

УДК 336.146(477):006.032:061.1ЄС

Бухтіарова А.Г.
кандидат економічних наук,
старший викладач кафедри фінансів, банківської справи та страхування
Сумського державного університету

Дробязко Н.С.
магістр
Сумського державного університету

НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ В УКРАЇНІ*

DIRECTIONS OF ENSURING TRANSPARENCY OF PUBLIC FINANCE SYSTEM OF UKRAINE

АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовано основні підходи до визначення сутності поняття «публічні фінанси». При цьому особливу увагу приділено питанням забезпечення доступу та відкритості фінансової системи, визначено напрями забезпечення публічних фінансів з огляду на нормативні документи, які прийняті міжнародними організаціями, а також розглянуто особливості розроблення рекомендацій із питань бюджетної прозорості. Розглянуто можливість та доцільність запровадження фінансових правил в Україні для поліпшення показників прозорості публічних фінансів, що забезпечить створення сприятливих умов для залучення інвестицій, активізації підприємницької діяльності та підвищення рівня соціального забезпечення в Україні.

Ключові слова: публічні фінанси, бюджет, бюджетний процес, фінансова політика, прозорість бюджетного процесу.

АННОТАЦИЯ

В статье проанализированы основные подходы к определению сущности понятия «публичные финансы». При этом особое внимание уделено обеспечению доступа и открытости финансовой системы, определены направления обеспечения публичных финансов на основании нормативных документов, которые были приняты международными организациями, а также рассмотрены особенности разработки рекомендаций по вопросам бюджетной прозрачности. Проанализированы возможность и целесообразность внедрения финансовых правил в Украине с целью улучшения показателей прозрачности публичных финансов, что в свою очередь, обеспечит создание благоприятных условий для привлечения инвестиций, активизации предпринимательской деятельности и повышения уровня социального обеспечения в Украине.

Ключевые слова: публичные финансы, бюджет, бюджетный процесс, фискальная политика, прозрачность бюджетного процесса.

ANNOTATION

The article analyzes the main approaches to the definition of the essence of the concept of «public finances». Attention is paid to the issues of ensuring access and openness of the financial system, the directions of ensuring public finances are determined considering regulatory documents adopted by international organizations, as well as features of the development of recommendations on budgetary transparency issues are investigated. The possibility and expediency of the implementation of fiscal rules in Ukraine to improve the transparency of public finances, which will create favorable conditions for attraction of investments, activation of entrepreneurial activity and increase of the level of social security in Ukraine are considered.

Keywords: public finances, budget, budget process, fiscal policy, transparency of budget process.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку України як демократичної держави та в процесі адаптації норм права Європейського Союзу важливе місце посідає забезпечення доступу та відкритості фінансової системи, а саме впровадження та застосування принципу прозорості. Його дотримання забезпечує реалізацію низки важливих функцій, серед яких важливе місце посідає питання захисту інтересів населення країни шляхом підвищення ефективності управління та посилення боротьби з корупцією.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблем та перспектив розвитку публічних фінансів здійснили такі науковці, як В. Андрущенко [1], А. Крисоватий [8], І. Луніна [9], В. Опарін, В. М. Федосов, П. І. Юхименко [11] та ін. Разом із тим, відаючи належне науковим роботам, деякі питання напрямів реформування системи публічних фінансів в Україні та забезпечення їх прозорості в умовах євроінтеграційних процесів залишаються не розкритими та потребують подальших досліджень.

Мета статті полягає у дослідженні напрямів забезпечення прозорості системи публічних фінансів в Україні відповідно до міжнародних стандартів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розглядаючи прозорість як один із необхідних атрибутів управлінської діяльності будь-якої демократичної держави, важливо відзначити виняткову інноваційність цього феномену, його потужний вплив на демократизацію як самого управлінського простору, так і суспільного життя у цілому. В усіх індустріально розвинених країнах світу основною метою реформування є радикальне підвищення ефективності виконання державою своїх економічних функцій.

