

УДК 342.336.143.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.58>

СПОСОБИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ТРАНСПОРЕНТНОСТІ В БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ

Сташишин О.А.,

*аспірант кафедри адміністративно-правових дисциплін,**Львівський державний університет внутрішніх справ*

ORCID: 0009-0003-9062-1379

Сташишин О.А. Способи реалізації принципу транспарентності в бюджетному процесі.

У статті на підставі чинного законодавства та норм Європейського Союзу розглянуто способи реалізації принципу транспарентності в бюджетному процесі. Об'єктом дослідження є врегульовані нормами бюджетного права бюджетні правовідносини, що виникають у зв'язку з реалізацією принципу транспарентності. Предметом дослідження є принципи та норми національного і міжнародного права, що регулюють правовідносини щодо реалізації прозорості в бюджетній сфері. Методологічну основу склали загальнонаукові методи пізнання: аналітичний, системний, структурно-функціональний, порівняльно-правовий. Вказано, що принцип транспарентності в системі принципів бюджетного права може бути віднесений до загально правових принципів, він взаємопов'язаний з усіма принципами бюджетного права та реалізується на усіх стадіях бюджетного процесу. Принцип транспарентності бюджетного права є об'єктивно існуючим елементом системи форм національного бюджетного права, первинний регулятор бюджетних правовідносин, що є результатом узагальнення досвіду в правотворчій та право реалізаційній діяльності в бюджетній сфері, забезпечує прямі та зворотні зв'язки та розвиток всіх інститутів бюджетного права. Зазначено, що основними особливостями реалізації принципу транспарентності бюджетного права в бюджетному процесі є: загально - правова природа; участь у реалізації принципу прозорості бюджетного права широкого кола суб'єктів бюджетного процесу; використання органами публічної влади в процесі реалізації принципу нових інформаційних технологій, здійснення електронної взаємодії між усіма учасниками бюджетного процесу щодо розкриття бюджетної документації та бюджетної діяльності з використанням інформаційних систем, що зумовлює запит на відповідні компетенції учасників бюджетних правовідносин; наявність юридичного обов'язку органів державної влади звітувати перед громадськістю про хід виконання бюджету; наявність юридичного обов'язку кожного нижчого учасника бюджетного процесу реалізувати принцип прозорості бюджетного права, і кореспондуючого їй контрольного повноваження вищого учасника.

Ключові слова: гласність, прозорість, органи публічної влади, бюджетні правовідносини, суб'єкти бюджетного процесу, фінансове право.

Stasyshyn O.A. Ways to implement the principle of transparency in the budget process.

Based on current legislation and European Union standards, this article examines ways to implement the principle of transparency in the budget process. The object of the study is budgetary legal relations regulated by budgetary law that arise in connection with the implementation of the principle of transparency. The subject of the study is the principles and norms of national and international law that regulate legal relations regarding the implementation of transparency in the budgetary sphere. The methodological basis consists of general scientific methods of cognition: analytical, systemic, structural-functional, and comparative-legal. It is indicated that the principle of transparency in the system of principles of budget law can be attributed to general legal principles, is interrelated with all principles of budget law, and is implemented at all stages of the budget process. The principle of transparency in budgetary law is an objectively existing element of the system of forms of national budgetary law, the primary regulator of budgetary legal relations, which is the result of generalizing experience in law-making and law enforcement activities in the budgetary sphere, ensuring direct and reverse links and the development of all institutions of budgetary law. It is noted that the main features of the implementation of the principle of transparency of budget law in the budget process are: general legal nature; the participation of a wide range of subjects of the budget process in the implementation of the principle of transparency of budget law; the use by public authorities of new information technologies in the process of implementing the principle, the implementation of electronic interaction between all participants in the budget process regarding the disclosure of budget documentation and budget activities using information systems, which determines the demand for the relevant competencies of participants in budget legal relations; the legal obligation of public authorities to report to the public on

the implementation of the budget; the legal obligation of each lower participant in the budget process to implement the principle of transparency of budget law, and the corresponding control powers of the higher participant.

Key words: openness, transparency, public authorities, budgetary legal relations, participants in the budget process, financial law.

Постановка проблеми. Зміни публічного управління, активізація взаємодії його елементів з інститутами громадянського суспільства з метою підвищення довіри громадян до держави, процеси цифровізації сфер суспільних правовідносин зумовлюють необхідність дослідження основних категорій фінансового права, у тому числі бюджетного права як підгалузі фінансового права, з позиції вдосконалення правового забезпечення доступності інформації про стан публічних фінансів. Вимога про доступність такої інформації стосовно бюджетної сфери представлена у вигляді принципу транспарентності бюджетної системи, закріпленого в Бюджетному кодексі України.

