

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

DOI [https://doi.org/10.32405/2522-9931-2022-19\(48\)-135-157](https://doi.org/10.32405/2522-9931-2022-19(48)-135-157)

УДК 351.76:347.73:330.341

Басюк Олександр Петрович,

аспірант, ННІ «Інститут державного управління»

Харківського національного університету Імені В. Н. Каразіна.

Харків, Україна.



<https://orcid.org/0000-0002-3224-5489>

aleksandr.basiuk777@gmail.com

АНАЛІЗ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ ЗАСТОСУВАННЯ ЦИФРОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ

Анотація. Стаття пропонує авторський підхід, щодо пошуку і встановлення зв'язку та ступеню впливу практики застосування сучасних цифрових технологій на ефективність бюджетної політики України. Для здійснення даного дослідження автором була запропонована та доведена гіпотеза, що впровадження сучасних цифрових технологій в рамках різноманітних проектів, що прямо або опосередковано пов'язані з процесами формування та реалізації бюджетної політики в Україні, має позитивний вплив на показники ефективності бюджетної політики. Для формування даної гіпотези була застосована наступна логіка. Як правило, всі сучасні нововведення та процеси цифровізації в публічному секторі, зокрема в сфері державних фінансів, направлені на підвищені рівня публічності та відкритості інформації. Тобто, такі процеси та нововведення мають впливати на показники прозорості бюджетної політики. Це значить, що діяльність органів, які залучені у процесах формування та реалізації бюджетної політики стає більш публічною та прозорою, що забезпечує можливість проведення стороннього та незалежного аналізу (аудиту) зі сторони громадськості та представників засобів масової інформації. Підвищення публічності та прозорості такої інформації обумовлює зростання об'єктивного та всебічного контролю, щодо органів, які залучені в процесах формування та реалізації бюджетної політики. Що в свою чергу має позитивно впливати на ефективність бюджетної політики в Україні. Для здійснення такого дослідження необхідно визначити кількісні показники, що дозволять відобразити відповідні статистичні характеристики бюджетної політики України, з метою встановлення

відповідних кореляційних зв'язків. Також в рамках даної статті необхідно проаналізувати бачення вітчизняного законодавця, щодо процесів цифровізації публічних фінансів та визначити сильні та слабкі сторони запропонованого підходу. Ця стаття є початком серії статей присвячених дослідженням світової практики цифровізації сфери публічних фінансів, а також потенціалу застосування перспективних цифрових технологій у сфері публічних фінансів.

Ключові слова: публічні фінанси; цифровізація; цифрова трансформація; цифрові технології; бюджетна політика; державний бюджет; бюджетна прозорість.

ВСТУП / INTRODUCTION

Постановка проблеми. З розвитком цифрових технологій і формуванням більш децентралізованих взаємин у суспільстві «плоского світу» все більш актуальними стають питання забезпечення прозорості, відкритості та підзвітності інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зайнятих у бюджетному процесі. На передній план виходять завдання рівності у забезпеченні соціальних гарантій всім членам громадянського суспільства, досягнення яких покладено на перерозподіл бюджетних коштів на засадах соціальної справедливості. Сьогодні в Україні існує низка проблем, які гальмують економічні процеси як на рівні суб'єктів господарювання, так і на рівні економіки держави, перешкоджаючи ефективному управлінню публічними фінансами. До таких проблем належать: непрозора та закрита діяльність органів управління державними фінансами; невідповідність планових і фактичних бюджетних показників; відсутність збалансованої, консолідованої та повної інформації про ефективність та результативність бюджетних програм [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженнями застосування цифрових технологій в державних фінансах та публічному управлінні цікавляться як науковці, так і практики. Зокрема, на протязі останніх п'яти років цим питанням було присвячені праці таких вчених, як І. Дунаєв, Г. Матвієнко, О. Єфименко, А. Кудь, О. Власюк, А. Коломицева, Т. Грицяк, М. Лутфуллаєва, В. Кудряшова, В. Коломієць, Н. Мовчанова, Е. Талапіна, Т. Юдіна та ін. На більш вищому, інституційному і «рамковому» рівні цим проблемам присвячуються і дослідження міжнародних організацій, таких як Комісія ООН з соціально і економічного розвитку, Конференція ООН з торгівлі та розвитку (ЮНКТАД), Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Міжнародний

