

ПРИНЦИП ПУБЛІЧНОСТІ В РОЗПОДІЛІ КОШТІВ МІЖ БЮДЖЕТАМИ

THE PRINCIPLE OF PUBLICITY IN THE DISTRIBUTION OF FUNDS BETWEEN BUDGETS

Крупко Я.М.,

*аспірант кафедри фінансового права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Стаття присвячена основним напрямкам вдосконалення правового розподілу коштів між ланками бюджетної системи. Актуальність теми визначається необхідністю дослідження принципу публічності в розподілі коштів між бюджетами в умовах обмежених фінансових ресурсів для формування збалансованих бюджетів.

Ключові слова: місцевий бюджет, принципи розподілу коштів, бюджетні кошти, розподіл коштів між бюджетами, принцип публічності, принцип гласності, принцип прозорості, фінансова діяльність держави.

Стаття посвячена основним напрямкам совершенствования правового распределения средств между звеньями бюджетной системы. Актуальность темы определяется необходимостью исследования принципа публичности в распределении средств между бюджетами в условиях ограниченных финансовых ресурсов для формирования сбалансированных бюджетов.

Ключевые слова: местный бюджет, принципы распределения средств, бюджетные средства, распределение средств между бюджетами, принцип публичности, принцип гласности, принцип прозрачности, финансовая деятельность государства.

The article is devoted to the main directions of the improvement the legal distribution of funds between the links of the budget system. The relevance of the topic is determined by the need to research the principle of publicity in the distribution of funds between budgets with limited financial resources to form a balanced budget.

Key words: local budget, principles allocation, of budget, allocation of funds between budgets, publicity principle, principle of publicity, principle of transparency, financial activities of state.

Постановка проблеми. Держава завжди залишала за собою право встановлювати основи розподілу коштів між бюджетами різного рівня, але реалії сьогодення, спрямовані на ефективне виконання функцій і завдань держави та забезпечення її сталого соціально-політичного та економічного розвитку, вимагають застосування ще більш виважених підходів до вибору принципів розподілу коштів між рівнями бюджетної системи.

Діючий сьогодні в Україні механізм розподілу обсягу бюджетних коштів, на наш погляд, є недосконалим, зокрема однією з найпомітніших його недоліків є фактична непрозорість даного процесу для суспільства зокрема та країни в цілому. Ця проблема, на жаль, тільки посилюється останніми роками.

Стан дослідження. З'ясування теоретичного та методологічного значення принципу публічності у фінансовій діяльності держави в цілому, а саме в процесі розподілу коштів між бюджетами.

Проведений аналіз наукових публікацій із цього аспекту свідчить про певний науковий інтерес до зазначеного питання в наукових працях. Зокрема, дослідженню питання розподілу бюджетних коштів присвячені праці таких відомих учених-юристів: Л.К. Воронової, О.А. Музики-Стефанчук, С.О. Ніщимної, Н.Ю. Пришви.

Постановка завдання статті полягає в дослідженні ролі (місця) принципу публічності в розподілі коштів між бюджетами

Виклад основного матеріалу. Проблема забезпеченості органів місцевих бюджетів необхідним бюджетним фінансуванням завжди залишається актуальною.

Останнім часом місцеві бюджети різних рівнів перетворені практично в умовні кошториси, у яких спостерігається постійний дисбаланс дохідної та видаткової частини, що не сприяє покращенню економічної ситуації та реалізації соціальних програм розвитку. На жаль, із року в рік постає питання щодо вирішення проблеми з виконанням дохідної та видаткової частин державного бюджету. Але досі у вітчизняній науковій літературі ця проблематика ще не стала об'єктом для ґрунтовних досліджень.

Усе частіше управління процесом розподілу коштів між бюджетами відбувається в ручному режимі.

На жаль, у нашій державі розподіл коштів між бюджетами характеризується непрозорістю, відсутністю публічності, гласності, відкритості на етапі бюджетного процесу.

