

5. Roshilo V.I. (2017). Ways to increase the efficiency of intergovernmental relations in Ukraine. *Naukovyy visnyk Khersons'koho derzhavnoho universytetu. Seriya «Ekonomichni nauky»* [Scientific Bulletin of Kherson State University. Economic Sciences Series], vol. 24., pp. 78-82. Available at: http://www.ej.kherson.ua/journal/economic_27/3/19.pdf (Accessed 28 May 2020) (in Ukr.).

6. Kovalevych D.A. (2020). Social protection of the population as an important direction of social policy of the state. *Naukovyy visnyk Uzhhorods'koho natsional'noho universytetu. Seriya «Mizhnarodni ekonomichni vidnosyny ta svitove hospodarstvo»* [Scientific Bulletin of Uzhhorod National University. Series "International Economic Relations and the World Economy"], vol. 30, pp.87-92.

7. Reporting on the implementation of local budgets of Chernivtsi region for 2018-2019. Available at: <https://bukoda.gov.ua/page/group/1619> (Accessed 28 May 2020) (in Ukr.).

8. Dyachenko S.A. (2018). Fiscal decentralization as a trend of reforming intergovernmental relations. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid* [Investments: practice and experience], vol. 21, pp. 89–94. Available at: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=6372&i=15> (Accessed 28 May 2020) (in Ukr.).

УДК 330.32:351.746.1

JEL Classification: G21,H56

DOI: <http://doi.org/10.34025/2310-8185-2020-1.77-2.78.15>

С. М. Юрій, к.е.н., ст. викладач

<http://orcid.org/0000-0001-7846-5068>

А. Ю. Каспрук, ст. викладач

<http://orcid.org/0000-0002-9266-6138>

Чернівецький торговельно-економічний інститут КНТЕУ,
м. Чернівці

ПРОЗОРІСТЬ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ ЯК ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ БЮДЖЕТНОЇ РЕФОРМИ

Анотація

Актуальність. Наразі в Україні триває реформа децентралізації, мета якої полягає у передачі повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування, що дозволяє більш ефективно управляти обмеженими бюджетними ресурсами. Науково обґрунтована організація бюджетного процесу є надзвичайно важливим питанням розвитку державних та місцевих фінансів, яка впливає на ефективність перерозподілу коштів в економіці, своєчасність фінансування бюджетних зобов'язань і відповідних економічних програм. Одним із пріоритетів фінансової політики держави є розвиток стимулюючих елементів бюджетного процесу, основним з яких є бюджетна прозорість – повне, своєчасне і систематичне розкриття всієї фінансової інформації, адже населення повинно знати про затверджені програми і розуміти їх роль, цілі та завдання, а не лише володіти даними про доходи та витрати бюджетів.

Мета статті. Метою статті є дослідження прозорого бюджетного процесу в Україні в ракурсі сучасної практики його використання.

Методологія. У процесі дослідження використано наступні загальнонаукові методи: наукової абстракції – для дослідження сутності прозорості бюджетного процесу; системно-структурний – для виявлення факторів впливу на міжнародний рейтинг бюджетної прозорості державного та місцевих бюджетів; узагальнення – для визначення шляхів підвищення бюджетної прозорості в умовах проведення бюджетної реформи.

Результати. У статті проведено дослідження теоретичних основ прозорого бюджетного процесу, а саме: бюджетної прозорості (публічності) як принципу організації бюджетної системи та бюджету участі, що є дієвим засобом участі громадськості в бюджетному процесі. Розглянуто результати міжнародного рейтингу бюджетної прозорості державних та місцевих фінансів за 2017-2019 роки. Акцентовано увагу на необхідності проведення оцінювання рівня прозорості бюджетного процесу, оскільки це призводить до створення ефективної системи моніторингу забезпечення доступу громадськості до бюджетного процесу та інформування громадян з питань складання, розгляду, затвердження та виконання бюджетів як на рівні окремої громади, так і по Україні загалом.

Практичне значення. Результати теоретичного дослідження прозорості бюджетного процесу як забезпечення ефективності бюджетної реформи можуть бути використані для подальшої розробки методів оцінки бюджетної прозорості та виявлення сучасних тенденцій розвитку в аспекті посилення фінансової децентралізації.

Перспективи подальших досліджень. Виявлення пріоритетів щодо підвищення якості управління бюджетними коштами та налагодження зв'язку з населенням, що посилить прозорість бюджетного процесу.

