

УДК 005.22: 005.8: 004.3

НЕОБХІДНІСТЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ**Леваєва Л.Ю.
Кучеренко С.Ю.**

Предметом дослідження є теоретичні та практичні питання функціонування бюджетної системи як інструменту впливу на економічний розвиток країни.

Метою дослідження є визначення особливостей функціонування вітчизняної бюджетної системи в сучасних умовах та обґрунтування напрямів її удосконалення.

Методи дослідження. У роботі застосовано сукупність наукових методів і підходів, у тому числі системний, структурний, порівняльний, факторний, що дозволило реалізувати концептуальну єдність дослідження.

Результати роботи. Досліджуються проблеми функціонування бюджетної системи. Обґрунтовано необхідність широкого застосування принципу прозорості в бюджетному процесі, що є гарантом ефективності усієї бюджетної системи.

Галузь застосування результатів роботи. Бюджетна система держави та механізм її дії.

Висновки. Прозорість фінансово-бюджетної сфери передбачає дотримання європейських принципів і стандартів надання державної допомоги галузям та окремим підприємствам, зрозумілість і несуперечливість законодавства про тендерні закупівлі та максимальне дотримання його норм. Забезпечення прозорості бюджетної сфери є складною проблемою, яка потребує системних, послідовних дій у різних сферах і напрямках державного регулювання. І це завдання нині має бути в числі першочергових у планах влади.

Ключові слова: прозорість, бюджет, бюджетний процес, рівень прозорості бюджетного процесу.

НЕОБХОДИМОСТЬ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЗРАЧНОСТИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА**Леваева Л.Ю.
Кучеренко С.Ю.**

Предметом исследования являются теоретические и практические вопросы функционирования бюджетной системы как инструмента влияния на экономическое развитие страны.

Целью исследования является определение особенностей функционирования отечественной бюджетной системы в современных условиях и обоснование направлений ее совершенствования.

Методы исследования. В работе применена совокупность научных методов и подходов, в том числе системный, структурный, сравнительный, факторный, что позволило реализовать концептуальное единство исследования.

Результаты работы. Исследуются проблемы функционирования бюджетной системы. Обоснована необходимость широкого применения принципа прозрачности в бюджетном процессе, является гарантом эффективности всей бюджетной системы.

Область применения результатов работы. Бюджетная система государства и механизм ее работы.

Выводы. Прозрачность финансово-бюджетной сферы предполагает соблюдение европейских принципов и стандартов оказания государственной помощи отраслям и отдельным предприятиям, ясность и непротиворечивость законодательства о тендерных закупках и максимальное соблюдение его норм. Обеспечение прозрачности бюджетной сферы является сложной проблемой, которая нуждается в системных, последовательных действий в различных сферах и направлениях государственного регулирования. И эта задача сейчас должно быть в числе первоочередных в планах властей.

Ключевые слова: прозрачность, бюджет, бюджетный процесс, уровень прозрачности бюджетного процесса.

THE NECESSITY OF INSURING THE BUDGET PROCESS TRANSPARENCY**Levaieva L.Yu.
Kucherenko S.Yu.**

The subject of research is theoretical and practical issues of budget system as a tool to influence economic development.

The aim of the study is to determine the characteristics of the domestic budget system in modern conditions and justification of the directions of its improvement.

Research methods. The paper used set of scientific methods and approaches, including systemic, structural, comparative factor that allowed unity to realize the conceptual study.

The results. The problems of the budget system. The necessity of a broad application of the principle of transparency in the budget process, which guarantees the efficiency of the whole budget system.

Range of application results. The budgetary system of the state and its mechanism of action.

Conclusions. Transparency fiscal sphere involves compliance with European principles and standards of state aid to enterprises and industries, clarity and coherence of the legislation on tender purchases and maximum compliance with its rules. Ensuring transparency of public sector is a complex problem that requires a systemic, consistent action in different sectors and areas of government regulation. This task is now to be among the priorities in the plans of the authorities.

Key words: transparency, budget, budgetary process, the transparency of the budget process.

