

**Принципи гласності, адресності та цільового використання бюджетних коштів**

*У статті розглядаються окремі принципи бюджетного процесу. Досліджуються наукові погляди на характеристику принципів гласності, адресності та цільового використання бюджетних коштів.*

**Ключові слова:** *принципи права, бюджетне право, принципи бюджетного права, принцип гласності, принцип адресності, принцип цільового використання бюджетних коштів.*

*В статье рассматриваются отдельные принципы бюджетного процесса. Исследуются научные подходы к характеристике принципов гласности, адресности и целевого использования бюджетных средств.*

**Ключевые слова:** *принципы права, бюджетное право, принципы бюджетного права, принцип гласности, принцип адресности, принцип целевого использования бюджетных средств.*

**Nishymna S.O. The Principle of Publicity, Targeted Orientation and Intended Use of Budget**

*This article considers separate principles of budgetary process. The scientific approaches are investigated to the characteristic of the principles of publicity, addressness and targeted use of public funds.*

**Keywords:** *principles of law, budget law, the principles of budget law, the principle of publicity, principle of addressness, the principle of targeted use of budget funds.*

**Постановка проблеми.** Бюджетний процес – це багатогранне явище, за допомогою якого забезпечується порядок прийняття щорічного закону «Про Державний бюджет України» та його виконання. Вказана діяльність не може залишатися нерегульованою. Правові засади здійснення бюджетно-процесуальної діяльності базуються на принципах, характерних для певних стадій та етапів бюджетного процесу. Одними з основних принципів бюджетно-процесуальної діяльності виступають принципи гласності, адресності та цільового використання.

**Невирішені раніше проблеми.** Представлена проблематика потребує подальшого дослідження з огляду на нові підходи, що породжуються сьогоденням в бюджетно-правовому регулюванні в цілому, та в бюджетному процесі зокрема.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичною базою дослідження стали наукові праці українських учених: Є. О. Алісова, Л. К. Воронової, О. П. Гетманець, Е. С. Дмитренко, С. Т. Кадькаленка, Л. М. Касьяненко, А. Т. Ковальчука,

М. П. Кучерявенка, Т. А. Латковської, О. А. Лукашева, А. О. Монаєнка, О. А. Музики-Стефанчук, А. А. Нечай, О. П. Орлюк, П. С. Пацурківського, Н. Ю. Пришви, Т. О. Проценка, Л. А. Савченко, О. О. Семчик, О. В. Солдатенко, В. Д. Чернадчука, Н. Я. Якичук та інших. Використані також наукові здобутки російських учених, зокрема: Ю. О. Крохіної, В. А. Паригіної, В. М. Пушкарьової тощо.

**Метою статті** є загальна характеристика одних із базових принципів бюджетного процесу та їх місця й ролі в системі принципів бюджетно-процесуальної діяльності.

**Виклад основного матеріалу.**

*Принцип гласності в бюджетному процесі та бюджетній діяльності.* Учена Ю. О. Крохіна переконана, що діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування в бюджетному процесі відкрита й має висвітлюватися в засобах масової інформації. Звіт про виконання бюджету обов'язково публікується [2, с. 202-203]. На думку Л. К. Воронової, гласність передбачає широке обговорення проекту бюджету,

доведення його до населення, публікацію затвердженого бюджету [8, с. 169]. Цей принцип проявляється у відкритому (гласному) характері бюджетної діяльності. В процесі функціонування бюджетної системи до відома населення доводиться зміст більшості проектів бюджетно-правових актів, звітів про виконання бюджетів, результатів перевірок бюджетної діяльності [4].

Принцип гласності бюджетного будівництва означає: обов'язкове опублікування у відкритій пресі затверджених бюджетів і звітів про їх виконання, повноту подання інформації про хід виконання бюджетів, а також доступність інших відомостей про рішення законодавчих (представницьких) органів державної влади, органів місцевого самоврядування; обов'язкову відкритість для суспільства та засобів масової інформації процедур розгляду та прийняття рішень про проекти бюджетів, у тому числі про питання, що викликають розбіжності або всередині законодавчого (представницького) органу державної влади, або між законодавчим (представницьким) і виконавчим органами державної влади. У дореволюційній літературі принцип «гласності» вчені іменували принципом «публічності». Так, учені Ф. С. Нітті та С. Ю. Вітте принцип «гласності» інколи називали принципом «публічності», відмічаючи, що бюджет має бути публічним, тобто складеним таким чином, щоб кожен член суспільства міг би розуміти його мову та цифри. Це зумовлено необхідністю дотримання демократичних процедур у сфері розподілу та використання суспільних фінансів [4].

Заслугує на увагу питання особливостей запровадження принципу гласності в бюджетному процесі.

