

ГРОШІ, ФІНАНСИ І КРЕДИТ

УДК 336.1

Винниченко Н.В.,
кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри обліку і оподаткування,
Навчально-науковий інститут бізнес-технологій
«Українська академія банківської справи»
Сумського державного університету

ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

Винниченко Н.В. Проблеми забезпечення транспарентності бюджетного процесу в Україні. У статті обґрунтовано базові засади розробки та імплементації концептуальних положень розвитку транспарентності в бюджетний процес на основі застосування системного підходу до визначення її структурно-логічних елементів. Виокремлено ключові засади запровадження бюджетної транспарентності, а також її атрибутивні характеристики. Визначено основні види бюджетної транспарентності з урахуванням ключових сфер її прояву. Розкрито сутність основних проблем, які необхідно вирішувати для розбудови бюджетної транспарентності в Україні.

Ключові слова: бюджетна транспарентність, ефективний розподіл, бюджетний процес, бюджетний менеджмент, управління бюджетом, макроекономічна стабільність.

Винниченко Н.В. Проблемы обеспечения транспарентности бюджетного процесса в Украине. В статье обоснованы базовые основы разработки и имплементации концептуальных положений развития транспарентности в бюджетный процесс на основе применения системного подхода к определению ее структурно-логических элементов. Выделены ключевые основы внедрения бюджетной транспарентности, а также ее атрибутивные характеристики. Определены основные виды бюджетной транспарентности с учетом ключевых сфер ее проявления. Раскрыта сущность основных проблем, которые необходимо решать для развития бюджетной транспарентности в Украине.

Ключевые слова: бюджетная транспарентность, эффективное распределение, бюджетный процесс, бюджетный менеджмент, управление бюджетом, макроэкономическая стабильность.

Vynnychenko N.V. Problems of the budget processes transparency in Ukraine. The article is proved the essential principles for the development and implementation of conceptual regulations of development of transparency in the budget process, through the application of a comprehensive approach to the determination of its structural and logical elements. There are fundamental premises of the budget transparency implementation and its attributive characteristics. We can allocate main kinds of the budget transparency, considering key areas of its indication. The essence of the main problems that need to be solved with the purpose of developing budget transparency in Ukraine is revealed.

Key words: budget transparency, effective allocation, budget process, budget management, budget management, macroeconomic stability.

Постановка проблеми. Незавершені трансформаційні процеси в економіці України, відсутність цілісної та виваженої державної фінансової політики призвели до зтяжної соціально-економічної кризи та макроекономічних дисбалансів у країні. Одними з вагомих чинників, що призвели до вищезазначених проблем, є неефективна економічна політика та високий рівень корупційних схем серед органів державної влади. Так, стрімке падіння курсу національної валюти, відсутність реформ в енергетичному секторі, масове банкрутство українських банків та хронічний дефіцит Пенсійного фонду України призвели до додаткового навантаження на державний бюджет. Так, станом на 2015 рік обсяг зведеного бюджетного дефіциту та державного боргу

порівняно з 2005 роком збільшився в 11 та 19 разів відповідно. І хоча з 2015 року дефіцит державного бюджету знаходився в межах показників, встановлених Законом України «Про Державний бюджет» на відповідний рік, проте помітних зрушень в економіці країни все ж не відбулося, а державний борг скоротити так і не вдалося. Тому сьогодні для України є вкрай актуальним пошук нових методів та інструментів бюджетного менеджменту для вирішення вищезазначених проблем.