Принцип прозорості діяльності органів державної влади досліджується вітчизняними науковцями [2; 6; 13] в контексті демократизації державного управління, формування громадянського суспільства в Україні. На думку вчених, прозорість є важливою характеристикою соціальних комунікацій органів державної влади, засобів масової інформації, громадян та громадських організацій. Цей феномен управлінського процесу задекларовано в десятках нормативно-

* Дослідження виконане у рамках держбюджетної науково-дослідної роботи 0118U003585 «Формування системи забезпечення прозорості публічних фінансів як передумова боротьби з корупцією в Україні».

правових актів, що регулюють діяльність органів державної влади, але в жодному з них немає чіткого визначення його змісту.

Дослідження поняття «публічні фінанси» залишається актуальним і сьогодні. Значну увагу дослідженню даної категорії приділено у монографії А.А. Нечай «Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків», де публічні фінанси було відокремлено від державних фінансів та запропоновано класифікацію публічних фінансів України, а саме:

1) публічні фінанси держави складаються із суспільних відносин, які виникають із приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів держави;

2) публічні фінанси органів місцевого самоврядування складаються із суспільних відносин, які виникають із приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів органів місцевого самоврядування всіх видів;

3) публічні фінанси суспільного (соціально-го) призначення складаються із суспільних відносин, які виникають із приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) публічних фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні (соціальні) інтереси, визнані державою чи органами місцевого самоврядування, та які не є державною чи комунальною власністю. [10, с. 227–228].

Своєю чергою, Л.К. Воронова зазначає, що «публічні фінанси – це сформовані фінансовими відносинами грошові фонди, які необхідні для існування публічних органів і фінансування покладених на них функцій» [3, с. 10].

Також визначення публічних фінансів знайшло своє місце й у роботі О.П. Орлюк, де зазначено, що предметом дослідження фінансового права є публічні фінанси держави та місцевих громад, тобто економічні відносини з мобілізації, розподілу, перерозподілу та витрачання публічних фондів коштів держави й органів місцевого самоврядування для забезпечення розширеного відтворення, гідного рівня життєдіяльності, соціально-культурних потреб, тобто публічних потреб суспільства [12, с. 8, 24].

Аналізуючи питання забезпечення прозорості публічних фінансів, варто звернутися до стандартів, розроблених у країнах Західної Європи, які мають досвід розбудови цього інституту. Так, важливим є вивчення міжнародної практики щодо оприлюднення та аналізу показників державних та місцевих бюджетів, які впливають на забезпечення прозорості та відкритості в системі публічних фінансів різних країн і з'ясування причин та наслідків низького рейтингу України за показником прозорості бюджетної інформації.

Відповідно до міжнародних стандартів, що включають рекомендації з питань щодо бюджетної прозорості, варто згадати Кодекс належної практики забезпечення прозорості

в бюджетно-податковій сфері, прийнятий МВФ у 1998 р., який сприяв розробленню принципів і загальних положень дотримання вимог транспарентності бюджету. Структура цього акту, яка чітко встановлює напрями роботи стосовно досягнення відкритості бюджетного процесу, містить такі розділи:

I. Визначення повноважень і відповідальності у бюджетному процесі.

II. Доступність інформації про бюджет широкій громадськості.

III. Відкритий процес складання та виконання бюджету, а також звітування про його виконання.

IV. Забезпечення цільності бюджетних даних [7, с. 13–19].

Серед інших документів щодо забезпечення прозорості бюджетного процесу варто відзначити Рекомендації найкращої практики транспарентності бюджету, які розробили Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Так, ОЕСР розглядає бюджетну прозорість через повноту, своєчасність й систематизованість розкриття інформації та інших бюджетно-фінансових показників, а до змісту бюджетної прозорості висуваються вимоги не лише щодо якості наданої бюджетної інформації, а й повноти охоплення (з представленням активів і зобов'язань уряду) [4, с. 35–41].