Ключові слова: прозорий бюджет, бюджетний процес, державний бюджет, місцеві бюджети, фінансова децентралізація.

Кількість джерел: 9.

Sofia Yuriy, Candidate of Economic Sciences, Senior Lecturer

<http://orcid.org/0000-0001-7846-5068>

Antonina Kaspruk, Senior Lecturer

<http://orcid.org/0000-0002-9266-6138>

Chernivtsi Institute of Trade and Economics of KNUTE,
Chernivtsi

TRANSPARENCY OF BUDGET PROCESS AS ENSURING THE EFFICIENCY OF BUDGETARY REFORM

Summary

Ukraine is currently undergoing a decentralization reform aimed at transferring powers from public authorities to local governments, which allows for more efficient management of limited budget resources. Scientifically based organization of a transparent budget process is an

extremely important issue in the development of state and local finances, which affects the efficiency of redistribution of funds in the economy, the timeliness of financing budget commitments and relevant economic programs.

The purpose of the article is to study the transparent budget process in Ukraine in the perspective of modern practices of its use.

In the process of research the following general scientific theoretical methods were used: scientific abstraction - to study the essence of transparency of the budget process; system-structural - to identify factors influencing the international rating of budget transparency of public and local finances; generalization - to identify ways to increase budget transparency in the context of budget reform.

The article examines the theoretical foundations of the transparent budget process, namely: budget transparency (publicity) as a principle of organization of the budget system and participation budget, which is an effective means of public participation in the budget process. The results of the international rating of budget transparency of state and local finances for 2017-2019 are considered. Emphasis is placed on the need to assess the level of transparency of the budget process, as this leads to an effective system of monitoring public access to the budget process and informing citizens on the preparation, review, approval and implementation of budgets at the community level and in Ukraine as a whole.

The results of the theoretical study of the transparency of the budget process as ensuring the effectiveness of budget reform can be used to further develop methods for assessing budget transparency and identify current trends in terms of strengthening financial decentralization.

Identifying priorities for improving the quality of budget management and establishing communication with the population, which will increase the transparency of the budget process.

Keywords: transparent budget, budget process, state budget, local budgets, financial decentralization.

Number of sources: 9.

Постановка проблеми. Починаючи з 2014 року, в Україні триває реформа децентралізації, мета якої полягає у передачі повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування. Одним із позитивних результатів реформи є те, що доходи місцевих бюджетів збільшуються. Проте зростання ресурсів свідчить про підвищення корупційних ризиків. Тоді як увага прикута до забезпечення відкритості органів влади загальнонаціонального рівня, органи місцевого самоврядування не повинні залишатися осторонь, адже децентралізація владних і фінансових повноважень формує запит суспільства на прозору і підзвітну місцеву владу. Окрім того, громада сама бере участь у формуванні та ухваленні більшості рішень через різні інструменти: електронні петиції, місцеві ініціативи, звернення, громадські слухання, участь у засіданнях органів місцевого самоврядування тощо. Тому прозорість місцевої влади наразі є як ніколи важливою та актуальною [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання сутності бюджетного процесу та його прозорості (публічності) розкрито в дослідженнях таких вчених, як: О. Кириленко [2] (проведено дослідження формування інституційного забезпечення прозорості бюджетного процесу в Україні), О. Сизоненко [3] (досліджено роль та місце бюджету участі в умовах фінансової децентралізації), А. Труфен [4] (охарактеризовано та проаналізовано відкритість та прозорість місцевих бюджетів), Е. Юрій (розкрито механізм залучення громадськості до бюджетного процесу на місцевому рівні) [5] .

Враховуючи наукові здобутки з обраної тематики, варто й надалі проводити дослідження прозорого бюджетного процесу як забезпечення ефективності бюджетної реформи.

Мета статті. Метою статті є дослідження прозорого бюджетного процесу в Україні в ракурсі сучасної практики його використання.

Виклад основного матеріалу. Функціонування вітчизняної бюджетної системи побудовано на принципах, які закладені в Бюджетному кодексі України [6]. Одним з них є принцип публічності та прозорості, який забезпечує інформування громадськості з питань бюджетної політики, складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням бюджетів всіх рівнів. Відповідно до цього принципу реалізується право громадян на одержання відкритої інформації про бюджет і його виконання як в загальному, так і в деталізованому вигляді.

