

## ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ РІВНЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ\*

### COMPARATIVE ANALYSIS OF THE LEVEL OF TRANSPARENCY OF THE BUDGET PROCESS IN UKRAINE AND WORLDWIDE

*Дана стаття присвячена питанням забезпечення транспарентності публічних фінансів, а саме їх ключової ланки – бюджетної системи. Визначено, що питання публічності і прозорості в бюджетному процесі є важливим фактором, що сприяє підвищенню ефективності бюджетної системи країни. Розглянуто методологічні підходи до оцінювання рівня транспарентності бюджетного процесу, що використовує в своїй діяльності провідна світова організація International Budget Partnership, метою якої є сприяння більш відповідальному, ефективному та справедливому управлінню державними коштами. Проаналізовано складові дослідницького інструменту Open Budget Survey, який використовує дана організація у своїх дослідженнях транспарентності бюджетного процесу по всьому світу. Визначено тенденції та динаміку зміни складових цього інструменту щодо бюджетного процесу в Україні. За результатами роботи зроблено відповідні висновки та окреслено перспективи подальших досліджень у цьому напрямку.*

**Ключові слова:** публічні фінанси, бюджетний процес, транспарентність, оцінювання, показники, участь громадянськості.

УДК 336.1:336.7

DOI: <https://doi.org/10.32782/bses.79-27>

**Захаркін О.О.**

д.е.н., професор,  
доцент кафедри фінансових технологій  
і підприємництва,  
Сумський державний університет

**Квілінський О.С.**

д.е.н., доцент кафедри маркетингу,  
Сумський державний університет

**Чухно Р.Ю.**

студентка,  
Сумський державний університет

**Zakharkin Oleksii**

Sumy State University

**Kvilinskyi Oleksii**

Sumy State University

**Chukhno Ruslana**

Sumy State University

*This article is devoted to issues of ensuring the transparency of public finances, namely their key link – the budget system. The purpose of the work is to generalize methodological and methodical approaches to assessing the level of transparency and publicity of the budget process and to determine the place of this indicator in the system of indicators of transparency of public finances. It was determined that the issue of publicity and transparency in the budget process is an important factor that contributes to increasing the efficiency of the country's budget system, reducing the level of corruption, and increasing the competence of the authorities in meeting the needs of the public. Analysis of the latest research and publications in this direction showed the presence of significant interest in the issues of ensuring the transparency of the budget process and assessing its level. Methodological approaches to assessing the level of transparency of the budget process, used in its activities by the leading global organization International Budget Partnership, whose goal is to promote more responsible, efficient, and fair management of public funds, are considered. The components of the Open Budget Survey research tool, which is used by this organization in its research on the transparency of the budget process around the world, are analyzed. The trends and dynamics of changes in the components of this instrument in relation to the budget process in Ukraine have been determined. The conducted analysis showed that in the period from 2015 to 2021, the level of transparency of the budget process in Ukraine has increased significantly, and currently exceeds the indicators of neighboring countries that are members of the EU, such as Romania, Poland, and Hungary. It was determined that the level of transparency of the budget process in Ukraine is negatively affected by the lack of publication of the previous draft budget. Possible ways to increase the role of the public in the budget process, in order to ensure its publicity and transparency, which is especially relevant in the conditions of martial law, are considered. Based on the results of the work, appropriate conclusions were drawn and prospects for further research in this direction were outlined.*

**Key words:** public finance, budget process, transparency, evaluation, indicators, public participation.

**Постановка проблеми.** На сьогоднішній час актуальним та надзвичайно важливим є питання відкритості та транспарентності в управлінні публічними фінансами, адже публічні фінанси відіграють важливу роль в економічній системі країни та є основою розвитку економіки та задоволення потреб його населення у суспільних благах. Сутність транспарентності публічних фінансів полягає у забезпеченні відкритого доступу громадянськості до інформації щодо процесу формування, затвердження та виконання державного та місцевих бюджетів та заходів соціально-економічного характеру.

