

УДК 351

Г. В. ДАУДОВА

## **ДЕРЖАВНА ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ**

*Проаналізовано положення Бюджетного кодексу України стосовно реалізації принципу публічності і прозорості бюджетної системи в практичній площині, обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення бюджетного законодавства в частині доступу суб'єктів інформаційної сфери до інформації з бюджетних питань, запропоновано механізми підвищення участі громадськості в процесі формування та виконання бюджету.*

**Ключові слова:** державна інформаційна політика, реформування системи державних фінансів, інформаційна діяльність у бюджетній сфері, громадське суспільство, громадська думка.

*The author has analyzed the Budget Code of Ukraine and the way it implements the transparency and publicity of a budget system. The author also provides reasonable suggestions of how to improve legal provisions of a budgetary legislature to enhance the access information subjects have to budget information. The article also covers mechanisms to involve public to budget formation and implementation and enhance its participation in these processes.*

**Key words:** state information policy, reformation of state finances, information activity in the budget field, civil society, public opinion.

У процесі реформування системи державних фінансів України одним із ключових моментів виступає відкритість і доступність інформації про бюджет та бюджетні відносини. Практична реалізація цієї мети потребує від суб'єктів, які здійснюють управління фінансовими ресурсами, впровадження інноваційного алгоритму реалізації інформаційних послуг у сфері бюджету і фінансів з метою отримання громадськістю прозорі і зрозумілої інформації щодо формування та виконання бюджету. Сучасний стан розвитку інформаційних технологій надає можливість фізичним та юридичним особам використовувати найпрогресивніші форми доступу до інформації. Тому створення умов для забезпечення суспільства своєчасно повною та достовірною інформацією через інформаційні ресурси в контексті здійснення публічного контролю за надходженням коштів до бюджету та їх використанням наблизить інтеграцію країни до світового інформаційного простору. У зв'язку з цим здійснення державної інформаційної політики та застосування інформаційних технологій в системі державних фінансів України набуває особливого значення.

Аналіз концептуальних основ формування інформаційно-комунікативних аспектів державної політики досліджено у працях І. Арістової, Х. Варіана, В. Дзюндзюка, Н. Дніпренко, Н. Драгомирецької, С. Коновченко, О. Крюкова, А. Шевченко та інші. Проблеми реалізації державної інформаційної політики у сфері державного управління та європейської інтеграції визначено А. Боровською, Д. Веймером, Б. Гогвудою, Г. Несвіт, А. Семенченко, Є. Цимбалюком, О. Сахаренко, Є. Тихоміровою, І. Тодоровим, Т. Шинкаренко та інші. Принципи інформаційної діяльності органів державного управління висвітлено в наукових роботах О. Бандурки, С. Дубенко, Т. Гаман, Р. Калюжного, С. Чукут та інші.

Ці науковці окреслили певні напрями наукового пошуку подальшого розвитку інформаційного суспільства, проте в наукових працях недостатньо дослідженими залишаються механізми реалізації державної інформаційної політики в фінансовій сфері. Послідовне впровадження новітніх конкурентоспроможних інформаційно-телекомунікаційних технологій у процесі реформування системи державних фінансів потребує вдосконалення існуючого бюджетного законодавства в частині інформаційної діяльності органів управління бюджетними коштами [4]. Методологія формування інформації про бюджет та міжбюджетні відносини має ґрунтуватися на парадигмі дослідження основних макропоказників економічного та соціального розвитку країни, відповідати внутрішнім та зовнішнім реаліям, в яких вона знаходиться, адекватно оцінювати економічну політику держави та діяльність законодавчих та виконавчих органів з питань вироблення певної стратегії щодо бюджетного фінансування та реалізації бюджетних програм [4].

Висвітлення існуючих форм та методів реалізації державної інформаційної політики у фінансовій системі країни та внесення пропозицій щодо впровадження механізмів участі громадян до бюджетного процесу є метою статті.

Послідовна реалізація принципів бюджетної системи України передбачає оприлюднення проекту закону про Державний бюджет України, закону про Державний бюджет України з додатками, які є його невід'ємною частиною, інформації про виконання Державного бюджету України за підсумками місяця, кварталу та року, інформації про виконання зведеного бюджету України, іншої інформації про виконання Державного бюджету України [3]. Ця норма законодавства забезпечується шляхом обов'язкового опублікування проекту закону про Державний бюджет України в газеті "Урядовий кур'єр" не пізніше ніж через сім днів після його подання Верховній Раді України та надає можливість суб'єктам інформаційної сфери, населенню ознайомитися з основними напрямками бюджетної політики на наступний бюджетний період, державними цільовими програмами, що плануються до виконання, прогнозними показниками зведеного бюджету країни за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування. Публічне представлення такої інформації створює умови для суспільного обговорення прогнозу Державного бюджету в суспільстві та надання мотивованих пропозицій, які передбачають зміни бюджетних показників. Після прийняття Верховною Радою України закону про державний бюджет, Міністерство фінансів України забезпечує його оприлюднення з

усіма додатками, які є його невід’ємною частиною. Рішення про затвердження місцевих бюджетів підлягає оприлюдненню не пізніше ніж через десять днів із дня його прийняття у газетах, визначених відповідними місцевими радами [3]. Усі зміни до державного та місцевих бюджетів, квартальні звіти про їх виконання підлягають опублікуванню протягом бюджетного періоду, а річний звіт – не пізніше 1 березня року, що настає за роком звіту.

