

Е. С. Дмитренко
завідувач кафедри фінансового права
Державного вищого навчального закладу
«Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»,
доктор юридичних наук, професор
emiliadmitrenko@gmail.com

ДЕМОКРАТИЧНІ ПРИНЦИПИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

© Дмитренко Е. С., 2019

У статті розглянуто сутність демократичних принципів бюджетного процесу – прозорості та публічності. З'ясовано особливості їх реалізації в Україні шляхом аналізу бюджетного законодавства України та наукових джерел. Особливо проаналізовано основні міжнародні стандарти забезпечення прозорості і підзвітності використання публічних коштів та реалізації права на інформацію. Акцентовано увагу на проблемах дотримання демократичних принципів бюджетного процесу в Україні та запропоновано деякі шляхи їх вирішення.

Ключові слова: принцип прозорості бюджетного процесу; принцип публічності бюджетного процесу; бюджетна та фіскальна прозорість; доступність інформації про бюджет.

Э. С. Дмитренко

ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ И УКРАИНСКИЕ РЕАЛИИ

В статье рассмотрена сущность демократических принципов бюджетного процесса – прозрачности и публичности. Выявлены особенности их реализации в Украине путем анализа бюджетного законодательства Украины и научных источников. Отдельно проанализированы основные международные стандарты обеспечения прозрачности и подотчетности использования публичных средств и реализации права на информацию. Акцентируется внимание на проблемах соблюдения демократических принципов бюджетного процесса в Украине и предложены некоторые пути их решения.

Ключевые слова: принцип прозрачности бюджетного процесса; принцип публичности бюджетного процесса; бюджетная и фискальная прозрачность; доступность информации о бюджете.

E. S. Dmytrenko
Head of the Financial Law Department in Kyiv
National Economic University named after Vadym Hetman
Doctor of Law, Professor

DEMOCRATIC PRINCIPLES OF THE BUDGET PROCESS: INTERNATIONAL EXPERIENCE AND UKRAINIAN REALITIES

The article discusses the essence of democratic principles of the budget process – transparency and publicity. The peculiarities of their realization in Ukraine are analyzed by

means of analysis of budgetary legislation of Ukraine and scientific sources. Separate analysis of the main international standards for ensuring transparency and accountability for the use of public funds and the realization of the right to information. The attention is focused on the problems of observance of democratic principles of the budget process in Ukraine and some ways of their solution are proposed.

Key words: the principle of transparency of the budget process; the principle of publicity of the budget process; budget and fiscal transparency; availability of information about the budget.

Постановка проблеми. Інститут бюджетного процесу є основою фінансової системи України, оскільки охоплює складання, розгляд, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання. Ці важливі напрями складають зміст публічної фінансової діяльності, в якій останнім часом відбуваються суттєві якісні зміни, спрямовані на дотримання міжнародних стандартів. Серед останніх – забезпечення реалізації принципів прозорості та публічності бюджетного процесу, що, є, безумовно, ознакою й умовою функціонування демократичного суспільства та можливістю суспільства в цілому і кожного громадянина відслідковувати порядок прийняття бюджетних рішень та їх виконання.

Аналіз дослідження проблеми. Питання принципів бюджетного процесу досліджували представники науки фінансового права, зокрема Л. К. Воронова [1], О. А. Музика-Стефанчук [2], Н. Я. Якимчук [4] та інші. Однак у науковій літературі комплексно не розглянуто сутність й особливості реалізації таких демократичних принципів бюджетного процесу, як прозорість, публічність, підзвітність, доступність інформації про бюджет. Також зміни, які відбуваються у сфері публічної фінансової діяльності, потребують дослідження системи міжнародних стандартів у цій сфері та проблем їх реалізації в Україні.

Метою статті є фінансово-правовий аналіз сутності та особливостей реалізації демократичних принципів бюджетного процесу (публічності, прозорості, підзвітності) в контексті їх відповідності міжнародним стандартам.

