainian].

7. INTOSAI. (1977). *Limskaia deklaraciya rukovodyashhikh principov kontrolya* [The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts]. Retrieved from http://zakon.rada.gov.ua/go/604_001 [in Russian].

8. International Monetary Fund. (1999, September 26). *Kodeks nadležashhej praktiki po obespecheniyu prozrachnosti v denezhno-kreditnoj i finansovoj politike: Deklaraciya principov* [Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles]. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_950 [in Russian].

9. International Budget Partnership. (2015). *Obzor otkry'tosti Byudzheta za 2015 god* [Overview of the openness of the budget for 2015]. Retrieved from <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-Russian.pdf> [in Russian].

10. International Budget Partnership. (n. d.). *Opros po otkry'tosti byudzheta za 2015 g.: Ukraina* [Open budget survey 2015. Ukraine]. Retrieved from <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-Ukraine-Russian.pdf> [in Russian].

11. Public partnership "For transparent budgets". (2016). *Indeks prozorosti byudzhetu 2016* [Budget Transparency Index 2016]. Retrieved from <http://probudget.org.ua/zvity/2016/> [in Ukrainian].

12. Chernukha, T. (2017). Miscevyj referendum v Ukrayini: unormuvaty' chy' ihnoruvaty'? [Local referendum in Ukraine: normalize or ignore?]. *Dzerkalo ty'zhnya* [Mirror of the week], 13. Retrieved from https://dt.ua/internal/misceviy-referendum-v-ukrayini-unormuvati-chi-ignoruvati-239059_.html [in Ukrainian].

13. Ly'ska, O. H., Zasadko, V. V., Yurchenko, M. M. & Tomnyuk, O. Ye. (2014). *Vzayemodiya orhaniv miscevoho samovryaduvannya z hromads'kisty: stan, perspekty'vy', rekomendaciyi ta prakty'ky'* [Interaction of local self-government bodies with the public: status, prospects, recommendations and practices]. Ky'yiv: AMU [in Ukrainian].

14. Association of Ukrainian Cities. (2015). *Vidkry'tist' i vzayemodiya z hromads'kisty: Krashhi prakty'ky' miscevoho samovryaduvannya* [Openness and public interaction: best practices for local self-government]. Ky'yiv [in Ukrainian].

15. Maly'nyak, B., Taras, V. (Eds.). (2017). *Analitichna zapy'ska za rezul'tatamy' publichnoho zvituvannya holovny'kh rozporядny'kiv koshtiv oblasnoho byudzhetu Ternopil's'koyi oblasti za pidsumkamy' 2016 roku* [Analytical note on the results of public reporting of the main spending units of the regional budget of Ternopil region in 2016]. Ternopil': FOP Osadca Yu. V. [in Ukrainian].

16. Institute for Budgetary and Socio-economic Research. (n. d.). *Hromads'ky'j proekt* [Citizen's project]. Retrieved from <http://ibser.org.ua/gromadskyy-proekt> [in Ukrainian].