Постановка проблеми. Порядок розробки, ухвалення і контролю за виконанням плану соціально-економічного розвитку кожного регіону повинен бути детально розписаний як план соціально-економічного розвитку. Розгляд проектів документів, пов'язаних між собою, на різних етапах (в департаментах, районних адміністраціях, комісіях, радах) передбачає проведення депутатських слухань саме на стадії підготовки плану соціально-економічного розвитку. Необхідно впроваджувати проведення публічних слухань в Раді бюджетних процесів за участю самоврядування – це сприятиме рішенню задачі більш активного залучення населення до обговорення і вирішення державних проблем.

Проблеми становлення та розвитку бюджетної системи розглядаються в наукових працях: Й. Бескида, О. Василика, В. Опаріна, В. Малька, Ю. Пасічника, С. Юрія та інших. Проте, в нинішніх умовах соціально-економічного розвитку недостатньо фундаментальних досліджень, скерованих на розвідку проблем, що стримують процес розбудови ефективної моделі бюджетної системи.

Актуальною темою сьогодення є обговорення прозорості доступу до бюджетної інформації. Виявляється, що є і така проблема, яка говорить, що непрозорість бюджетної інформації виявляє існування держави як політичного організму окремо і автономно від суспільства. Непрозорість доступу до інформації, процедур, процесів і якості використання говорить лише про наявність корупційних схем. Останні дозволяють накопичувати за державний рахунок такі капітали, з якими можна викуповувати телеканали, спонсорувати політичні процеси, зрештою, забезпечувати збереження існуючої схеми і непрозорості. Розмір цих ресурсів не є публічним і може бути вирахований теоретично. Досвід демонструє, що статки стають відомі під час повалення режиму і вони можуть сягати більше бюджету країни. Свого часу писали під час повалення режиму Чаушеску у 1989, ще соціалістичної Румунії, що сім'я першого секретаря володіла статками більше бюджету країни. Тоді це було дивним для громадян соціалістичного табору, де велася пропаганда проти багатих, про рівність, де ще не знали про олігархів і т.д. Аналогічна інформація з'явилася під час повалення Х. Мубарака в Єгипті 2011р.

Походження цих капіталів забезпечує стагнацію економіки власної країни, пригнічення приватного сектору, а основне, що вони не стають інвестиційними для власної економіки через природу свого походження.

Участь громадян у бюджетотворенні та подальшому цивілізованому контролі говорить про адекватну політичну систему. Тут не йдеться про те, що «кухарка вміє управляти державою», а про те, щоб унеможливити тіньові схеми, відтік грошей з бюджету в приватних інтересах розпорядників. Дійсно, що для цього потрібні і прозорі процедури, і доступний бюджет. Але не менш важливий і попит на цю інформацію з боку громади [1].

Історія державності доводить, що найбільше зловживань державною владою в усіх країнах з ринковою економікою спостерігається у фінансово-бюджетній сфері. Фінансові махінації, нелегальні схеми вивезення капіталів, нецільове витрачання бюджетних коштів, зловживання службовими повноваженнями, порушення тендерних процедур, біржово шахрайства – все це притаманне більшості країн і викликає справедливе обурення населення. Такий стан справ зумовлює необхідність фокусування уваги політиків, науковців, широких кіл громадськості на пошуку консенсусу в питаннях розвитку фінансової сфери на засадах прозорості з одночасним дотриманням вимог комерційної таємниці, конфіденційності та ефективності державного управління.

Сьогодні повернення довіри до дій уряду є одним із найважливіших завдань досягнення суспільної стабільності в Україні. І належне місце в цьому процесі посідає забезпечення прозорості фінансово-бюджетної сфери нашої держави. Навіть більше – ця проблема знаходиться в центрі уваги міжнародних організацій і є однією з ключових, вирішення якої контролюватиме Європейський Союз [2].

В оновленому Рейтингу бюджетної прозорості від всесвітньої мережі International Budget Україна опустилася на 56 місце зі 102 країн, що беруть участь у рейтингу. Про це йдеться у прес-релізі Центру політичних студій та аналітики.

В порівнянні з попереднім рейтингом, що був опублікований у 2013 році, Україна опустилася на 21 позицію вниз, набравши 46 балів зі 100 у зведеному індексі прозорості бюджетів.

