

УДК 336.6

ІВАНИЦЬКА О.М.,
д. держ. упр., професор,
професор кафедри теорії та практики управління
Національний технічний університет України «Київський політехнічний інституту
імені Ігоря Сікорського»

СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУЦІЙ

Анотація. В статті проаналізовано підходи до забезпечення прозорості фінансів державних інституцій. Розглянуто міжнародні документи, практику окремих країн щодо забезпечення прозорості державних фінансів і державних фінансових органів. Визначено напрями підвищення рівня прозорості фінансової діяльності національних державних інституцій та залучення громадськості в прийняття державних рішень.

Ключові слова: прозорість діяльності державних інституцій, державні фінанси, транспарентність, підзвітність, цілі сталого розвитку.

Иваницкая О.М., д.гос.упр., профессор, профессор кафедры теории и практики управления Национальный технический университет Украины «Киевский политехнический институт имени Игоря Сикорского»

СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРОЗРАЧНОСТИ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ

Аннотация. В статье проанализированы подходы к обеспечению прозрачности финансов государственных институтов. Рассмотрены международные документы, практика отдельных стран по обеспечению прозрачности государственных финансов и государственных финансовых органов. Определены направления повышения уровня прозрачности финансовой деятельности национальных государственных институтов и привлечения общественности к процессам принятия государственных решений.

Ключевые слова: прозрачность деятельности государственных институтов, государственные финансы, транспарентность, подотчетность, цели устойчивого развития.

Ivanytska O.M., Doctor of Public Administration, Professor, Professor of the Department of Theory and Practice of Management, National Technical University of Ukraine «Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute»

MODERN APPROACHES TO PROMOTE TRANSPARENCY OF FINANCIAL ACTIVITIES OF PUBLIC INSTITUTIONS

Annotation. The article analyzes the approaches to ensuring the transparency of public institutions finance. The international documents as well as the practice of some countries on ensuring transparency of public finances and public financial bodies are considered. The directions of increasing the level of transparency of financial activities of national public institutions and involving the public into the processes of government decision-making have been determined.

Key words: transparency of public institutions, public finance, transparency, accountability, sustainable development goals.

Актуальність проблеми. Сьогодні прозорість і підзвітність діяльності суб'єктів державного та приватного секторів економіки є обов'язковою умовою ведення бізнесу та сприяння встановленню гармонійних відносин із суспільством. Принципи такого ведення діяльності лежать в основі Цілей сталого розвитку, що проголошені ООН (16-аціль) та розкриті, відповідно до національних пріоритетів розвитку, в Національній доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна». Накреслені завдання щодо забезпечення прозорості та шляхи їх вирішення відображені в численних міжнародних і національних законодавчих актах, програмах дій і стандартах. Водночас, потребує подальших наукових розвідок визначення основних підходів щодо подальших кроків у процеси забезпечення прозорості фінансів державного сектора економіки та їх реалізації у практиці державного управління.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблематика забезпечення прозорості функціонування державного сектора відображена в численних публікаціях вітчизняних і зарубіжних вчених і практиків. Н. Гудима, В. Мельниченко, О. Пухкал визначили принципи та напрями дотримання прозорості та відкритості в державному управлінні. Т. Єфименко, С. Гасанов, В. Кудряшов, Л. Ловинська, І. Луїна накреслили напрями забезпечення прозорості державних фінансів. У численних публікаціях науковці розглядають явище прозорості з позиції ведення соціально відповідального бізнесу, передумов розвитку демократичних процесів, у правовому аспекті. Водночас, напрочуд мало публікацій, які розкривали напрями забезпечення прозорості в функціонуванні державних фінансових інституцій [1].

Метою статті є визначення підходів до забезпечення прозорості фінансової діяльності державних інституцій, виходячи з світової практики та міжнародних рішень.

Виклад основного матеріалу. Прозорість функціонування інституцій державного сектора – це особлива інформаційна форма взаємодії держави та суспільства. Встановлюється неписаний контракт між державними структурами та суспільством щодо розкриття деяких аспектів їх діяльності та мовчазне (чи немовчазне) їх ухвалення широким загалом.

Платон у своїй фундаментальній праці «Держава» описував державу плутократії (панування гаманця), коли управління передавалось не тим, хто був сильний тілом і духом, а тим, у кого тугіше набитий гаманець. Така плутократія природно призводила до олігархії, тобто правління небагато численної групи можливих людей. «Подібного роду держава неминуче не буде єдиною, а в ній як би будуть дві держави: одна - держава бідняків, інша багатіїв. Хоча вони і будуть населяти одну і ту ж місцевість, проте стануть вічно чинити замах один проти одного». В умовах же демократії, як писав Платон, «...душа громадян робиться вкрай чутливою, навіть по дрібницях: все примусове викликає у них обурення як щось неприпустиме. А кінчають ... тим, що перестануть рахуватися навіть із законами - писаними або неписаними, - щоб уже взагалі ні в кого і ні в чому не було над ними влади ... [4]. Платон обґрунтовував, що така демократія неминуче породжує тиранію.

