

УДК 005.22: 005.8: 004.3

¹С.В. Цюцюра, ²О.В. Криворучко, ¹М.І. Цюцюра¹ Київський національний університет будівництва і архітектури, Київ² Київський національний торговельно-економічний університет, Київ

ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ПРОЗОРОСТІ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ

Висвітлено проблеми прозорості та особливостей участі громадськості й представників влади в бюджетному процесі з метою реалізації єдиної кадрової політики в державних структурах та впровадження єдиного ціннісного підходу в управлінні проектами розвитку.

Ключові слова: бюджетний процес, прозорість та доступність бюджетного процесу, рівень прозорості бюджетного процесу

Освещены проблемы прозрачности и особенностей участия общественности и представителей власти в бюджетном процессе с целью реализации единой кадровой политики в государственных структурах и внедрения единого ценностного подхода в управлении проектами развития.

Ключевые слова: бюджет, прозрачность и доступность бюджетного процесса, уровень прозрачности бюджетного процесса

The problems of transparency and characteristics of public participation and government officials in the budget process to implement a unified personnel policy in government and the introduction of a single value approach to project management development.

Keywords: budgeting, transparency and availability of the budget process, the transparency of the budget process

Постановка проблеми

Порядок розробки, ухвалення і контролю за виконанням плану соціально-економічного розвитку кожного регіону повинен бути детально розписаний як план соціально-економічного розвитку. Розгляд проектів документів, пов'язаних між собою, на різних етапах (в департаментах, районних адміністраціях, комісіях, радах) передбачає проведення депутатських слухань саме на стадії підготовки плану соціально-економічного розвитку.

Необхідно впроваджувати проведення публічних слухань в Раді бюджетних процесів за участю самоврядування – це сприятиме рішенню задачі більш активного залучення населення до обговорення і вирішення державних проблем.

Мета роботи

Метою роботи є висвітлення проблем прозорості бюджетного процесу та визначення особливостей участі громадськості у всіх етапах формування, затвердження та впровадження бюджету.

Аналіз досліджень і публікацій та вирішення проблеми

1. Проблеми прозорості бюджетного процесу

На сьогодні до обов'язків депутатів міських рад не входить затвердження загальних і генеральних планів; вони не розглядають основні напрями соціально-економічного розвитку, натомість вони підключені до безпосередньої участі в розподілі фінансових ресурсів держави і місцевих рад. Ця концепція припускає взаємне невтручання різних гілок влади до сфери компетенції одна одної.

Міська Рада (за статутом) не може втручатися у фінансово-господарську діяльність мерії. Але *бюджетний процес за своєю суттю – це ведення фінансово-господарської діяльності в своєму концентрованому вигляді*. Депутати, приймаючи бюджет, теоретично ставлять виконавчу владу не просто в жорсткі рамки, але навіть не дають виконавчій владі ніякої свободи маневру, чітко до копійки визначаючи, для чого, та на які цілі повинні витратитися державні і міські гроші. Проте реалії життя демонструють нам, що насправді відбувається зовсім інше.

Навіть неглибокий аналіз взаємовідносин гілок влади показує повне домінування виконавчої влади не тільки над представницькою, але і над будь-якою можливою владою взагалі. Цьому є своє логічне пояснення – виконавча влада складається із спеціалістів (економічно, технічно, юридично грамотні люди), які досконально володіють предметом. І саме бюджет відіграє ключову роль і додає виконавчій владі ваги та сили у взаємовідносинах з іншими гілками влади. На її фоні представницька влада не завжди є компетентною у вирішенні певної частини питань. «Винен» в цьому принцип її формування – той самий демократичний принцип виборності. Саме вибори виводять на перше місце чинник випадковості.

2. Особливості участі громадськості в бюджетному процесі

Через нерозвиненість інститутів участі громадськості у вирішенні державних питань висловлюють її думку у владі насамперед тільки її представники, тобто вибрана нею представницька влада. Тому розгляд питання про *доступність* та *прозорість* бюджетного процесу необхідно починати з розгляду особливостей участі в бюджетному процесі представників влади.