Транспарентність бюджетної сфери передбачає надання вичерпної та надійної інформації про минулу, поточну та майбутню діяльність органів державного управління та місцевого самовряду-

вання, доступність такої інформації сприяє прийняттю більш обґрунтованих та якісних рішень. Виконання принципів транспарентності сприяє подальшому розвитку системи міждержавних відносин, підвищенню ефективності бюджетної системи країни, зниженню рівня корупції та підвищує компетентність влади в потребах громадянськості.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Питання забезпечення транспарентності бюджетного процесу підіймаються у роботах багатьох вітчизняних та закордонних науковців. Так, Н. Винниченко [1] визначає ключові засади запровадження бюджетної транспарентності, а також її атрибутивні характеристики. І. Школьник [2] розглядає транспарентність публічних фінансів як основний інструмент протидії корупції та пропонує ефективні механізми її реалізації, у т.ч. в сфері

\* Стаття підготовлена за результатами дослідження, що фінансується за рахунок бюджетних коштів МОН України «Цифровізація та транспарентність публічних, корпоративних та особистих фінансів: вплив на інноваційний розвиток та національну безпеку» (реєстраційний номер: 0122U000774).

планування та виконання бюджетів. П. Латковський [3] розглядає транспарентність бюджетної політики як елемент досягнення максимальної відкритості всіх процесів, що відбуваються у сфері державного управління і, зокрема, у фінансовій сфері та є запорукою забезпечення фінансової безпеки держави. Напрямки удосконалення показників бюджетних програм через оприлюднення інформації про обсяг та структуру видатків пропонує в своїй праці Л. Коритник. На її думку, такий підхід забезпечить розкриття інформації про обсяги, напрями та економічну характеристику державних видатків, що відповідатиме задекларованим векторам державної політики щодо транспарентності бюджетного процесу [4]. Також значну увагу дослідженням забезпечення публічності та прозорості бюджетного процесу приділяють в своїх працях Б. Мерцій [5], О. Семчик [6], І. Ткач [7] та інші. Разом з тим, залишаються відкритими питання оцінювання рівня транспарентності бюджетного процесу як одного з індикаторів прозорості публічних фінансів.

**Постановка завдання.** Метою дослідження є узагальнення методологічних та методичних підходів до оцінювання рівня прозорості та публічності бюджетного процесу та визначення місця цього показника в системі індикаторів транспарентності публічних фінансів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Важливим інструментом забезпечення ефективного управління публічними фінансами вважається транспарентність, яка в бюджетній сфері проявляється у вигляді надання інформації про те як уряд формує, витрачає та розпоряджається фінансовими ресурсами країни. Відкритість фінансової політики держави є невід'ємною складовою демократизації суспільства. У всьому світі визнають, що транспарентність державного сектору дозволяє запобігти можливостям корупції, підвищує довіру громадян до дій уряду і, тим самим, сприяє підвищенню ефективності формуванню та розподілу фінансових ресурсів.

Питання транспарентності у бюджетній сфері залишається актуальним на всіх рівнях бюджетних відносин. Застосування успішного міжнародного досвіду методології оцінки транспарентності стає пріоритетом, як на державному, так і на регіональному рівнях.

Найбільш відомим інструментом оцінки транспарентності та доступу громадськості до інформації про бюджетну систему різних країн світу виступає єдиний у світі незалежний, порівняльний та заснований на фактах дослідницький інструмент Open Budget Survey, складений провідною некомерційною організацією International Budget Partnership (IBP), метою якої є сприяння більш відповідальному, ефективному та справедливому управлінню державними коштами. Діяльність IBP заснована на

світовій співпраці з громадянським суспільством, громадськими організаторами, урядовцями та бюджетними аналітиками. IBP збирає дані, виступає за реформи та формує навички та знання людей, щоб кожен міг мати право голосу в бюджетних рішеннях, які впливають на його життя.

Інструмент Open Budget Survey забезпечує оцінку як формальних можливостей суспільства брати участь у бюджетному процесі, так і роль установ бюджетного нагляду, таких як законодавчі органи та національні фінансові служби [8]. Open Budget Survey дає оцінку трьом компонентам, таким як: участь громадськості, бюджетний нагляд та транспарентність.

Аналіз транспарентності вимірює доступ громадськості до інформації про те, як уряд формує та розподіляє фінансові ресурси держави, оцінює онлайн-доступність, своєчасність і вичерпність восьми ключових бюджетних документів (попередній проєкт бюджету, пропозиція виконавчої влади щодо бюджету, прийнятий бюджет, громадський бюджет, звіти за рік, піврічний огляд, річний звіт, звіт органів фінансового контролю) за допомогою 109 однаково зважених показників і оцінює кожну країну за шкалою від 0 до 100 балів [8] (рис. 1).

