

УДК 33.012:336.14

Іваницька О. М.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ І ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Визначено напрями забезпечення відкритості та доступності фінансової інформації в різних сегментах національної фінансової системи відповідно до рішень і документів, прийнятих міжнародними організаціями.

Ключові слова: прозорість, бюджетний процес, відкритість, участь громадськості.

Історія засвідчує, що найбільше зловживань державною владою в країнах із ринковою економікою спостерігається у фінансово-бюджетній сфері. Фінансові махінації, нелегальні схеми вивезення капіталів, нецільове витрачання бюджетних коштів, зловживання службовими повноваженнями, порушення тендерних процедур, біржові шахрайства притаманні більшості країн та спричиняють справедливе обурення населення. Це зумовлює необхідність фокусування уваги політиків, науковців, широких кіл громадськості на пошуку консенсусу в питаннях розвитку фінансової сфери на засадах прозорості і водночас дотримання вимог комерційної таємниці, конфіденційності й ефективності державного управління.

Повернення довіри до дій уряду є одним із найважливіших завдань досягнення суспільної стабільності в Україні. Належне місце в цьому процесі посідає забезпечення прозорості фінансово-бюджетної сфери.

Тематика прозорості бюджету доволі опрацьована та є предметом досліджень відомих українських учених. Питанням забезпечення прозорості державних фінансів присвятили наукові праці Т. І. Єфименко [1], А. Дем'янюк [2], С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов, В. Ф. Опришко та ін. Водночас аспекти відкритості бюджетного процесу та залучення до нього широких кіл громадськості тлумачаться окремо від дотримання прозорості всієї фінансової системи. Ігнорування єдності цих процесів, на наш погляд, не дасть можливості закласти фундамент демократичних засад функціонування фінансового організму держави.

Отже, мета публікації – визначення напрямів забезпечення прозорості системи державних фінансів та фінансової системи загалом у їх нерозривному поєднанні відповідно до міжнародних рішень і документів, прийнятих у цій сфері.

Однією з помітних тенденцій сьогодення є контроль за національними процесами забезпечення прозорості фінансової системи з боку міжнародних організацій. Більшість із них у програмних документах, рішеннях, комюніке проголошують принцип підконтрольності та підзвітності фінансових опера-

© *Іваницька О. М.*, 2014

цій, передусім у бюджетній сфері, який наполегливо рекомендується для дотримання всіма національними урядами.

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 акта, 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 цілості бюджетних даних.

Інший документ – OECD Best Practices for Budget Transparency (Кращі практики прозорості бюджету ОЕСР) – зосереджує увагу на забезпеченні правдивою інформацією громадян, публікації належних даних на всіх етапах бюджетного процесу, чіткому висвітленні цілей і завдань бюджету та його виконанні.

Європейська хартія місцевого самоврядування є одним із перших актів, де було зазначено право громадян на участь в ухваленні рішень щодо місцевих бюджетів.

Удосконалення процесів реалізації принципів прозорості та достовірності бюджету, а також податків і мит як засіб протидії корупції відображено в антикорупційній стратегії у сфері державних фінансів Світового банку, International Code of Conduct for Public Officials (Міжнародному кодексі поведінки посадових осіб) та ін.

Обґрунтування необхідності розкриття інформації в усіх сферах державного управління та забезпечення доступу до офіційних документів міститься в документі “Національна безпека, свобода висловлювань і доступ до інформації” (так звані Йоганнесбурзькі принципи 1995 р.) та Рекомендаціях (2002 р.) і Конвенції Ради Європи (2008 р.) “Про доступ до офіційних документів”.

Питання відкритості та прозорості бюджетної сфери є однією з ключових проблем, розв’язання якої контролюватиме Європейський Союз. В Угоді про Асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом і його державами-членами, з другого (далі – Угода), прозорість фінансово-бюджетної системи згадується неодноразово. Зокрема, у ст. 107 “Прозорість та розкриття конфіденційної інформації” зазначено, що кожна Сторона оперативно реагує на всі запити другої Сторони щодо конкретної інформації про будь-які загальні заходи або міжнародні угоди, котрі стосуються Угоди або впливають на неї. Для цього передбачено створення одного або кількох інформаційних центрів, завданнями яких є підготовка та надання такої інформації. Водночас у тексті цієї статті вказано, що “...ніщо в цій Угоді не вимагає від будь-якої Сторони надавати конфіденційну інформацію, розкриття якої перешкоджало б забезпеченню дотримання законодавства або іншим чином суперечило б державним інтересам”.