Мета дослідження полягає у вивченні способів реалізації принципу транспарентності в бюджетному процесі.

Стан опрацювання проблематики. Дослідженню транспарентності бюджетного процесу в Україні приділили увагу вчені: Т.М. Боголіб, В.І. Борецько, С.А. Буковинський, А.Є. Буряченко, Г.Л. Вознюк, О.І. Демків, А.В. Завгородній, В.В. Малишко, Ц.Г. Огонь, К.В. Павлюк, Д.В. Полозенко, С.В. Слухай, Т.С. Смовженко, В.М. Федосов, С.І. Юрій та інші.

Виклад основного матеріалу. Фінансова діяльність – одна з важливих функцій держави, а бюджетний процес – її невід’ємний елемент. Легітимне визначення бюджетного процесу представлено в Бюджетному кодексі України – це регульована правовими актами України діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших учасників бюджетного процесу щодо складання та розгляду проектів бюджетів, затвердження та виконання бюджетів, контролю їх виконання, здійснення бюджетного обліку, складання, зовнішній перевірці, розгляду та затвердженню бюджетної звітності [1, с. 95].

Бюджетний процес – регламентована нормами бюджетно-процесуального права діяльність представницьких і виконавчих органів державної влади, місцевого самоврядування, інших учасників бюджетного процесу щодо складання проектів бюджетів, їх розгляду та затвердження, виконання бюджетів і здійснення бюджетного обліку, складання, зовнішньої перевірки, розгляду та затвердження бюджетної звітності, здійснення бюджетного контролю на всіх стадіях бюджетного процесу.

Бюджетний процес – врегульована процесуальними нормами бюджетного права діяльність щодо складання проектів законів (рішень) про бюджет, їх розгляду та затвердження, виконання законів (рішень) про бюджет.

Виділяють особливості бюджетного процесу: бюджетний процес визначений у Бюджетному кодексі України (далі – БК України), де детально розписані учасники бюджетного процесу, етапи, процедури та інші складові, необхідні для його реалізації; бюджетний процес реалізується на всіх рівнях бюджетної системи [2]. Кожна публічно-територіальна одиниця має власний бюджет діє в межах закріплених бюджетних повноважень; період проходження бюджету по всіх стадіях називають бюджетним циклом; будується на основі принципу поділу влади; пов’язаний з правозастосовною діяльністю у сфері публічних фінансів.

Характеризуючи контроль у бюджетному процесі, визначають роль зворотного зв’язку і умови ефективного управління державою. Зворотний зв’язок розглядається як частина інформаційного обміну [3, с. 63].

У науці фінансового права стадію бюджетного процесу обґрунтовано визначають як регульований нормами бюджетного права самостійний і завершений етап діяльності учасників бюджетного процесу, пов’язаний з утворенням, розподілом і використанням бюджету як фінансово-правового і фінансово-планового акта.

Бюджетний процес поділяють на такі стадії: розроблення та складання проекту бюджету; розгляд і затвердження проекту бюджету; виконання бюджету; складання, розгляд і затвердження звіту про виконання бюджету.

Принцип транспарентності реалізується на всіх стадіях бюджетного процесу всіх рівнів національної бюджетної системи. Особливості та способи (форми) реалізації можуть мати певну специфіку. Дана специфіка обумовлена особливостями бюджетного процесу як багатостадійної діяльності уповноважених органів та їх посадових осіб, цілями та завданнями, які повинні бути вирішені на відповідній стадії, суб’єктивним складом стадії та обсягом повноважень суб’єктів.

Прозорість (транспарентність) виступає важливим чинником підзвітності державних органів, а також зменшує ризики корупції та нецільового використання бюджетних коштів [4, с. 345].

Система принципів бюджетного права ґрунтується на принципах фінансового права і охоплює характерні виключно фінансовим відносинам принципи – загальні та міжгалузеві [5, с. 124].

Особливості реалізації принципу транспарентності в бюджетному процесі реалізуються: на основі правових норм на всіх стадіях бюджетного процесу; кожною гілкою влади, що бере участь у бюджетному процесі; контролюють спеціально уповноважені органи, виступають правовим регулятором, що забезпечує «згоду народу з владою» в питаннях складання, розгляду, затвердження, виконання бюджету, що забезпечує відкритість надання бюджетної звітності та контрольних процедур на відповідних стадіях бюджетного процесу.

