

УДК 336.145

Прозорість бюджету та участь громадськості у бюджетному процесі

Дем'янюк А.В.

кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів імені С.І. Юрія
Тернопільського національного економічного університету

У статті досліджено теоретичні засади забезпечення прозорості бюджету та участі громадськості у бюджетному процесі. Здійснено аналіз сучасної практики із врахуванням міжнародних критеріїв щодо бюджетної прозорості в Україні, залучення громадськості до бюджетного процесу. Визначено проблеми та перспективи процесів демократизації публічних фінансів з метою підвищення прозорості бюджету.

Ключові слова: бюджетний процес, прозорість бюджету, Індекс відкритості бюджету, участь громадськості у бюджетному процесі, партиципаторний бюджет (бюджет участі).

Демьянюк А.В. ПРОЗРАЧНОСТЬ БЮДЖЕТА И УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ

В статье исследованы теоретические основы обеспечения прозрачности бюджета и участия общественности в бюджетном процессе. Осуществлен анализ современной практики с учетом международных критериев относительно бюджетной прозрачности в Украине, привлечения общественности к бюджетному процессу. Определены проблемы и перспективы процессов демократизации общественных финансов с целью повышения прозрачности бюджета.

Ключевые слова: бюджетный процесс, прозрачность бюджета, Индекс открытости бюджета, участие общественности в бюджетном процессе, партиципаторный бюджет (бюджет участия).

Demianiuk A.V. BUDGET TRANSPARENCY AND PUBLIC PARTICIPATION IN THE BUDGET PROCESS

The theoretical basis for ensuring budget transparency and public participation in the budget process are investigated in the article. Modern practices in accordance with international criteria, budget transparency in Ukraine, public involvement in the budget process were analyzed. The problems and prospects of democratization of public finances in order to improve budget transparency were suggested.

Keywords: budget process, budget transparency, Open Budget Index, public participation in the budget process, participatory budget.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Трансформаційні зміни державотворчих процесів в Україні щодо модернізації функціонування бюджетів з урахуванням забезпечення прозорості бюджетного процесу передбачають поширення практики участі громадськості у розробці та прийнятті бюджетних рішень. Дослідження існуючих проблем та запровадження кращих практик забезпечення прозорості бюджету дозволять зміцнити демократичні й соціально-економічні засади функціонування бюджетів.

Впровадження та розвиток участі громадськості у бюджетному процесі сприятиме ефективності розробки й прийняття бюджетних рішень з метою забезпечення максимального рівня суспільних благ і послуг для громадян в обмін за сплачені обов'язкові податкові платежі. Бюджетна прозорість та участь громадськості у бюджетному процесі є головною умовою становлення демократичних засад соціально-економічного розвитку держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання організації бюджетного процесу, забезпечення його прозорості та участі у ньому громадськості досліджували у своїх працях В. Андрущенко [1], О. Волохов [2], Л. Гладченко [3], О. Голинська [4], В. Дем'янишин [5], В. Зайчикова [6], О. Кириленко [7], О. Крилова [8], І. Луценко [9], Ю. Радіонов [10], С. Юрій [11] та інші. Дослідження теоретичних та аналіз практичних засад функціонування бюджету в умовах демократії здійснювали такі зарубіжні науковці, як: Ш. Бланкарт [12], Дж. Б'юкенен [13], Р. Масгрейв [13], Дж. Стігліц [14] та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. В сучасних динамічних умовах демократичних та ринкових процесів реконструкції державотворчих засад розробки й прийняття бюджетних рішень особливої актуальності набувають подальші дослідження забезпечення прозорості бюджету та участі громадськості у бюджет-

ному процесі з метою сталого розвитку держави.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Основними цілями статті є дослідження теоретичних та законодавчо-нормативних засад прозорості бюджетного процесу, аналіз сучасних практик її забезпечення в контексті залучення громадськості задля визначення існуючих проблем та перспектив вищезазначених процесів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Забезпечення прозорості бюджетного процесу та участь громадськості у його організації передбачає своєчасне, достовірне і повне оприлюднення інформації щодо функціонування бюджету, а також можливість суспільства безпосередньо приймати участь у формуванні та виконанні бюджету, що є беззаперечною ознакою демократичності та досягненням багатьох розвинутих країн світу. В Україні процеси відкритості та залучення громадськості до прийняття державотворчих рішень тривають з 1990-х років та регламентуються законодавчо-нормативними актами.

