



УДК 336.144:354

С. А. ДЯЧЕНКО,
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри управління національним господарством
та економічної політики,
Національна академія державного управління
при Президентіві України



Є. М. ФЕТИЩЕНКО,
аспірант кафедри управління національним господарством
та економічної політики,
Національна академія державного управління
при Президентіві України

ПІДВИЩЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ПРОЦЕСУ ПЛАНУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню прозорості бюджетного процесу в Україні, виявленню відповідних недоліків та підготовці практичних рекомендацій щодо їх усунення. У роботі проаналізовано результати дослідження “Огляд відкритості бюджету за 2015 рік”, підготовленого незалежною групою Міжнародне бюджетне партнерство, та встановлено необхідність підвищення прозорості Державного бюджету України, зокрема процесу його планування. Розглянуто новітні законодавчі засади забезпечення прозорості Державного бюджету України та участі громадськості в бюджетному процесі. Виявлено основні ризики створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи “Прозорий бюджет”. Зазначено форми участі громадськості в бюджетному процесі зарубіжних країн та охарактеризовано основні форми консультацій з громадськістю відповідно до законодавства України. Запропоновано комплекс заходів щодо підвищення прозорості процесу планування Державного бюджету України.

Ключові слова: Державний бюджет України, прозорість бюджету, індекс відкритості бюджету, громадський бюджет, прозорий бюджет, обов'язкові публічні консультації.

S. A. DIACHENKO,

Ph.D, Associate Professor of the Faculty of national economy management and economic policy, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

Ye. N. FETISHCHENKO,

postgraduate student of the Faculty of national economy management and economic policy, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

INCREASING TRANSPARENCY OF THE PLANNING PROCESS OF THE UKRAINE GOVERNMENT BUDGET

The article is devoted to research of transparency of the budget process in Ukraine, identification of relevant disadvantages and preparation of practical recommendations for their elimination. The paper analyzes the results of the report “Open Budget Survey 2015”, prepared by the independent group of the International budget Partnership, and determines the need to increase transparency of the Ukraine Government budget, in particular its planning process. The new legislative framework for ensuring the transparency of the Ukraine Government budget and public participation in the budget process are explored. The key risks of creation an integrated information-analytical system “Transparent budget” are identified. The forms of public participation in the budget process in foreign countries and the main forms of public consultation in accordance with the legislation of Ukraine are describes. The set of measures to improve the transparency of the planning process of the Ukraine Government budget are proposed.

Key words: Ukraine Government budget, budget transparency, Open Budget Index, public budget, transparent budget, obligatory public consultation.

© Дяченко С. А., Фетіщенко Є. М., 2016

С. А. ДЬЯЧЕНКО,

кандидат наук державного управління, доцент кафедри управління національним господарством і економічної політики, Національна академія державного управління при Президенті України

Е. Н. ФЕТИЩЕНКО,

аспірант кафедри управління національним господарством і економічної політики, Національна академія державного управління при Президенті України

ПОВЫШЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ ПРОЦЕССА ПЛАНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА УКРАИНЫ

Статья посвящена исследованию прозрачности бюджетного процесса в Украине, выявлению соответствующих недостатков и подготовке практических рекомендаций по их устранению. В работе проанализированы результаты исследования “Обзор открытости бюджета за 2015 год”, подготовленного независимой группой Международное бюджетное партнерство, и установлена необходимость повышения прозрачности Государственного бюджета Украины, в частности процесса его планирования. Рассмотрены новейшие законодательные основы обеспечения прозрачности Государственного бюджета Украины и участия общественности в бюджетном процессе. Выявлены основные риски создания интегрированной информационно-аналитической системы “Прозрачный бюджет”. Указаны формы участия общественности в бюджетном процессе зарубежных стран и охарактеризованы основные формы консультаций с общественностью в соответствии с законодательством Украины. Предложен комплекс мер по повышению прозрачности процесса планирования Государственного бюджета Украины.

Ключевые слова: Государственный бюджет Украины, прозрачность бюджета, индекс открытости бюджета, общественный бюджет, прозрачный бюджет, обязательные публичные консультации.

Постановка проблеми. Соціально-економічний розвиток будь-якої країни значною мірою залежить від ефективного розподілу централізованого грошового фонду держави – бюджету країни. Раціональні витрати бюджетних коштів сприяють збільшенню обсягів виробництва, розвитку науки, техніки, активізації зовнішньоекономічної діяльності, адже видатки державного бюджету за своєю суттю покликані забезпечувати макроекономічну стабільність та суспільний добробут.

Однією з умов ефективного розподілу державних фінансових ресурсів є забезпечення прозорості процесів планування та виконання державного бюджету. Останніми роками важливість оприлюднення інформації, отриманої в результаті підготовки державного бюджету та використання бюджетних коштів, визнають все більше країн світу, зокрема Україна. Так, відповідно до Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” [1] “пріоритетом в управлінні публічними фінансами має стати підвищення прозорості та ефективності їх розподілу та витрачання”.