У практиці бюджетного процесу важливим фактором виступає прийняття бюджету як документа, що містить дохідні та видаткові статті. Підтвердженням подібних поглядів можуть служити висновки прихильників концепції «good governance», які визнають необхідність участі громадян у прийнятті політичних рішень, у тому числі тих, що безпосередньо зачіпають права і свободи громадян [6, с. 442].

Важливіше призначення принципу транспарентності – легітимація результатів кожної стадії і всього бюджетного процесу, що підтверджується вимогами офіційного опублікування законів (рішень) про бюджет, або розміщення бюджетної інформації в Інтернеті для загального ознайомлення. У Національній економічній стратегії на період до 2030 року (Напрям 8 1 розділу Стратегії) зазначено, що з метою забезпечення соціально-економічного та науково-технологічного розвитку країни одним із ключових напрямів названо реалізацію прискореного впровадження цифрових технологій в економіці та соціальній сфері [7, с. 388].

Аналіз чинних правових актів у сфері регулювання бюджетних правовідносин та практики їх застосування показав різноманіття форм і способів реалізації принципу прозорості законодавчими (представницькими) органами державної влади та місцевого самоврядування (далі – органами влади) як суб'єктами бюджетного процесу [8, с. 398].

Універсальними формами реалізації принципу прозорості органами влади є громадське обговорення та громадська участь. Громадське обговорення є формою громадського контролю суспільно значущих питань з обов'язковою участю в такому обговоренні уповноважених осіб, представників фізичних і юридичних осіб, громадських об'єднань, інтереси яких зачіпаються відповідним рішенням. Під громадською участю в бюджетному процесі розуміють систематичний процес, що характеризує взаємовідносини органів публічного управління та громадськості щодо вираження інтересів і прав суспільства в бюджетній політиці. Процедури та порядок реалізації вищезазначених форм при прийнятті проекту про бюджет на відповідний рік і плановий період визначаються органом влади і залежать від його статусу та обсягу повноважень.

Способами громадського обговорення можуть бути: парламентські публічні слухання, конференції, наради, круглі столи, семінари, громадське обговорення проектів нормативних актів. Ефективність взаємодії між органами законодавчої влади та суспільством за допомогою заочної та очної форм підтверджують реалізацію принципу транспарентності на другій стадії бюджетного процесу. Без реалізації принципу транспарентності неможливо здійснити взаємодію при проведенні парламентських слухань щодо проектів бюджетів між органами законодавчої влади та народом за допомогою мережі Інтернет.

Що стосується діяльності Верховної Ради України щодо реалізації принципу транспарентності в бюджетному процесі, то слід відзначити важливість проведення такого контрольного заходу, як парламентські слухання, що організовуються комітетом Верховної Ради України з питань бюджету. Предметом слухань є основні напрями бюджетної політики на наступний рік і плановий період. У даний час опублікування закону (рішення) про бюджет здійснюється в двох варіантах – друкованому та електронному.

Транспарентність – це важливий публічний аспект якісного публічного управління (обґрунтованість, результативність, ефективність), а в контексті цифровізації та цифрової трансформації публічного управління забезпечення транспарентності набуває критично важливого значення [9, с. 134].

Важливими політичними правами громадян України є право на участь в управлінні справами держави, право звертатися до державних органів та органів місцевого самоврядування. Реалізація зазначених політичних прав передбачає певний ступінь поінформованості суспільства про «справи держави», в тому числі – про складання основного фінансового плану країни – бюджету.

Ознайомлення з матеріалами щодо підготовки проектів бюджетів створює передумови для висловлення громадянами своєї думки про плани держави на фінансовий рік. У цьому проявляється практичне значення реалізації принципу прозорості в ході підготовки проекту закону (рішення) про бюджет, тобто на першій стадії бюджетного процесу.

При узгодженні документів бюджетного планування, органи виконавчої влади приймають рішення за результатами розгляду матеріалів і документів з метою подальшого додавання їх до проекту бюджету. Важливо, щоб кожен громадянин міг ознайомитися з діяльністю органів влади з підготовки проектних матеріалів, зі змістом матеріалів і проектом бюджету. В останньому випадку найбільш ефективним способом доведення інформації до одержувачів є розміщення відповідних матеріалів в мережі Інтернет.

Розміщення державними органами інформації про діяльність в мережі Інтернет у формі відкритих даних здійснюється щодо втілення в життя положень Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства [10].

