

УДК 336.14:338.244.47

JEL E62, H72, R51

DOI 10.18524/2413-9998.2023.3(55).300664

В. В. Бутенко,

кандидат економічних наук, доцент,

Одеський національний університет імені І. І. Мечникова,

Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна.

e-mail: v.butenko@onu.edu.ua

ORCID 0000-0001-7650-2347

ПІДВИЩЕННЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ УКРАЇНИ У СУЧАСНИХ УМОВАХ

Транспарентність бюджетного процесу є запорукою демократичного управління та забезпечує відповідальності держави перед громадянами. В Україні відбувається упровадження механізму прозорого бюджету за участю та активної підтримки громадянського суспільства. Необхідною умовою для розвитку механізму прозорого бюджету стало прийняття закону «Про відкритість використання публічних коштів», який передбачає публікацію всіх платіжних доручень та окремих звітів органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших установ, що здійснює Казначейство на спеціально створеному сайті. Одним із важливих кроків до транспарентності бюджету став вихід Єдиного веб-порталу використання публічних коштів.

Ключові слова: бюджетний процес, бюджет, транспарентність, публічні фінанси, громада, публічні кошти.

Вступ. З часів незалежності України розвиток бюджетної системи супроводжувався національними та світовими кризами, інтеграційно-трансформаційними процесами та чутливою залежністю від подій в інших країнах через високий ступінь відкритості економіки. Тому одним із пріоритетних напрямків суспільно-політичного перетворення України слід вважати створення нових якісних відносин між громадянами та владою, що гарантують справжнє дотримання та захист прав і свобод кожного.

Транспарентність бюджетів і бюджетних процесів є обов'язковою, навіть необхідною умовою функціонування демократичного суспільства. Бюджетна прозорість дозволяє громадськості, особливо активним верствам суспільства, які представляють інтереси всіх секторів, розуміти складності та альтернативи бюджетних рішень і впливати на владу для активного захисту своїх інтересів.

Огляд літератури. Значний внесок у вивчення транспарентності бюджетного процесу зробили Г. Соломіна, О. Гавриш та О. Махницька [10] досліджуючи прозорість бюджетних механізмів та розкриття на належному рівні інформації про бюджетний процес за допомогою онлайн-ресурсів. У праці П. Латковського [7] наголошується на бюджетній прозорості як невід'ємній частині національної безпеки, Б. Пшик [9] розкриває питання бюджетної транспарентності як важливої умови зміцнення фінансової самодостатності територіальних громад, І. Іголкін [6] розглядає питання фіскальних стандартів транспарентності, критеріїв і складових прозорості бюджетно-податкової сфери. Інша група фахівців І. Школьник та Т. Мельник [11], досліджують транспарентність бюджетного процесу як передумову фінансової децентралізації в Україні, вважають, що запровадження якісно нового типу взаємовідносин між громадянами і органами влади, такого, за яким кожній людині було б забезпечено реальне додержання і захист належних їй прав і свобод у сфері діяльності цих органів. Поряд із цим, сьогодення диктує свої норми та правила у контексті виконання бюджетного процесу, постійні зміни відбуваються на законодавчому рівні, застосовуються новітні технології щодо розвитку веб-порталів, надаючи інформацію про відкритість використання публічних коштів. Тому тема набуває актуальності та нового вектору дослідження.

Мета та завдання. Метою роботи є аналіз доступу та отримання інформації громадян щодо формування та виконання бюджету та дослідити новітні трансформації щодо розвитку системи транспарентності бюджетного процесу у сучасних умовах. Для реалізації поставленої мети необхідно вирішити наступні завдання: дослідити теоретичні засади транспарентності бюджетного процесу; визначити основні етапи становлення транспарентності бюджетного процесу України; проаналізувати практичні заходи щодо забезпечення транспарентності бюджетного процесу України; запровадити перспективні напрямки збільшення рівня транспарентності бюджету та бюджетного процесу.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження стали загальнонаукові та спеціальні методи наукового дослідження, перш за все, враховуючи багатогранність теми дослідження, діалектичний метод пізнання, а також системний підхід, що дало змогу розкрити й проаналізувати складні компоненти функціонування бюджету, а також механізм підвищення транспарентності бюджетного процесу як запору-

ка демократичного управління, що забезпечує відповідальність держави перед громадянами.