Принцип публічності та прозорості бюджетної системи України, що визначений Бюджетним кодексом України [15], передбачає інформування громадськості з питань бюджету як загальнодержавного, так і місцевого рівня на всіх стадіях бюджетного процесу, а також контролю за їх виконанням. Важливим щодо умов та порядку інформування про використання публічних коштів є прийняття Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» [16], згідно котрого визначено

єдиний веб-портал використання публічних коштів, строки та зміст інформації для оприлюднення, відповідальність у разі порушення вимог вищезазначеного закону. Таким чином, відповідно до Плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [17] розроблено інтегровану інформаційно-аналітичну систему «Прозорий бюджет» [18] з метою забезпечення прозорості використання публічних коштів та оприлюднення інформації для суспільства. Схема функціонування інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» відображена на рисунку 1, на котрому представлено усіх учасників забезпечення прозорості бюджету.

Функціонування інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» сприятиме підвищенню бюджетної грамотності, участі громадськості у бюджетному процесі, відкритості та прозорості бюджету, доступності до інформації про публічні кошти та їх ефективне використання, посиленню громадського контролю у сфері бюджету, а також – підвищенню рейтингу України за Індексом відкритості бюджету Міжнародного бюджетного партнерства [18].

Необхідно звернути увагу, що надзвичайно важливою є інформація про ефективність використання бюджетних коштів, зокрема у сфері забезпечення суспільних благ і послуг [2, с. 98], на максимальний рівень забезпечення котрих очікує кожен громадянин. Забезпечення прозорості бюджету повинно передбачати не тільки оприлюднення інформації, її своєчасність, надійність, зрозумілість, можливість порівняння з міжнародними показниками, але й ефективність управління бюджетним процесом [3, с. 37].

Доцільно зазначити, що за останні роки Україна демонструє пониження Індексу відкритості бюджету, котрий розраховується за 100-бальною шкалою згідно досліджень Міжнародного бюджетного партнерства. Дослідження базується на 109 показниках для визначення прозорості бюджету, котрі визначають доступність для суспільства головних бюджетних документів, їх всеохоплюючий та корисний характер. Так, в 2015 році Індекс відкритості бюджету в Україні становив 46 балів, що означає надання обмеженої інформації про бюджет для суспільства, та зменшився порівняно з 2008 роком на 9 балів [19]. Якщо середній світовий показник у 2015 році становив 45 балів, то Україна порівняно з країнами визначеного регіону зайняла передостаннє



Рис. 1. Схема функціонування інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет»

Джерело: складено на основі [18]

місце у відповідному рейтингу, що відображено на рисунку 2.

За результатами дослідження Міжнародного бюджетного партнерства у 2015 році до групи країн з надання обмеженої інформації щодо бюджету було включено Туреччину, Україну, Угорщину, Словаччину та до країн з надання суттєвої інформації увійшли Польща, Болгарія, Чеська Республіка, Румунія. В Україні показник практичного значення бюджетної інформації протягом бюджетного процесу найвищим був на стадії затвердження бюджету та найнижчим на стадії виконання бюджету [19].