валютний фонд (МВФ), Світовий банк, Всесвітній економічний форум, Євразійська комісія та ін. Також слід відмітити, що важливість цифрової трансформації у сфері публічних фінансів та державного управління відзначало багато аналітичних агентств, як на міжнародному, так і на національному рівні.

МЕТА ТА ЗАВДАННЯ / AIM AND TASKS

Мета статті – ґрунтуючись на аналізі даних показників прозорості та ефективності бюджетної політики України, встановити зв'язок між цими показниками і реальною практикою застосування сучасних цифрових технологій.

Відповідно до зазначеної мети у статті поставлено такі **завдання**: по-перше, визначити та дослідити основні показники прозорості та ефективності бюджетної політики в Україні; по-друге, визначити вплив запровадження технологічних нововведень на ефективність бюджетної політики, і, по-третє, проаналізувати Стратегію здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 року та визначити її сильні та слабкі сторони.

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ / THE THEORETICAL BACKGROUNDS

Застосування в економічній діяльності інноваційних способів управління соціально-економічними процесами із застосуванням цифрових технологій, методів аналізу Big Data та побудовою довгострокових варіативних прогнозів стає завданням стратегічної важливості у контексті забезпечення національної безпеки України. Досвід зарубіжних країн показує, що процес цифровізації, який розуміється як впровадження інформаційних та телекомунікаційних технологій у державне управління, об'єктивно необхідний і супроводжується прогресивними змінами в різних сферах економічного та суспільного життя.

Тому, для отримання можливості здійснення подальших досліджень та розробки більш конкретних рекомендацій, щодо вдосконалення діючої практики формування та реалізації бюджетної політики і бюджетного процесу на національному і місцевому рівнях управління, вбачається за необхідним провести попереднє дослідження та визначити зв'язок між практикою застосування сучасних цифрових технологій та ефективністю бюджетної політики на прикладі України.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ / RESEARCH METHODS

Наразі у даній статті застосовано комплекс з таких загальнонаукових методів дослідження: монографічний метод, метод аналізу і синтезу, зокрема – аналіз нормативно-правових та інших офіційних і аналітичних документів, що регулюють формування та реалізацію бюджетної політики в Україні; аналіз фінансової звітності, статистичних, аналітичних та інших даних; порівняльний метод – для зіставлення даних у динаміці; статистичні і аналітичні розрахунки; графічний метод – для наочного зображення результатів дослідження. Усі ці методи на практиці дали можливість оцінити фактичний стан справ стосовно впливу практики застосування сучасних цифрових технологій у бюджетній політиці.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ / RESEARCH RESULTS

Підвищення рівня відкритості та доступності інформації про державну політику держав, зокрема про державні бюджети є питання світового масштабу. Оскільки відкритість бюджету та залучення громадян у процеси бюджетного планування та контролю може бути розглянуто як механізм підвищення ефективності управління публічними фінансами. Дослідженням та аналізом цієї проблеми у світі займається International Budget Partnership (Міжнародне бюджетне партнерство) за партнерством більш ніж ста громадських організацій та академічних інститутів по всьому світу. Огляд відкритого бюджету вперше був запущений у 2006 році і є єдиним у світі незалежним, порівняльним та заснованим на фактах дослідницьким інструментом для вимірювання таких найважливіших аспектів управління та підзвітності, як:

- Бюджетна прозорість. Оцінює чи доступна громадськості всеосяжна бюджетна інформація від центрального уряду у визначені терміни.
- Участь громадськості. Оцінює чи існують офіційні та ефективні можливості для громадськості брати участь у процесі складання національного бюджету?
- Нагляд за бюджетом: Оцінює чи існують органи нагляду – законодавча влада, державний контроль, незалежні фінансові установи – і чи здатні вони функціонувати належним чином.