Результати та обговорення. Транспарентність є одним із найкращих і найшвидших інструментів для досягнення сталого розвитку, оскільки обґрунтовані рішення можна приймати лише за умови повного доступу до соціально значущої інформації. Тому з 1990-х років механізми забезпечення бюджетної прозорості та підзвітності стають все більш актуальними та. Це привернуло особливу увагу до цього питання з боку міжнародних організацій і призвело до появи відповідних рекомендацій Міжнародного валютного фонду (МВФ) для країн у 1999 році в Кодексі належної практики щодо забезпечення прозорості бюджетної та монетарної політики.

В Україні за часи незалежності більшість даних з державного реєстру були доступні лише державним установам. Декілька реєстрів були публічними (наприклад, Єдиний державний реєстр юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (usr.minjust.gov.ua), який діє і сьогодні). Щоб отримати необхідну інформацію, необхідно подавати запити до державних органів, але більшість даних залишається закритою для громадськості. Як наслідок, обмежені можливості спостерігати за діяльністю органів влади та важко виявити факти корупційних дій. Довгий час інформація про сферу публічних фінансів залишалася закритою. Міністерство фінансів та Державна казначейська служба України окремо публікують дані про виконання державного та місцевих бюджетів, але повної інформації про фінансування багатьох проєктів у державному бюджеті немає.

Важливим кроком у переході на відкриті дані стало приєднання України до Міжнародної хартії відкритих даних [4] у жовтні 2016 року на щорічній міжнародній конференції з відкритих даних у Мадриді [3]. Хартія була розроблена лідерами G8 у 2013 році з метою поширення демократії, боротьби з корупцією та сприяння економічному зростанню в країнах-учасниках. Основними умовами дотримання Хартії є стандартизація державними органами процесів збору та оприлюднення інформації, законодавче визначення чіткого переліку інформації, яка потребує оприлюднення та оперативного оприлюднення, достовірні та повні дані [1]. Окрім зазначених законодавчих змін та відповідності Хартії, важливим досягненням на шляху до прозорості та відкритості інформації є запуск системи електронних закупівель ProZorro, що до-

звояє здійснювати поточний державний фінансовий нагляд у сфері публічних закупівель.

У 2015 році запрацював єдиний веб-портал використання публічних коштів «Електронні дані» data.gov.ua (у 2017 році портал перейшов з тестового режиму в офіційний), який став важливим інструментом у боротьбі з корупцією. Цей портал є відкритим для громадськості та містить дані про використання коштів Пенсійним фондом, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування, Державною податковою службою та іншими органами. З іншого боку, всі розпорядники коштів зобов'язуються публікувати необхідну інформацію на порталі. Це дає змогу здійснювати постійний моніторинг та оцінку ефективності використання державних коштів. Цей портал також можна використовувати для відстеження найбільших транзакцій, здійснених управляючими фондами в Україні.

Аналогом «Електронних даних» є пошуково-аналітична система «.007» 007.org.ua – доступний та простий у використанні веб-сервіс для обробки та зручного візуального представлення інформації про використання державних коштів. «Пошуково-аналітична система «.007» надає користувачам такі основні можливості:

- моніторинг платежів від бюджетних установ, тобто операцій, що проходять через Міністерство фінансів Уряду»;
- пошук транзакцій за певним словом за призначенням платежу (наприклад, «зарплата», «електроенергія» тощо);
- функція моніторингу платежів за договорами Державної казначейської служби доступна завдяки інтеграції «E-Data» та «ProZorro» (.007), яка збирає дані з «E-Data» та відображає їх у користувачеві «ProZorro».

Можливість влади використовувати державні кошти для власної вигоди пояснює наявність численних корупційних схем. Необхідність боротьби з такими змовами стала передумовою для того, щоб Україна почала розкривати свої дані. Тому з 2011 року набрав чинності Закон України «Про доступ до публічної інформації» метою якого є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створенні механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації. Частиною 1 ст. 6 закону встановлено, що не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, ко-

мунальним майном, в т.ч. до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвищ, імен, по-батькові фізичних осіб та найменувань юридичних осіб, які тримали ці кошти або майно. Тобто законом чітко визначено обов'язок розпорядників інформації щодо використання бюджетних коштів надавати та оприлюднювати інформацію розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном. Статтею 14 закону передбачено обов'язок розпорядника інформації надавати достовірну, точну та повну інформацію [8].