Головна особливість влади полягає в її виборному характері. Ця особливість приводить до такого явища, як циклічність ступеня участі і ступеня віддачі (вкладу сил) депутатів щодо бюджетного процесу. Після виборів багато депутатів не володіють достатніми знаннями і досвідом роботи в органах управління. Перший рік для такої частини депутатського корпусу – це досягнення певного рівня розуміння та володіння ситуацією. Це не стільки організоване навчання депутатів, скільки отримання ними практичних навичок участі в роботі органів влади, вивчення на своєму власному досвіді механізмів взаємодії різних гілок влади. Така ситуація має парадоксальний вигляд, але чим менший вплив таких осіб на іншу частину депутатського корпусу, тим швидше вони освоюють основи бюджетної науки. Адже, якщо в депутатському корпусі є фахівці, які мають авторитет, решта депутатів починає покладатися більше на їх думку і не «росте» сама.

Але через рік-півтора значна частина депутатів досягає певного рівня компетентності і починає досконало працювати в бюджетному процесі. В цей час депутати освоюють те, що можна назвати **першим рівнем прозорості** бюджетного процесу. Вони освоюють процес *здобуття повних знань про цифровий стан бюджетних рядків*. Вони опановують знання про механізм складання бюджету, про те, у кого можна дізнатися про відповідні цифри, кому задати низку запитань, у

кого отримати консультацію. В цьому випадку вони досягають стовідсоткової прозорості бюджету, володіють питанням про кожну цифру внесену до бюджету.

Але з часом приходиться усвідомлення того, що поява тієї або іншої цифри в бюджеті ще не означає її дійсну обґрунтованість. Депутати починають за освоєння **другого рівня прозорості**. Вони повертаються до вивчення передісторії появи цих цифр і їх значення для одержувачів бюджетних коштів. Приходить уміння читати бюджет «між рядків», бачити за його цифрами реальний техніко-економічний зміст.

Цей **другий рівень прозорості** освоюється складніше, він вимагає спеціальних знань і консультацій з фахівцями не тільки адміністрацій, але і незалежними експертами.

У такого заглиблення в бюджет є як лицьова, так і зворотня сторона медалі. Бюджет в результаті такого докладного вивчення може бути підданий корегуванню і зазнати істотних змін. Його можна змістити в певну сторону, оскільки він багатогранний, включає забезпечення різних галузей і сфер життя. Кожен депутат освоює і відповідає за якусь одну сторону господарської або соціальної діяльності і саме її вважає найголовнішою в бюджеті. Тут представницька і виконавча влада опиняються перед проблемою балансу.

Проте **найголовніша проблема** тут виникає в іншому. При певній зміні цифр і фінансових потоків, миттєво відбуваються відповідні зміни в соціально-економічному розвитку, а результати можуть зовсім не відповідати цілям, поставленим виконавчою владою. При цьому принцип прозорості бюджету виконавча влада наче дотримує, надаючи депутатам надмірну інформацію у вигляді цифр і таблиць, а як результат – приймаються «на віру» господарсько-соціально-економічні обґрунтування, ухвалюються рішення за надані пакети документів.

На стадії виконання бюджету настає необхідність освоєння наступного рівня його прозорості. Депутати можуть все-таки наполягати на внесенні своїх пріоритетів до бюджету, можуть навіть скласти його по-своєму. Проте виконавча влада, реально оперуючи засобами, має право розпорядитися ними по-своєму. Для того, щоб запобігти суперечку про пріоритети соціально-економічного розвитку, депутатам необхідно освоїти **третій рівень прозорості** – рівень виконання бюджету. Треба освоїти способи контролю за фінансовими потоками. Це найскладніше. До такого контролю (в його нормативно-систематизованому вигляді) депутати ще не дійшли. Вони готові розпочати вирішення цієї проблеми якраз наприкінці свого депутатського терміну. А далі – перевибори.

До представницької владу приходить новий склад і все починається спочатку... Який вихід з цього замкненого кола?

Те, що видно в першу чергу, здається очевидним: *досягнути спадкоємності представницької влади*. Це дійсно вихід, але в наших умовах, коли голосування часто носить суперечливий характер, коли в справу втручаються амбіції новообраних депутатів, коли хтось із них замість того, щоб рухати справу вперед, починає вирішувати свої особисті проблеми, таке послідовне поглиблення представницької влади в бюджетний процес стає майже неможливо.