Ці аспекти мають і кількісне вираження, тобто представлені у вигляді показника с діапазоном значень від 0 до 100 [2].

Огляд відкритості бюджету здійснюється та публікується один раз на два – три роки на основі звітів отриманих від партнерів Огляду відкритості бюджету. Зокрема, в Україні таким партнером є Центр політичних студій

та аналітики «Ейдос». За словами автора останньої підготовленої Аналітичної записки «Прозорість використання публічних коштів в Україні» Володимира Тарнай «Бюджетна прозорість це інструмент який сам по собі не вирішує жодну проблему держави, але в той же час виконує допоміжну функцію в запровадженні належного врядування, напрацювання більш ефективних рішень, залучення стейкхолдерів до вирішення проблем державного управління та посилює запобігання корупції. Ключовою гіпотезою громадянського суспільства слугує думка, що в системі координат, в якій всі бачать все, – а саме кожен етап виділення та використання коштів, прозорість стримуватиме відповідальних осіб від зловживань, або зробить зловживання максимально ризиковими. Таку превентивну функцію доречним буде порівняти з імунною системою організму, яка діє як захисний бар'єр, але, не дає гарантії від всіх захворювань. Так само і превентивні інструменти прозорості до певної міри знижують рівень зловживань, вплив від яких дуже важко піддаються чіткому кількісному вимірюванню» [3].

Відповідно до останнього огляду відкритості бюджету «Open Budget Survey 2019: Ukraine», для України ці показники склали:

- бюджетна прозорість: 63/100;
- участь громадськості: 33/100;
- нагляд за бюджетом: 87/100.

Проте необхідне зупинитися на кожному з цих аспектів та проаналізувати більш детально наявну інформацію по кожному з показників в динаміці та в порівнянні з іншими країнами.

Бюджетна прозорість. Даний показник (також відомий як індекс відкритості бюджету) оцінює доступність для громадськості 8 ключових бюджетних документів з використанням 109 рівнозначних показників, які дають повне уявлення про те, як були залучені, заплановані та витрачені державні ресурси протягом бюджетного року. Динаміка доступності ключових бюджетних документів проілюстрована на рис. 1.

Document	Документ	2010	2012	2015	2017	2019
Pre-Budget Statement	Попередня бюджетна заява	●	●	●	●	●
Executive's Budget Proposal	Проект бюджету	●	●	●	●	●
Enacted Budget	Затверджений бюджет	●	●	●	●	●
Citizens Budget	Цивільний бюджет	⊘	⊘	⊘	●	●
In-Year Reports	Поточні звіти	●	●	●	●	●
Mid-Year Review	Піврічний огляд	●	●	⊘	⊘	⊘
Year-End Report	Річний звіт	●	●	●	●	●
Audit Report	Аудиторський звіт	●	●	●	●	●

Рис. 1 Динаміка доступності ключових бюджетних документів
*Джерело: узагальнено автором

Щоб документи вважалися загальнодоступними, вони повинні публікуватися в Інтернеті в терміни, що відповідають передовій практиці, і повинні включати всеосяжну та корисну інформацію. Значення показника бюджетної прозорості 61 і вище вказує на те, що країна, швидше за все, публікує достатньо матеріалів для забезпечення змістовних суспільних обговорень по бюджету. В порівнянні з іншими країнами, стан бюджетної прозорості України проілюстровано на рис. 2 [4].