Також на сьогодні діє та ефективно реалізується державний веб-портал «Бюджет для громадян» (www.openbudget.gov.ua). Це офіційний державний портал з відкритими даними про публічні фінанси: державний та місцеві бюджети. На порталі представлено глосарій бюджетних термінів, надано інформацію про бюджетний процес та його учасників, представлені показники державного та місцевих бюджетів.

Портал було створено за ініціативою Міністерства фінансів України у 2018 році на виконання Концепції ІАС «Прозорий бюджет» та запиту громадськості. Портал призначений для інформування в доступній формі широкого кола громадськості про бюджетну політику України, щоб всі версти населення розуміли, на що витрачаються кошти платників податків.

Основною метою, створення порталу є:

- дати змогу кожному громадянину розуміти мову та дані бюджету, а також бачити послуги, що надаються за податковими надходженнями;
- дозволити представникам влади керуватися громадською думкою при прийнятті остаточних бюджетних рішень (основні напрями розподілу видатків);
- допомагає контролювати якість бюджетних рішень на етапі прийняття та контролювати їх виконання;
- сформуванню довіри громадян до місцевої влади, оскільки розуміння дій представників влади є необхідною умовою отримання громадської підтримки;
- сприяти вдосконаленню соціальної політики та розподілу бюджетних коштів.

При цьому прозорість фінансових операцій має бути забезпечена на всіх етапах реалізації. Щодо бюджетного процесу, то він потребує

участі громадськості у розробці орієнтирів соціально-економічного розвитку країни, регіону та території; участь громадськості та науковців у розробленні проекту бюджету; обговорити запропонований бюджет; доступ громадськості до інформації про бюджет та видатки бюджету на всіх рівнях і ланках бюджетної системи.

Щодо покращення доступу до інформації про використання державних коштів Міністерство фінансів України розмістило нові інструменти відкритих даних, доступні на єдиному веб-порталі www.openbudget.gov.ua:

- Бюджет для громадян – Інформація про планування та виконання бюджету на державному та місцевому рівнях.
- BOOST-аналіз – це інструмент, який дозволяє аналізувати бюджети всіх рівнів, від громади до держави, за доходами, видатками, запозиченнями та фінансуванням, розроблений за методологією Світового банку та є частиною державного бюджету. .
- Spending – інформація про використання урядом державних коштів державного та місцевих бюджетів.
- Proifi – реєстр проєктів, реалізованих за участю коштів міжнародних фінансових організацій.
- Різноманітні дашборди з інформацією про кошти міжнародних партнерів, виділені Україні для покриття частини видатків державного бюджету.

Усі ці інструменти та численні реформи, проведені в Україні, сприяли тому, що, незважаючи на війну, Україна очолила європейський Т-індекс (індекс транспарентності) та посіла перше місце в секторі розвитку відкритих даних.

Умови та порядок надання доступу до інформації про використання коштів державного та місцевих бюджетів встановлюються Законом України «Про відкритість використання публічних коштів». Відповідно до цього закону інформація про використання державних коштів публікуватиметься на єдиному веб-порталі – офіційному національному джерелі інформації в мережі Інтернет.

Крім того, посиленню транспарентності бюджетного процесу та участі громадськості в державному управлінні сприяло прийняття низки законодавчих норм:

- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] визначає важливість участі громадськості та визначає, що «громадяни

України реалізують право на участь у місцевому самоврядуванні через належність до своєї територіальної громади».

- Бюджетним кодексом України визначено, що одним із принципів бюджетної системи є принцип гласності та прозорості, що передбачає інформування громадськості про складання, перевірку, затвердження та виконання державного та місцевих бюджетів. Виконання державного та місцевих бюджетів (ст. 7 Закону). Стаття 28 передбачає, що «Органи місцевого самоврядування забезпечують оприлюднення інформації про місцеві бюджети, у тому числі регулярних звітів про визначення місцевих бюджетів та їх виконання» [2].