У ст. 263 “Прозорість” глави 10 “Конкуренція” констатується, що кожна сторона забезпечує прозорість у сфері державної допомоги. Причому контролю підлягає державна допомога, надана протягом трирічного періоду, сума якої перевищує 200 тис. євро для одного підприємства. Стосовно такої допомоги державним підприємствам текст Угоди містить попередження, що сторони мають забезпечити прозорість фінансових відносин, яка передбачає: чітке відстеження державних коштів, виділених органами державної влади прямо чи опосередковано; контроль цілей, на які надані кошти, та їх витрачання.

У главі 3 “Управління державними фінансами: бюджетна політика, внутрішній контроль і зовнішній аудит” (ст. 346) зазначено, що управління державними фінансами спрямовуватиметься на забезпечення розвитку бюджетної політики й надійних систем внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту, котрі базуються на міжнародних стандартах, а також відповідають головним принципам підзвітності, прозорості, економності, ефективності та результативності. У ст. 347 визначено необхідність обміну інформацією щодо: розвитку системи середньострокового бюджетного прогнозування та планування; удосконалення програмно-цілевих підходів у бюджетному процесі й аналізу ефективності та результативності виконання бюджетних програм; покращання обміну досвідом і даними з питань планування й виконання бюджету та стану державного боргу.

Нарешті, у ст. 127 згадуються міжнародні стандарти ефективного та прозорого регулювання: Десять основних принципів обміну інформацією, які поширюються міністерствами фінансів “Великої сімки”; Основні принципи ефективного банківського нагляду, визначені Базельським комітетом; Основні принципи страхування Міжнародної асоціації органів страхового нагляду; Цілі та принципи регулювання обігу цінних паперів, визначені Міжнародною організацією комісій із цінних паперів; Угода Організації економічного співробітництва та розвитку про обмін інформацією з питань оподаткування; Заява “Великої двадцятки” (G20) про прозорість інформації та обмін інформацією для цілей оподаткування; Сорок рекомендацій і Дев’ять спеціальних рекомендацій стосовно боротьби із фінансуванням тероризму FATF.

Контроль за відкритістю бюджетних процесів відображається в Індексі відкритості бюджету, який розраховується за даними 100 країн. Він визначає, чи надає уряд доступ суспільству до восьми основних бюджетних документів і чи є вони зрозумілими, своєчасними та корисними. До таких документів належать бюджетна декларація, проект бюджету, бюджет, бюджет для громадян, квартальні звіти про виконання бюджету, піврічний звіт, річний звіт і звіт про аудит. 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 у 2012 р. посідала 35-те місце (у 2008 р. – 55 балів, 2010 р. – 62, у 2012 р. – 54 бали, що вище середнього значення) [3].

Наведений перелік документів дає можливість зробити кілька висновків.

По-перше, немає одностайної думки щодо міри відкритості інформації. Відповідно до однієї з публікацій Органу регулювання фінансових послуг Великобританії, прозорість має трактуватись як “помічник” у справі досягнення ринкової ефективності та захисту інвесторів, а не протидія їм – максимум прозорості не означає її оптимального значення. Однак деякі документи доволі безапеляційні стосовно дотримання відкритості та прозорості дій і документів уряду, зокрема згадувані Йоганнесбургські принципи.

Більшість вітчизняних нормативно-законодавчих актів відображають принцип прозорості та публічності бюджетної системи, як вимагають міжнародні експерти. Зокрема, він зафіксований у ст. 7 Бюджетного кодексу України.

У ст. 28 Кодексу визначено, що центральний орган виконавчої влади, відповідальний за формування державної бюджетної політики, забезпечує оприлюднення:

- 1) проекту закону про Державний бюджет України;
- 2) закону про Державний бюджет України з додатками, які є його невід’ємною частиною;
- 3) інформації про виконання Державного бюджету України за підсумками місяця, кварталу та року;
- 4) інформації про виконання зведеного бюджету України;
- 5) іншої інформації про виконання Державного бюджету України.