Розглядаючи принципи бюджетної політики ЄС, відповідно до Договору про функціонування Європейського Союзу, Єврокомісія має право вимагати від країн – членів ЄС дотримуватися визначеного рівня дефіциту та забезпечити відповідну бюджетну позицію, яка б давала змогу нівелювати наслідки економічних шоків. Окрім того, бюджетна політика ЄС установлює середньострокове бюджетне планування для національних урядів, поліпшуючи фіскальну стабільність усього Співтовариства.

Запровадження таких правил базується на стандартах Пакту стабільності та зростання, що мав на меті гарантування дотримання країнами – учасницями Економічного та монетарного союзу, бюджетної дисципліни в процесі впровадження єдиної валюти. Також у березні 2012 р. 25 країн – членів ЄС підписали Договір про стабільність, координацію й управління в Економічному та монетарному союзі (скорочено – Фіскальний договір), що доповнює і посилює реформований Пакт стабільності та зростання.

Так, відповідно до мети розроблення, впровадження та моніторингу застосування фіскальних правил, оцінки макроекономічних і фіскальних умов стійкості державних фінансів, розроблення рекомендацій щодо проведення «здорової» фіскальної політики в багатьох країнах ЄС та інших розвинутих країнах утворені так звані незалежні фіскальні інститути (установи) – фіскальні ради, які є постійно діючими установами із законодавчо встановленим або виконавчим мандатом на публічну й незалежну оцінку бюджетно-податкової політики, планів

і дій, які суперечать макроекономічним цілям забезпечення довгострокової стійкості державних фінансів, коротко- й середньостроковій макроекономічній стабільності. Крім того, фіскальна рада може сприяти використанню незалежних макроекономічних і бюджетних прогнозів у рамках підготовки бюджету, а також імплементації правил бюджетно-податкової політики; оцінити вартість нових політичних ініціатив; визначити розумні варіанти бюджетно-податкової політики, сформулювати рекомендації [15, с. 15]

Але на відміну від законодавства країн Європейського Союзу для вітчизняного бюджетного законодавства характерна відсутність жорстких бюджетних правил, що зумовлює необхідність та доцільність запровадження в Україні фіскальних правил з огляду на практику ЄС у сфері фінансової політики. Фіскальні правила повинні бути закріплені нормативно-правовими актами на законодавчому рівні та стосуватися питань не тільки процесу бюджетного/фінансового планування, а й виконання бюджету. На випадок відхилення від даних правил повинен бути розроблений автоматичний механізм їх коригування. Своєю чергою, конкретні бюджетні процедури мають бути також закріплені в нормативно-правових актах. Так, на нашу думку, необхідно на законодавчому рівні заборонити внесення змін до поточного бюджету протягом бюджетного року за винятком виникнення певних, чітко визначених обставин. Для того щоб забезпечити бюджетне збалансування в оптимальний спосіб, доцільно доручити розроблення або дозволити брати участь у розробленні макроекономічних прогнозів та проведенні оцінки бюджетних надходжень уже створеним науково-дослідним інституціям. При цьому важливо встановити незалежність цих інституцій та коло покладених на них функцій на законодавчому рівні [5, с. 1–6].

Що стосується відображення контролю над відкритістю бюджетних процесів, то сьогодні він оцінюється на основі Індексу бюджетної прозорості, який розраховується на основі даних 100 країн світу. Цей Індекс визначає рівень доступу населення до восьми основних бюджетних документів (декларації про бюджет, проекту бюджету, бюджету, бюджету для населення, квартальних звітів про виконання бюджету, піврічних звітів, річного звіту, звіту про аудит) і оцінює їх за критеріями доступності, своєчасності та корисності.

Так, для розрахунку об'єктивної оцінки та рейтингу прозорості кожної з країн використовують бали за відповіді на 95 із 125 запитань Індексу (30 запитань допоміжні). Сума балів становить єдиний незалежний і порівняльний показник прозорості – Індекс відкритості бюджету, за яким Україна в 2012 р. посідала 35-е місце (у 2008 р. – 55 балів, 2010 р. – 62, у 2012 р. – 54 бали, що вище середнього значення) [7, с. 13–19].