Отже, для запобігання протистояння між платонівськими «двома державами» необхідно досягти певного консенсусу щодо залучення громадськості до управління державою та створення прийнятної форми обміну інформацією, думками, ідеями.

Запроваджуючи різноманітні механізми та форми доступу до інформації, що становить суспільний інтерес, держава сподівається на підтримку з боку громадськості своїх дій. І така підтримка може мати місце в двох сценаріях:

- коли дійсно державні органи й інституції чинять правильно;
- коли населення країни вимушено дає згоду на дії уряду, незалежно від того, наскільки вони відповідають його потребам та сподіванням.

При реалізації першого сценарію послаблюється рівень соціальної напруги, формуються умови до подальшого залучення населення країни до участі в суспільному житті. Доступ громадськості до інформації сам по собі не означає її кваліфіковану участь у процесах прийняття рішень. Обізнаність не означає нічого, крім обізнаності, інформованості. Подальші кроки демократизації управління мають полягати в наданні громадянам права у певних межах контролювати політику влади та брати участь в її формуванні.

У другому випадку населенню надається та частина інформації, яка дозволяє створювати видимість залучення громадськості в державні справи, а її реальний вплив на прийняття управлінських рішень мінімізується. Зрозуміло, що не досягається повною мірою стабілізація суспільних відносин, а «народне віче» має дуже обмежений характер.

У будь-якій ситуації прозорість – це свідомо політика держави та її інституцій, яка сприяє підвищенню рівня підзвітності влади перед суспільством, зростанню рівня його інформованості щодо дій уряду, усвідомлення сутності державної політики та розуміння всіх чи деяких його заходів, що кінцевою метою має обумовлювати підвищення рівня участі громадськості в прийнятті суспільно важливих рішень і контролю за діями влади.

Важливість таких заходів щодо забезпечення прозорості та підзвітності дій влади, її агентів та інституцій вже усвідомлено світовою спільнотою, що обумовило акцентуацію на цих питаннях міжнародних рішень і документів.

Назвемо передусім глобальні Цілі сталого розвитку на період 2016-2030 рр. (далі – ЦСР), що були прийняті наприкінці 2015 року на саміті ООН з питань сталого розвитку. Сприяння підзвітності та прозорості – це передостання, 16-а ціль сталого розвитку. У своєму повному викладі формулювання цілі звучить як «сприяння побудові миролюбного й відкритого суспільства в інтересах сталого розвитку, забезпечення доступу до правосуддя для всіх і створення ефективних, підзвітних та заснованих на широкій участі інституцій на всіх рівнях. Відповідно до реалізації цілі прийнято низку конкретних завдань, зокрема:

16.3 Сприяти верховенству права на національному та міжнародному рівнях і забезпечити всім рівний доступ до правосуддя.

16.4 До 2030 року значно зменшити незаконні фінансові потоки та потоки зброї, активізувати діяльність з виявлення й повернення викрадених активів і вести боротьбу з усіма формами організованої злочинності.

16.5 Значно скоротити масштаби корупції та хабарництва у всіх їхніх формах.

16.6 Створити ефективні, підзвітні та прозорі установи на всіх рівнях (тут і далі підкреслено мною – О.І).

16.7 Забезпечити відповідальне прийняття рішень репрезентативними органами на всіх рівнях за участю всіх верств суспільства.

16.8 Розширити й активізувати участь країн, що розвиваються, в діяльності органів глобального регулювання.

16.10 Забезпечити доступ громадськості до інформації і захистити основні свободи відповідно до національного законодавства і міжнародних угод. [7].

Зазначимо, що Україна, підписавши Угоду про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони, має зобов'язання в частині дотримання основних її положень щодо розкриття інформації та обміну нею з іншими країнами-членами ЄС. Зокрема, в

ст.107 «Прозорість та розкриття конфіденційної інформації» визначено, що «... кожна Сторона оперативно реагує на всі запити іншої Сторони щодо конкретної інформації про будь-які заходи загального застосування або міжнародні угоди, які стосуються або впливають на цю Угоду. ...створює один або декілька інформаційних центрів...». Водночас, окреслено границі відкритості, зокрема: «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 [6].