Бюджетна прозорість (публічність) як принцип організації бюджетної системи тісно пов'язана з процесом бюджетної децентралізації, що полягає у передачі більшого обсягу бюджетних ресурсів на місцевий рівень, наданні широких прав і самостійності органам місцевого самоврядування стосовно розпорядження власними коштами. Адже кінцевою метою забезпечення максимальної бюджетної прозорості та здійснення бюджетної децентралізації є підвищення ефективності управління бюджетними коштами, розширення переліку та поліпшення якості послуг, що надаються населенню на загальнодержавному й місцевому рівнях. Більше того, суттєве покращання стану бюджетної прозорості становить одну з основних передумов успішного проведення бюджетної децентралізації, спрямованої на зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування, формування громадянського суспільства [2, с. 88].

Зауважимо, що важливими чинниками довіри громадян до органів публічної влади і їх співпраці є: 1) відкритість діяльності цих органів та безпосереднє спілкування посадових осіб з різними соціальними групами мешканців; 2) не просто інформування населення про свою роботу, але й пояснення, обґрунтування, залучення громадськості до обговорення діяльності органів влади та вирішення суспільних проблем; 4) оперативність, достовірність, надійність інформації; 5) введення таких технологій прозорості роботи, які дали б змогу контролювати владу, легко і доступно отримувати громадянам потрібну інформацію; 6) врахування громадської думки у процесі підготовки і прийняття рішень з важливих питань суспільно-політичного та соціально-економічного життя; 7) вільне і об'єктивне висвітлення роботи у засобах масової інформації тощо [4, с. 173].

Україна в 2019 році посіла 26 місце серед 117 країн світу в міжнародному рейтингу бюджетної прозорості, піднявшись на 13 позицій у порівнянні з попередніми результатами рейтингу в 2017 році. Середній рівень бюджетної прозорості у світі становить 45 із 100 можливих балів. Індекс бюджетної прозорості розраховується раз на два роки [7].

Зазначимо, що Open Budget Index - єдиний у світі рейтинг бюджетної прозорості, який за єдиною методологією аналізує бюджети 117 країн і складається незалежними експертами раз на два роки. Методологія включає оцінку 109 індикаторів у восьми ключових документах і охоплює діяльність парламенту, Казначейства, Міністерства фінансів та Рахункової палати протягом бюджетного процесу.

Розраховується індекс з 2008 року і за 12 років можна констатувати, що бюджетна прозорість у світі зросла приблизно на 20% й ця тенденція триває. У 2019 році Україна змогла піднятися з 39 місця на 26 місце в світі з 63 балами й переступити той поріг, який показує, що країна публікує достатньо інформації для проведення публічних дебатів про використання бюджетних коштів. За цим показником Україна випередила такі країни як Японію і Південна Корею, тоді як в регіоні Східної Європи наша країна зайняла позицію, порівняно з Польщею і Словаччиною (по 60 балів).

Позиції України покращилися за рахунок [7]:

- збільшення доступності бюджетної інформації шляхом публікації презентації спрощених версій ключових бюджетних документів для засобів масової інформації та громадськості;

- підвищення інформативності проекту закону про Державний бюджет України, зокрема, надання аналізу динаміки доходів і витрат з попередніми бюджетними періодами і публікації паспортів бюджетних програм;

- удосконалення висновків Рахункової палати.

Однак, як вважають експерти, хронічною для нашої держави залишається проблема великої кількості змін у державному бюджеті та «пакетна» зміна інших законів через зміни в бюджеті. Також необхідно [7]:

- публікувати більше інформації про аналіз сценаріїв, на основі яких будується бюджет;

- деталізувати інформацію про державні боргові гарантії;

- не вистачає освітлення зв'язку між пропонованими витратами і очікуваними результатами.

Що стосується бюджетів місцевого рівня, то в 2018 році вперше відбулось масштабне вимірювання прозорості 50-ти об'єднаних територіальних громад, яке дозволило ідентифікувати стартові проблеми, з якими стикаються громади, об'єднані в частині забезпечення прозорості своїх бюджетів [8].

За результатами оцінювання прозорості своїх бюджетів в 2018 році керівництво ОТГ отримало детальні інструкції щодо першочергових кроків, які необхідно прийняти для підвищення прозорості свого місцевого бюджету, а також було забезпечено менторською підтримкою експертів, які протягом року допомагали головам ОТГ, фінансистам, спеціалістам по зв'язкам з громадськістю та іншим відповідальним особам відкривати складні процеси управління фінансами громади для громадян.