На жаль, практичні реалії не завжди відповідають законодавчим засадам. Згідно з результатами дослідження “Огляд відкритості бюджету за 2015 рік” [2] Україна разом із такими країнами, як Індія, Іспанія, Казахстан, Колумбія, Нікарагуа, Таїланд, Туніс увійшла до групи країн, де рівень прозорості бюджету визнаний задовільним. Основна причина такого низького рейтингу України – відсутність вичерпної інформації про Державний бюджет на стадіях його планування та виконання, а також можливостей для участі громадськості в бюджетному процесі. У зв’язку з цим безперечної актуальності набувають питання підвищення прозорості бюджетного процесу в Україні, особливо на стадії планування Державного бюджету.

Аналіз останніх публікацій свідчить про те, що питання прозорості управління публічними фінансами цікавлять як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, експертів у бюджетній сфері, державних службовців. Прозорість бюджетного процесу в Україні у своїх роботах розглядали Н.Бак [19], В.Бодров, Н.Балдич, О.Сафронова [24], П.Клімова [13], Є.Пономаренко, Н.Вакарюк [14]. Законодавчі засади прозорості Державного бюджету України досліджували Н.Римарська та М.Корягін [23], а недоліки в чинному законодавстві, які перешкоджають відкритості бюджетного процесу, – О.Волохов [18]. Інформаційне забезпечення прозорості Державного бюджету проаналізовано в монографії за загальною редакцією Ф.Ярошенка [3]. Міжнародний досвід забезпечення прозорості в бюджетній сфері, залучення громадськості до участі в бюджетному процесі вивчали О.Іваницька [22], Є.Тихомирова [5], а також незалежні експерти Міжнародного бюджетного партнерства [2; 6–8]. Водночас є потреба в додатковому комплексному аналізі прозорості бюджетного процесу в Україні з метою виявлення недоліків та підготовки рекомендацій щодо їх усунення.

Мета статті – проаналізувати прозорість бюджетного процесу в Україні, виявити практичні недоліки та запропонувати комплекс заходів щодо підвищення прозорості процесу планування Державного бюджету України.

Виклад основного матеріалу. Прозорість управління публічними фінансами є однією з умов побудови сучасної демократичної держави. Сьогодні зацікавленість у підвищенні прозорості бюджету та бюджетного процесу виявляють міжнародні фінансові інститути, представники законодавчих і виконавчих структур та населення. І хоча цілі у зазначених суб'єктів різні, загальна спрямованість підвищення прозорості бюджету і бюджетного процесу сприяє реалізації багатьох завдань. Зокрема, прозорий бюджет:

- дає можливість кожному члену суспільства оцінювати й аналізувати бюджет та його показники, бачити, на які цілі й наскільки ефективно використовуються видатки;
- створює умови для громадського обговорення бюджету і дає змогу врахувати точку зору громадськості в кінцевих бюджетних рішеннях (наприклад щодо пріоритетів бюджетної політики, розподілу бюджетних ресурсів тощо);
- підвищує відповідальність органів виконавчої влади за розроблення, прийняття, виконання бюджету, оскільки посилюється можливість контролю з боку громадськості за якістю прийняття бюджетних рішень та їх виконання;
- збільшує довіру населення й громадських інститутів до влади, що створює передумови для суспільної злагоди;
- робить політику уряду більш відкритою для світової спільноти, що підвищує інвестиційну привабливість країни і сприяє зростанню інвестицій в економіку;
- звужує можливості для корупційних схем і угод [3].

В Україні, крім вищезазначених переваг, підвищення прозорості бюджету та бюджетного процесу створило би умови для реалізації права кожного на доступ до інформації, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень (відповідно до Закону України “Про доступ до публічної інформації” [4]), та відкрило би доступ до міжнародних ринків капіталу на більш сприятливих умовах.

Останнім часом “мірилом” бюджетної прозорості країн світу є Індекс відкритості бюджету [5], що розраховується незалежною групою “Міжнародне бюджетне партнерство” в рамках дослідження “Огляд відкритості бюджету”.

Дослідження є єдиним незалежним, регулярним і порівняльним аналізом прозорості бюджетів різних країн світу, де спираючись на критерії, розроблені міжнародними організаціями (Міжнародним валютним фондом, Організацією економічного співробітництва та розвитку, Міжнародною організацією вищих контрольних органів), використовуються 109 показників, за допомогою яких здійснюється оцінка доступності для громадськості восьми ключових бюджетних документів:

- 1) попередньої бюджетної заяви – економічного прогнозу уряду, параметрів податково-бюджетної політики, очікуваних доходів, видатків та заборгованості бюджету;
- 2) бюджетної пропозиції виконавчої влади – документів, які виконавчі органи передають до парламенту на затвердження, де визначаються джерела доходів, асигнування для всіх міністерств, пропонувані зміни політики, інша інформація, важлива для розуміння податково-бюджетної ситуації в країні;
- 3) затвердженого бюджету – бюджету, схваленого парламентом відповідно до вимог законодавства;
- 4) поточних звітів – щомісячної або щоквартальної інформації про фактичні надходження, витрати та заборгованість бюджету;
- 5) піврічного огляду – інформації про виконання бюджету станом на середину фінансового періоду та оновленого прогнозу результатів виконання бюджету за фінансовий період;
- 6) річного звіту – інформації про фактичне виконання бюджету порівняно з плановими показниками;

7) аудиторського звіту – інформації вищого органу аудиту про обґрунтованість і повноту річних звітів уряду;

8) громадського бюджету – спрощеної версії державного бюджету без технічних деталей, спеціально розробленої для передавання важливої інформації громадськості.