Інформація, яка використовувалася для укладання рейтингу, була зібрана протягом 2013-першого півріччя 2014 року. Проте, як зазначають експерти, з того часу радикальних покращень у сфері бюджетної прозорості поки не відбулось.

«Україна продемонструвала карколомне падіння – за 4 роки ми опустилися з 19 місця на 56, опинившись між Малайзією та Беніном», – стверджує експерт International Budget Partnership в Україні Володимир Тарнай.

Як слідує з рейтингу, найбільша проблема бюджетування в Україні – уряд не дає громадськості достатньо можливостей для участі у бюджетному процесі. За цим показником експерти оцінили старання України лише на 23 бали зі 100.

Очолила рейтинг Нова Зеландія, що набрала 88 балів зі 100. Росія посіла 11 місце, Польща – 22, Румунія - 9, Грузія - 16. Попереду України у рейтингу бюджетної прозорості також опинилися такі країни як Танзанія, Намібія, Нікарагуа, Ботсвана тощо.

International Budget Partnership – міжнародна мережа організацій, що займаються питаннями бюджетної прозорості. З 2009-го року мережа випускає рейтинг бюджетної прозорості Open Budget Survey.

Дослідження складалося з 140 фактичних питань, які оцінюють 3 критерії бюджетної звітності: прозорість бюджету, можливості для участі громадськості у бюджетних процесах і перевірка впливу законодавчого органу і вищого органу аудиту кожної країни [3].

Є кілька шляхів, які дадуть можливість радикально покращити бюджетний процес в Україні на територіальному рівні.

1. Поповнення місцевих бюджетів за рахунок створення додаткових послуг для населення.

Використовуючи даний варіант розв'язання проблеми, місцеві органи влади отримають реальну можливість поповнити свій бюджет, а це, у свою чергу, дасть наступні переваги:

- підвищиться якість послуг;
- розшириться спектр послуг;
- з'явиться можливість надавати допомогу тим громадянам, які її потребують;
- з'являться кошти для розвитку як місцевих послуг, так і громади в цілому.

Для введення додаткових послуг населенню з боку місцевих органів влади не треба ніяких законодавчих змін. На ранніх етапах реалізації знадобляться як певні невеликі кошти, так і додатковий штат для роботи в новостворених службах та послугах. Але ж це дасть можливість отримати додаткові джерела доходів в бюджет та збільшити кількість робочих місць і буде дуже вигідно, корисно для громади і умовах безробіття, яке має місце в Україні.

Наприклад, у м. Торонто (Канада) діють більш ніж 60 видів муніципальних послуг, які дають змогу значно поповнити місцевій бюджет та надавати допомогу як окремим громадянам, так і цілим неприбутковим організаціям, таким, як лікарні, школи, тощо.

2. Застосування такої форми складання бюджету як бюджет з урахуванням результативності.

Бюджет, який базується на виконавчих інтересах, з урахуванням результативності (виконавчий бюджет), дає інформацію про категорію витрат і показує кількість затрат, коштів, необхідних для надання кожної з послуг. Ця форма відповідає сучасним вимогам, оскільки фокусується на результатах і показує ефективність та продуктивність затрат і їх результативність, вона забезпечує контроль, планування, управління, але в той же час вимагає певних виконавчих стандартів та критеріїв, оскільки рівень послуг визначається використанням статистичних даних і критеріїв якості виконання.

Для переходу від існуючих форм складання бюджету до застосування такої складання бюджету до застосування такої форми як бюджет з урахуванням результативності необхідно певне нормативне регулювання. Мається на увазі законодавчо затверджену можливість використання цієї форми, а також необхідність розробки певних критеріїв та стандартів. Для цього потрібно вивчити зарубіжний досвід та можливі варіанти його впровадження в наших умовах.

3. Застосування та використання виконавчих стандартів якості (виконавчих критерій або критерій результативності).