Аналізуючи дані наведені на рисунку 1, можна сказати, що на стан загальнодоступності бюджетних документів в Україні у 2021 році негативно вплинула відсутність опублікування попереднього проєкту бюджету, який надав би інформацію для громадськості про економічний прогноз, очікувані доходи, видатки, борг та піврічний огляд, який забезпечив би надання повної інформації про виконання плану бюджету станом на середину фінансового року.

Динаміку рівня транспарентності бюджету в Україні за 2010–2021 роки (рис. 2) демонструє поступове її зростання. Слід зазначити, що в 2012–2017 роках був недостатній рівень транспарентності в Україні, але вже у 2019 році рівень транспарентності зріс до 63 балів, а в 2021 році до 65 балів.

Станом на 2021 рік Україна займає 23 місце в рейтингу зі 120 аналізованих країн світу з показником в 65 балів із 100 можливих, при цьому середній глобальний бал становить 45 (рис. 3). Така оцінка транспарентності вказує на те, що загалом наявна переважна більшість матеріалів для підтримки поінформованості громадськості в обговоренні бюджетного процесу, адже Україна перетнула межу достатності рівня транспарентності в 61 бал. При цьому рівень транспарентності в Україні перевищує показники сусідніх країн, які є членами ЄС, таких як Румунія (63 бали), Польща (60 балів) та Угорщина (44 бали).

Транспарентність надає можливість проведення контролю за цільовим витрачанням бюджетних коштів, а також сприяє боротьбі з корупцією,

KEY	● Available to the Public	● Published Late, or Not Published Online, or Produced for Internal Use Only	⊘ Not Produced							
<b>Основні документи бюджету</b>	2010	2012	2015	2017	2019	2021				
Попередній проект бюджету (PBS)	●	●	●	●	●	⊘				
Пропозиція виконавчої влади щодо бюджету (EBP)	●	●	●	●	●	●				
Прийнятий бюджет (EB)	●	●	●	●	●	●				
Громадянський бюджет (CB)	⊘	⊘	⊘	●	●	●				
Звіти за рік (IYR)	●	●	●	●	●	●				
Піврічний огляд (MYR)	●	●	⊘	⊘	⊘	⊘				
Річний звіт (YER)	●	●	●	●	●	●				
Звіт органів фінансового контролю	●	●	●	●	●	●				

Рис. 1. Загальнодоступність бюджетних документів в Україні

Джерело: [8]