Кожний ключовий документ відповідає певному етапу бюджетного процесу. Наявність та загальнодоступність вищезазначених бюджетних документів відповідно до етапів бюджетного процесу в Україні в 2015 р. наведено в табл. 1.

Таблиця 1

Ключові бюджетні документи України в 2015 році [2]

Етап бюджетного процесу	Бюджетні документи	Наявність та загальнодоступність бюджетних документів
Розробка	Попередня бюджетна заява	Загальнодоступна
	Бюджетна пропозиція виконавчої влади	Загальнодоступна
Затвердження	Затверджений бюджет	Загальнодоступний
Виконання	Поточні звіти	Загальнодоступні
	Піврічний огляд	Відсутній
	Річний звіт	Загальнодоступний
Контроль	Аудиторський звіт	Загальнодоступний
Всі етапи	Громадський бюджет	Відсутній

За даними, наведеними в табл. 1, у 2015 р. в Україні відсутніми були піврічний огляд Державного бюджету та громадський бюджет. Це, безсумнівно, вплинуло на індекс відкритості бюджету, який згідно з опублікованими Міжнародним бюджетним партнерством результатами дослідження “Огляд відкритості бюджету за 2015 рік” [2] склав 46 балів зі 100 можливих, що вище за середню оцінку в 45 балів для всіх 102 досліджуваних країн, проте нижче за показники сусідніх країн, зокрема Румунії (75 балів), Росії (74), Польщі (64), Словаччини (57), Угорщини (49). Слід також зазначити, що в 2015 р. показник відкритості бюджету України отримав на 8 балів менше, ніж у 2012 р. (рис. 1).

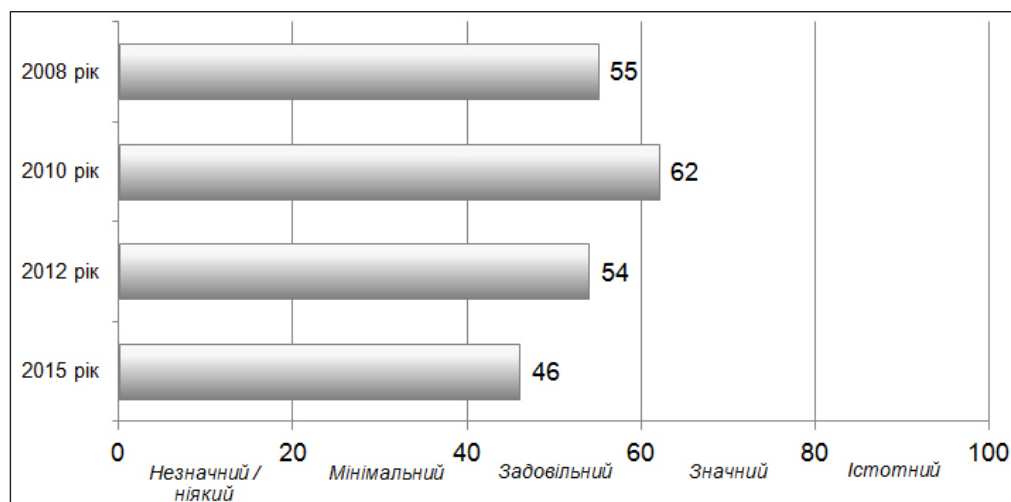


Рис. 1. Динаміка індексу відкритості бюджету України [2; 6–8]

Одна з причин втрати балів – скорочення кількості бюджетних документів (див. табл. 2).

Неповнота інформації про бюджет не є виключно вітчизняною проблемою. За результатами “Огляду відкритості бюджету за 2015 рік” серед 102 досліджуваних країн “громадський бюджет” підготували 54 країни, піврічний огляд бюджету – лише 35. У зв’язку з цим Міжнародним бюджетним партнерством були розроблені рекомендації для України та інших країн із

підвищення відкритості бюджету, де наголошувалося на необхідності підготовки та опублікування відсутніх ключових бюджетних документів.