В історичному розрізі принцип гласності в бюджетній діяльності можна простежити на прикладі Російської імперії, до складу якої входила й сучасна Україна. Говорити про розгалуженість застосування даного принципу не доводиться. Шлях просування його був довгим та нелегким. Так, у 1802 р. від розгляду звітів міністра фінансів Росії був відсторонений Сенат. Державні розписи доходів і видатків залишалися таємницею для Державної Ради, навіть для Комітету Міністрів. Відомий учений, фінансист і політик М. М. Сперанський у своєму

«Основному фінансовому законі» навіть не наважився поставити питання про гласність бюджету. У проекті кошторисних правил, внесених у 1861 р. до Державної Ради, принцип гласності бюджету також ще був відсутній.

На різних етапах історичного розвитку монархічної й кріпосницької Росії не було умов, щоб ідея гласності змогла отримати якусь правову підставу. Стан фінансів і зовнішні політичні умови – ось ті причини, які змушували тримати бюджет у таємниці. Наприкінці 50-х років XIX ст. Росія нарешті дозріла для впровадження принципу бюджетної гласності, адже відсутність повної інформації про фінанси російського уряду викликало в фінансовій літературі Заходу різку критику. Також через недовіру до фінансового положення країни в другій половині 50-х років XIX ст. держава втратила дві великі іноземні позики саме в момент гострої фінансової потреби, недостатності державного кредиту, розладів грошового обігу. Надмірна бюджетна таємничість у ході бюджетної реформи поступово почала зникати [5, с. 75].

Сучасна світова практика свідчить, що бюджетний процес і бюджетна діяльність органів публічної влади мають бути відкритими, а надмірна їх таємничість лише шкодить державі й публічним фінансовим інтересам.

*Принцип адресності та цільового використання бюджетних коштів* полягає в тому, що кошти виділяються в розпорядження конкретних розпорядників бюджетних коштів і використовуються лише на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями, які обумовлюють адресність видатків. Згідно з ч. 2 ст. 95 Конституції України «виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків [6].

Даний принцип можна назвати найважливішим із точки зору організації бюджетного процесу. Його суть полягає в тому, що розпорядники й одержувачі бюджетних коштів мають право витрачати кошти згідно бюджетного призначення. При максимальному застосуванні цього принципу стає можливим здійснення контролю за цільовим використанням бюджетних коштів та встановити міру відповідальності кожного

учасника бюджетного процесу за скоєні правопорушення. За своєю суттю, цільове використання бюджетних коштів є завданням бюджетної діяльності та об'єктом бюджетного контролю, а адресність пов'язується із підвідомчістю бюджетних видатків [1, с. 46].

У ст. 38-1 БК Російської Федерації навіть окремо виділяється принцип підвідомчості видатків бюджетів, який полягає в тому, що одержувачі бюджетних коштів мають право отримувати бюджетні асигнування та ліміти бюджетних зобов'язань лише від головного розпорядника (розпорядника) бюджетних коштів, у віданні якого вони знаходяться. Розпорядники та одержувачі бюджетних коштів можуть включатися до переліку підвідомчих розпорядників й одержувачів бюджетних коштів лише одного головного розпорядника бюджетних коштів. Підвідомчість отримувача бюджетних коштів головному розпоряднику чи розпоряднику бюджетних коштів виникає в силу нормативно-правового припису.

Цільове використання забезпечується наявністю бюджетної класифікації, передбачає їх витрачання на цілі, визначені: бюджетним призначенням, що встановлюється законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет); відповідають напрямам використання бюджетних коштів, визначених у паспорті бюджетної програми (при застосуванні програмно-цільового методу в бюджетному процесі) або в порядку використання бюджетних коштів; бюджетним асигнуванням (розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів) [7, с. 42]. Варто відмітити, що це чи не єдиний принцип, за порушення якого передбачена юридична відповідальність.

Цільовий характер бюджетних коштів пронизує всю бюджетну систему, всі бюджетні правовідносини, і якщо донедавна законодавець боровся лише з нецільовим використанням бюджетних коштів бюджетними установами, то нині спостерігається спроба комплексного підходу в цьому питанні до всіх розпорядників бюджетних коштів, включаючи публічні утворення. Якість цільового характеру бюджетних коштів має ще один аспект – у бюджетній системі має акумулюватися рівно стільки коштів, скільки необхідно для досягнення мети бюджетної системи –

фінансового забезпечення діяльності державних і муніципальних органів [12, с. 72]. На наш погляд, фінансове забезпечення діяльності органів публічної влади не є метою функціонування бюджетної системи, виходячи з функцій бюджету. До того ж основними засадами, на яких має ґрунтуватися бюджетна система, є справедливий та неупереджений розподіл суспільного багатства між громадянами й територіальними громадами (ч. 1 ст. 95 БК України). Ідеться про певне фінансове забезпечення громадян і територіальних громад, а не органів публічної влади.