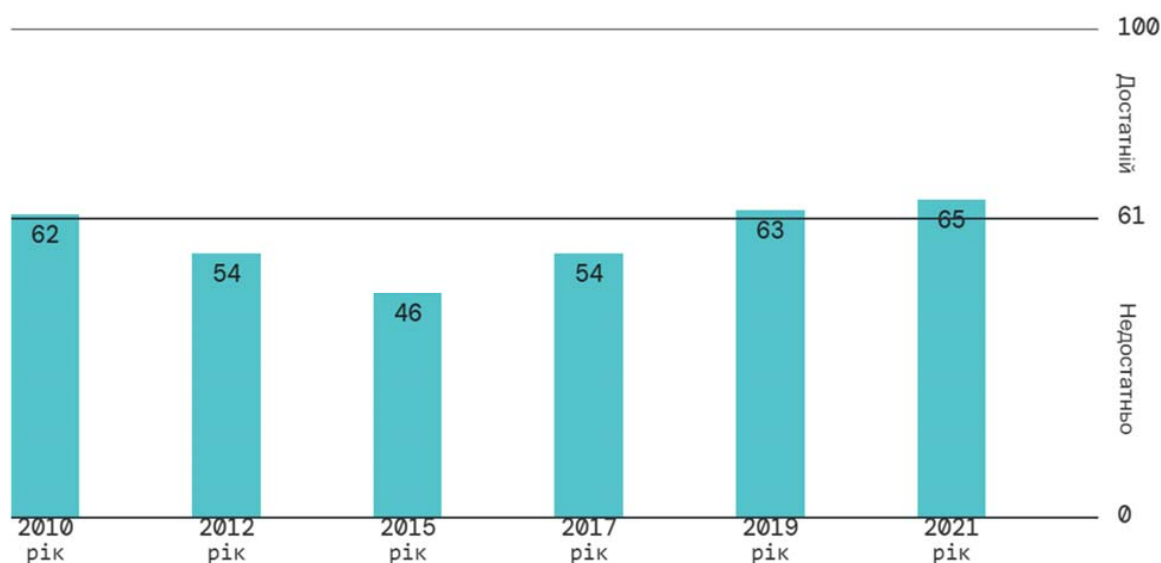


Рис. 2. Динаміка рівня транспарентності в Україні 2010–2021 рр.

Джерело: [8]

підвищує рівень відповідальності виконавчої влади за розробку та виконання бюджету, що дозволяє відстежити, куди і на що були спрямовані бюджетні кошти [9; 10].

Участь громадськості, як одного з компонентів Open Budget Survey, є досить важливою, оскільки громадяни повинні мати можливість доносити свої потреби до органів державної виконавчої влади та впливати на процес планування та виконання бюджету з метою ефективного забезпечення потреб суспільства, адже однієї транспарент-

ності недостатньо для удосконалення управління бюджетними процесами. Open Budget Survey оцінює формальні можливості, надані суспільству для суттєвої участі в різних стадіях бюджетного процесу. Він досліджує практики органів виконавчої, законодавчої влади та вищого органу фінансового контролю за допомогою 18 рівноважних показників і оцінює кожну країну за шкалою від 0 до 100 [8].

Оцінка участі громадськості у бюджетному процесі України (рис. 4) складає 39 балів зі 100 мож-

ливих, що є недостатнім рівнем, проте слід зазначити, що навіть Південна Корея, яка розташована першою в рейтингу має обмежений рівень даного показника з результатом в 59 балів.

Участь громадськості в бюджетному процесі та розуміння того як формуються та розподіляються бюджетні кошти, забезпечує можливість кожному громадянину робити висновки про ефективність розподілу коштів, що він сплатив до бюджету у вигляді податків та зборів, тим самим підвищується довіра до влади. Отже, Україні необхідно зосередити увагу на забезпеченні участі громадськості в бюджетному процесі країни.

Створити прозоре середовище в бюджетній системі без посилення ролі контролю за бюджетними операціями досить складно, адже бюджетний контроль – це сукупність заходів, що проводять відповідні органи з метою встановлення законності, доцільності й ефективності дій в формуванні і використанні бюджетних потоків [11].

Open Budget Survey вивчає роль законодавчих органів і вищих органів фінансового контролю у бюджетному процесі та ступінь, до якого вони здійснюють нагляд. Кожна країна оцінюється за шкалою від 0 до 100 на основі 18 рівноважних показників [8]. За результатами дослідження було

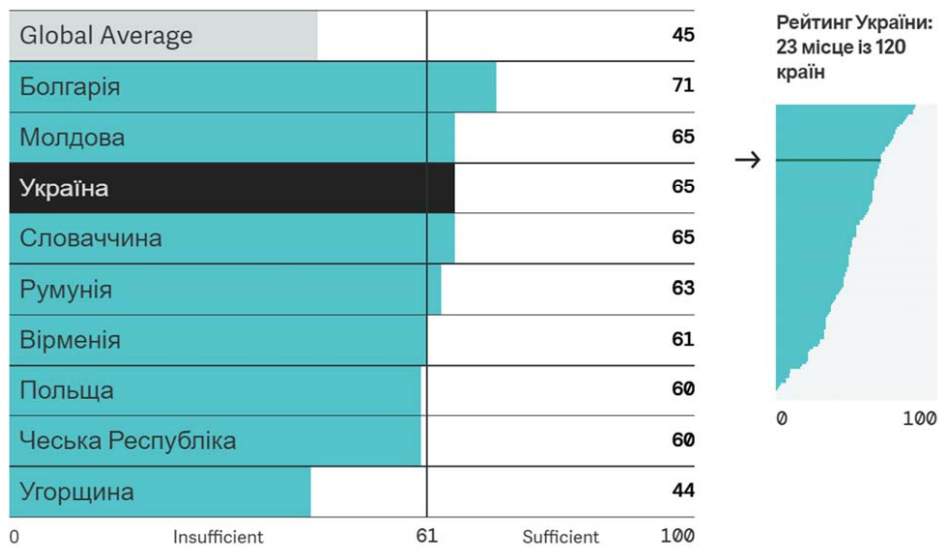


Рис. 3. Транспарентність в Україні порівняно з іншими державами

Джерело: [8]