Таблиця 2

Динаміка доступності ключових бюджетних документів в Україні [2; 6–8]

Бюджетні документи	2008 рік	2010 рік	2012 рік	2015 рік
Попередня бюджетна заява	○	○	○	○
Бюджетна пропозиція виконавчої влади	○	○	○	○
Затверджений бюджет	○	○	○	○
Поточні звіти	○	○	○	○
Піврічний огляд	○	○	○	●
Річний звіт	○	○	○	○
Аудиторський звіт	○	○	○	○
Громадський бюджет	○	●	●	●
<i>Умовні позначення:</i> ○ – опублікований; ○ – розроблений для внутрішнього користування; ● – не розроблений				

Результати дослідження “Огляд відкритості бюджету за 2015 рік” та заклики міжнародної спільноти до урядів країн світу зробити доступною інформацію про їх діяльність стали ключовими факторами розробки Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи “Прозорий бюджет”, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України [9] в лютому 2016 р. Реалізація документа виходить із необхідності розв’язання проблеми прозорості управління публічними коштами та забезпечення сучасною інформаційно-аналітичною підтримкою роботи Міністерства фінансів України, Державної фіскальної служби України та Державної казначейської служби України.

Передбачається “створення підсистеми інформаційно-аналітичного забезпечення, метою якої є накопичення, оброблення та зіставлення даних стосовно управління публічними коштами” [9], а також відкриття її публічної частини на веб-порталі “E-data” (<http://edata.gov.ua/>) – офіційному державному інформаційному ресурсі в мережі Інтернет, де оприлюднюється інформація про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, суб’єктами господарювання державної й комунальної власності, фондами загальнообов’язкового державного соціального страхування відповідно до Закону України “Про відкритість використання публічних коштів” [10].

Складовою частиною інформаційно-аналітичної системи має стати відкритий розділ “Бюджет для громадян”, який презентуватиме широкому колу громадськості основні цілі, завдання та пріоритети бюджетної політики, джерела наповнення бюджету, обґрунтування бюджетних витрат, планових і досягнутих результатів використання бюджетних коштів. Розділ включатиме:

- опис макроекономічного середовища;
- опис податкової системи та адміністрування податків;
- загальні характеристики доходів та видатків Державного бюджету з відокремленням тих, що спрямовуються на фінансування соціально значущих заходів;
- розподіл видатків за напрямками бюджетної політики та цільовими програмами, інвестиційними проектами, а також показники результатів їх реалізації;
- зміни до законодавства, ураховані під час складання бюджету, та їх вплив на різні категорії громадян;
- інформацію та інфографіку про виконання Держбюджету з поясненням різниці між запланованими і фактичними показниками [9].

Очікується, що впровадження “Бюджету для громадян” підвищить обізнаність громадян про бюджетний процес в Україні, створить умови для громадського обговорення Державного бюджету, посилить контроль з боку громадськості за плануванням, виконанням та звітуванням про публічні кошти, що в цілому підвищить ефективність використання бюджетних ресурсів.

Серед інших переваг створення інформаційно-аналітичної системи – зменшення вірогідності зловживань і вчинення корупційних дій на всіх етапах бюджетного процесу та посилення інвестиційної привабливості держави [9].

Попри зазначені позитивні ефекти, на нашу думку, існують деякі ризики щодо створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи “Прозорий бюджет” у визначені три роки.

По-перше, технічні, адже наразі Міністерством фінансів України не розроблений план заходів щодо реалізації Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи “Прозорий бюджет”, деталізований технічним завданням та відповідним розрахунком бюджету.

По-друге, фінансові. Відсутність розрахунків необхідного обсягу фінансових ресурсів унеможлиблює закладання видатків на створення системи “Прозорий бюджет” в Державному бюджеті України на 2017 р., а також стримує проведення переговорів із міжнародними організаціями та іноземними державами щодо надання фінансової й технічної допомоги.

По-третє, політичні, оскільки невідомі перспективи ініціативи “Прозорий бюджет” у світлі призначення нового уряду. Відповідно до презентованої в квітні 2016 р. Програми діяльності Кабінету Міністрів України [11], урядовці насамперед зосереджуватимуться на забезпеченні збалансованості Державного бюджету України, запровадженні середньострокового бюджетного планування, мінімізації неефективних державних видатків та ухваленні нового Податкового кодексу України.

Позитивні ефекти високого рівня прозорості бюджету також можуть звести нанівець відсутність формальних можливостей для участі громадськості в процесі планування Державного бюджету України.

Незважаючи на те, що одним з основних завдань Стратегії розвитку системи управління державними фінансами [12] визначено “створення умов для більш широкої участі громадськості в бюджетному процесі”, доступність громадян до управлінських процесів має доволі обмежений характер [13]. Відсутні публічні обговорення проекту Державного бюджету України, а проведення круглих столів з питань бюджетної політики із залученням експертів й аналітиків у галузі економіки найчастіше має декларативний характер [14]. Громадськість також не бере участі в затвердженні Держбюджету – законодавча влада не проводить слухань з питань бюджету, у яких могли б взяти участь пересічні громадяни.