У главі 10 «Конкуренція», частина 2 «Державна допомога» стаття 263 передбачає «прозорість у сфері державної допомоги». Також занотовано, що «сторони мають забезпечити, щоб фінансові стосунки між органами державної влади та державними підприємствами були прозорими, що передбачає: чітке відстеження державних коштів, виділених органами державної влади прямо чи опосередковано» [6].

У статті 127 перелічуються міжнародні стандарти ефективного та прозорого регулювання в фінансовій сфері, яких мають дотримуватися країни – учасники Угоди, зокрема:

- Десять основних принципів обміну інформацією, які поширюються міністерствами фінансів «Великої сімки»;
- Основні принципи ефективного банківського нагляду, що визначені Базельським комітетом;
- Основні принципи страхування, що зазначені Міжнародною асоціацією органів страхового нагляду;
- Цілі та принципи регулювання обігу цінних паперів, окреслені Міжнародною організацією комісій з 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;
- Сорok рекомендацій і Дев'ять спеціальних рекомендацій стосовно боротьби з фінансуванням тероризму FATF [6].

Особлива увага приділена забезпеченню прозорості управління державними фінансами (глава 3). Зокрема, у ст. 346 визначено, що «співробітництво в галузі управління державними фінансами спрямовуватиметься на забезпечення розвитку бюджетної політики і надійних систем внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту, що базуються на міжнародних стандартах, а також відповідають основоположним принципам підзвітності, прозорості, економності, ефективності та результативності». У ст. 347 окреслено сфери обміну інформацією, зокрема щодо:

- розвитку системи середньострокового бюджетного прогнозування /планування;
- удосконалення програмно-цільових підходів у бюджетному процесі й аналізу ефективності та результативності виконання бюджетних програм
- покращання обміну досвідом та інформацією з питань планування і виконання бюджету та стану державного боргу [6].

Серед інших важливих для української держави міжнародних документів наведемо «Кодекс належної практики забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері», який було представлено у 1998 році Міжнародним валютним фондом; Добрі практики прозорості бюджету (документ Організації економічного співробітництва та розвитку); Європейська хартія місцевого самоврядування; Європейська конвенція про захист прав та основних свобод, Європейська соціальна хартія, Міжнародний кодекс етичних норм поведінки громадських службовців; Національна безпека, свобода висловлювань і доступ до інформації (Йоганнесбургські принципи) та ін.

Передумовами досягнення прийнятного рівня прозорості функціонування державного сектора з точки зору міжнародного співтовариства є дотримання державними підприємствами стандартів звітності. На міжнародному рівні питаннями встановлення стандартів звітності для державного сектора займається Рада з міжнародних стандартів бухгалтерського обліку в державному секторі (the International Public Sector Accounting Standards Board, РМСБОДС). Метою IPSASB (РМСБОДС), як зазначено в документах організації, є слугування публічним інтересам шляхом встановлення стандартів бухгалтерського обліку високого рівня та сприяння їх прийняттю та застосуванню, а також зміцнення практики забезпечення транспарентності та підзвітності фінансів державного сектора в усьому світі. Пропозиції РМСБОДС носять рекомендаційний характер. Серед документів, які запропоновані Радою широкому колу публічних організацій, місцевих, регіональних та державних органів – Керівництво з рекомендованої практики, де одним із важливіших питань, що піднімалися, є досягнення підзвітності та прозорості в системі державних фінансів [11].

Окрім програмних документів, міжнародні організації визначають рейтинги та індекси, які показують відносний рівень країни щодо інших країн в плані розкриття інформації стосовно певної сфери та забезпечення громадськості доступу до неї. Зокрема, Індекс відкритості бюджету визначає, чи уряд надає доступ суспільству до восьми основних бюджетних документів і чи є ці документи зрозумілими, своєчасними та корисними. Ці документи – бюджетна декларація, проект бюджету, бюджет, бюджет для громадян, квартальні звіти про виконання бюджету, піврічний звіт, річний звіт і звіт про аудит. Крім того, оцінюється участь громадськості у бюджетних процесах та рівень контролю за ними. Критерії оцінки прозорості бюджету визначено за допомоги Міжнародного валютного фонду, Організації економічного співробітництва та розвитку, Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI). Для розрахунку об'єктивної оцінки та рейтингу прозорості кожної з країн використовують бали, надані за відповіді на 140 (раніше – 125) запитань. Ці сумарні

бали становлять єдиний незалежний і порівнювальний показник прозорості бюджету – Індекс відкритості бюджету [3].