У бюджетному кодексі України зазначено основні вимоги щодо оприлюднення інформації про бюджет, а саме [2]:

- місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування забезпечують публікацію інформації про місцеві бюджети, в тому числі рішень про місцевий бюджет та квартальних звітів про їх виконання. Рішення про місцевий бюджет має бути оприлюднене не пізніше ніж через десять днів з дня його прийняття у газетах, визначених відповідними місцевими радами;
- інформація про виконання місцевих бюджетів (крім бюджетів сіл і селищ) підлягає обов'язковій публікації не пізніше 1 березня року, що настає за роком звіту у газетах, визначених відповідними місцевими радами;
- головні розпорядники коштів місцевих бюджетів (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі):
- здійснюють публічне представлення та публікацію інформації про бюджет за бюджетними програмами та показниками, бюджетні призначення щодо яких визначені рішенням про місцевий бюджет, відповідно до вимог та за формою, встановленими Міністерством фінансів України, до 15 березня року, що настає за звітним;
- оприлюднюють шляхом розміщення на своїх офіційних сайтах паспорти бюджетних програм на поточний бюджетний період (включаючи зміни до паспортів бюджетних програм) у триденний строк з дня затвердження таких документів та звіти про виконання паспортів бюджетних програм за звітний бюджетний період у триденний строк після подання таких звітів до місцевих фінансових органів.

Висновки та пропозиції. Аналіз необхідності підвищення транспа-

рентності у бюджетний процес дає підстави для таких висновків. Активна участь усіх зацікавлених громадян є важливою умовою побудови ефективного та реалістичного бюджету та напрямків планування розвитку громади.

Окрім використання онлайн-джерел для оприлюднення інформації про бюджетний процес на всіх етапах виконання в Україні, необхідно також зробити наступні кроки для вдосконалення цього процесу:

1. Залучати ЗМІ до участі в усіх засіданнях та обговореннях бюджетних питань, сприяти доступу до незаборонених законодавством бюджетних програм (особливо затверджених бюджетів).
2. Пояснити інформацію про проекти бюджету, коротко виклавши основний зміст рішень щодо бюджету, доходів і видатків.
3. Створити умови та можливості для участі людей у процесі прийняття рішень, надаючи їм вичерпну та обґрунтовану інформацію.
4. Таким чином органи місцевого самоврядування зможуть вислухати пропозиції людей щодо проектів місцевого бюджету та врахувати їх думку.
5. Зустрічі, заплановані для вирішення конкретного питання (наприклад, плану розвитку міста чи села), дають можливість детально обговорити питання та відразу побачити ставлення людей та отримати їхню думку з цього приводу, а також важливі коментарі, факти і думки. Проаналізувати та зібрати інформацію про ставлення суспільства до певної проблеми.
6. Організувати зустріч з групою постійних представників жителів території або з робочою групою для вирішення конкретної проблеми.

Таким чином, реалізація принципів публічності та прозорості гарантує збалансований бюджет, забезпечуючи довіру суспільства до державної бюджетної політики, а також збільшує надходження до бюджетів різних рівнів та посилює державний контроль.

Список використаної літератури

1. United Nations E-government Survey 2014. E-Government for the Future We Want. United Nations, New York, 2014. 264 p. URL: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf.
2. Бюджетний кодекс України : Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI : станом на 1 січ. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 26.11.2023).

3. Гройсман В. Б. Україна долучилася до Хартії відкритих даних. Інформаційне агентство Interfax-Україна. 2016. URL: https://espreso.tv/news/2016/10/07/ukrayina_pryuednalasya_do_mizhnarodnoyi_khartiyi_vidkrytykh_danykh.
4. Деякі питання приєднання до Міжнародної хартії відкритих даних : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 22.09.2016 р. № 686-р : станом на 25 лют. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/686-2016-r#Text> (дата звернення: 26.11.2023).
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР : станом на 16 берез. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr#Text> (дата звернення: 26.11.2023).
6. Іголкін І. В. Роль транспарентності бюджетних відносин у системі управління державними фінансами. *Наукові праці НДФІ*. 2016. № 1 (7). С. 50-67.
7. Латковський П. Принцип транспарентності бюджету як важлива складова безпеки держави. *Юридичний вісник*. 2019. № 3. С. 56-62.
8. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI : станом на 8 жовт. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 26.11.2023).
9. Пшик Б. І. Бюджетна транспарентність як важлива умова зміцнення фінансової самодостатності територіальних громад. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2022. Вип. 4(156). С. 34-42. DOI: <https://doi.org/10.36818/2071-4653-2022-4-6>.
10. Соломіна Г. В., Гавриш О. С., Махницький О. В. Забезпечення транспарентності бюджетного механізму в Україні. *Сталій розвиток економіки*. 2018. № 1 (38). С. 24-29.
11. Сучасний стан транспарентності публічних фінансів України / І. О. Шкільник та ін. *Вісник Сумського Державного Університету. Серія «Економіка»*. 2020. № 3. С. 182–190.