Державно-правовий принцип публічності закріплено в ч. 2 ст. 3, ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 19, п. 2 ст. 121, ст. ст. 124, 129 Конституції України. Відповідно до ч. 2 ст. 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1].

Публічність – це відкритість, доступність та колективність. Поняття «публічність» характеризує

відкриту для розуміння суспільству політики, доступні спостереженню і контролю процедури прийняття рішень, гласність дискусій, відкритість «політичної арени».

Публічність утворює сферу колективності, асоціативний простір, де за певними ознаками групуються члени суспільства, колективізуються погляди, емоції, виникають і функціонують політичні партії, громадські організації, творчі та інші союзи (так званий публічний простір).

У цьому просторі протистоять або взаємодіють один одному організовані, інституціональні, формалізовані і спонтанні громадські формування. У ньому поєднуються процеси організації та самоорганізації, управління і самоврядування. У публічному просторі розташована периферія центральної державної влади: «правлячі сили», «політичні еліти», державний апарат (апарат примусу та управління), партій, органи місцевого самоврядування, уся сукупність влади.

Характер публічності, її вигляд визначаються інтенсивністю взаємодії суспільства з державою. Принцип публічності не характерний для авторитарних і тоталітарних політичних систем, проте набуває виразності, різноманітності та яскравості в демократичних країнах.

Публічність як фінансова-правова категорія більш оперує поняттям відкритості та доступності інформації.

Як загальноправова категорія публічність виступає предметом боротьби за свободу права загалом та за право зібрань зокрема.

Публічність – предмет боротьби за права людини (за право зібрань), відкритість, доступність до інформації.

Як вказує С.Г. Бандурін, поняття «публічність» не зводиться до поняття «державність», оскільки вона забезпечує цілісне праворозуміння, правотворчість і правозастосування. Проникаючи в усі галузі права, елементи публічного права, з одного боку, дають їм державну, громадську підтримку, а з іншого – розширюють чи звужують сфери свого прояву. Картину паритету публічних і приватних начал дає інтенсивний розвиток галузей соціального права, що має відповідний поділ на публічне та приватне [6, с. 16].

В Україні активно впроваджується відкритий доступ до публічної інформації. Відповідно до ст. 1 Закону України від 13 січня 2011 р. «Про доступ до публічної інформації» «публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом» [3].

Якщо розглядати у фінансово-правовому аспекті термін «публічність», то, на нашу думку, це доведення інформації, результатів фінансової діяльності відповідних органів до відома громадськості.

Описуючи принцип гласності бюджетної діяльності, О.А. Музика-Стефанчук наголошує, що зазначений принцип тісно пов'язаний із тим, що бюджет і все, що з ним пов'язане (окрім таємних видатків), є доступним для широкої громадськості, оскільки бюджетні слухання, обговорення проектів бюджетів відбуваються на сесіях представницьких органів і висвітлюються в засобах масової інформації [8, с. 197].

В ідеалі гласність і відкритість роботи органів публічної влади, як влучно зазначає С.О. Ніщима, сприяє ефективному контролю, проте не з боку суспільства, адже воно практично не може застосувати жодних заходів впливу до державновладних суб'єктів публічної фінансової діяльності. На жаль, в Україні склалася така ситуація, що владні органи контролюють самі себе, а громадяни – це лише ті особи, голоси яких використовують при формуванні окремих органів влади [9, с. 124].

У наукових працях із фінансового права зустрічається думка про те, що «принцип гласності виражається у взаємозв'язку руху фінансових потоків, співвідношення та збалансованості різних фінансових потоків, грошових фондів, доведення до громадян, інших суб'єктів змісту проектів фінансово-правових актів, підсумкових актів за результатами їх застосування» [7, с. 14], «принцип гласності має своє яскраве відображення в публічній фінансовій діяльності» [9, с. 125].