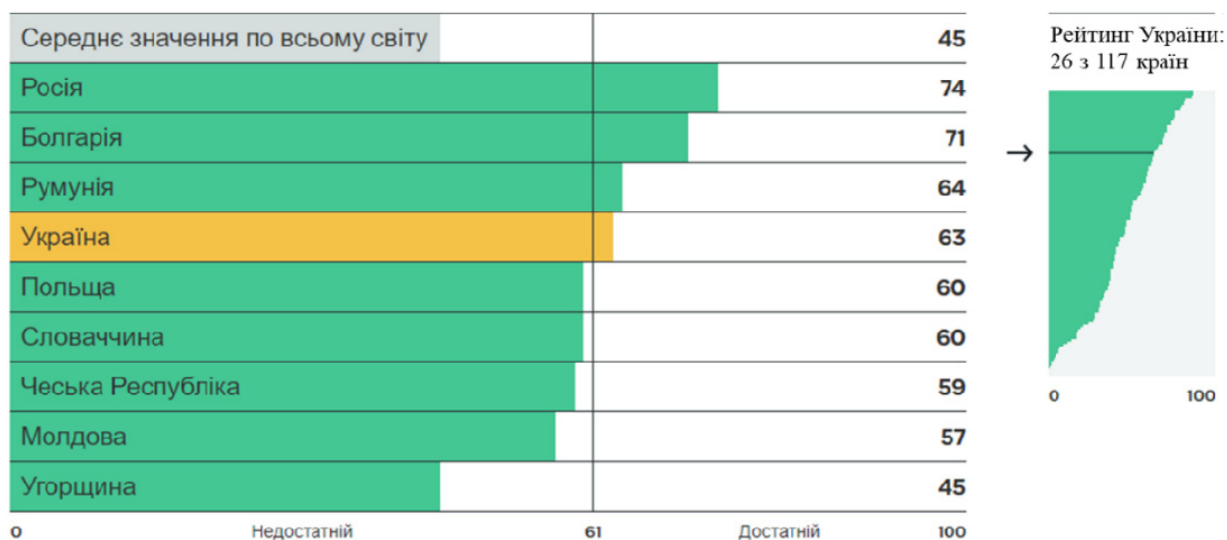


Рис. 2 Бюджетна прозорість України в порівнянні з іншими країнами
*Джерело: узагальнено автором

Аналіз наявних звітів на офіційному сайті International Budget Partnership за 2008 рік [5], 2010 рік [6], 2012 рік [7], 2015 рік [8], 2017 рік [9] та 2019 [10] рік дозволяють відстежити динаміку показника бюджетної прозорості України. Результати проілюстровані на (див. рис. 3).

Висновки, що зроблені в останньому звіті, кажуть проте, що Україна має приділити першочергову увагу наступним діям, спрямованим на поліпшення прозорості бюджету:

- своєчасно розробляти і публікувати на публічних Інтернет-ресурсах Піврічний огляд (Mid-Year Review), що містить актуальну інформацію по виконанню бюджету станом на середину фінансового року, а також включає огляд економічних прогнозів і оновлений прогноз результатів виконання бюджету;

- підвищити повноту Попередньої бюджетної заяви (Pre-Budget Statement), надавши: додаткову інформацію про політику та пріоритети, щодо надходжень на майбутній бюджетний рік, оцінок, пов'язаних з державними позиками і боргами, а також багаторічних прогнозів витрат.