Закон України “Про доступ до публічної інформації” визначає порядок здійснення та забезпечення права кожної особи на доступ до інформації, яка становить суспільний інтерес, що є у володінні суб’єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. Серед інших правових документів можна назвати Закони України: “Про інформацію”, “Про науково-технічну інформацію”, “Про державну таємницю”, “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”, “Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2008–2015 роки”, Указ Президента “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”, “Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення гласності та прозорості у діяльності фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування” та ін. Водночас не регламентовано механізмів розкриття бюджетної інформації та інформації фондового, банківського, страхового й інвестиційного ринків тією мірою, яка б забезпечувала захист національних інтересів і давала можливість гарантувати прозорість процесів, що становлять невід’ємну складову демократичного суспільства.

По-друге, найбільше уваги у науковому плані в нашій країні приділено питанням забезпечення прозорості державного бюджету. Водночас із положень Угоди чітко випливає, що досягнення такої мети неможливе без прозорості виконання операцій у різних сегментах фінансової системи. Йдеться передусім про “чистоту” біржових операцій; прозорість діяльності страхових компаній, інституцій спільного інвестування, фінансово-кредитних установ; доступ до інформації про доходи та капітали, які перебувають на рахунках у будь-якій точці світу, національних фіскальних органів; контроль за інвести-

ціями з боку широкого кола громадськості тощо. Отже, прозорість бюджету, бюджетного процесу та фінансової сфери – один із важливих елементів забезпечення загальної прозорості дій уряду.

По-третє, прозорість бюджету має гарантуватися не лише доступом громадськості до інформації з питань розроблення та реалізації бюджетної політики, а й широким набором інструментів, механізмів і заходів щодо кваліфікованої участі зацікавлених осіб у формуванні рішень стосовно регулювання фінансово-бюджетних операцій на різних рівнях державного управління.

До дієвих інструментів і методів, використовуваних у розвинутих країнах, належать: проведення громадських слухань; застосування сучасних інформаційних технологій (створення веб-сайта); розповсюдження друкованих засобів масової інформації; реалізація заходів за участю експертів, депутатів, представників політичних партій та громадськості; організація діалогу “громадянин – влада”; надання інформаційно-просвітницьких послуг населенню; створення онлайн-бюджету; забезпечення вільного доступу до каталогів і реєстрів, що ведуться владою, які містять суспільно необхідну інформацію; оприлюднення структури державного боргу та ін. Фактично більшість пропозицій належить до методу формування так званого громадянського бюджету – спрямованість на публічне ознайомлення зі скороченою, доступною версією бюджету для громадськості.

Однак, знову-таки, це не означатиме прозорості публічної влади загалом, що досягається завдяки набагато ширшому переліку інструментів і програмних дій. Зокрема, розглянемо досвід Польщі у створенні системи е-урядування в межах програми впровадження електронного уряду Європейського Союзу. Серед вжитих заходів – затвердження урядом цифрового порядку денного (PZIP) – програми інтегрованого впровадження інформаційних технологій у Польщі на 2014–2020 рр., а також реалізація соціального проекту “Прозора Польща” (“Пречиста Польська”). Ці програми докорінно змінили технологію доступу та участі громадськості у процесах державотворення. Як додатковий інструмент, сформовано спеціалізовану онлайн-систему, котра гарантувала відкритість державних реєстрів, розв’язувала проблеми із застосуванням електронного підпису тощо.

По-четверте, при застосуванні підходів до забезпечення прозорості фінансово-бюджетної системи України доцільно виокремити найпроблемніші місця: слабку контрольованість виконання бюджетних програм місцевих бюджетів і недоліки в управлінні фінансовою діяльністю державних підприємств.

Розв’язанню першої проблеми перешкоджає величезне число таких програм за наявності більш ніж 10 тис. місцевих бюджетів і відсутності електронної мережі, що охоплює всю територію України. Водночас запропоноване рішення щодо укрупнення територій і населених пунктів, на наш погляд, може не дати очікуваних результатів, натомість спричинивши серйозні соціальні конфлікти та ситуацію некерованості об’єктів управління. Ймовірний вихід – у посиленні громадського контролю та участі громадськості в ухваленні соціально значимих рішень, створенні громадівських рад на засадах, визначених у наукових працях В. М. Алексєєва [4].

Контроль за діяльністю державних підприємств варто посилити в напрямі оприлюднення звітів (зокрема аудиторських висновків) усіх структур за винятком секретних об'єктів. Доцільно запровадити ранжування державних підприємств за критеріями фінансової стійкості та стабільності й оприлюднення цих результатів. Необхідно вдосконалити моніторинг діяльності та фінансових результатів державних підприємств, зокрема за критерієм соціальної значимості роботи.