Бюджет як головний документ, який показує кількість і якість послуг населенню і те, як взагалі працює орган місцевої влади, повинен містити в собі критерії оцінки діяльності або так звані критерії результативності. Майже усі розвинуті країни світу використовують ці критерії у своїй роботі. Ці критерії використовуються як в бюджетному процесі цих країн, та і в їх діяльності в цілому; вони вже розроблені та законодавчо затверджені в багатьох країнах, тому, мабуть, є сенс вивчити зарубіжний досвід і на цій основі розробити ці критерії для територіальних органів влади в Україні. Критерії результативності органи місцевої влади повинні розробляти кожен для себе, з урахуванням специфіки своєї діяльності, її можливостей та регіональних відмінностей.

4. Залучення громадськості до бюджетного процесу територіальних органів влади.

Дуже важливо, щоб виборні посадові особи і державні службовці інформували громадян про те, чого орган влади планує досягти, що він виконує і скільки коштують послуги, на які напрями витрачаються бюджетні кошти. З цією інформацією громадяни можуть виробляти думку про рівень послуг, які їм потрібні. Місцеві органи влади, в свою чергу, зможуть задовольнити потреби громадян у послугах, якщо вони залучатимуть населення до бюджетного процесу на стадії планування бюджету. Дуже важливо залучати громадськість на ранніх стадіях розробки бюджету. Сам бюджетний процес має стати прозорим для мешканців громади і відбуватися за участю населення і з урахуванням громадської думки. Необхідно проводити так звані «відкриті бюджетні слухання» на яких мешканці громади матимуть можливість отримувати інформацію про статті місцевого бюджету і виражати свої думки про його основні напрямки. Залучення громадськості до бюджетного процесу територіальних органів влади сприятиме:

- значному підвищенню ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування;
- наближенню влади до людей;
- значному підвищенню активності громадян у вирішенні питань місцевого розвитку;
- формуванню нової психології громадян;
- більшої прозорості місцевої влади;
- більшої підзвітності виконавчої влади.

Усі ці альтернативи мають бути застосовані разом, тому що кожна з них окремо не буде суттєвим розв'язанням проблем місцевих бюджетів у цілому. Усі із запропонованих варіантів вирішення проблем відповідності місцевих бюджетів потребам населення у послугах є одним, загальним напрямком діяльності місцевих органів влади щодо поліпшення бюджетного процесу і відповідно якості послуг, що надаються населенню [4].

Питання необхідності звернутися до реформ місцевого самоврядування актуалізувалося в періоди правління усіх чотирьох Президентів: Л. Кравчука, Л. Кучми, В. Ющенко, В. Януковича. Навіть усі політичні партії, що перемогли на парламентських виборах 2012 р. (провладні і опозиційні), вказали на це у

передвиборчих програмах. Разом з тим, прагматичних змін у цьому секторі не було. Ми називаємо низку причин відсутності реальних реформ місцевого самоврядування:

1. Відсутність системного розуміння, що саме треба зробити з місцевим самоврядуванням.
2. Відсутність політичної волі до прагматичних кроків у цій сфері.
3. «Брак часу» кожної президентської чи парламентської каденції у політиків на це питання.
4. Принципово важливо те, що і саме суспільство, і громади є пасивними, не розвинута культура самоврядності, а відповідно, не виявляють попиту.
5. Відсутність практики обміну позитивним досвідом у цій сфері.

Місцевим керівникам негласно провладні сили ставили завдання «забезпечення» потрібних результатів на загальнонаціональних виборах. За великим рахунком, громадське політичне і економічне життя у маленькій громаді мало кого цікавило. Проте підсвідомо, очевидно, присутнє таке відчуття, що ці громади у разі достатньої забезпеченості самоврядності будуть виявляти іншу громадську позицію, і краще, щоб вони були залежні, тобто бідні. Таким чином, місцеві бюджети є бюджетами проїдання, а місцеві органи постійними прохачами. Більшість сільських територіальних общин не здатні виконати власні функції, а з 5419 місцевих бюджетів дотаційними є більше 70% [5].

Не претендуючи на вичерпність посилань на Угоду в аспекті унормування положень щодо забезпечення прозорості фінансово-бюджетної сфери, можна зробити кілька висновків, опираючись на наведений перелік.