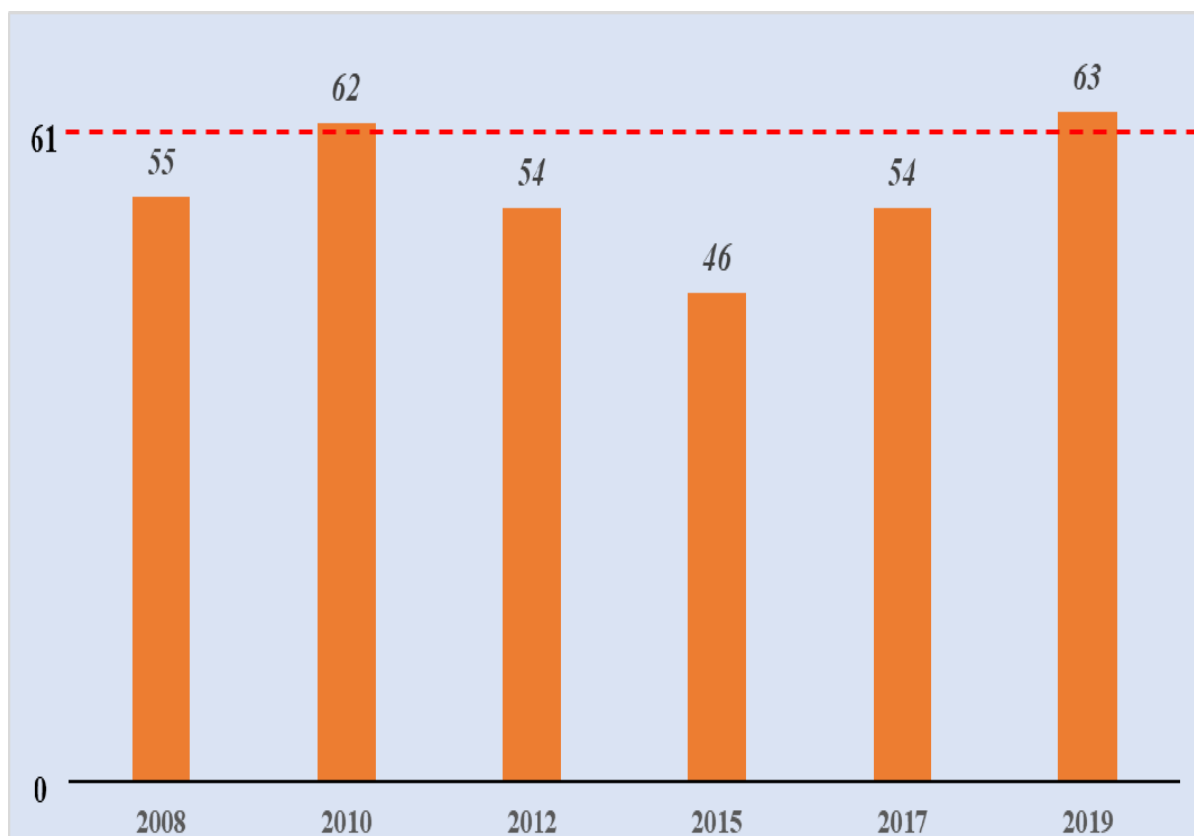


Рис. 3 Динаміка показника бюджетної прозорості України
*Джерело: розробка автора

Нагляд за бюджетом. Даний показник характеризує участь громадськості у формуванні бюджету, що має фундаментальне значення для досягнення позитивних результатів, пов'язаних з більшою прозорістю бюджету. В рамках даного показника оцінюються формальні можливості, які надаються громадськості для повноцінної участі на різних етапах бюджетного процесу. Також, аналізуються практики виконавчих, законодавчих органів центрального уряду і вищого органу аудиту, з допомогою 18 рівноцінних критеріїв. По даному показнику кожна країна оцінюється по шкалі від 0 до 100. Значення показника для України в порівнянні з іншими країнами, проілюстровано на рис. 4.