Досвід розвинених країн світу в цьому засвідчує, що досягнення макроекономічної стабільності, ефективного розподілу бюджетних ресурсів між споживанням та інвестуванням, а також покращення добробуту населення можливі за рахунок впровадження дієвого

контролю за наповненням бюджету та цільового використання його коштів, а також залучення представників громадськості до всіх етапів бюджетного процесу, тобто реалізації на практиці принципів бюджетної транспарентності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання впровадження транспарентності в бюджетний процес розвинених країн досить давно розглядаються в наукових публікаціях таких зарубіжних вчених, як, зокрема, Е. Арбатлі, Дж. Есколано, А. Фунг, М. Джармушек, М. Шараф, Т.Й. Теху, С. Хаграм, П. Рензьо. В поле зору вітчизняних науковців ці питання потрапили відносно нещодавно. Зокрема, особлива увага питанням розвитку бюджетної транспарентності приділяється такими вітчизняними вченими, як, зокрема, Н. Грищенко, А. Дем'янюк, О. Іваницька, Н. Зачосова, П. Любченко, М. Пашковська. Проте питання підвищення ефективності реформи застосування бюджетної транспарентності в Україні та вивчення проблем, що стримують цей процес, потребують додаткових досліджень та аналізу.

Формулювання цілей статті. Метою статті є розробка та імплементація концептуальних положень розвитку транспарентності в бюджетний процес на основі застосування системного підходу до визначення її структурно-логічних елементів.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на реформування системи управління бюджетом в Україні, не завжди вдається досягнути бажаного результату, що потребує додаткового аналізу наявних проблем забезпечення транспарентності бюджетного процесу та застосування комплексних підходів до бюджетного управління, особливо в частині підвищення транспарентності бюджетного процесу. Саме тому виникає необхідність розробки та імплементації концептуальних положень щодо розвитку бюджетної транспарентності з урахуванням системних положень та шляхом побудови її структурно-логічних елементів (рис. 1). Розроблені концептуальні засади перш за все спрямовані на виокремлення атрибутивних характеристик бюджетної транспарентності та конкретизацію її основних видів з метою концентрації зусиль органів влади та громадськості для забезпечення ефективного та відкритого формування та використання бюджетних ресурсів задля інтенсивного розвитку національної економіки.

Запровадження повноцінної та дієвої системи транспарентності в бюджетному процесі дасть змогу отримати низку вигод на рівні держави, а саме:

- створення умов для публічних дискусій і реалізація прав громадян на отримання інформації вчасно й в повному обсязі, а також їх участь у прийнятті рішень, що стосуються бюджетних питань;
 - забезпечення контролю бюджетних асигнувань;
 - зменшення рівня корупції під час ухвалення управлінських рішень;
 - сприяння зміцненню довіри між урядом і групами громадського суспільства;
 - підвищення ефективності бюджетних витрат;
 - забезпечення макроекономічної стабільності в країні;
 - покращення інвестиційного клімату в країні тощо.
- Задля реалізації завдань в межах бюджетної транспарентності доцільно розглянути дію

взаємопов'язаних атрибутивних характеристик, таких як прозорість, гласність, відкритість, своєчасність, підзвітність, достовірність.

Отже, прозорість передбачає оприлюднення достовірної та актуальної інформації про посадових осіб та органів, які мають бюджетні повноваження, результати їх діяльності, а також іншої інформації, що становить суспільний інтерес під час організації бюджетного процесу.

Так, відповідно до статті 19 Бюджетного кодексу України [1], до основних учасників, що мають права та обов'язки з управління бюджетними коштами, відносять Верховну Раду України, Комітет Верховної Ради України з питань бюджету, Президента України, Кабінет Міністрів України, Рахункову палату України, Міністерство фінансів України, Державне казначейство України, місцеві державні адміністрації, місцеві ради, виконавчі органи місцевих рад, головних розпорядників бюджетних коштів, відповідальних виконавців бюджетних програм та бюджетні установи.