Здійснюється лише інформування громадськості про доходи і видатки Державного бюджету відповідно до ст. 95 Конституції України [15] та виконання Державного бюджету відповідно до ст. 28 Бюджетного кодексу України [16]. При цьому оприлюднюється тільки певна частина інформації про бюджет, що унеможлиблює повну підзвітність органів влади за управління державними коштами перед громадянами країни. Задеклароване попередньою версією Закону України “Про Рахункову палату” [17] обов’язкове опублікування інформації про діяльність Рахункової палати не здійснювалось і не поширювалось серед громадськості, а лише направлялось компетентним державним органам для відповідного реагування [18]. І хоча сьогодні звіти Рахункової палати України публікуються на її офіційному сайті (<http://ac-rada.gov.ua/>), вони не дають можливості чітко зрозуміти, чи досягнуті були в звітному періоді цілі економічного і соціального розвитку країни. Н.Бак [19] взагалі вважає, що органи державної влади розкривають “як правило, власні здобутки, тобто позитивні результати реалізації бюджетної політики”, що не дає змоги “суспільству адекватно реагувати на різноманітні виклики та загрози”.

Зазначені чинники, безперечно, вплинули на показник участі громадськості в бюджетному процесі (Public Participation) в Україні, який відповідно до “Огляду відкритості бюджету за 2015 рік” склав 26 балів із 100 можливих.

Результати оцінювання зумовили рішення України взяти за приклад досвід більшості країн світу та визнати важливість надання громадськості можливості для участі в бюджетному процесі. Передумовою до реалізації громадянами України конституційного права на “участь в управлінні державними справами” [15] в цілому та залучення громадськості до процесу планування Держбюджету зокрема стала затверджена в лютому 2016 р. Національна стратегія

сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки [20], де серед інших завдань із забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної політики визначено сприяння запровадженню обов'язкових публічних консультацій у процесі підготовки проекту Державного бюджету України.

Сьогодні питання запровадження обов'язкових публічних консультацій у процесі підготовки проекту Держбюджету потребують додаткового нормативно-правового забезпечення, оскільки конкретні форми проведення консультування поки що не визначено.

Відповідно до п. 11 затвердженого в 2010 р. Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [21] консультації можуть проводитись у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма), або одночасно за всіма формами (рис. 2).



Рис. 2. *Форми громадських консультацій*

У розвинених країнах залучення громадськості до участі в бюджетному процесі здійснюється шляхом створення он-лайн-бюджету, ужитті заходів за участю експертів, депутатів, представників політичних партій та громадськості, організації діалогу “громадянин – влада” тощо [22]. Відповідно до результатів дослідження “Огляд відкритості бюджету за 2015 рік” найбільш поширеним способом є слухання в законодавчих органах.

З огляду на вищезазначене вважаємо за доцільне в процесі підготовки проекту Державного бюджету України запровадити такі форми обов'язкових публічних консультацій:

- на стадії планування – проведення нарад керівників структурних підрозділів Міністерства фінансів України з експертами в бюджетній, податковій, фінансовій сферах із числа членів Громадської ради при Мінфіні, наукових установ, громадських організацій та їх коаліцій;
- на стадії затвердження – проведення відкритих парламентських слухань з питань бюджету, а також обов'язкове оголошення періодів зауважень та коментарів до проекту Держбюджету.

Обов'язковими умовами підготовки “відкритого” бюджету мають стати доступність інформації про бюджет для всіх громадян країни, її достатня кількість та зрозуміла форма [23; 24], наявність необхідної кількості ресурсів часу для громадського обговорення проекту Держбюджету та підготовки ефективних альтернативних рішень по внесенню змін до нього, підзвітність органів державної влади перед громадянами України про використання інформації, коментарів і зауважень, отриманих у рамках обов'язкових публічних консультацій.

Висновки та перспективи подальших досліджень. У результаті проведеного дослідження визначено необхідність ужиття комплексу заходів щодо підвищення прозорості процесу планування Державного бюджету України.

По-перше, Міністерству фінансів України щорічно під час складання проекту Державного бюджету України необхідно готувати “громадський бюджет” з обов’язковим обґрунтуванням планових бюджетних витрат та доводити його до громадськості на публічних веб-порталах (<http://edata.gov.ua/>, <http://www.minfin.gov.ua/>) у доступній формі та з використанням різних методів візуалізації – графіків, діаграм, схем тощо.

По-друге, Міністерству фінансів України в найкоротший термін розробити План заходів щодо реалізації Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи “Прозорий бюджет” із визначенням відповідальних виконавців та строків ужиття кожного окремого заходу, а також розрахувати бюджет проекту, у тому числі по роках та за джерелами фінансування кожного заходу. Після складання кошторису проекту провести переговори з міжнародними організаціями та іноземними державами щодо надання фінансової й технічної допомоги.

По-третє, Кабінету Міністрів України розробити механізм участі громадськості в бюджетному процесі, де визначити форми обов’язкових публічних консультацій у процесі підготовки проекту Державного бюджету України.