Стаття надійшла 27.11.2023 р.

V. V. Butenko,

Cand. Sc. (Economics), Associate Professor,
Odesa I. I. Mechnikov National University,
24/26, Frantsuzkyi bulvar, Odesa, 65058, Ukraine,
e-mail: v.butenko@onu.edu.ua
ORCID 0000-0001-7650-2347

INCREASING THE TRANSPARENCY OF THE BUDGET PROCESS OF UKRAINE IN CURRENT CONDITIONS

The transparency of the budget process is a guarantee of democratic governance and ensures the state's accountability to citizens. In Ukraine, a transparent budget mechanism is being implemented with the participation and active support of civil society.

In 2015, a single web portal for the use of public funds "Electronic data" became operational (in 2017, the portal went from test mode to official mode), which became an important tool in the fight against corruption.

An analogue of "Electronic data" is the search and analytical system «.007» — an accessible and easy-to-use web service for processing and convenient visual presentation of information on the use of state funds.

Also, the state web portal «Budget for citizens» (Open budget) is active and effectively implemented today. It is an official state portal with open data on public finances: state and local budgets. The portal presents a glossary of budget terms, provides information about the budget process and its participants, and presents indicators of state and local budgets.

The implementation of the principles of publicity and transparency guarantees a reliable budget, ensuring public trust in the state budget policy, and also increases revenues to the budgets of various levels and strengthens state control.

Keywords: budget process, budget, transparency, public finances, community, public funds.

References

1. United Nations E-government Survey 2014. E-Government for the Future We Want. United Nations, New York, 264 p. Retrieved from: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf
2. Biudzhetni kodeks Ukrainy, Kodeks Ukrainy No. 2456-VI (2024) (Ukraine). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
3. Groysman V. B. (2016). Ukraine joined the Open Data Charter. Information agency Interfax-Ukraine. Retrieved from: https://espresso.tv/news/2016/10/07/ukrayina_pryyednalasya_do_mizhnarodnoyi_khartiyi_vidkrytykh_danykh
4. Deiaki pytannia pryiednannya do Mizhnarodnoi khartii vidkrytykh danykh, Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy No. 686-r (2020) (Ukraine). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/686-2016-p#Text>
5. Pro mistseve samovriaduvannya v Ukraini, Zakon Ukrainy No. VR 280/97(2024) (Ukraine). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вп#Text>
6. Igolkin, I. (2016). The role of transparency of budget relations in the system of state finance management. Scientific works of NDFI. (1(7)), 50–67. [in Ukrainian].
7. Latkovsky P. (2019). The principle of budget transparency as an important component of state security. Legal Bulletin. (3), 56–62. [in Ukrainian].
8. Pro dostup do publichnoi informatsii, Zakon Ukrainy No. 2939-VI (2023) (Ukraine). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>
9. Pshyk B. I. (2022). Budget transparency as an important condition for strengthening the financial self-sufficiency of territorial communities. Socio-economic problems of the modern period of Ukraine. (4(156)), 34–42. DOI: <https://doi.org/10.36818/2071-4653-2022-4-6>. [in Ukrainian].
10. Solomina, H., Havrysh, O., & Machnytskyi, O. (2018). Ensuring the transparency of the budgetary process in Ukraine. Sustainable Development of Economy, (1(38)), 24–29. Retrieved from: <https://www.economdevelopment.in.ua/index.php/journal/article/view/183>.
11. Shkolnyk, I. O., Miroshnychenko, O. V., Ivanchenko, A. O., & Havrysh, Yu. S. (2020). Suchasnyi stan transparentnosti publichnykh finansiv Ukrainy. Visnyk Sumskoho Derzhavnogo Universytetu. Serii «Ekonomika», (3), 182–190.