Закон про бюджет є суспільно значущим правовим актом. Дану пропозицію аргументуємо з посиланням на зарубіжний досвід. Зокрема, стаття 15 (1) Договору про функціонування Європейського Союзу (англ. Treaty on the Functioning of the European Union, далі – TFEU) та стаття 42 Хартії основних прав закріплюють право людини на доступ до документів, що зберігаються в установі [11]. Даний напрям реалізації принципу прозорості детально розроблений у Регламенті Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу 1049/2016. Вищевикладене є одним з аспектів реалізації принципу прозорості. У Декларації до Маастрихтського договору (англ. Treaty on European Union, далі – TEU) держави-члени вказали на подвійний характер принципу відкритості, підкресливши, що прозорість процесу прийняття рішень зміцнює демократичний характер інститутів і довіру громадськості до адміністрації. В результаті було прийнято рішення про включення до Договору статті 1, яка передбачає, щоб рішення приймалися якомога відкрито.

Такий підхід до прозорості проявляється в роботі Комісій ЄС, де вільний доступ до інформації є одним із низки заходів підвищення відкритості процесу прийняття рішень, таких як: щорічна публікація робочої програми, швидша публікація документів Комісії всіма мовами ЄС та пріоритет кодифікації ЄС.

Інформація, що розміщується для загального доступу, повинна бути систематизована і представлена в зручній, інтуїтивно зрозумілій для використання формі. З огляду на це, видається необхідним обов'язкове і повне розміщення пов'язаної з бюджетом інформації та документів на порталі Єдиної інформаційної системи соціальної сфери. Аналогічні заходи є прийнятними на всіх рівнях бюджетної системи України і сприятимуть зміцненню довіри до влади, збільшенню громадянської активності населення.

Розглянутий ресурс є важливим інструментом реалізації принципу транспарентності, оскільки він призначений для забезпечення доступу до інформації про бюджетну систему та про організацію бюджетного процесу в Україні; до інформації про здійснення публічними утвореннями бюджетних повноважень та їх участь у бюджетних правовідносинах, що регулюються правовими актами; до відомостей, що визначаються Міністерством фінансів України відповідно до бюджетних повноважень.

Крім першої стадії бюджетного процесу, органи влади реалізують принцип транспарентності на стадії виконання законів (рішень) про бюджети, при складанні звітності про виконання. Реалізація принципу прозорості на стадії виконання бюджетів означає повноту надання інформації про хід виконання, а складання звітності про виконання бюджету є прикладом зворотного зв'язку в бюджетній діяльності держави і робить цю діяльність відповідною конституційним характеристикам державності.

Важливе значення для виконання бюджетів має діяльність казначейства України, яке складає і веде касовий план виконання державного бюджету в поточному фінансовому році. Формування відповідних документів та обмін ними між Державною казначейською службою та Міністерством фінансів України, учасниками процесу прогнозування, Рахунковою палатою України та іншими суб'єктами бюджетного процесу здійснюється з використанням інформаційних систем у формі електронних документів з посвідченням кваліфікованим електронним підписом керівника.

Вся інформація згрупована за рівнями бюджетної системи та видами бюджетів і включає: інформацію про виконання бюджетів; зведену інформацію по бюджетні установи; статистику державних фінансів; показники, що характеризують ефективність управління державним майном; відомості про використання бюджетних коштів.

Важлива роль у забезпеченні прозорості бюджетного процесу відводиться Рахунковій палаті України. Закон «Про Рахункову палату» визначає як принципи здійснення державного аудиту вигоди, серед яких – принципи відкритості та гласності [12].

Принцип гласності означає можливість опублікування звітів і документів Рахункової палати для загального відома, у тому числі на офіційному сайті Рахункової палати в Інтернеті. Принцип відкритості означає повне та своєчасне ознайомлення посадових осіб об'єктів аудиту з результатами контрольних і експертних процедур.

Можна вважати, що принцип гласності правильніше називати принципом транспарентності, який передбачає розміщення інформації про діяльність у медіа, обговорення розрахунків по бюджету ще на стадії складання.

Принцип прозорості в діяльності вищого органу фінансового контролю на всіх стадіях бюджетного процесу реалізується за допомогою: розміщення анкет для опитування громадян; щомісячних випусків офіційного інформаційного видання; звітних даних про проведені контрольні заходи, офіційних висновків-експертиз щодо законопроектів, інформації про попередній аудит і подальший контроль.

Проведене дослідження дозволило визначити і сформулювати основні способи та особливості реалізації принципу прозорості стосовно кожної стадії бюджетного процесу.