По-перше, однією з помітних тенденцій сьогодення є контроль з боку міжнародних організацій за національними процесами забезпечення прозорості всієї фінансової системи. Більшість із них у своїх програмних документах, рішеннях, комюніке занотовують принцип підконтрольності та підзвітності фінансових операцій, передусім у бюджетній сфері, який доволі наполегливо рекомендується для дотримання всіма національними урядами. Також контроль за відкритістю бюджетних процесів знаходить відображення в Індексі відкритості бюджету, який розраховується за даними 100 країн. Він визначає, чи надає уряд суспільству доступ до восьми основних бюджетних документів і чи є ці документи зрозумілими, своєчасними та корисними. Йдеться про бюджетну декларацію, проект бюджету, бюджет, бюджет для громадян, квартальні звіти про виконання бюджету, піврічний звіт, річний звіт і звіт про аудит. Слід додати, що за останнім доступним для розрахунку Індeksu 2012 роком Україна посідала 35-е місце, а її результати були такими: у 2008 році – 55 балів, у 2010-му – 62 та у 2012-му – 54 бали, що вище ніж середнє значення.

По-друге, найбільш розробленими в науковому плані в нашій країні є питання забезпечення прозорості Державного бюджету. Водночас із положень Угоди чітко випливає, що досягнення прозорості Державного бюджету неможливе без прозорості виконання фінансових операцій у різних сегментах фінансової системи. Йдеться передусім про «чистоту» виконання біржових операцій; прозорість діяльності страхових компаній, інституцій спільного інвестування, фінансово-кредитних установ; доступ до інформації про доходи та капітали, які знаходяться на рахунках у будь-якій точці світу, національних податкових органів; про контроль за інвестиціями з боку широкого кола громадськості тощо. Отже, прозорість бюджету, бюджетного процесу та фінансової сфери є одним із важливих елементів забезпечення загальної прозорості дій уряду.

По-третє, прозорість бюджету має гарантуватися не лише доступом громадськості до інформації з питань розробки та реалізації бюджетної політики, а й широким набором різних інструментів, механізмів і заходів щодо кваліфікованої участі зацікавлених осіб у виробленні рішень стосовно регулювання фінансово-бюджетних операцій на різних рівнях державного управління. Зокрема, звернімося до досвіду Польщі щодо створення системи е-врядування в рамках програми впровадження електронного уряду Європейського Союзу, що докорінно змінило саму технологію доступу й участі громадськості у процесах державотворення. Як інструмент була сформована спеціалізована онлайн-система, що гарантувала відкритість державних реєстрів, вирішувала проблеми із застосуванням електронного підпису тощо.

По-четверте, при забезпеченні прозорості фінансово-бюджетної системи України доцільно виділити найслабкіші місця, які гальмують усі інші процеси й унеможливають реалізацію системних дій щодо вирішення цієї проблеми. До таких «вузьких» місць варто віднести слабку контрольованість програм місцевих бюджетів і недолики в управлінні фінансовою діяльністю державних підприємств. Вирішенню першої проблеми перешкоджає значна кількість таких програм. Наявність більш ніж десяти тисяч місцевих бюджетів і багатократно більшої кількості програм за відсутності електронної мережі, що охоплює всю територію України, є на сьогодні невирішеною проблемою.

Разом із тим запропоноване деякими діячами «просте» рішення щодо укрупнення територій і населених пунктів може не дати очікуваних результатів, а натомість породити серйозні соціальні конфлікти та ситуацію некерованості об'єктів управління. Вихід можливий у посиленні громадського контролю та участі громадськості у прийнятті соціально значимих рішень, створенні громадських рад на засадах, визначених у наукових працях, зокрема доктора наук з державного управління В.М. Алексєєва, який тривалий період займається дослідженням цієї проблеми [2].

Висновки: Прозорість фінансово-бюджетної сфери передбачає дотримання європейських принципів і стандартів надання державної допомоги галузям та окремим підприємствам, зрозумілість і несуперечливість законодавства про тендерні закупівлі та максимальне дотримання його норм. Забезпечення прозорості бюджетної сфери є складною проблемою, яка потребує системних, послідовних дій у різних сферах і напрямках державного регулювання. І це завдання нині має бути в числі першочергових у планах влади.

Формально в Україні наявні всі ознаки для здійснення місцевого самоврядування, але, по суті, це не реалізовується належним чином. Як наслідок, маємо такий результат, що за відсутності громадського контролю бюджетний процес стає тінювим, у розумінні його використання.