Виклад основного матеріалу. Бюджетна система України ґрунтується на відповідних принципах, визначених у статті 7 Бюджетного кодексу України від 2010 року (надалі – БК України). Одним із них є принцип прозорості та публічності, який передбачає інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів. Науковці, зокрема Л. К. Воронова, О. А. Музика-Стефанчук, цілком слушно уточнили, що змістом цього принципу також є: оприлюднення всіх актів бюджету після затвердження їх відповідними представницькими органами [1, с. 120]; доступність для суспільства процедур розгляду та ухвалення рішень щодо використання державних фінансів, обов'язкове оприлюднення виявлених у процесі контролю фактів їх незаконного, нецільового та неефективного використання, підзвітність та відповідальність [2, с. 151].

Зміст зазначеного відповідає основним положенням ст. 346 Угоди про асоціацію з Європейським Союзом (надалі – ЄС) щодо принципів підзвітності, прозорості в бюджетній політиці та загальносвітової тенденції до забезпечення прозорості і підзвітності використання публічних коштів та реалізації права на інформацію.

Особливе місце у системі міжнародних актів із проблематики, що розглядається, належить документам Комітету Міністрів Ради Європи. Серед них – Рекомендації «Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів» № R (81) 19 (1981 р.), що містять положення про право кожного у межах юрисдикції держави-члена на отримання за запитом інформації, що знаходиться у розпорядженні органів державної влади (I принцип), на доступ до інформації (II, III принципи). У розвиток цих положень було прийнято Декларацію Комітету Міністрів Ради Європи

«Про свободу висловлювання та інформації (1982 р.), зокрема пункт с) II розділу – про проведення відкритої інформаційної політики в публічному секторі, що включає також доступ до інформації, задля сприяння розумінню кожною людиною політичних, соціальних, економічних і культурних проблем та заохочення вільного обговорення цих проблем.

Важливими міжнародними актами, якими було визначено міжнародні стандарти доступу до інформації від владних структур, є Йоганнесбурзькі принципи «Національна безпека, свобода висловлювання і доступ до інформації» (1995 р.) та Конвенція Ради Європи «Про доступ до офіційних документів» (2009 р.), яку 12.04.2018 р. підписала Україна. Так, Конвенція містить такі стандарти доступу до офіційних документів: право звертатись з вимогою надати документи, якими володіють публічні органи; інформування громадськості про її право на доступ до офіційних документів та про порядок реалізації цього права; оприлюднення офіційних документів в інтересах поширення прозорості та ефективності державного управління тощо.

Окрему групу складають документи ООН та МВФ, що містять міжнародні стандарти про бюджетну та фіскальну прозорість. Так, у Кодексі фіскальної прозорості МВФ (2014 р.) визначено поняття «фіскальна прозорість» – як повнота, чіткість, достовірність, своєчасність і актуальність державної фінансової звітності та відкритість для громадськості процесу прийняття рішень у сфері фіскальної політики [3, с. 9]. А у Принципах високого рівня щодо фіскальної прозорості, участі та підзвітності, Глобальна ініціатива з фіскальної прозорості ООН (2012 р.) визначено, що кожен має право запитувати, отримувати і поширювати інформацію про бюджетно-податкову політику. З метою сприяння гарантування цього права у національних правових системах повинна бути встановлена чітка презумпція загальнодоступності бюджетно-фінансової інформації без будь-якої дискримінації. Так, у пункті 1 зазначено, що громадськості повинна надаватися якісна фінансова і нефінансова інформація про попередню, поточну і прогнозовану діяльність у бюджетно-податковій сфері, про її ефективність, бюджетні ризики і державні активи і пасиви.