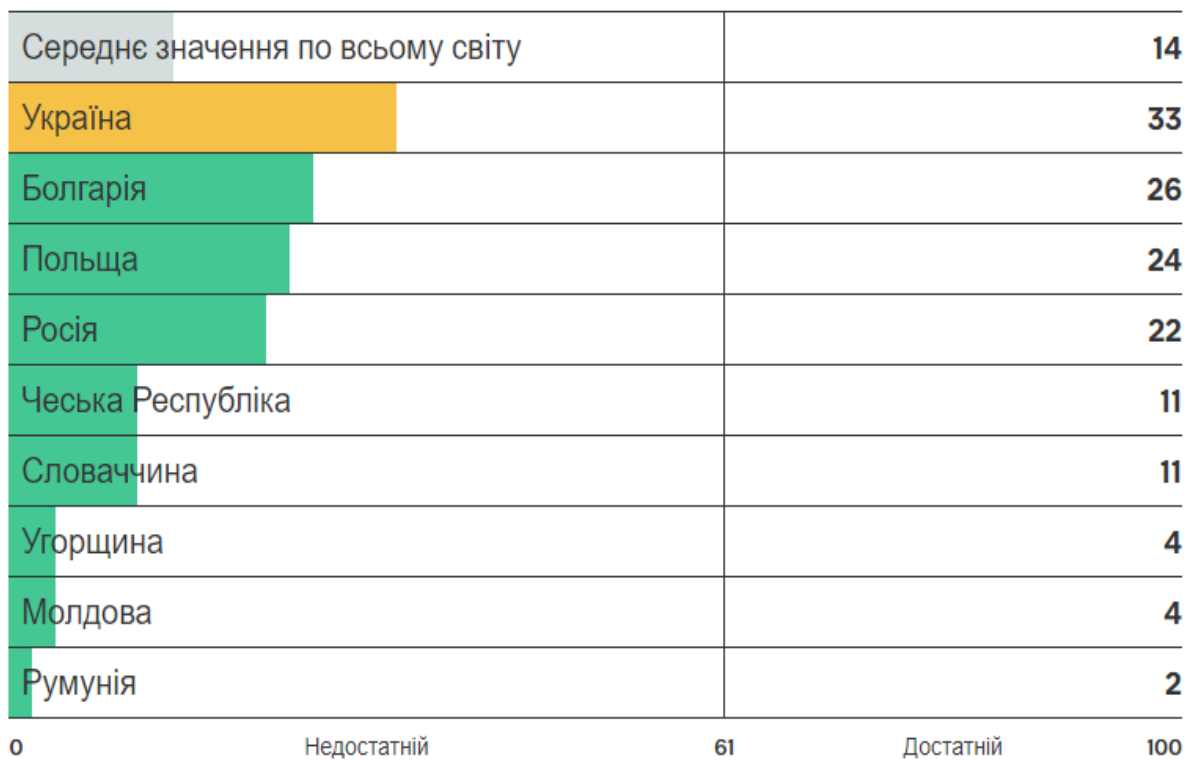


Рис. 4 Участь громадськості для України в порівнянні з іншими країнами
 *Джерело: узагальнено автором

Висновки, що зроблені в останньому звіті, кажуть проте, що виконавча влада України забезпечила консультації з громадськістю у процесі складання бюджету та електронні консультації в ході виконання бюджету, але для подальшого розширення участі громадськості в бюджетному процесі слід також приділити увагу наступним заходам:

- розширення механізмів розробки бюджету, що дозволяють залучити будь-яку організацію громадянського суспільства або

представника громадськості, які бажають брати в ній участь;

- активна взаємодія з соціально вразливими групами населення і меншинами безпосередньо, або через представників, що представляють їх громадські організації в суспільстві.

Парламент України забезпечив публічні слухання, щодо утвердження річного бюджету, але також необхідно приділити першочергову увагу наступним заходам:

- 1) дозволити будь-якому представнику громадськості або організацій громадянського суспільства виступати в ході слухань з пропозицією про бюджет до його затвердження;

- 2) дозволити представникам громадськості або організацій громадянського суспільства виступати в ході слухань з аудиторського звіту.

Рахункова палата України з метою розширення участі громадськості у бюджетному процесі повинна створити легітимні механізми, за допомогою яких громадськість зможе сприяти проведенню відповідних аудиторських перевірок.

Участь громадськості. Даний показник оцінює роль законодавчого органу влади та вищого органу аудиту в бюджетному процесі, а також наскільки вони здатні забезпечити ефективний нагляд. Кожна країна оцінюється по шкалі від 0 до 100 на основі 18 рівнозначних показників.

Висновки, що зроблені в останньому звіті, кажуть проте, що Рахунковій палаті України рекомендується вжити заходів для забезпечення перевірки аудиторського процесу незалежним органом.

Аналіз звітів Open Budget Index дає розуміння, що статистична інформація по кожному з показників нажалі представлена не в однаковій мірі. Тому для проведення подальших досліджень буде використовуватись Індекс відкритості бюджету.