В 2019 році через процес оцінювання пройшли вже 106 ОТГ, 47-м з яких пройшли оцінювання прозорості свого бюджету вдруге. Результати вимірювання 2019 року демонструють стійку позитивну тенденцію до підвищення прозорості бюджетних процесів в тих громадах, які отримали попереднього року відповідні рекомендації та отримували експертний супровід по їх втіленню в життя [8].

Всі етапи бюджетного процесу оцінювалися на відповідність трьом параметрам: 1) відкритість інформації; 2) прозорість прийняття рішень і залучення громадян; 3) застосування інноваційних практик.

Метою здійснення такої оцінки на регулярній основі є створення ефективної системи моніторингу забезпечення доступу громадськості до бюджетного процесу та інформування громадян з питань складання,

розгляду, затвердження та виконання місцевих бюджетів як на рівні окремої громади, так і по Україні загалом.

Основними завданнями оцінки є: запровадження дієвої системи оцінювання прозорості місцевих бюджетів з метою збору, оброблення та співставлення даних стосовно управління бюджетними коштами на кожній стадії бюджетного процесу; створення умов для більш широкої участі громадськості в бюджетному процесі; підвищення відповідальності місцевого самоврядування щодо належного інформування громадськості про стан виконання місцевого бюджету; підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів завдяки проведенню порівняльного аналізу доцільності та ефективності видатків шляхом співставлення показників та індикаторів відповідних місцевих бюджетів; висвітлення пріоритетів діяльності місцевої влади та ефективності використання бюджетних коштів для їх досягнення; задоволення прав громадськості на отримання інформації про використання публічних коштів; забезпечення зацікавлених сторін інструментами контролю використання бюджетних коштів; створення умов для прозорого діалогу влади з громадськістю в ході управління публічними коштами, у тому числі в рамках бюджетного процесу; створення умов для залучення громадян та інститутів громадянського суспільства до процесу контролю ефективності та цільового використання публічних коштів; підвищення рівня управлінської підзвітності та ефективності використання бюджетних коштів на місцевому рівні; розробка рекомендацій за результатами рейтингу для кожного муніципалітету, щодо підвищення прозорості бюджету громади [8].

З вищесказаного можна зробити висновки, що дієвим засобом участі громадськості в бюджетному процесі є бюджет участі (громадський бюджет), який являє собою механізм взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю, спрямований на залучення громадян до участі в бюджетному процесі, зокрема шляхом встановлення прямої демократії, через визначення пріоритетів бюджетних витрат чи подання проєктів, об'єднання в проєктні команди, голосування за такі проєкти, здійснення контролю за їх реалізацією [9].

Безумовно, впровадження бюджету участі в умовах децентралізації надає значні переваги, зокрема [3, с. 113; 5, с. 242]:

- сприяє прозорості бюджетного процесу в цілому, і, як наслідок, зниженню корупції у витрачанні бюджетних коштів;

- відкритість підвищує відповідальність з боку виконавчих органів влади на місцевому рівні за розробку і виконання бюджетів, оскільки з'являється можливість моніторингу і контролю;
- підвищує громадську свідомість та зменшує політичне напруження в громаді;
- зростає обізнаність в питаннях місцевого самоврядування серед населення, особливо з питань напрямів використання бюджетних коштів;
- підвищує рівень довіри між владою та громадою, що дає можливість успішної реалізації спільних програм і проектів сталого розвитку громади (добровільна участь громадян у реалізації проектів шляхом власних внесків);
- політика національних і регіональних органів влади стає більш привабливою для світової спільноти, що сприяє підвищенню інвестиційної привабливості країни і її регіонів.

Висновки. Прозорість бюджетного процесу є вирішальним фактором в управлінні державними та місцевими фінансами. Наявність надійної, регулярної і доступною інформації про використання бюджетних ресурсів є необхідною умовою для ефективної бюджетної реформи. Без якісної інформації про податкові та інші джерела доходів, витрати і заборгованість члени парламенту, місцевих органів влади, публічні експерти і аналітики не зможуть контролювати виконавчу владу. Окрім того, звіти про виконання бюджетів всіх рівнів на кінець року повинні бути більш об'ємними і включати інформацію як про прогнозовані, так і про фактичні макроекономічні параметри, що лежать в основі, і документально підтверджувати причини відхилень від бюджетних показників. Також, для підвищення бюджетної прозорості та доступності для користувачів бюджетної інформації необхідно оптимізувати використання нових технологій, що підвищить обсяг і якість бюджетної інформації, яка надається громадськості.