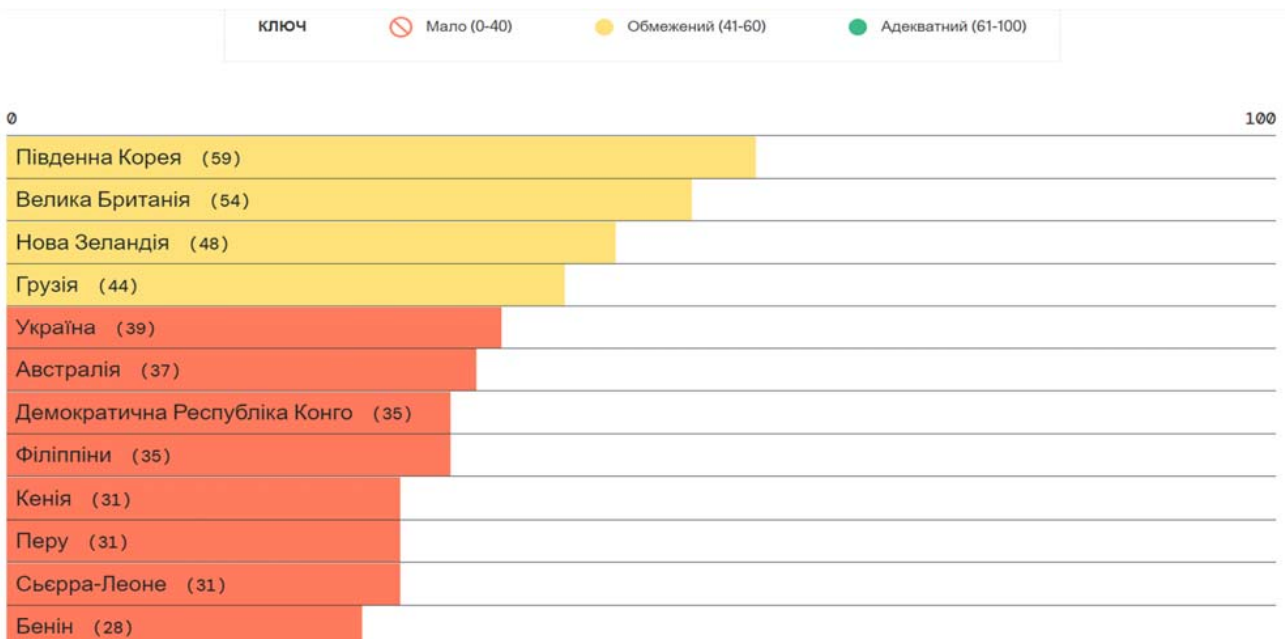
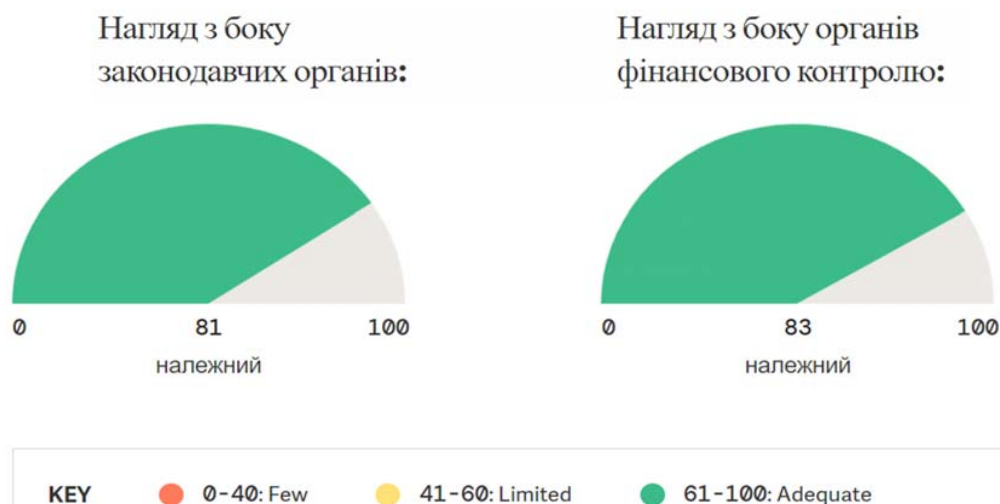