Результати спостережень індексів й проведення інших досліджень показує, що рівень прозорості для країни в окремих сферах може бути кардинально відмінним від того, що спостерігається в інших країнах, що належать до однієї з цієї країною групи. Зокрема, щорічно Швеція, Фінляндія та Норвегія оприлюднюють податкові декларації для всіх. У Швеції кожен може дізнатись заробітну плату будь-кого за допомогою швидкого телефонного дзвінка до податкових органів. Людина, щодо якої іде запит про її рівень доходів і платежі, знатиме, що хто саме цікавиться такою інформацією, однак це єдине, що може когось зупинити в його намірах. Можна дізнатись, скільки заробляє сусід, і скільки він чи вона платить податків. Така практика датується з XVIII-го століття. Водночас, на відміну від шведів, британці, які не заперечують, що їх дії спостерігають мільйони камер відеоспостереження, не хочуть, щоб розмір їх зарплати був загальнодоступною інформацією. Отже, різні культури мають різні ідеї про конфіденційність [9].

Уряди країн виділяють ключові сфери, де забезпечення прозорості є нагальним завданням державного управління. Для більшості країн це фінансова сфера. Водночас, у низці розвинутих країн створюються умови для забезпечення участі громадськості та наукових кіл у процесах вироблення державних рішень.

Досить цікавим є досвід Швеції щодо впровадження в системі фінансового управління так званих «наукових лабораторій». Була створена унікальна база даних про всі результати, отримані за експериментами в сфері фінансової стабілізації, що були проведені в країні за останню чверть XX-го століття. Було сформовано щось на зразок тест-сайту, що дозволило вчитися на помилках, у тому числі в навчальному процесі [8, с.6].

Іншим експериментом, що потребує аналізу та переймання досвіду для України, було створення у Швеції комітету з фінансової політики (fiscal policy council). Головне завдання комітету – «здійснювати моніторинг та оцінку того, якою мірою досягнуті цілі фінансової та економічної політики, що запропоновані урядом і вирішені Риксдагом, що, таким чином, сприятиме більшій прозорості, чіткості цілей та ефективності економічної політики» (с.11) Ця ідея виникла ще в 2002 році, а ініціатором її впровадження після виборів 2006 року було Міністерство фінансів Швеції. Комітети з фінансової політики на той момент були створені у таких країнах, як Нідерланди та США. На середину 2010-х років такі комітети працювали вже у 16 країнах [8, с.12]. Головні завдання при формуванні таких комітетів – контроль недопущення зростання витрат бюджету (зростання витрат в одній сфері має компенсуватись їх зниженням в іншій), а також збалансованості місцевих бюджетів.

У Словацькій республіці для цих цілей було створено Інститут фінансової політики (ІФП), місією якого визначено «забезпечення надання макроекономічного та фінансового аналізу та прогнозу для уряду та громадськості». У структурі ІФП створено кілька департаментів. Департамент макроекономіки аналізує та прогнозує розвиток словацької економіки, зокрема темпи зростання ВВП, інфляції або рівень безробіття, динаміку розвитку фінансових ринків і фінансування державного боргу Словаччини. Податковий та фінансовий департамент аналізує та прогнозує доходи державних бюджетів (податки та соціальне страхування), фінансову політику, державні фінанси та їх стійкість. Управління структурної та витратної політики (ІФР3) аналізує державні витрати та структурну політику, тобто видатки на освіту, охорону здоров'я або навколишнього середовища. На сайті Міністерства фінансів відкритою для публіки є Програма Національних реформ, Стратегія управління державним боргом, проект Бюджетного плану, Програма стабілізації по періодах (зокрема, серед останніх – програма стабілізації на період 2017-2020 рр.) [10].

У Словацькій Республіці діє також Реєстр фінансової звітності, введений у дію Законом «Про бухгалтерський облік» в 2011 р. Він являє собою інформаційну систему державного управління, що складається з фінансової звітності, аудиторських і річних звітів, та спрощує ведення бізнесу в Словацькій Республіці, а також забезпечує доступ громадськості до інформації в мережі Інтернет. Представлений документ є інструментом макроекономічного аналізу й прогнозування, а також виявлення суб'єктів, які ухиляються від сплати податків. Науковцями зазначено, що введення такого реєстру підвищило рівень прозорості, хоча мало і негативний ефект, пов'язаний з доступом інформації про бізнес для конкурентів й інвесторів, зокрема могло показати слабкі і сильні сторони певної компанії [2, с.120].