Наступна атрибутивна характеристика бюджетної транспарентності – відкритість – передбачає створення можливостей для максимального доступу до інформації та стимулювання активного залучення громадян до комунікацій з органами влади у сфері бюджетних питань. Зокрема, фахівці “International Budget Partnership” (“IBP”) обґрунтовують, що будь-який громадянин має право на вільний доступ до принаймні 8 бюджетних документів [2]:

1) основні напрями бюджетної політики на наступний календарний рік (Pre-Budget Statement), що містять інформацію про прогнозні макропоказники соціального та економічного розвитку країни та основні завдання бюджетної політики;

2) проект Державного бюджету (Executive's Budget Proposal), що включає дані про джерела наповнення Державного бюджету та напрями його використання, ймовірний обсяг міжбюджетних трансфертів, прогнозний рівень бюджетного дефіциту та державного боргу;

3) затверджений бюджет (Enacted Budget);

4) щомісячні та щоквартальні звіти протягом бюджетного року (Monthly or quarterly In-Year Reports), що включають інформацію про фактичні надходження та витрати в різні проміжки часу фінансового року;

5) звіт за I півріччя бюджетного року (Mid-Year Review for the first six months), що містить оновлені дані стосовно рівня виконання бюджету станом на середину фінансового року, а також їх порівняння з прогнозними показниками;

6) фактичний річний звіт (Year-End Report), що показує фактичний рівень виконання за доходами та видатками й передбачає аналіз досягнення цілей бюджетної політики, визначених в Бюджетній резолюції;

7) аудиторський висновок (Audit Report), що містить дані про ступінь обґрунтованості та повноту річних звітів уряду;

8) спрощені звіти для громадськості (Citizens Budget), що передбачають надання спрощеної версії бюджету без технічних деталей, спеціально розробленої для передачі важливої інформації громадськості.

Порівнюючи закордонні стандарти поширення бюджетної документації з вітчизняною практикою, відзначимо, що вони виконуються в повному обсязі, оскільки Міністерство фінансів України забезпечує



Рис. 1. Концептуальні засади забезпечення бюджетної прозорості

Джерело: власна розробка автора

доступність до перших шести документів. Формування загального Аудиторського висновку щодо виконання Державного бюджету України на відповідний рік перебуває в межах функціональних повноважень Рахункової Палати. Вагому роль в поширенні інформації про обсяг доходів та видатків Державного бюджету та підвищенні рівня обізнаності населення у фінансових питаннях в Україні відіграють неприбуткові громадські організації, а саме Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), Центр соціально-економічних досліджень (проект «Ціна держави»), Центр політичних студій та аналітики (проект «Відкритий бюджет»).

Визначення змісту бюджетної прозорості є неможливим без дослідження такої характеристики, як «гласність», тобто розробки комплексу інструментів та засобів для поширення інформації зацікавленому колу осіб з метою самостійного перегляду ними матеріалів, що мають для них суспільний інтерес. З метою інформування суспільства про стан бюджету в Україні може використовуватися низка комунікаційних засобів, а саме прес-конференції, періодичне звітування Міністра фінансів України перед парламентом, зустрічі з представниками суспільства, проведення науково-практичних конференцій. З метою отримання доступу до інформації, яка не підлягає обов'язковому оприлюдненню або не була офіційно представлена, Законом України «Про інформацію» [3] передбачено такі інструменти, як інформаційний запит щодо доступу до офіційних документів або запит щодо надання письмової чи усної інформації.

Своєчасність передбачає надання бюджетної інформації з мінімальним запізненням у часі та вчасне визначення стратегічних напрямів розвитку бюджетної сфери.

В рамках бюджетної прозорості вагому роль відіграють достовірність інформації, тобто формування бюджетів на основі реальних та науково обґрунтованих макроекономічних прогнозів, а також представлення об'єктивних результатів діяльності органів влади та посадових осіб.

Останньою атрибутивною характеристикою бюджетної прозорості є підзвітність, що є інформуванням про результати та ефективність роботи органів влади, що прямо або опосередковано залучені до бюджетного процесу.