Список використаних джерел

1. Ростислав Балабан Прозорість бюджетного процесу 2012–2013 рр. (Киргизстан, Україна, Казахстан) / Балабан Ростислав // Наукові записки ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України. 2014. – Вип 4 (66). – С.174-180. – Бібліогр.: 2 назви.
2. Ольга Іваницька Прозорість фінансово-бюджетної системи України: нові стандарти [Електронний ресурс] / О. Іваницька // Независимый Аудитор. – Режим доступу : http://nauditor.com.ua/uk/component/na_archive/1157?view=material. (дата звернення: 16.03.16). – Назва з екрана.
3. Україна опустилася на 21 позицію в рейтингу бюджетної прозорості // Економічна правда. – 2015. – 24 вересня.
4. Шляхи підвищення прозорості та ефективності бюджетного процесу територіальних органів влади [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.ukrreferat.com/index.php?referat=65627> (дата звернення: 16.03.16). – Назва з екрана.
5. Ставнийчук М. Реформа, с которой Украина опаздывает на 20 лет / М. Ставнийчук // Зеркало недели. – 2012. – № 44(92). – 1-7 декабря. – С. 4.

References

1. Rostyslav Balaban Prozorist' bjudzhetnogo procesu 2012–2013 pr. (Kyrgyzstan, Ukrai'na, Kazahstan // Naukovi zapysky IPIEND im. I.F. Kurasa NAN Ukrai'ny. 2014. - Vyp 4 (66). - S.174-180.
2. Ol'ga Ivanyc'ka Prozorist' finansovo-bjudzhetnoi' systemy Ukrai'ny: novi standarty // Nezavysymyj Audytor. : http://nauditor.com.ua/uk/component/na_archive/1157?view=material.
3. Ukrai'na opustylasja na 21 pozyciju v rejtyngu bjudzhetnoi' prozorosti // Ekonomichna pravda. – 2015. – 24 veresnja.
4. Shljahy pidvyshhennja prozorosti ta efektyvnosti bjudzhetnogo procesu terytorial'nyh organiv vlady : <http://www.ukrreferat.com/index.php?referat=65627>
5. Stavniychuk M. Reforma, s kotoroy Ukraina opazdyvaet na 20 let // Zerkalo nedeli. – 2012. – № 44(92). – 1-7 dekabrya. – S. 4.

ДАНИ ПРО АВТОРІВ

Леваєва Людмила Юрїївна, кандидат економічних наук, доцент кафедри економіки

Кучеренко Світлана Юрїївна, кандидат економічних наук, доцент, завідувача кафедрою політичної економії ДВНЗ «Переяслав-Хмельницький ДПУ імені Григорія Сковороди»
вул. Сухомлинського, 30, м. Переяслав-Хмельницький, 08401, Україна

ДАННЫЕ ОБ АВТОРАХ

Леваева Людмила Юрьевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики

Кучеренко Светлана Юрьевна, кандидат экономических наук, доцент, заведующая кафедрой политической экономии

ГВУЗ «Переяслав-Хмельницкий ГПУ имени Григория Сковороды»
ул. Сухомлинского, 30, г. Переяслав-Хмельницкий, 08401, Украина

DATA ABOUT THE AUTHORS

Levaieva Ludmila Yrievna, PhD, associate professor of economics department

Kucherenko Svitlana Yuriivna, PhD, assistant professor of Political Economy
SHEE «Pereyaslav-Khmel'nitsky SPU named Gregory Skovorody»
Str. Sukhomlinsky 30, Pereyaslav-Khmel'nitsky, 08401, Ukraine

УДК 336.14

АНАЛІЗ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО ТА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

**Малишко В.В.,
Пучко А.О.,
Царук А.Ю.**

Предметом дослідження є державний бюджет та місцеві бюджети України.

Метою дослідження є аналіз виконання державного та місцевих бюджетів України.

Методи, що були використані в процесі дослідження: узагальнення, метод порівняльного аналізу, статистичний та інші методи дослідження.

Результати роботи. Проаналізовано доходи та видатки державного та місцевих бюджетів України, міжбюджетні трансферти.