Якщо розглядати в розрізі фінансової діяльності держави, то принцип гласності полягає у відкритому розгляді фінансово-правових питань у представницьких органах влади, принцип публічності означає доведення до громадськості результатів таких розглядів.

Якщо мову вести про принцип публічності в процесі розподілу коштів між бюджетами то маємо на увазі інформування громадськості з питань розподілу коштів бюджету. Бюджетний кодекс України (далі – БК України) передбачає, що Державний бюджет України та місцеві бюджети затверджуються, а рішення щодо звіту про їхнє виконання ухвалюються відповідно Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим та відповідними місцевими радами. Доступність інформації про бюджет встановлена ст. 28 БК України [4].

Принцип прозорості та публічності полягає в прийнятті відповідних рішень та наданні повної та своєчасної інформації громаді в чітко встановленій формі звітів про використання бюджетних коштів їхніми розпорядниками.

Принцип публічності та прозорості розподілу бюджетних коштів між ланками бюджетної системи з метою бюджетного вирівнювання має бути об'єктивним та очевидним для всіх учасників процесу.

Відповідно до Закону України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування» територіальна громада має право проводити громадські слухання (бажано з приводу проекту бюджету), зустрічатися з депутатами відповідної ради й посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, пору-

шувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування [2].

У 2009 р. в Львівській та Житомирській областях, стартував державний експеримент із впровадження програмно-цільового методу в місцевих бюджетах (за основу взяли схвалену Концепцію застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі [5]. Експеримент відбувався на рівні обласного, міських та районних бюджетів України. Спосіб формування бюджетів за таким методом на той час відрізнявся, від існуючого розподілу коштів тим, що гроші виділялися під конкретні програми. Результат був очевидним одразу: це дало можливість підвищити прозорість розподілу фінансування.

Сьогодні вкрай необхідно, щоб процес розподілу коштів між бюджетами по регіонах України ґрунтувався на таких засадах, як чіткість та прозорість,

неприпустимим є повернення до системи «ручного управління» бюджетними коштами.

Висновки. На наш погляд, на сьогодні є необхідність створення та посилення дієвості застосування принципів публічності та гласності розподілу бюджетних коштів як на державному, так і на місцевих рівнях, особливо в умовах об'єктивної обмеженості держави у фінансових ресурсах.

Забезпеченню підвищення рівня прозорості акумулювання та розподілу бюджетних коштів сприятиме:

– впровадження гласної процедури розроблення, обговорення, прийняття й публікації бюджетів, звітів про їх виконання;

– координація дій різних контрольних органів.

Максимально допустима прозорість отриманих доходів і здійснених видатків – доповнює принцип гласності й запобігає створенню умов для правопорушень у сфері публічних фінансів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховною Радою України 28 червня 1996. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. (Із змінами, внесеними згідно із Законом № 742-VII від 21.02.2014 // ВВР. – 2014. – № 11. – Ст. 143).
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170 (Із змінами, внесеними згідно із Законом № 5498-VI від 20.11.2012 // ВВР. – 2013. – № 52. – Ст. 729).
3. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939 // // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
4. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572. (Із змінами, внесеними згідно із Законом № 719-VII від 16.01.2014 // ВВР. – 2014. – № 9. – Ст. 93).
5. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 538-р від 14.09.2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>.
6. Бандурин С.Г. Публічність как принцип уголовного судопроизводства и его действие в стадии возбуждения уголовного дела : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / С.Г. Бандурин. – Саратов, 2004. – 209 с.
7. Воронова Л.К. Финансовое право : учебное пособие для студентов юрид. вузов и факульт. / Л.К. Воронова, Н.П. Кучерявенко. – Х. : Легас, 2003. – 360 с.
8. 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.
9. Ніщимна С.О. Принципи публічної фінансової діяльності в Україні : [монографія] / С.О. Ніщимна. – Чернігів : ЧДІЕУ, 2013. – 376 с.