У 2017 р. Україна займала 39-е місце зі 115 країн світу в рейтингу бюджетної прозорості з 54-ма балами зі 100. Але варто відзначити, що цей показник є більшим за середній світовий рівень бюджетної прозорості, що становить 43 бали зі 100 [14]. Це свідчить про поступове поліпшення рівня прозорості бюджетного процесу в Україні, адже в 2015 р. ми мали 46 балів зі 100. У загальному вигляді позицію України у цьому рейтингу можна порівняти з показниками більшості країн Східної Європи, що цілком відповідає прагненню Міністерства фінансів України увійти в ТОП-40 країн за рівнем бюджетної прозорості.

Висновки. Отже, в Україні правове забезпечення прозорості публічних фінансів знаходиться на початковому рівні формування та не має системного характеру. Так нормативно-правові акти, що регулюють питання прозорості бюджету, є занадто загальними і носять рекомендаційний характер. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом є важливим етапом розвитку для нашої держави, яка передбачає політичну й економічну інтеграцію. Саме тому важливим етапом є використання досвіду країн – членів ЄС для реформування поточного стану публічних фінансів. Розглянуті заходи можуть значною мірою поліпшити показники прозорості системи публічних фінансів, що, своєю чергою, забезпечить створення сприятливих умов для залучення інвестицій, активізації підприємницької діяльності та підвищення рівня соціального забезпечення України. Своєю чергою, з огляду на практичний досвід країн Європейського Союзу, запровадження фіскальних правил, які б отримали законодавче підкріплення, розроблення дієвих механізмів та граничних фінансових показників дадуть змогу забезпечити прозорість системи публічних фінансів в Україні.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Андрущенко В.Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів: монографія. Л.: Каменяр, 2000. 303 с.
2. Афонін Е.А., Сушій О.В. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України: конспект лекцій до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів. Київ: НАДУ, 2010. 48 с.
3. Воронова Л.К. Фінансове право України: підручник. Київ: Прецедент; Моя книга, 2006. 448 с.
4. Гладченко Л. Прозорість державних фінансів як передумова ефективності державного управління. Вісник Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку. 2011. № 3–4. С. 35–41.
5. Гончаренко М.В. Європейські стандарти антикризового управління публічними фінансами. Актуальні проблеми державного управління. 2016. № 2. С. 1–6.
6. Гудима Н.В. Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України: автореф. дис. ... канд. наук держ. упр.: спец. 25.00.01 «Теорія та історія дер-

- жавного управління»; Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2008. 20 с.
7. Іваницька О.М. Забезпечення прозорості державних фінансів і фінансової системи України. Наукові праці НДФІ. 2014. Вип. 4. С. 13–19.
 8. Крисоватий А.І., Валігура В.А. Домінанти гармонізації оподаткування: національні та міжнародні вектори: монографія. Тернопіль: Підручники і посібники, 2010. 248 с.
 9. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: монографія. К.: Наукова думка, 2006. 432 с.
 10. Нечай А.А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків: монографія. Чернівці: Рута, 2004. 264 с.
 11. Опарін В.М., Федосов В.М., Юхименко П.І. Українська класична школа публічних фінансів. Фінанси України. 2015. № 10. С. 7–31.
 12. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2010. С. 8, 24.
 13. Тихомирова Є.Б. Прозорість і відкритість діяльності влади та шляхи їх забезпечення: наукові записки. Політологія. К.: Academia, 2002. С. 39–43
 14. Україна піднялася у міжнародному рейтингу бюджетної прозорості Open Budget Index. URL: <https://porady.org.ua/ukraina-pidnalasa-u-miznarodnomu-reitingu-budzetnoi-prozorosti-open-budget-index> (дата звернення: 04.05.2018).
 15. Уманський І.І. Стійкість державних фінансів в умовах євроінтеграційних процесів. Фінанси України. 2015. № 1. С. 9–28.