З метою підвищення прозорості бюджету в Україні важливого значення також набувають проблеми залучення громадськості до бюджетного процесу. Адже, громадяни є головною зацікавленою стороною ефективності управління бюджетом в контексті забезпечення його прозорості та визначення пріоритетних напрямів функціонування бюджету. Головними методами залучення громадськості до бюджетного процесу визначають наступні [4, с. 309]:

– методи, що безпосередньо спрямовані на залучення громадян до процесу прийняття рішень (бюджетні слухання, круглі столи, опитування громадської думки; діяльність дорадчих комітетів, комісій, громадських асоціацій тощо);

– методи, що передбачають навчання та інформування громадян (дні відкритих дверей, інформаційні послуги для громадян, навчальні програми, звітування перед громадою, функціонування Центру громадських зв'язків тощо).

Вибір методів залучення громадськості у бюджетному процесі зумовлюється метою,

котру необхідно досягнути у результаті участі громадян. Громадяни можуть окремо або групами долучатися до розробки та прийняття бюджетних рішень задля підвищення ефективності управління бюджетом [4].

Демократичним інструментом забезпечення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні через участь громадян у місцевому самоврядуванні є партиципаторний бюджет (бюджет участі), котрий забезпечує якісний та ефективний діалог між громадянами і органами місцевого самоврядування. Партиципаторний бюджет – процес дискусій та прийняття рішень у формі прямої демократії (демократії прямої участі, демократії співучасті), у котрому кожен громадянин має право пропонувати напрями витрачання бюджетних коштів визначеної частини місцевого бюджету.

В Україні бюджет участі реалізується завдяки фундації українсько-польського партнерства ПАУСІ з 2015 року та функціонує на практиці у Черкасах, Полтаві, Чернігові, Сумах, Луцьку, Івано-Франківську, Запоріжжі, Львові, Вінниці, Чернівцях, а також впроваджується у Тернополі, Житомирі, Ужгороді, Харкові, Рівному та Києві. За результатами обраних проектів для фінансування за рахунок коштів бюджету участі у містах були підтримані проекти спрямовані на покращення благоустрою територій та соціально-культурної сфери [20].

Аналіз показників щодо участі громадськості у бюджетному процесі у 2015 році в контексті прозорості бюджету засвідчує про недостатнє надання можливостей суспільству для участі у бюджетному процесі. З метою подолання негативних тенденцій необхідно інформувати громадськість про можливість участі у бюджетному процесі, надавати мож-

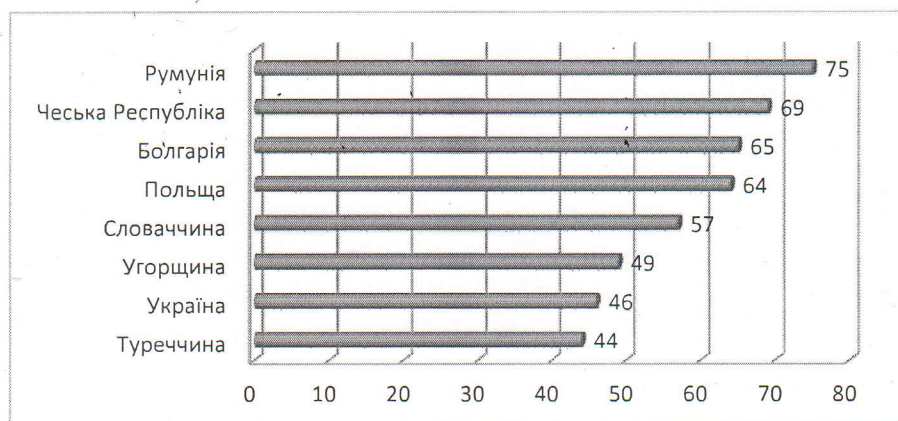


Рис. 2. Рейтинг країн за Індексом відкритості бюджету

Джерело: складено на основі [19]

ливість представникам громадськості виступати у законодавчих органах з питань бюджету та забезпечити механізми участі громадян в аудиті бюджету [19].