Прозорість фінансової операції має забезпечуватися на всіх стадіях її реалізації. Стосовно бюджетного процесу це передбачає участь громадськості у розробленні напрямів соціально-економічного розвитку країни, регіону, території, підготовці проектів бюджетів; обговорення проектів бюджетів; доступ населення до інформації з питань бюджету та витрачання бюджетних коштів на всіх рівнях і в усіх ланках бюджетної системи. Проте сьогодні в Україні постає проблема недоступності та недостатності соціально-економічних показників, використовуваних як базові під час планування відповідних бюджетів. У світовій практиці є чимало варіантів її розв'язання. Зокрема, досвід Австрії, Нідерландів, Німеччини, Нової Зеландії, Португалії, Словаччини, Чилі свідчить про можливість використання економічних прогнозів, розроблених незалежними установами. Німеччина залучає до складання плану/прогнозу, зокрема, Інститут світового господарства при університеті м. Кіль, Рейнсько-Вестфальський інститут економічних досліджень, Гамбурзький архів світового господарства та ін. Така практика дає можливість застосовувати науково обґрунтовані та наближені до реалій показники. Більше того, громадський контроль слід починати з постійного моніторингу процесів продажу державних ресурсів, зокрема газу, нафти, природних копалин тощо.

Стосовно біржових операцій потрібно забезпечити як дотрейдингову, так і посттрейдингову прозорість. Перша передбачає відкритий доступ до інформації про ціни та обсяги цінних паперів, емітентів і професіоналів ринків. Вона досягається за рахунок удосконалення корпоративного управління, встановлення правових засад діяльності професіоналів ринку, полегшення доступу до баз даних. Посттрейдингова прозорість означає розкриття інформації про ціни та обсяги торгів цінними паперами, що вже відбулися, яка має відображати ринкові закономірності попиту та пропозиції, закріплення домовленостей у оформлених договорах. З цією метою важливо підвищувати рівень роботи організованого ринку (біржі), дотримання договірної дисципліни, сумлінності професіоналів ринку, здійснювати контроль за виконанням рішень аукціонного комітету, зокрема графіків проведення спецаукціонів, стартових цін, руху цін тощо.

Насамкінець, прозорість фінансово-бюджетної сфери передбачає реалізацію європейських принципів і стандартів надання державної допомоги галузям і окремим підприємствам, чіткість і несуперечливість законодавства про тендерні закупівлі та максимальне дотримання його норм.

Отже, забезпечення прозорості бюджетної сфери – складна проблема, розв'язання якої потребує системних, послідовних дій у різних сферах і напрямках державного регулювання. До них належать: розроблення дієвих ме-

ханізмів оприлюднення фінансової інформації з дотриманням принципів конфіденційності, національної безпеки та секретності; визначення засад реалізації комплексного підходу до забезпечення відкритості різних сегментів фінансової системи, у тому числі фінансових ринків; застосування широкого кола інструментів, механізмів і заходів публічності в їх взаємозв'язку; виокремлення "найслабших" позицій у реалізації транспарентності фінансової системи та визначення ключових заходів їх подолання; гарантування прозорості бюджетів держави на всіх стадіях бюджетного процесу.

Список використаних джерел

1. Державний бюджет і бюджетна стратегія в умовах економічних реформ : у 4 т. Т. 2: Бюджетна стратегія і державний бюджет 2012: збалансованість, прозорість, реалістичність. – К., 2011. – 912 с.
2. Дем'янюк А. В. Проблеми та перспективи забезпечення прозорості бюджетного процесу на субнаціональному рівні / А. В. Дем'янюк // Наука й економіка. – 2012. – № 1. – С. 30–37.
3. Індекс відкритості бюджету-2012: Україна втрачає позиції в міжнародному рейтингу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://icps.com.ua/key_issues/econ_analysis/indeksvidkritocti-bjudzhetu%E2%80%932012-ukrajina-vtrachaje-pozitsiji-v-mizhnarodnomu-rejtinhu.htm.
4. Алексєєв В. М. Теоретичні засади взаємовідносин держави та суспільства в Україні: управлінський аспект : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / В. М. Алексєєв. – Х., 2012. – 36 с.

*Стаття надійшла до редакції
23 листопада 2014 року*