Вважаємо, що запропоновані заходи посилять прозорість роботи органів державної влади, зокрема під час планування Державного бюджету України, забезпечать доступ громадськості до відкритих даних про Держбюджет, створять умови для його обговорення, покращать ефективність використання публічних коштів та в цілому підвищать міжнародний рейтинг України за Індексом відкритості бюджету.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015 / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>. – Назва з екрана.
2. Open Budget Survey 2015 [Electronic resource] // International Budget Partnership. Open Budgets. Transform Lives. – Mode of access : www.url : <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-English.pdf>. – Title from the screen.
3. Державний бюджет і бюджетна стратегія 2012–2014: стабілізація та сталий розвиток в умовах реформування економіки України : монографія : наук.-практ. вид. / Держ. навч.-наук. установа “Акад. фін. упр.” ; за заг. ред. Ф. О. Ярошенка. – Київ : ДННУ “Акад. фін. упр.”, 2011. – 704 с.
4. Про доступ до публічної інформації [Електронний ресурс] : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>. – Назва з екрана.
5. Тихомирова Є. Б. Транспарентність бюджету України: методики оцінки Держдепартаменту США та Міжнародного бюджетного партнерства [Електронний ресурс] / Є. Б. Тихомирова // Міжнародні відносини. Серія: Політичні науки : електрон. зб. наук. пр. / Ін-т міжнар. відносин Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка. – 2015. – № 5. – Режим доступу : http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/2502. – Назва з екрана.
6. Open Budget Survey 2008 [Electronic resource] // International Budget Partnership. Open Budgets. Transform Lives. – Mode of access : www.url : <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2008FinalFullReportEnglish1.pdf>. – Title from the screen.
7. Open Budget Survey 2010 [Electronic resource] // International Budget Partnership. Open Budgets. Transform Lives. – Mode of access : www.url : http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2010_Full_Report-English.pdf. – Title from the screen.

8. Open Budget Survey 2012 [Electronic resource] // International Budget Partnership. Open Budgets. Transform Lives. – Mode of access : www.url : <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>. – Title from the screen.

9. Про схвалення Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи “Прозорий бюджет” [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 лют. 2016 р. № 92-р / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-p>. – Назва з екрана.

10. Про відкритість використання публічних коштів [Електронний ресурс] : Закон України від 11 лют. 2015 р. № 183-VIII / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/183-19>. – Назва з екрана.

11. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України від 14 квіт. 2016 р. № 1099-VIII / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1099-19>. – Назва з екрана.

12. Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 серп. 2013 р. № 774-р / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-p/page>. – Назва з екрана.

13. *Клімова С. М.* Публічність управління фінансами держави як фактор розвитку демократичної соціальної держави [Електронний ресурс] / С. М. Клімова // Державне будівництво. – 2007. – № 2. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_2_45. – Назва з екрана.

14. *Пономаренко Є. Б.* Реформування організації та реалізації бюджетного процесу: основні напрями, проблеми та шляхи їх вирішення / Є. Б. Пономаренко, Н. А. Вакарюк // Вісн. ЖДТУ. – 2015. – № 4 (74). – С. 185–191.

15. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>. – Назва з екрана.

16. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. – Назва з екрана.

17. Про Рахункову палату України [Електронний ресурс] : Закон України від 11 лип. 1996 р. № 315/96-ВР / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/315/96-вр/ed20130811/page>. – Назва з екрана.

18. *Волохов О. С.* Прозорість бюджету як запорука розвитку демократії в Україні / О. С. Волохов // Наук. вісн. Міжнар. гуманітар. ун-ту. Серія: Юриспруденція. – 2013. – № 6–2. – Т. 1. – С. 96–100.

19. *Бак Н. А.* Прозорість бюджетного процесу як фактор підвищення ефективності бюджетного менеджменту в Україні / Н. А. Бак // Економіка: реалії часу. – 2014. – № 1 (11). – С. 43–49.

20. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 26 лют. 2016 р. № 68/2016 / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>. – Назва з екрана.

21. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листоп. 2010 р. № 996 / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п>. – Назва з екрана.

22. *Іваницька О. М.* Забезпечення прозорості державних фінансів і фінансової системи України / О. М. Іваницька // Наук. пр. НДФІ. – 2014. – № 4 (69). – С. 13–19.

23. *Римарська Н. І.* Принципи побудови та функціональна структура бюджетної системи України / Н. І. Римарська, М. В. Корягін // Економіка та держава. – 2011. – № 9. – С. 8–10.

24. Бодров В. Г. Державне управління у фінансово-економічній сфері : навч.-метод. матеріали / В. Г. Бодров, Н. І. Балдич, О. М. Сафронова ; уклад. В. М. Гаврилюк. – Київ : НАДУ, 2013. – 88 с.