Бюджетним кодексом України (ст. 28) передбачено обов’язкове інформування суспільства про виконання державного та місцевих бюджетів протягом бюджетного року, показники яких повинні відображати за загальним та спеціальним фондами доходи (деталізовано за видами доходів, які забезпечують надходження не менше 3 відсотків загального обсягу доходів відповідного бюджету) та видатки і кредитування (деталізовано за групами функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету). Ці показники наводяться порівняно з аналогічними показниками за відповідний період попереднього бюджетного періоду із зазначенням динаміки їх змін [3].

Дотримання принципу публічності і прозорості бюджетної системи України передбачає не тільки інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, але й урахує необхідність контролю за вдосконаленням системи управління фінансовими ресурсами, спрямованої на підвищення якості надання державних послуг та ефективне використання бюджетних коштів. Рішення цього питання вимагає від головних розпорядників коштів Державного бюджету України здійснювати публічне представлення та публікацію інформації про бюджет за кожною бюджетною програмою, що містить відомості про результативні показники їх виконання.

Здійснення публічного контролю за достовірністю інформації щодо звітності про виконання Державного бюджету України покликано забезпечити Державне казначейство України у порядку, визначеному ст. ст. 59-61 Бюджетного кодексу України, при цьому показники квартальної та річної звітності розміщуються на офіційному сайті Державного казначейства України.

Таким чином, головною метою державної інформаційної політики в бюджетному процесі, що реалізується через принцип публічності і прозорості бюджетної системи України, виступає:

- обов’язкове інформування громадськості у відкритій пресі про затверджені бюджети, публікування звітності про їх виконання, повноту надання інформації про хід виконання бюджетів, а також доступність інших відомостей за рішенням законодавчих органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- обов’язкова відкритість для суспільства й засобів масової інформації процедур розгляду і прийняття рішень щодо проектів бюджетів, у тому числі з питань, щодо яких виникають суперечності в законодавчому органі державної влади або між законодавчими й виконавчими органами державної влади [3].

Стратегічна направленість зазначеної мети передбачає надання повноцінного здійснення прав громадян на отримання та використання інформації про фінансовий стан країни за допомогою засобів масової інформації та електронних ресурсів, за виключенням витрат, що спрямовані на фінансування діяльності у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України [1].

Проте передбачені бюджетним законодавством заходи не задовольняють потреби громадян в отриманні суспільнозначущої інформації, яка стосується формування та виконання бюджетів усіх рівнів. Відсутність у переважній більшості на сайтах органів державної влади та органів місцевого самоврядування пояснювальної записки до звітів про виконання бюджетів, недостатність інформації про стан фінансування та виконання цільових програм, їх результативні показники, обсяги капіталовкладень за об'єктами та напрямки використання коштів головними розпорядниками тощо ускладнює освідомлення суспільством складної процедури складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Для вирішення цього питання є доцільним створення головними розпорядниками коштів державного та місцевого бюджетів на своїх сайтах розділів “бюджет” та “бюджетні програми”, наповнення їх плановими та фактичними показниками фінансування заходів за окремими об'єктами, обґрунтованою інформацією щодо напрямів використання коштів. Обов'язковим елементом цих розділів повинна стати пояснювальна записка, де має бути викладено господарсько-фінансовий стан галузі чи соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальної одиниці, оцінка надходження доходів та аналіз обсягів видатків на бюджетний період, пріоритетні напрями фінансування, визначеними стратегічними планами, та показники їх результативності, звіти про виконання цільових програм тощо.

Детальне висвітлення процесу формування та виконання бюджету для громадського розуміння й висловлення громадської думки за допомогою сучасних інформаційних каналів зробить більш доступним організацію безпосереднього зв'язку управлінських інституцій з користувачем та отримання зворотної реакції. Урахування суспільного настрою при прийнятті рішень підвищить їх результативність і знизить вірогідність невиправданих дій.

Таким чином, надання точної, всеохопної та своєчасної інформації громадськості є передумовами створення засад масштабних перетворень у суспільстві в частині стратегічного планування, розподілу відповідальності за прийняття рішень (особливо непопулярних) та отримання підтримки при їх втіленні, розуміння існуючих бюджетних обмежень та підвищення довіри до влади, знаходження альтернативних шляхів для вирішення проблем.

Низький рівень конструктивного діалогу між суспільством та владою з фінансових питань вимагає впровадження нових підходів взаємодії, які б

передбачали формування механізму участі громадян у процесі складання бюджету та врахування громадської думки у прийнятті рішень щодо подальшої стратегії модернізації системи управління державними фінансами, концепції реформування місцевих бюджетів, розвитку державного внутрішнього фінансового контролю, ринку державних цінних паперів, здійснення державних та місцевих запозичень, управління борговими зобов'язаннями тощо.