Рис. 4. Участь громадськості України в бюджетному процесі порівняно з іншими країнами

Джерело: [8]



**Рис. 5. Сукупна оцінка законодавчих органів та органів фінансового контролю в Україні**

Джерело: [8]

встановлено, що законодавча влада та вищий орган фінансового контролю в Україні отримують сукупний середній бал нагляду – 82 (рис. 5), що свідчить про забезпечення належного нагляд під час бюджетного процесу, на етапі планування бюджетного циклу та ефективний нагляд на етапі виконання.

Варто зазначити, що транспарентність має ґрунтуватися на: відкритості та доступності інформації, тобто всі категорії суспільства та суб'єкти господарювання повинні мати рівний доступ до інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також про їх рішення; ініціативи взаємодії органів влади з громадськістю, тобто суспільство та підприємства повинні мати можливість брати участь у процесі прийняття управлінських рішень, з урахуванням їхньої думки та інтересів на основі створення системи ефективного зворотного зв'язку; надійності інформації, тобто інформація повинна бути надана у повному обсязі, без спотворення, перекручування та помилок даних; розумінні дій місцевої влади для населення [12].

**Висновки з проведеного дослідження.** Транспарентність є актуальним трендом розвитку бюджетної системи. Відсутність транспарентності у сфері бюджетних та міжбюджетних відносин негативно позначається на фінансовій дисципліні, розподілі фінансової допомоги та вирівнюванні доходів між територіями, макроекономічними показниками, порушує соціальні зв'язки між урядом та населенням. Транспарентність для різних груп користувачів бюджетних даних стає необхідною умовою залучення капіталу та робочої сили в регіону.

Суспільство зацікавлене в транспарентності публічних фінансів, адже це гарантує належний

рівень наданої інформації, яка необхідна для забезпечення підзвітності органів влади між державою, бізнесом і громадськістю загалом. Транспарентність бюджетних відносин дає населенню змогу впливати на прийняття рішень, забезпечує можливість їх порівняння для секторів економіки і потреб різних груп населення.

Перспективою подальших досліджень є розробка власної методики оцінювання рівня транспарентності бюджетного процесу, яка має ґрунтуватися на визначенні ефективності використання різних інструментів та важелів забезпечення транспарентності публічних фінансів.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Винниченко Н. В. Проблеми забезпечення транспарентності бюджетного процесу в Україні. *Бізнес-навігатор*. 2017. Випуск 3 (42). С. 127–133.
2. Школьник І. О. Транспарентність публічних фінансів – протидія корупції: монографія. Суми : видавництво «Ярославна». 2018. 186 с.
3. Латковський П. Принцип транспарентності бюджету як важлива складова безпеки держави. *Юридичний вісник*. 2019. № 3. С. 56-62. DOI: <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i3.938>.
4. Коритник Л. П. Ключові напрямки удосконалення показників Бюджетних програм: обліковий аспект. *Економіка та суспільство*. 2021. Випуск 27. URL: <http://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/411/398.5>.
5. Мерщій Б. Є. Транспарентність бюджетної політики в умовах фінансової децентралізації територій : дис. ... д-ра філософії : 072. Суми, 2021. 262 с.
6. Семчик О. О. Транспарентність як принцип публічної фінансової діяльності в Україні. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2017. № 3. С. 30–40.

7. Ткач І. В. Зарубіжний досвід дотримання принципів прозорості та відкритості в діяльності органів публічної влади. *Наукові праці. Державне управління*. 2017. Випуск 293. Том 305. С. 44–50.

8. Open Budget Survey. *International Budget Partnership*: веб-сайт. URL: <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2021/ukraine>.

9. Латковська Т. А. Транспарентність органів державної влади як визначальний принцип публічної фінансової діяльності. *Наукові праці НУ ОЮА*. 2016. № 18. С. 117–127.

10. Радіонов Ю. Д. Прозорість бюджетної системи – гарантія її ефективності. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 14. С. 14–21.