В опублікованому Огляді відкритості бюджету за 2015 рік серед 102 країн результати України за Індексом відкритості бюджету невітніші: країна набрала 46 балів. Порівняно з попередніми результатами помітним є регрес: у 2008-у році Україна отримала 55 балів, у 2010-у – 62 бали, у 2012-у – 54 (35 місце серед 100 країн). Найближчими «сусідами» України за рейтингом 2015-го року є Малайзія та Бенін, тобто ми потрапили у групу країн з недостатнім рівнем відкритості бюджету. Водночас, зазначимо, що за показниками нагляду за станом бюджету з боку законодавчої влади та вищих органів аудиту кількість балів є цілком задовільним – відповідно 79 і 83 [3]. Отже, практика фінансового управління у нашій країні спирається на відпрацьований вже механізм адміністративного контролю та недостатньою мірою – на громадський контроль за державними фінансами.

Уряд України за сприянням представництв системи ООН в Україні розпочав процес адаптації ЦСР до національних умов. Результатом було розроблення національної системи ЦСР, які включають 86 завдань розвитку та 172 показники для моніторингу їх виконання. У вересні 2017 року Уряд України представив Національну доповідь «Цілі сталого розвитку: Україна», яка визначає ці базові показники з урахуванням специфіки національного розвитку.

Прийнято низку законодавчих актів, зокрема, Закони України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 №239-УІІ, «Про відкритість використання публічних коштів» від 11.02.2015 р. № 183-УІІІ. Ці закони визначають порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, яка становить суспільний інтерес, що є у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, та інформації, яка становить суспільний інтерес, порядок оприлюднення інформації; зміст інформації та міру відповідальності за неоприлюднення даних. Створено, відповідно до Закону «Про відкритість використання публічних коштів» єдиний веб-портал використання публічних коштів, зроблено багато інших кроків щодо підвищення рівня обізнаності населення про фінансову діяльність державних інституцій. Водночас, зауважимо, що потребують подальшого доопрацювання питання, що пов'язані із залученням громадськості до державноуправлінських процесів, зокрема, розробка дієвих механізмів задіяння потенціалу суспільства.

Висновки. Отже, не претендуючи на повноту аналізу всіх підходів, що склалися в світовій практиці, щодо забезпечення прозорості фінансової діяльності державних інституцій, зазначимо, що вони базуються на: підзвітності державних інституцій; дотриманні стандартів, відображених в основоположних міжнародних документах з даної проблематики; формуванні інституції, метою діяльності якої є забезпечення прямого зв'язку між державою та громадськістю в аспекті надання фінансової інформації та її застосування; використання реальних механізмів залучення громадськості у процеси державного управління, зокрема через мережу Інтернет. Найслабкіша позиція України полягає в недостатньому рівні забезпечення участі громадськості в процесах державного управління, вироблення рішень і контролю за діями влади. Ці прогалини можуть вирішуватися за допомогою дієвих механізмів залучення широкого загалу до управління державними фінансами, зокрема через організацію місцевого референдуму з фінансових питань; запровадження інтерактивних сайтів і з визначенням механізмів врахування суспільної думки.

Література

1. Іваницька О. Прозорість фінансово-бюджетної системи України: нові стандарти. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://n-auditor.com.ua/uk/component/na_archive/1157?view=material
2. Кошичарова С. Реєстр фінансової звітності як інструмент прозорого фінансового управління / Софія Кошичарова, Сюзанна Вінчура // Економічний часопис-XXI. – 2015. – №155(11-12) – С.117-120, с.120
3. Обзор открытости бюджета за 2015 г. International Budget Partnership – Washington, DC, 2016. – 73 pp.
4. Платон. Государство. Законы. Политик : монография // Платон. – М. : Мысль, 1998. – 798 с.
5. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо забезпечення прозорості діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки / Наказ Міністерства економіки від 11.02.2015 №116. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=ProzoristDiialnostiSubktivGospodariuvanniaDerzhavnogoSektoruEkonomiki>.
6. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011
7. Цілі сталого розвитку 2016-2030. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku
8. Jonung, Lars. Reforming the fiscal framework: The case of Sweden 1973-2013 // Lund University Working Paper 2014:26. – June 2014. – 36 pp.
9. Marçal K. Sweden shows that pay transparency works / Katrine Marçal. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ft.com/content/2a9274be-72aa-11e7-93ff-99f383b09ff9>
10. Ministry of Finance of the Slovak Republic. Strategicdocuments. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.finance.gov.sk/en/Default.aspx?CatID=297>
11. Proposed International Public Sector Accounting Standard: Financial Instruments. Exposure Draft 62, August 27, 2017 // International Federation of Accountants (IFAC) Copyright © August 2017 – 411 pp.