Особливості реалізації принципу прозорості на стадії складання проекту бюджету: має загально-правову природу і має документальне закріплення в актах вищої юридичної сили; реалізується широким колом суб'єктів – учасників даного етапу бюджетного процесу; реалізується як правовий регулятор, що забезпечує обґрунтованість показників проектів бюджетів, регулятор для формування бюджетів усіх рівнів і бюджетів позабюджетних фондів бюджетної системи України відповідно до правових актів.

Способи реалізації принципу прозорості на стадії розгляду та затвердження проекту закону про бюджет: всебічне обговорення проекту бюджету представницькими органами, у тому числі в засобах масової інформації; парламентські слухання (публічні слухання); конференції, наради, круглі столи, що проводяться учасниками бюджетного процесу; громадське обговорення проектів нормативно-правових актів.

Особливості та проблеми реалізації принципу прозорості на стадії розгляду та затвердження проекту закону про бюджет: принцип прозорості реалізується органами законодавчої влади; реалізація принципу в діяльності органів державної влади в світлі появи нових інформаційних технологій, що вимагають від державних службовців вміння володіти інструментами відкритості, передбаченими правовими актами та іншими правовими актами; обов'язок органів державної влади звітувати перед громадськістю про хід виконання бюджету; є інструментом (регулятором) забезпечення відкритості бюджетної діяльності суб'єктів бюджетного процесу, доступності інформації з бюджетних питань для населення, чим досягається формування громадянської активності та побудови діалогу влади і суспільства.

Висновки. Принцип транспарентності в системі принципів бюджетного права взаємопов'язаний з усіма принципами бюджетного права, реалізується на всіх стадіях бюджетного процесу, в міжбюджетних і контрольно-бюджетних правовідносинах у вигляді різних форм і способів. Способи реалізації визначають необхідність доповнення інструментарію інформаційної взаємодії суб'єктів бюджетного процесу з інститутами громадянського суспільства з метою здійснення громадського контролю доходів і витрат бюджету.

Способи реалізації принципу транспарентності класифікуються залежно від способу одержання інформації на безпосередні та опосередковані. До безпосередніх процесуальних засобів належать розміщення інформації про бюджет в офіційних джерелах інформації. До опосередкованих правових засобів – повідомлення, запит, опублікування в юридичних наукових виданнях, у тому числі у систематизованих правових системах.

Визнати, що у даний час принцип транспарентності бюджетного права реалізується ефективно і в повній мірі, не представляється можливим, зважаючи на відсутність його визначення в Бюджетному кодексі України. Відсутність формулювання принципу транспарентності бюджетного права в Бюджетному кодексі України та способів його реалізації призводить до відсутності єдності в правозастосовній діяльності та до зловживань і корупції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ковалів М.В., Єсімов С.С., Проць І.М., Скриньковський Р.М., Лозинський Ю.Р. Фінансове право України: навчальний посібник. Львів: СПОЛОМ, 2022. 394 с.
2. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2456-17>.
3. Закернична А., Бондар В. Бюджетний процес в Україні: сутність, особливості та проблеми. *Scientific review of the actual events, achievements and problems*. Berlin. April 4, 2025. С. 61–66.
4. Гарбінська-Руденко А.В., Курдибан С.П., Янкова М.В. Актуальні питання реалізації принципу прозорості у бюджетному процесі. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право*. 2025. Випуск 88: частина 2. С. 343–348.
5. Yesimov S., Borovikova V. Principles of application of measures of budgetary and legal coercion. *Social & Legal Studios*. 2020. Issue 4 (10). P. 123–129.

6. Blikhar M., Sirant M., Hurkovskyy M., Mykhalitska N., Yatsyk N., Yesimov S. Economic and legal characteristics of financialization: benefit or harm to the real economy? *Financial and credit activity-problems of and practice*. 2023. V. 1. Issue 48. P. 418–426.
7. Єсімов С.С. Зарубіжний досвід цифровізації державних послуг. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 1. С. 386–390.
8. Проць І.М. Теоретичні підходи до класифікації бюджетно-правових норм-стимулів. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 3. С. 396–400.
9. Пархоменко-Куцевіл О. Теоретичні засади застосування штучного інтелекту в системі публічного управління як основа транспарентності. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення*. 2025. Випуск 11. С. 126–135.
10. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки: Указ Президента України від 07.09.2021 р. № 487/2021. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#n17>.
11. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text.
12. Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 р. № 576-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/576-19>.