У контексті необхідності реформування бюджетної сфери доцільно визначити та охарактеризувати сфери прояву бюджетної прозорості. З урахуванням складності та багатогранності цього процесу розглядаються такі види бюджетної прозорості:

- політична (прозорість діяльності органів державної влади, надання ними об'єктивної та правдивої інформації про стан економіки, періодичне представлення громадськості результатів своєї роботи);

- економічна (оприлюднення достовірної інформації в офіційних статистичних щорічниках, надання реалістичних даних про прогнозні показники розвитку економіки країни тощо);

- процедурна (розкриття інформації щодо процедури прийняття управлінських рішень, що стосуються формування, розгляду, затвердження бюджету відповідного рівня);

- громадська (залучення представників громадськості до обговорення та затвердження бюджету, регулярне інформування суспільства про поточний стан бюджету, створення громадськістю системи контролю за рішеннями органів влади у сфері бюджетних питань);

- законодавча (вільний доступ до нормативно-правових актів, що стосуються ухвалення бюджетних рішень);

- інституційна (функціонування системи інститутів, діяльність яких спрямована на проектування, ухвалення та виконання бюджетів різних рівнів, а також формування демократичного суспільства без проявів корупції, підвищення фінансової грамотності населення).

Реалізація концептуальних положень забезпечення бюджетної прозорості на практиці дасть змогу в середньо- та довгостроковій перспективі досягти позитивних результатів, таких як, зокрема, стимулювання соціально-економічного розвитку країни; підвищення ефективності формування бюджетів та їх раціонального використання; зменшення рівня корупції серед владних структур; створення сприятливих умов для залучення іноземних інвестицій; покращення комунікацій органів влади та населення; підвищення рівня суспільної довіри до дій уряду; сприяння фінансуванню суспільно необхідних проектів; покращення іміджу країни на міжнародній арені.

Сьогодні в Україні представники законодавчої та виконавчої гілок влади офіційно декларують свої прагнення до підвищення прозорості бюджетного процесу та протидії корупційним схемам шляхом покращення доступу громадськості до інформації та посилення контрольної функції на етапах формування та використання бюджетних коштів. Проте проведений нами аналіз дає змогу стверджувати, що рівень бюджетної прозорості в нашій країні знаходиться на початкових етапах свого формування. Для підтвердження цього наведемо виокремлення проблемних питань у сфері бюджетної прозорості, які стримують розвиток національної економіки, а також запропонуємо шляхи їх вирішення (рис. 2).

Зауважимо, що аналіз проведено на основі загальнодоступних даних з офіційних джерел, міжнародних досліджень та засобів масової інформації.

Аналіз наведених даних дає змогу зробити висновок, що наявні численні проблеми в забезпеченні прозорості бюджетного процесу, вирішення яких вимагає формування виваженої бюджетної політики та дотримання фінансової дисципліни учасниками бюджетних відносин.

Доцільно розглянути детальніше деякі з вищезазначених проблем. На нашу думку, подальший розвиток бюджетних відносин можливий за рахунок реалізації на практиці конституційних прав громадян України стосовно їх участі в обговоренні, затвердженні, контролі за виконанням бюджету як на державному, так і на місцевому рівнях. Сьогодні ефективність залучення громадян до участі в бюджетному процесі залежить від розуміння та прийняття органами влади тих фактів, що доступ до інформації є необхідною умовою для розвитку суспільства, а консультації є ключовим елементом формування бюджетної політики. На нашу думку, до обговорення та затвердження ключо-