Слід зазначити, що у більшості держав на основі зазначених міжнародних стандартів розроблені методики забезпечення публічності, прозорості й підзвітності бюджетного процесу. В Україні Методологію оцінки Індексу прозорості місцевих бюджетів (надалі – Методологію) розроблено Фондом Східна Європа (надалі – ФСЕ) разом з експертами громадського партнерства «За прозорі місцеві бюджети!» у межах проекту «Публічні бюджети від А до Я: інформування, активізація та залучення громадянського суспільства». Зазначений проект, що розпочався в вересні 2016 р., реалізується ФСЕ за фінансової підтримки ЄС з метою залучення широких кіл громадськості та громадянського суспільства до процесів моніторингу публічних фінансів та формування державного і місцевих бюджетів.

Що ж стосується Методології, то її активне впровадження та реалізація має допомогти органам місцевого самоврядування в запровадженні практик бюджетної прозорості та залученні громадськості до участі в бюджетних процесах на місцевому рівні що, безумовно, сприятиме підвищенню підзвітності органів місцевого самоврядування. Зазначене означає, що застосування Методології дозволяє оцінити рівень прозорості бюджетного процесу щодо місцевих бюджетів за такими окремими параметрами, як доступ до інформації, прозорість рішень, залучення громадян до бюджетного процесу [3, с. 4].

Відповідно до ст. 28 БК України повноваженнями щодо реалізації принципів публічності, прозорості й підзвітності бюджетного процесу наділено Міністерство фінансів України (надалі – Мінфін України), Державну казначейську службу України (надалі – Держказначслужбу), інших учасників бюджетного процесу із визначенням, які документи та у який термін мають оприлюднюватися або ж проходити процедуру публічного представлення. Так, Мінфін України зобов'язаний у доступній для громадськості формі оприлюднити шляхом розміщення на своєму офіційному сайті проект закону про Державний бюджет України (надалі – Держбюджет) та закон про Держбюджет з додатками (у місячний строк з дня його опублікування). Окрім того, підлягає оприлюдненню Мінфіном України інформація про виконання Держбюджету за підсумками місяця, кварталу, року та про виконання зведеного бюджету України, а Держказначслужбою – місячна, квартальна та річна звітність про виконання Держбюджету. Також Мінфін України до 20 березня

року, що настає за звітним, здійснює публічне представлення звіту про виконання Держбюджету за попередній бюджетний період (інформація про час і місце публічного представлення публікується разом із звітом про виконання Держбюджету).

Аналізовано статтю урегульовано й інші питання щодо реалізації зазначених принципів: порядок обов'язкової публікації проекту закону про Держбюджет (п.2); вимоги до змісту інформації про виконання державного (місцевого) бюджету (п.3) та її публікації, публічного представлення й оприлюднення (п.п. 4-6).

Також законодавець та науковці вказують на окремі повноваження із аналізованого питання головних розпорядників бюджетних коштів, які розміщують на своєму офіційному сайті бюджетні запити, паспорти бюджетних програм (п.п. 2, 5) та в обов'язковому порядку оприлюднюють звіти [4, с. 117].

Не можна оминати увагою й питання про доступність інформації про бюджет, до чого неодноразово закликала міжнародна спільнота. На виконання цієї вимоги в Україні у 2016 р. було розроблено та схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 92-р. Концепцію створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет». Концепція передбачає оприлюднення на офіційному державному інформаційному ресурсі в мережі Інтернет (вебпортал «Є-data» (<http://edata.gov.ua>)) інформації про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної й комунальної власності тощо.

Процедуру доступу до інформації про використання коштів державного і місцевих бюджетів визначено Законами України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI (далі – Закон № 2939-VI) та «Про відкритість використання публічних коштів» від 11.02.2015 р. № 183-VIII (далі – Закон № 183-VIII), постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» від 21.10.2015 р. № 835.

Аналіз Закону № 2939-VI свідчить, що у ньому встановлено порядок доступу до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном (ч. 5 ст. 6) та обов'язок розпорядників інформації надавати та оприлюднювати достовірну, точну та повну зазначену інформацію (ст. 14).