REFERENCES

1. Ukaz Prezidenta Ukrayiny Pro Stratehiyu staloho rozvytku “Ukrayina-2020” vid 12.01.2015 r. № 5/2015 [Decree Of The President Of Ukraine «The Strategy for Sustainable Development “Ukraine-2020” of 12.01.2015 N 5/2015]. (January, 2015). – *rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [in Ukrainian].
2. Open Budget Survey 2015. – *www.internationalbudget.org*. Retrieved from <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-English.pdf> [in English].
3. Yaroshenko, F. O. (2011). Derzhavnyj byudzheth i byudzhethna strategiya 2012–2014: stabilizaciya ta stalij rozvytok v umovax reformuvannya ekonomiky Ukrayiny [State budget and budget strategy 2012-2014: stabilization and sustainable development in the conditions of economy reforming of Ukraine]. Kyiv : DNNU “Akad. fin. upr.” – Kyiv : State Scientific Educational Institution Academy of Financial Management [in Ukrainian].
4. Zakon Ukrainy Pro dostup do publichnoyi informaciyi vid 13.01.2011 r. № 2939-VI [Law of Ukraine “On Access to Public Information” of 13.01.2011 N 2939-VI]. (January, 2011). – *rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> [in Ukrainian].
5. Tyxomyrova, Ye. B. (2015). Transparentnist` byudzhetu Ukrayiny: metodyky ocinky Derzhdepartamentu SShA ta Mizhnarodnogo byudzhethnogo partnerstva [The transparency of the budget of Ukraine : evaluation of U.S. Department of State and International Budget Partnership]. Mizhnarodni vidnosyny. Seriya : Politychni nauky : elektronnyj zbirnyk naukovyx prac – International relations. Series : Political science : electronic bulletin of scientific papers, 5. – <http://journals.iir.kiev.ua>. Retrieved from http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/2502 [in Ukrainian].
6. Open Budget Survey 2008. – *www.internationalbudget.org*. Retrieved from <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2008FinalFullReportEnglish1.pdf> [in English].
7. Open Budget Survey 2010. – *www.internationalbudget.org*. Retrieved from http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2010_Full_Report-English.pdf [in English].
8. Open Budget Survey 2012. – *www.internationalbudget.org*. Retrieved from <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf> [in English].
9. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny Pro skhvalennya Kontseptsiyi stvorenniya intehrovanoyi informatsiyno-analitychnoyi systemy “Prozoryy byudzheth” vid 11.02.2016 r. № 92-r [The Order Of The Cabinet Of Ministers Of Ukraine “On Approval of the Concept of Creation of Integrated Information-Analytical System “Transparent Budget” of 11.02.2016 N 92-r]. (February, 2016) – *rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-p> [in Ukrainian].
10. Zakon Ukrainy Pro vidkrytist` vykorystannya publichnykh koshtiv vid 11.02.2015 r. № 183-VIII [Law of Ukraine “On Openness of Application of Public Funds” of 11.02.2015 N 183-VIII]. (February, 2015). – *rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/183-19> [in Ukrainian].
11. Postanova Verxovnoyi Rady Ukrayiny Pro Programu diyal`nosti Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 14.04.2016 p. № 1099-VIII [Resolution Of The Verkhovna Rada Of Ukraine “About the Program of Activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine” of 14.04.2016 N 1099-VIII]. (April, 2016). – *rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1099-19/conv> [in Ukrainian].
12. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny Pro Strategiyyu rozvytku systemy upravlinnya derzhavnymy finansamy vid 01.08.2013 r. № 774-r [The Order Of The Cabinet Of Ministers Of Ukraine “About Strategy of Development of System of Public Finance Management” of 01.08.2013 N 774-r]. (August, 2013). – *rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-p/page> [in Ukrainian].

13. Klimova, S. M. (2007). Publichnist` upravlinnya finansamy derzhavy yak faktor rozvytku demokratychnoyi social`noyi derzhavy [Publicity financial management of the state as a factor in the development of a democratic social state]. *Derzhavne budivnyctvo – State-building*, 2. – <http://nbuv.gov.ua>. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_2_45 [in Ukrainian].

14. Ponomarenko, Ye. B., & Vakaryuk, N. A. (2015). Reformuvannya organizaciyi ta realizaciyi byudzhetnogo procesu : osnovni napryamy, problemy ta shlyaxy yix vyrishennya [Reforming the organization and implementation of the budget process : main directions, problems and ways of their solution]. *Visnyk ZhDTU – Bulletin of Zhytomyr State Technological University*, 4 (74), 185-191 [in Ukrainian].

15. Konstytutsiya Ukrayiny vid 28.06.1996 r. № 254k/96-VR [The Constitution Of Ukraine of 28.06.1996 N 254k/96-VR]. (June, 1996). – rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr> [in Ukrainian].

16. Byudzhetnyy kodeks Ukrayiny vid 08.07.2010 r. № 2456-VI [The Budget Code of Ukraine of 08.07.2010 N 2456-VI]. (July, 2010). – rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].

17. Zakon Ukrainy Pro Raxunkovu palatu Ukrayiny vid 11.07.1996 r. № 315/96-VR [Law of Ukraine “On the Accounting Chamber of Ukraine” of 11.07.1996 N 315/96-VR]. (July, 1996). – rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/315/96-bp/ed20130811/page> [in Ukrainian].

18. Voloxov, O. S. (2013). Prozorist` byudzhetu yak zaporuka rozvytku demokratiyi v Ukrayini [Budget transparency as the key to the development of democracy in Ukraine]. *Naukovyj visnyk Mizhnarodnogo humanitarnogo universy`tetu. Seriya: Yurysprudenciya – Scientific Bulletin of International Humanitarian University. Series: Law*, 6-2 vol. 1, 96-100 [in Ukrainian].