Список використаних джерел:

1. Динаміка прозорості українських міст: як змінилися міста за 2 роки? / Аналітичний звіт за результатами вимірювання прозорості 100 найбільших міст України в 2017 та 2018 роках. *Трансперенсі Інтернешнл Україна* : веб-сайт. URL: https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2019/06/Zvit_Dynamika-prozorosti_interaktyvnyj_light.pdf (дата звернення: 28.05.2020 р.).
2. Кириленко О. П. Формування інституційного забезпечення прозорості бюджетного процесу в Україні. *Фінанси України*. 2017. Випуск 8. С. 80-94.
3. Сизоненко О. Бюджет участі в системі публічних фінансів. *Світ фінансів*. 2019. № 1 (58). С. 111-120.

4. Труфен А. О. Відкритість та прозорість місцевих бюджетів. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. Випуск 16. С. 170-174.
5. Юрій Е. О., Карвацький М. В. Механізм залучення громадськості до розподілу та використання коштів місцевого бюджету. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2016. №4. С. 239-242.
6. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 30.05.2020 р.).
7. Україна піднялася на 26 місце в міжнародному рейтингу бюджетної прозорості. *Інформаційне агентство УНІАН* : веб-сайт. URL: <https://www.unian.ua/economics/finance/rejting-byudzhetnoji-prozorosti-ukrajina-pidnyalasya-na-26-misce-novini-ukrajina-10980155.html> (дата звернення: 27.05.2020 р.).
8. Індекс прозорості місцевих бюджетів 2019. Об'єднані територіальні громади. URL: http://probudget.org.ua/db_pic/images/files/file_1574179990.8486.pdf (дата звернення: 28.05.2020 р.).
9. Концепція розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації / Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11. 2017 р. № 797-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/97-2017> (дата звернення: 26.06.2020 р.).

References:

1. Analytical report on the results of measuring the transparency of the 100 largest cities of Ukraine in 2017 and 2018 (2019). Dynamics of transparency of Ukrainian cities: how have cities changed in 2 years? Available at: https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2019/06/Zvit_Dynamika-prozorosti_interaktyvnyj_light.pdf (Accessed 28 May 2020) (in Ukr.).
2. Kyrylenko O.P. (2017). Formation of institutional support for the transparency of the budget process in Ukraine. *Finansy Ukrainy [Finance of Ukraine]*, vol. 8., pp. 80–94 (in Ukr.).
3. Sizonenko O. (2019). Budget for participation in the public finance system. *Svit finansiv [The world of finance]*, vol.1 (58), pp. 111-120 (in Ukr.).
4. Trufen A.A. (2016). Openness and transparency of local budgets. *Naukovyj visnyk Kherson's'koho derzhavnoho universytetu [Scientific Bulletin of Kherson State University]*, vol.16, pp. 170–174 (in Ukr.).
5. Yuri E.O., Karvatsky M.V. (2016). The mechanism of public involvement in the distribution and use of local budget funds. *Visnyk Khmel'nyts'koho natsional'noho universytetu [Bulletin of Khmelnytsky National University]*, vol.4, pp. 239-242 (in Ukr.).
6. *Budget Code of Ukraine*, Law of Ukraine of 8.07.2010 № 2456-VI. Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (Accessed 30 May 2020) (in Ukr.).
7. *Ukraine has risen to 26th place in the international ranking of budget transparency*. Available at: <https://www.unian.ua/economics/finance/rejting-byudzhetnoji-prozorosti-ukrajina-pidnyalasya-na-26-misce-novini-ukrajina-10980155.html> (Accessed 27 May 2020) (in Ukr.).
8. *Local Budget Transparency Index* (2019). Available at: http://probudget.org.ua/db_pic/images/files/file_1574179990.8486.pdf. (Accessed 28 May 2020) (in Ukr.).
9. *The concept of development of electronic democracy in Ukraine and the action plan for its implementation*, Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 08.11.2017 № 797-r. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/97-2017>. (Accessed 26 June 2020) (in Ukr.).