Висновки з цього дослідження. Дослідження концептуальних засад забезпечення прозорості бюджету та залучення громадськості до бюджетного процесу доводять беззаперечно важливість розвитку цих процесів з метою демократизації публічних фінансів. Проте, незважаючи на достатність законодавчого регламентування забезпечення прозорості бюджету та участі громадськості у

бюджетному процесі, бюджетна прозорість за результатами міжнародних експертів є обмеженою, що визначає необхідність подальшого впровадження практичних дій спрямованих на вирішення існуючих проблем. Зокрема, це стосується повноти бюджетної інформації за минулі та на майбутні роки з наданням порівняльних показників, поширення участі громадськості у розробці та прийнятті бюджетних рішень. Подальший розвиток процесів підвищення прозорості бюджету та поширення участі громадськості у бюджетному процесі сприятиме сталому розвитку держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Андрущенко В.Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті / В.Л. Андрущенко – Львів: Каменяр, 2000. – 303 с.
2. Волохов О.С. Прозорість бюджету як запорука розвитку демократії в Україні / О.С. Волохов // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. – 2013. – Вип. 6-2 (1). – С. 96–100.
3. Гладченко Л. Прозорість державних фінансів як передумова ефективності державного управління / Л. Гладченко // Ринок цінних паперів України. – 2011. – № 3-4. – С. 35–41.
4. Голинська О. Забезпечення участі громадян у бюджетному процесі засобами державного управління / О. Голинська // Зб. наук. пр. «Ефективність державного управління». – 2008. – Вип. 16/17. – С. 305–315.
5. Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України: монограф. / В. Г. Дем'янишин – Тернопіль: ТНЕУ, 2008. – 496 с.
6. Зайчикова В.В. Принципи забезпечення ефективності та прозорості в органах місцевого самоврядування / В.В. Зайчикова // Наукові праці НДФІ. – 2008. – Вип. 4. – С. 10–22.
7. Кириленко О.П. Децентралізація бюджетної системи України в умовах формування відкритого суспільства / О.П. Кириленко // Становлення доктрини фінансової системи України : монограф. / За ред. С.І. Юрія, О.М. Десятнюк. – Тернопіль : Економічна думка, 2008. – С. 11–20.
8. Крилова О. Участь громадськості у формуванні бюджетів в Україні: поточна практика та рекомендації щодо її розширення / О. Крилова // Аналітичний звіт № 3. – Київ, 2006. – 72 с.
9. Луценко І.О. Забезпечення прозорості формування місцевих бюджетів / І.О. Луценко // Чернігівський науковий часопис. Серія 1: Економіка і управління – 2015. – Вип. 1(6). – С. 66–70.
10. Радіонов Ю.Д. Прозорість бюджетної системи – гарантія її ефективності / Ю.Д. Радіонов // Інвестиції: практика та досвід. – 2013. – № 14. – С. 14–21.
11. Юрій С. І. Концептуальні засади сутності бюджету / С.І. Юрій // Фінанси України. – 2001. – № 10. – С. 3–10.
12. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Ш. Бланкарт [пер. з нім. С.І. Терещенко, О.О. Терещенка]. – К.: Либідь, 2000. – 654 с.
13. Б'юкенен Джеймс М., Масґрейв Річард А. Суспільні фінанси і суспільний вибір: два протилежних бачення держави: пер. з англ. А. Іщенка / Джеймс М. Б'юкенен, Річард А. Масґрейв – К.: «КМ Академія», 2004. – 175 с.
14. Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектора / Дж. Е. Стігліц [пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський]. – К.: Основи, 1998. – 584 с.
15. Бюджетний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та допов. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
16. Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» від 11 лютого 2015 р. № 183 – VIII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/183-19>.
17. План заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D1%80>.
18. Концепція створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-%D1%80#n8>.
19. Індекс відкритості бюджету 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.internationalbudget.org/>.
20. Бюджет участі: як втілюють свої ідеї українські міста. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ucep.org.ua/doslidzhennya/byudzhet-uchasti-yak-vtilyuyut-svoyi-ideyi-ukrayinski-mista.html>.