Такі ж норми про оприлюднення розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, Національним банком України, державними банками, державними цільовими фондами, а також Фонду соціального страхування України та органами Пенсійного фонду України інформації про заплановане і фактичне використання публічних коштів інформації на єдиному веб-порталі містять статті 1 та 2 Закону № 183-VIII.

Складовою частиною цієї системи є другий модуль порталу – «Бюджет для громадян» (openbudget.gov.ua), презентований 17 вересня 2018 р., що має на меті показати всі стадії бюджетного процесу. Його повноцінне функціонування, безумовно, сприятиме забезпеченню прозорості бюджетного процесу та доступу громадян до інформації з цього питання.

Разом з тим варто звернути увагу на проблемні питання реалізації демократичних принципів публічності, прозорості й підзвітності бюджетного процесу в Україні.

Проаналізувавши законодавство, можна узагальнити, що норми БК України із проблематики, що досліджується, зазвичай мають декларативний характер, що певною мірою заважає їх реалізації. Окрім того, відповідно до БК України сутністю реалізації принципу публічності та прозорості побудови бюджетної системи є лише інформування громадян з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного і місцевих бюджетів, а також контролю за їх виконанням. А це не в повній відповіді міжнародним стандартам. Із урахуванням цього норма ст. 7 БК України про цей принцип потребує уточнення і із обов'язковим розширенням сфери застосування, включивши у її зміст і громадське обговорення основних напрямів бюджетної політики (у більшості держав – бюджетної резолюції), проекту держбюджету (рішень про місцеві бюджети) під час їх затвердження, а також річного звіту про їх виконання.

Висновок про потребу таких змін нами зроблено також у результаті аналізу досвіду зарубіжних країн із цього питання.

Так, вивчення досвіду Кенії дозволило прийти до висновку, що там складання бюджетної резолюції є консультативним процесом, у якому беруть участь поряд із державними установами і громадські організації [5, с. 13].

Позитивною є практика Румунії з урегулювання зазначених вище питань окремо щодо державного та місцевих бюджетів відповідно у статті 9 «Принцип публічності» Закону Парламенту Румунії «Про державні фінанси» та у статті 8 «Принцип відкритості та публічності» Закону Парламенту Румунії «Про місцеві фінанси». Зазначеними статтями передбачено: обговорення у суспільстві проекту бюджету та річного звіту про виконання, їх публікації в Офіційному віснику Румунії, розповсюдження відповідної інформації через засоби масової інформації [6, ст. 9]; публікацію в місцевих газетах, висвітлення на Інтернет-сторінках або інших засобах масової інформації органами місцевого самоврядування проекту місцевого бюджету та річного звіту про його виконання та їх обговорення [7, ст. 8]. Більш детальну аргументацію щодо реалізації останньої норми містить стаття 39 Закону Парламенту Румунії «Про місцеві фінанси», відповідно до змісту якої: упродовж 15 днів після опублікування закону про державний бюджет розглядаються проекти місцевих бюджетів; їх зміст висвітлюється у засобах масової інформації; жителі адміністративно-територіальних одиниць можуть подавати скарги на ті чи інші положення місцевих бюджетів не пізніше, ніж через 15 днів після публікації (їх розгляд здійснюється у межах 5 днів); місцеві бюджети мають бути затверджені упродовж 45 днів після публікації закону про державний бюджет в Офіційному віснику Румунії [7, ст. 39].

Вважаємо, що досвід Румунії щодо регулювання питань включення громадськості до бюджетного процесу, зокрема на його першій стадії, є цілком прийнятним для України, а тому з певними змінами та доповненнями може бути адаптований у вітчизняне законодавство.

Висновки. Отже, можна узагальнити, що сутністю реалізації принципу прозорості бюджетного процесу із урахуванням міжнародних стандартів та зарубіжного досвіду є як оприлюднення і публічне представлення інформації про бюджет, так і громадське обговорення основних напрямів бюджетної політики, проекту держбюджету (рішень про місцеві бюджети) під час їх затвердження, а також річного звіту про їх виконання. Для його реалізації варто: активніше використовувати демократичні форми залучення громадськості до участі в бюджетному процесі (громадський бюджет, он-лайн бюджет); запроваджувати нові моделі багатострокового бюджетного планування та середньострокового бюджетного звітування, що ґрунтуються на міжнародних стандартах та рекомендаціях міжнародних організацій, на кращому досвіді зарубіжних держав.