Публічне висловлення суб'єктів громадської думки з приводу проведення реформ у сфері державних фінансів є інструментом впливу на прийняття управлінських рішень, які стосуються досягнення національних цінностей, орієнтованих на стійке економічне зростання, оновлення міжбюджетних відносин, підтримку розвитку базових галузей економіки, соціальний захист громадян, реалізацію інфраструктурних проєктів, стабільність фінансової та податкової систем.

Урахування інтересів громадян та інституціональних структур громадського суспільства при здійсненні адміністративно-управлінських прийомів і процедур дозволить удосконалити механізми забезпечення реалізації управлінських рішень щодо виявлення методів їх вирішення.

Трансформація представництва інтересів суспільства в системі державних фінансів через механізм громадської думки є підґрунтям дотримання таких принципів інформаційної діяльності, як достовірність (правдива інформація забезпечить довіру до суб'єкта її надання); повнота (подання інформації в достатньому обсязі, щоб сформувані вичерпне усвідомлення користувачів щодо питань, які мають суспільне значення); загальнодоступність (способи доведення інформації передбачають можливість швидко забезпечити вільний та необтяжливий доступ для кожного, кого ця інформація цікавить); системність (висвітлення на регулярній основі комплексних та взаємопов'язаних заходів, що становлять суспільний інтерес); інтерактивність (можливість взаємодії та отримання зворотного зв'язку з громадськістю, обов'язковий розгляд ініціатив, зауважень, пропозицій та своєчасне інформування про прийняті заходи); компетентність (подання інформації з урахуванням оптимального балансу відкритості, з одного боку, та конфіденційності – з іншого) [4].

Підвищення участі громадськості у процедурі формування та виконання бюджету є одним із напрямів реалізації принципу фінансової прозорості. Застосування моделі участі громадян і суб'єктів масового інформування й комунікацій може втілюватися в різних формах на всіх стадіях бюджетного процесу. Так, на етапі формування бюджету інструментами забезпечення участі громадськості є проведення обговорень та фокус груп, дискусій за круглим столом, консультативних комітетів і робочих груп, громадських слухань, загальних зборів громадян, опитування та обстеження громадської думки. Участь у пленарних засіданнях рад при затвердженні бюджету дає можливість проконтролювати дотримання умов попереднього обговорення бюджетних питань. На стадії виконання бюджету участь громадськості забезпечується через механізм моніторингових рад (як повноправних членів), комітетів з державних закупівель (як спостерігачів).

Таким чином, реалізація державної інформаційної політики у сфері державних фінансів потребує розбудови інституційних можливостей між різними рівнями управління та різними учасниками.

Інституалізація запропонованих заходів потребує внесення змін і доповнень до Бюджетного кодексу України в частині розробки регламенту про доступ суб'єктів інформаційної сфери до інформації з бюджетних питань, який передбачав би перелік документації та інформаційних матеріалів для громадського суспільства, що підлягає обов'язковому оприлюдненню через друковані й електронні засоби масової інформації та масових комунікацій, інтернет, а також про механізми участі громадськості в бюджетному процесі. Крім цього, є за доцільне розширити види інформації за змістом додаванням до ст. 10 Закону України "Про інформацію" словосполучення "інформація про фінансовий стан" [2].

З цих обставин, інформаційна діяльність у бюджетній сфері стає дієвим інструментом залучення громадян і громадських інституцій до налагодження стабільності в суспільстві та вироблення певної стратегії розбудові державності [4].

Отже, залучення громадськості до бюджетного процесу є демократичним методом управління державними фінансами, що призведе до формування нових елементів суспільних відносин. Розв'язання цього аспекту можливо за допомогою вдосконалення нормативно-правового забезпечення у сфері бюджету і фінансів, а також систематизації сучасних моделей і методів державного управління інформаційною політикою, які б регулювали інформаційні відносини та діяльність окремих інститутів, притаманних інформаційному суспільству. Упровадження технологій участі громадян до реформування фінансової системи країни сприятиме розв'язанню нагальних суперечностей в суспільстві з питань ефективного, результативного та цільового використання фінансових ресурсів.

Упровадження механізмів реалізації державної інформаційної політики в системі державних фінансів установлює нові правила управління бюджетними коштами, внаслідок чого виникає необхідність оцінювання комунікативної технології поточного інформування суспільства (систематичного надання інформації) відповідно до його потреб.

#### Література:

1. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 537-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
3. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / кол. авт. [заг. ред., передм. Ф. О. Ярошенка]. – К. : Зовнішня торгівля ; УДУФМТ, 2010. – 592 с.
4. *Даудова Г. В.* Інформаційна діяльність у бюджетній сфері Г. В. Даудова, О. С. Оверко // Розвиток України очима молоді: економічні, соціальні та правові аспекти : матеріали V Всеукр. наук-практ. конф. молодих учених та студентів, м. Харків, 28 березня 2014 р. – Дніпропетр. : Середняк Т. К., 2014. – С. 891–894.

*Надійшла до редколегії 02.04.2014 р.*