Інший спосіб – *обмежити права виконавчої гілки влади*. В цьому, власне, і полягає стратегічний напрям демократичної еволюції, але цей шлях пов'язаний із загальною політичною ситуацією в країні, з рішенням кардинальних конституційних питань. Тому найдоступніше (в нинішніх умовах), хоча і не найшвидше, рішення полягає в розвитку демократичної еволюції, а саме – підключення до бюджетного процесу найширшого кола фахівців, не задіяних в органах державного і місцевого управління. Отже, потрібне послідовне і наполегливе впровадження в життя механізмів підключення суспільства до бюджетного процесу. Суспільна участь в цьому процесі не залежить від виборів, не схильна до особистої зацикленості і може щороку зростати.

Перший, необхідний і принциповий крок в цьому напрямі – **концептуальний**. Зовні він виражається просто в зміні назви найважливішого документа року і всього процесу. Необхідно говорити не стільки про бюджет на рік і не стільки про бюджетний процес, скільки про план (можна сказати і «програму») соціально-економічного розвитку на рік і про процес планування і виконання плану. З технічної точки зору це одне і те ж саме. Бюджет за своєю суттю являє собою план роботи виконавчої влади на рік, який написаний фінансовою мовою. Разом з **новою назвою змінюється статус документа**. Бюджет буде включений до плану як його складова фінансова частина – фінансове представлення тих задач, які в плані наочно відображаються. Слово «план» саме по собі має концептуальне забарвлення і тому змінюється по відношенню до документа. Процес планування не відлякує вузько-фінансовим забарвленням, на відміну від словосполучення – бюджетний процес. В ньому природнішим і логічнішим є участь населення і широкого кола задіяних фахівців. *З прикладного, фінансово-господарського документа він перетворюється на концептуальний соціально-економічний*; а це, при його складанні, підвищує вагу і значення замовника

– населення та його представників в органах влади; більш повно представляються інтереси населення.

Розібравшись з назвою, **дійсноємо наступний крок – робимо прозорим сам процес складання плану**. Це складний багатоходовий процес. Населення і зацікавлені організації міста повинні мати можливість не тільки спостерігати цей процес, а підключитися до процесу складання плану і бюджету на стадії його формування. Це знову **другий рівень прозорості**, підключення до нього населення дає йому можливість впливу на ситуацію. Підключення сторонніх фахівців дасть можливість об'єктивно оцінити ті або інші проекти.

Перед нами постає проблема розробки і узаконення механізмів підключення громадськості не просто до розробки, але і до ухвалення плану і бюджету держави. Найдоступніший шлях – через участь представників громадськості, так званого **самоврядування**, в роботі депутатських комісій, на тих засіданнях, де розглядаються конкретні розділи і статті майбутнього плану і бюджету, і через участь в депутатських слуханнях.

Це стане вагомим кроком у напрямку забезпечення відвертості і поглиблення демократизації управління.

Список літератури

1. Цюцюра С.В., Криворучко О.В., Цюцюра М.І. Ключові показники ефективності. Принципи розробки ключових показників ефективності для бюджетної сфери. // Управління розвитком складних систем. – 2012. – Вип. 10. – С. 87-92.
2. Клочков А. К. КРІ і мотивація персоналу. Полный сборник практических инструментов. — Эксмо, 2010. — 160 с. — ISBN 978-5-699-37901-9
3. Литягин А.А. и др. Реальное целевое управление. Практика реального внедрения и использования GOAL-технологии А. Литягина. — Альпина Паблишерз, 2010. — 352 с. — ISBN 978-5-9614-1071-6.
4. Мейер М.В. Оцінка ефективності бізнесу / Пер. з англ. — М.: Изд-во "Вершина", 2008.
5. Дерлоу Д. Ключові управлінські рішення. Технологія прийняття рішень: Пер. з англ. — К.: Всеуито, Наукова думка, 2001. — 242 с. — (Сер. "Усе про менеджмент").

Стаття надійшла до редколегії 18.12.2012

Рецензент: д-р техн. наук, проф. С.Д. Бушуєв, Київський національний університет будівництва і архітектури, Київ.