Запровадження нових моделей бюджетування, які будуть враховувати особливості бюджетної системи України, на наш погляд, дозволить підвищити публічність, прозорість й підзвітність бюджетного процесу, а, отже, – забезпечить контроль за витрачанням бюджетних коштів з боку суспільства і громадян.

Сформульовані у статті положення можуть слугувати окремими напрямами наукових розробок питань реалізації принципів бюджетного процесу, доступу до фінансової інформації, бюджетної та фіскальної прозорості, громадського бюджету.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Воронова Л. К. Фінансове право України: підруч. К.: Прецедент, 2006. 448 с. 2. Правові проблеми місцевих фінансів України: теоретико-прикладне дослідження: монографія; за заг. ред. Музики-Стефанчук О. А. Кам'янець-Подільський: Рута, 2016. 386 с. 3. Методологія оцінки прозорості місцевих бюджетів / за заг. ред. Голинської О. В., Матвієнко А. О. К.: Фонд Східна Європа, 2017. 74 с. 4. Якимчук Н.Я. Розпорядники бюджетних коштів: система та правовий статус:

монографія. Чернівці: Видавництво Чернівецького національного університету, 2009. 647 с.
5. Міжнародний досвід формування основних напрямів бюджетної політики. К.: Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України, 2017. 27 с. 6. Legea nr. 500 din 13.08.2002 Finantelor publice. URL: http://www.dreptonline.ro/legislatie/legea_finantelor_publice.php. 7. Lege nr. 273 din 29.06.2006 Privind finantele publice locale. URL: <http://www.fonduriadministratie.ro/pictures/legea%20273.pdf>.

REFERENCES

1. Voronova L. K. *Finansove pravo Ukrainy* [Financial Law of Ukraine]: pidruchnyk. Kyiv: Pretsedent, 2006, 448 p. [in Ukrainian]. 2. *Pravovi problemy mistsevykh finansiv Ukrainy: teoretyko-prykladne doslidzhennia* [Legal problems of local finance in Ukraine: theoretical and applied research]: monohrafiia; za zah. red. Muzyky-Stefanchuk O.A. Kam'ianets'-Podil's'kyi: Ruta, 2016. 386 p. [in Ukrainian]. 3. *Metodolohiia otsinky prozorosti mistsevykh biudzhetyv* [Methodology for assessing the transparency of local budgets]; za zah. red. Holynskoi O.V., Matviienko A.O. Kyiv: Fond Skhidna Yevropa, 2017. 74 p. [in Ukrainian]. 4. Yakymchuk N.Ia. *Rozporiadnyky biudzhetykh koshtiv: systema ta pravovyi status* [Budget funds managers: system and legal status]: monohrafiia. Chernivtsi: Vydavnytstvo Chernivetskoho natsionalnoho universytetu, 2009. 647 p. [in Ukrainian]. 5. *Mizhnarodnyi dosvid formuvannia osnovnykh napriamiv biudzhethnoi polityky* [International experience of forming the main directions of budget policy]. Kyiv: Ofis z finansovoho ta ekonomichnoho analizu u Verkhovnii Radi Ukrainy, 2017. 27 p. [in Ukrainian]. 6. *Legea nr. 500 din 13.08.2002 Finantelor publice*. URL: http://www.dreptonline.ro/legislatie/legea_finantelor_publice.php. [in English]. 7. *Lege nr. 273 din 29.06.2006 Privind finantele publice locale*. URL: <http://www.fonduriadministratie.ro/pictures/legea%20273.pdf>. [in English].

Дата надходження: 21.01.2019 р.