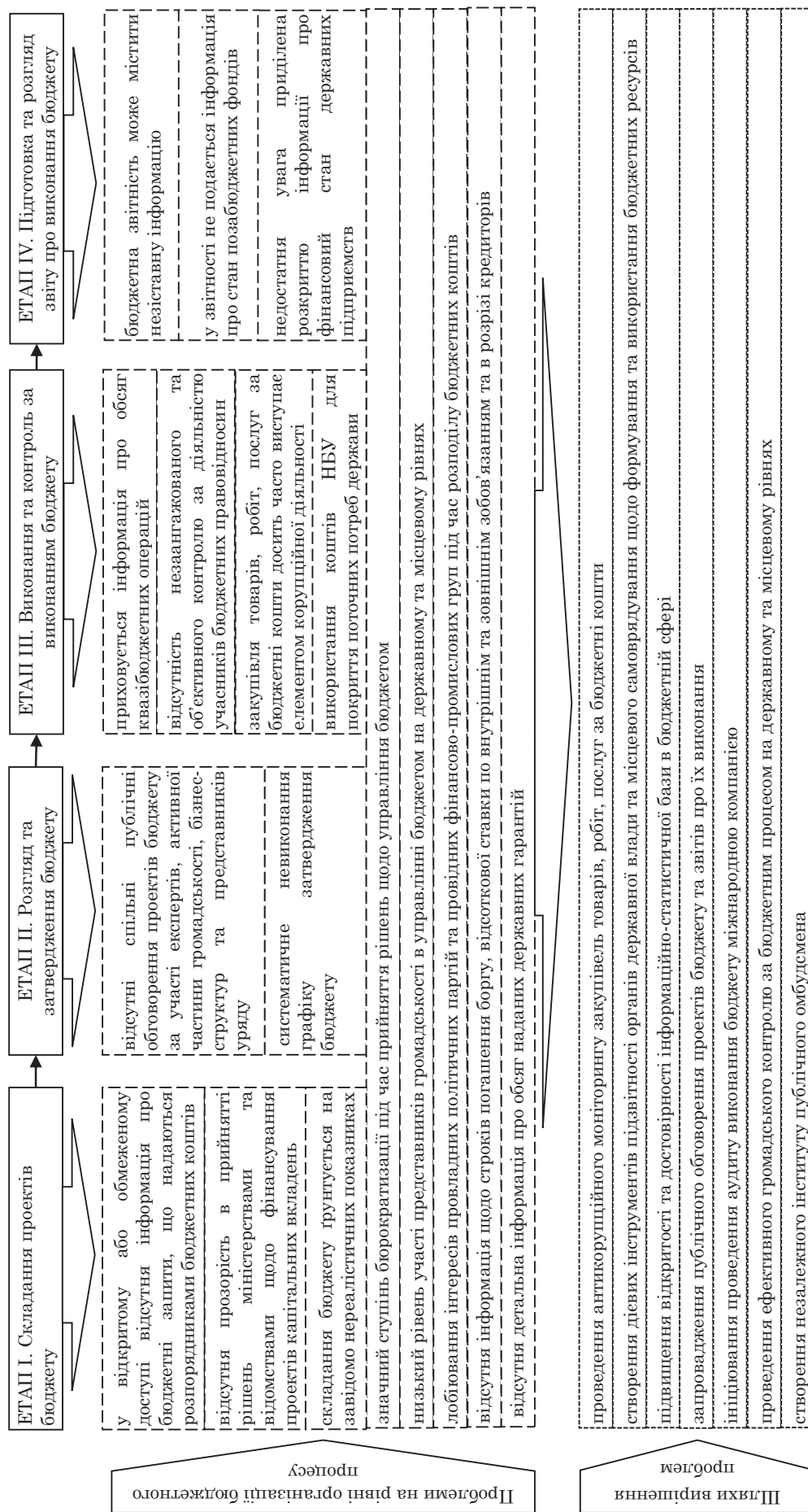


Рис. 2. Основні проблеми із забезпечення транспарентності бюджетного процесу в Україні та можливі шляхи їх вирішення

вих напрямів розвитку бюджетної політики потрібно залучати представників органів державної та муніципальної влади, громадських організацій, бізнесу, засобів масової інформації. Для вирішення цієї проблеми урядом країни вже зроблені перші кроки: відповідно до Державної Стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [4], Кабінет Міністрів України зобов'язується проводити тренінги для громадськості та органів місцевого самоврядування щодо поширення знань про форми та методи залучення громадян до процесу прийняття владних рішень, інструменти доступу до публічної інформації; навчання методикам проведення громадської експертизи діяльності органів місцевої влади тощо.