11. Тихомирова Є. Б. Транспарентність бюджету України: методики оцінки держдепартаменту США та міжнародного бюджетного партнерства. *Міжнародні відносини*. Серія Політичні науки. 2015. № 5. URL: [http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol\\_n/article/view/2502](http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/2502).

12. Іголкін І. В. Роль транспарентності бюджетних відносин у системі управління державними фінансами. *Наукові праці НДФІ*. 2016. № 1. С. 50–67.

#### REFERENCES:

1. Vynnychenko N. V. (2017) Problemy zabezpechennia transparentnosti biudzhethoho protsesu v Ukraini [Transparency problems of the budget process in Ukraine]. *Biznes-navihator*, vol. 3 (42), pp. 127–133. (in Ukrainian)

2. Latkovsky P. (2019) Pryntsyp transparentnosti biudzhetu yak vazhlyva skladova bezpeky derzhavy [The principle of budget transparency as an important component of state security]. *Yurydychnyy visnyk*, vol. 3, pp. 56–62. Available at: <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i3.938>. (in Ukrainian)

3. Shkolnyk I. O. (2018) *Transparency of public finances is an anti-corruption measure* [Transparentnist publichnykh finansiv – protydiia koruptsi]. Sumy: vydavnytstvo «Iaroslavna». 2018. 186 p. (in Ukrainian)

4. Korytnyk L. P. (2021) Kliuchovi napriamky udoskonalennia pokaznykiv Biudzhethnykh prohram: oblikovyi aspekt. [Key directions for improving the indicators of budget programs: accounting aspect]. *Ekonomika ta suspilstvo*, vol. 27. Available at: <http://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/411/398> (in Ukrainian)

5. Mershchii B. (2021) *Transparentnist biudzhethoi polityky v umovakh finansovoi detsentralizatsii terytorii* [Transparency of budget policy in the conditions of financial decentralization of territories]. The dissertation for the doctor of philosophy (PhD). Sumy State University, Sumy, 262 p. (in Ukrainian)

6. Semchuk O. O. (2017) *Transparentnist yak pryntsyp publichnoi finansovoi diialnosti v Ukraini* [Transparency as a principle of public financial activity in Ukraine]. *Visnyk Chernivetskoho fakultetu Natsionalnogo universytetu «Odeska yurydychna akademiia»*, vol. 3, pp. 30–40 (in Ukrainian)

7. Tkach I. V. (2017). Zarubizhnyi dosvid dotrymanna pryntsypiv prozorosti ta vidkrytosti v diialnosti orhaniv publichnoi vlady. [International experience of compliance with the principle of transparency and openness in activity of public authorities]. *Naukovi pratsi. Derzhavne upravlinnia*, tom. 293, tom 305, pp. 44–50. (in Ukrainian)

8. Open Budget Survey. *International Budget Partnership*. Available at: <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2021/ukraine>. (in English)

9. Latkovskaya T. A. (2016) *Transparentnist orhaniv derzhavnoi vlady yak vyznachalniy pryntsyp publichnoi finansovoi diialnosti* [Transparency of public authorities as a defining principle of public financial activities]. *Naukovi pratsi NU OluA*, vol. 18, pp. 117–127 (in Ukrainian)

10. Radionov Yu. D. (2013). Prozorist biudzhethoi systemy – harantiia yii efektyvnosti [The transparency of the budget system is a guarantee of its effectiveness]. *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 14, pp. 14–21 (in Ukrainian)

11. Tykhomyrova, Ye. B. (2015). *Transparentnist' byudzhetu Ukrayiny: metodyky ocinky Derzhdepartamentu SShA ta mizhnarodnogo byudzhethoho partnerstva* [Transparency of budget of Ukraine: the US State Department and the international budget partnership methodology for assessing]. *Mizhnarodni vidnosyny. Seriya: politychni nauky*, vol. 5. Available at: [http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol\\_n/article/view/2502](http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/2502). (in Ukrainian)

12. Iholkin, I. V. (2016) Rol transparentnosti biudzhethnykh vidnosyn u systemi upravlinnia derzhavnymy finansamy. [The role of budget relations transparency in the public finance management system]. *Naukovi pratsi NDFI*, vol. 1 (7), pp. 50–67. (in Ukrainian)