19. Bak, N. A. (2014). Prozorist` byudzhetnogo procesu yak faktor pidvyshhennya efektyvnosti byudzhetnogo menedzhmentu v Ukrayini [The transparency of the budget process as the factor of improving the efficiency of budgetary management in Ukraine]. *Ekonomika: realiyi chasu – Economy: time realities*, 1 (11), 43-49 [in Ukrainian].

20. Ukaz Prezydenta Ukrayiny Pro spryannya rozvytku hromadyans`koho suspil`stva v Ukrayini vid 26.02.2016 r. № 68/2016 [Decree Of The President Of Ukraine “On the Promotion of Civil Society in Ukraine” of 26.02.2016 N 68/2016]. (February, 2016). – rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016> [in Ukrainian].

21. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny Pro zabezpechennya uchasti gromads`kosti u formuvanni ta realizaciyi derzhavnoyi polityky vid 03.11.2010 r. № 996 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On ensuring public participation in formation and implementation of public policies” of 03.11.2010 N 996]. (November, 2010). – rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-p> [in Ukrainian].

22. Ivanycz`ka, O. M. (2014). Zabezpechennya prozorosti derzhavnyx finansiv i finansovoyi systemy Ukrayiny [Transparency of public finances and financial system of Ukraine]. *Naukovi praci NDFI – Scientific works of Scientific-Research Financial Institute*, 4 (69), 13-19 [in Ukrainian].

23. Rymars`ka N. I., & Koryagin M. V. (2011). Pryncypy pobudovy ta funkcional`na struktura byudzhetnoyi systemy Ukrayiny [The principles of construction and functional structure of the budget system of Ukraine]. *Ekonomika ta derzhava – The economy and the state*, 9, 8-10 [in Ukrainian].

24. Bodrov, V. H., Baldych, N. I., & Safronova, O. M. (2013). Derzhavne upravlinnya u finansovo-ekonomichniy sferi [Public administration in financial and economic spheres]. Kyiv : NADU [in Ukrainian].

SUMMARY

Problem setting. One of the conditions for efficient distribution of public financial resources is the transparency of the planning and execution of the government budget. In recent times the importance of publication of the results of the government budget planning and the government

budget funds use is recognized by many countries, in particular Ukraine. In spite of this according to the research “Open Budget Survey 2015” Ukraine belongs to the group of countries where the level of budget transparency is sufficient. The main reason for low rating is the lack of exhaustive information about the Government budget in the stages of its planning and execution and the opportunities for public to participate in the budget process. In this regard, the issue of increasing transparency of the budget process in Ukraine, especially at the stage of planning of the Government budget, is becoming relevant.

Recent research and publications analysis. The issue of transparency of public finance management was explored by national and foreign scientists N. Bak, V. Bodrov, P. Klimova, Ye. Ponomarenko, N. Rymarskaya, O. Volokhov, F. Yaroshenko, O. Ivanitskaya, Ye. Tikhomirov and independent experts of the “International budget partnership”. However, the need for additional analysis of the budget process in Ukraine exists. Its purpose is to identify gaps and to make recommendations for their elimination.

The paper objective is to analyze the transparency of the budget process in Ukraine, identify practical shortcomings and propose the complex of measures to improve the transparency of the planning process of the Ukraine Government budget.

The paper main body. Today the Open Budget Index calculated by an independent group “International budget partnership” is the unified indicator to measure of budget transparency of the world countries. In 2015 the Open Budget Index of the Ukraine Government budget totaled 46 points out of a possible 100. A small number of points were cause by the absence of two key budget documents. They are the Mid-Year Review of the Government budget and Citizens Budget. These results and the exhortation of the international community to make information about governments activities available were significant argument to adopt in February 2016 The Concept of creation of integrated information-analytical system “Transparent budget” and The National strategy to promote civil society development in Ukraine for 2016–2020 which among other things defines the need to introduce mandatory public consultations in the process of the Ukraine Government budget planning. However, in the present time the certain technical, financial and political risks of the implementation of the “Transparent budget” exist. In addition, the specific forms of consultation not identified still now.

Conclusions of the research. The results of the research were determined the need to implement the complex of measures to increase transparency of the planning process of the Ukraine Government budget. Annually during the planning of the Ukraine Government budget the Ministry of Finance has to prepare the “citizens budget” including the explanation of the planned budget expenditures and to bring it to the public on state web portals. Also in the shortest possible time the Ministry of Finance has to develop the Action plan to implement The Concept of creation of integrated information-analytical system “Transparent budget”, to identify the responsible persons, deadlines and to calculate the project budget. At this time the Cabinet of Ministers of Ukraine have to develop a mechanism of public participation in the budget process and to determine the form of mandatory public consultation in the planning process of the Ukraine Government budget. The proposed measures will increase the transparency of public authorities, in particular during the planning of the Ukraine Government budget, provide public access to open budget data, create conditions for Ukraine Government budget discussion, improve the efficiency of the use of public funds and raise the international rating of Ukraine in researches of independent group “International budget partnership”.