Н. О. Шевельова у своєму дослідженні говорить про цільовий характер бюджетних коштів, що розглядається як призначення коштів завчасно встановленим цілям, обумовлює діяльність усіх учасників бюджетного процесу (як владних органів, так й організацій – отримувачів бюджетних коштів) у певному режимі, відхилення від якого засуджується бюджетним законодавством із різним ступенем жорсткості. Цільовий характер є системною якістю, оскільки притаманний бюджетним коштам бюджетів усіх рівнів, критерії цільового/нецільового використання коштів єдині для всієї системи, при передачі бюджетних коштів із одного рівня бюджетної системи до іншого цільовий характер бюджетних коштів зберігається в якості цільового призначення [12, с. 73].

Відповідно до ч. 5 ст. 20 БК України результативні показники бюджетної програми використовуються для оцінки ефективності бюджетної програми та включають кількісні та якісні показники, які визначають результат виконання бюджетної програми, характеризують хід її реалізації, ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань бюджетної програми. Такі показники мають підтверджуватись офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку. Перелік результативних показників щодо кожної бюджетної програми розробляється головними розпорядниками бюджетних коштів згідно з нормативно-правовим актом центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики.

На всіх стадіях бюджетного процесу його учасники в межах своїх повноважень здійснюють оцінку ефективності бюджетних програм, що передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. Оцінка ефективності бюджетних програм здійснюється на підставі аналізу результативних показників бюджетних програм, а також іншої інформації, що міститься в бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання кошторисів та звітах про виконання паспортів бюджетних програм. Організаційно-методологічні засади оцінки ефективності бюджетних програм визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики. Результати оцінки ефективності бюджетних програм, у тому числі висновки органів виконавчої влади, уповноважених на здійснення фінансового контролю за дотриманням бюджетного законодавства, є підставою для прийняття рішень про внесення в установленому порядку змін до бюджетних призначень поточного бюджетного періоду, відповідних пропозицій до проекту бюджету на плановий бюджетний період та до прогнозу

бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, включаючи зупинення реалізації відповідних бюджетних програм (ч. 6 ст. 20 БК України).

Підтримуємо думку О. А. Музики-Стефанчук про те, що нині вже назріла необхідність розроблення та прийняття комплексного документу, який має містити приблизний (невичерпний) перелік як результатів (підсумку) ефективності, так і підсумку результативності виконання типових бюджетних програм, які періодично повторюються [3, с. 284].

**Висновок.** Бюджетно-процесуальна діяльність органів публічної влади здійснюється відповідно до загальних, притаманних всій публічній фінансовій діяльності, та спеціальних принципів, до яких належать і принципи бюджетного процесу: Бюджетно-процесуальна діяльність органів публічної влади здійснюється відповідно до загальних, притаманних всій публічній фінансовій діяльності, в тому числі принципів бюджетного процесу: гласності, адресності та цільового використання бюджетних коштів.

#### Список використаних джерел:

1. Гетманець О. П. Принцип справедливості в системі принципів бюджетного процесу / О. П. Гетманець // Держава та регіони. Серія : Право. – 2011. – № 1. – С. 44-47.
2. Крохина Ю. А. Финансовое право России : учебник [для вузов] / Ю. А. Крохина. – М. : Издательство «Норма», 2004. – 704 с.
3. Музика-Стефанчук О. А. Органи публічної влади як суб'єкти бюджетних правовідносин : монографія / О. А. Музика-Стефанчук. – Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2011. – 384 с.
4. Парыгина В. А. Принципы бюджетного права и процесса [Электронный ресурс] / В. А. Парыгина // Право и жизнь. – 2006. – № 99. – Режим доступа : <http://www.law-n-life.ru/arch/n99.aspx>.
5. Пушкарева В. М. Русская финансовая наука о природе бюджета и становлении бюджетного процесса в российской империи / В. М. Пушкарева // Финансы. – 2003. – № 4. – С. 73-75.
6. Рішення Конституційного Суду України від 25.01.2012 № 3-рп/2012 у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 11. – Стор. 135. – Ст. 422.
7. Управління державним бюджетом України : підручник / колектив авторів [заг. редакція М. О. Азарова]. – К. : Зовнішня торгівля, 2010. – 816 с.

8. Фінансове право України : навч. посібник [для студ. вищ. навч. закл.] / [Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Пришва та ін.] 2-ге вид., стереот.; - К. : Правова єдність, 2010. – 395 с.
9. Фінансове право : навч. посіб. / М. П. Кучерявенко, Д. О. Білінський, О. О. Дмитрик та ін. ; за заг. ред. М. П. Кучерявенка. – Х. : Право, 2013. – 400 с.
10. Фінансове право : підручник / за ред. М. П. Кучерявенка. – Х. : Право, 2010. – 288 с.
11. Фінансове право України : навчальний посібник [для студ. вищ. навч. закл.] / Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Пришва [та ін.]. – К. : Правова єдність, 2009. – 395 с.
12. Шевелева Н. А. Бюджетная система России (проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ) : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.14 / Н. А. Шевелева ; Санкт-Петербургский государственный университет. – СПб., 2005. – 426 с.