Сьогодні посилення кризових явищ в банківській системі, відсутність реформ в енергетичному секторі, а також воєнні дії на території України привели до такої ситуації, що протягом останніх двох років уряд країни проводить практику випуску внутрішніх облігацій для фінансування квазіфіскальних видатків. Зокрема, протягом 2014 року через механізм викупу державних облігацій Національним банком України Фонд гарантування вкладів фізичних осіб отримав 10,1 млрд. грн., два державні банки (ПАТ «Державний ощадний банк України» та ПАТ «Державний експортно-імпорتنний банк України») – 16,6 млрд. грн., а НАК «Нафтогаз» – близько 88 млрд. грн. [5]. Хоча ці дії уряду та центрального банку суперечать нормам законодавства, оскільки, відповідно до статті 54 Закону України «Про Національний банк України» [6], НБУ не має права купувати на первинному ринку цінні папери, емітовані Кабінетом Міністрів України. Отже, квазіфіскальні видатки призводять до викривлення інформації про реальну фінансово-економічну ситуацію в країні, що знижують загальний рівень бюджетної транспарентності.

Однією з ключових функцій управління бюджетним процесом є контроль за діяльністю учасників бюджетних правовідносин. Відсутність належної системи контролю призводить до нецільового та нераціонального використання бюджетних коштів, а також до виникнення корупційних схем у сфері закупівель товарів, робіт, послуг за державні кошти та навіть привласнення посадовими особами державного майна.

Досить поширеною практикою в Україні є лобювання інтересів провладних політичних партій та провідних фінансово-промислових груп під час розподілу бюджетних коштів.

Тому з метою побудови демократичного суспільства та забезпечення макроекономічної стабільності необхідно проводити комплекс заходів з підвищення рівня прозорості та раціональності бюджетного процесу, основними з яких мають бути:

– проведення антикорупційного моніторингу закупівель товарів, робіт, послуг за бюджетні кошти;

– створення дієвих інструментів підзвітності органів державної влади та місцевого самоврядування щодо формування та використання бюджетних ресурсів;

– підвищення відкритості та достовірності інформаційно-статистичної бази в бюджетній сфері;

– запровадження публічного обговорення проектів бюджету та звітів про їх виконання, протягом яких громадськості буде дана можливість надавати коментарі та рекомендації;

– ініціювання проведення аудиту щодо виконання бюджету міжнародною компанією з метою перевірки доцільності та ефективності бюджетних видатків;

– проведення ефективного громадського контролю за бюджетним процесом на державному та місцевому рівнях (встановлення прямих ліній для скарг про шахрайство та корупцію серед посадових осіб, запровадження системи громадського запиту з проведення аудиту тощо);

– розробка нових механізмів поширення інформації про стан бюджету (створення центрів інформування громадян, запуск веб-порталів про використання бюджетних ресурсів на рівні окремої територіальної громади);

– запровадження інструментів електронного урядування та електронного документообігу з метою мінімізації рівня бюрократизації під час прийняття рішень щодо управління бюджетом;

– створення незалежного інституту публічного омбудсмену, діяльність якого буде спрямована на врегулювання конфліктних ситуацій між органами влади та населенням у сфері використання бюджетних коштів;

– підготовка об'єктивних аналітичних досліджень про джерела наповнення та напрями використання бюджетних коштів тощо.

Висновки. Таким чином, бюджетна транспарентність виступає однією з ключових характеристик демократичного суспільства, що передбачає надання об'єктивної та достовірної інформації про стан формування та використання бюджетних коштів на державному та місцевому рівнях, а також відкритість дій органів влади в прийнятті рішень у цій сфері. Забезпечення розвитку бюджетної транспарентності за умови її закріплення у нормах права дає можливість об'єктивно оцінювати діяльність органів влади в управлінні бюджетом різних рівнів та участі громадськості у вирішенні бюджетних питань. І лише застосування комплексних підходів до розробки та імплементації концептуальних положень розвитку транспарентності в бюджетний процес на основі застосування системного підходу до визначення її структурно-логічних елементів дасть змогу не тільки створити умови для розвитку транспарентного бюджетного процесу, але й сприяти підвищенню використання бюджетних ресурсів на всіх рівнях бюджетного управління.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України : Кодекс від 8 липня 2010 року № 2456- VI зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

2. Best Practices for Budget Transparency / Organisation for Economic Co-operation and Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf>.

3. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657- XII зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.

4. Державна Стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 року № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

5. Бюджетний літопис: 4 квартал 2014 року // Проект «Популярна економіка: ціна держави» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://costua.com/files/budget-chronicles-4th-quarter-2014.pdf>.

6. Про Національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 року № 679-XIV зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/679-14>.

УДК 336.647/.648

Зайцев О.В.,

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри фінансів і кредиту,
Сумський державний університет

Нікітін Д.В.,

здобувач,
Сумський державний університет

КОНЦЕПЦІЯ ДОСЯГНЕННЯ ПОЗИТИВНОГО РЕЗУЛЬТАТУ В ПРОЦЕСІ САНАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ

Зайцев О.В., Нікітін Д.В. Концепція досягнення позитивного результату в процесі санації державних підприємств. У статті пропонується концепція позитивної санації державного підприємства. Розширюється розуміння санації. Розглядаються шляхи пошуку неприватних джерел санаційного фінансування. Санація розглядається з позицій вступу України до Євросоюзу. В основі концепції лежить принцип гармонійного поєднання експортної орієнтації та споживчої ємності внутрішнього ринку для продукції підприємства.

Ключові слова: підприємство, санація, інвестиції, програма, розвиток.

Зайцев А.В., Нікітін Д.В. Концепция достижения положительного результата в процессе санации государственных предприятий. В статье предлагается концепция позитивной санации государственного предприятия. Расширяется понимание санации. Рассматриваются пути поиска нечастных источников санационного финансирования. Санация рассматривается с позиций вступления Украины в Евросоюз. В основе концепции лежит принцип гармоничного сочетания экспортной ориентации и потребительской емкости внутреннего рынка для продукции предприятия.

Ключевые слова: предприятие, санация, инвестиции, программа, развитие.

Zaitsev O.V., Nikitin D.V. The concept of achieving a positive result in the process of reorganization of state-owned enterprises. The article proposes the concept of positive recovery of the state enterprise. The understanding of recovery is expanding. The ways of searching for non-private sources of financial recovering are considered. The recovery is considered from the standpoint of Ukraine's accession to the European Union. The concept is based on the principle of harmonious combination of export orientation and consumer capacity of the domestic market for the enterprise's products.

Key words: enterprise, recovery, investment, program, development.

Постановка проблеми. Ключовою проблемою України є внутрішня підприємницька неоднорідність, відносно висока не тільки загальноекономічна, але й ментально-культурна диференціація, що має своїм природним наслідком співіснування різних, таких, що по-різному функціонують і далеко не завжди є повністю сумісними одна з одною моделей не тільки державного, але й регіонального управління державним сектором і приватним бізнесом.

Розбіжність внутрішньої підприємницької диференціації України як фактору, що знижує її зовнішню ділову привабливість, порівняно з більш однорідними бізнес-спільнотами Європи досить велика. Різниця, наприклад, «лівівського», «харківського» й «одесь-

кого» підприємницьких характерів зумовлює різну реакцію їх представників на єдині загальнодержавні заходи регулювання, що обмежує ефективність централізованих регулятивних заходів, а за недостатнього обліку культурної диференціації і зовсім може зробити їх контрпродуктивними.

Природною реакцією на такий стан системи державного управління до недавнього часу було посилення централізованої регламентації. Не менш природною реакцією на надмірне регулювання і далеко не завжди таке, що розуміється на місцях, стає ігнорування директив з центру. Звідси впливає розуміння як з боку державного управління, так і з боку малого і середнього бізнес-менеджменту необхідності