Окрім аспекту прозорості, бюджетна політика також має оцінюватися за рівнем виконання державного бюджету та рівнем впливу на соціально-економічну динаміку в країні.

Центральне місце в системі державних фінансів посідає державний бюджет. У загальному розумінні бюджет – це план державних доходів і видатків, який кожного року приймається Верховною Радою та має силу закону. Головним нормативно-правовим актом, який регулює відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітності про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, та питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, що визначає правові основи формування та погашення державного та місцевого боргу є Бюджетний

кодекс України (поточна редакція від 10.11.2021). Стаття 2 Бюджетного кодексу України, регламентує, що «бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду» [11]. До того ж, Державний бюджет є найбільшим централізованим грошовим фондом, яким керує уряд.

Державний бюджет є самостійною економічною категорією, за допомогою якої можна визначити не лише способи організації та форми державних фінансів, а й напрями цільового використання коштів відповідно до інтересів як населення, так і країни в цілому. Завдяки Державному бюджету держава має можливість спрямувати фінансові ресурси на найважливіші напрямки соціально-економічного розвитку країни. Бюджетна система України – це сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудованих з урахуванням економічних відносин, державного та адміністративно-територіального устрою та врегульованих законодавством [12]. Статистичні показники свідчать про те, що однією з проблем, що гальмують удосконалення управління державними фінансами, через яку стримується економічний розвиток країни, є різниця між плановими та фактичними показниками бюджету, тобто бюджетний дефіцит. Статистичні дані по виконанню Державного бюджету країни за період 2008–2020 рр. приведено в табл. 1 [13].

Таблиця 1
Виконання Державного бюджету країни за період 2008–2020 рр.

Рік	Доходи		Видатки		Кредитування		Сальдо (дефіцит бюджету)	
	млрд. грн	% ВВП	млрд. грн	% ВВП	млрд. грн	% ВВП	млрд. грн	% ВВП
2008	231,6863	24,44	241,4545	25,47	2,7325	0,29	-12,5007	-1,32
2009	209,7003	22,96	242,4372	26,54	2,7803	0,30	-35,5172	-3,89
2010	240,6152	22,23	303,5887	28,04	1,2920	0,12	-64,2655	-5,94
2011	314,6169	23,90	333,4595	25,33	4,7150	0,36	-23,5576	-1,79
2012	346,0540	24,56	395,6815	28,08	3,8177	0,27	-53,4452	-3,79
2013	339,1803	23,31	403,4032	27,73	0,4847	0,03	-64,7076	-4,45
2014	357,0842	22,79	430,2178	27,46	4,9193	0,31	-78,0528	-4,98
2015	534,6948	27,01	576,9114	29,14	2,9509	0,15	-45,1675	-2,28
2016	616,2748	25,86	684,7434	28,73	1,6616	0,07	-70,1302	-2,94
2017	793,2650	26,59	839,2437	28,13	1,8709	0,06	-47,8496	-1,60
2018	928,1083	26,08	985,8420	27,70	1,5143	0,04	-59,2479	-1,66
2019	998,2789	25,12	1072,8915	26,99	3,4370	0,09	-78,0495	-1,96
2020	1076,016	25,66	1288,0167	30,71	5,0961	0,12	-217,0961	-5,18

**Джерело: узагальнено автором*

Для наглядності, необхідно співставити статистичні дані по дефіциту державного бюджету України за період 2008–2020 рр. з даними по Індексу відкритості бюджету та представити отримані результати у графічному вигляді з метою дослідження кореляції. Виходячи з припущення автора, що зростання бюджетної прозорості має мати позитивний вплив на ефективність виконання державного бюджету, то отримані результати мають демонструвати наявність зворотної кореляції між Індексом відкритості бюджету та дефіцитом бюджету, вираженого у відсотках від валового внутрішнього продукту (ВВП). Проте, було б доречно, для початку, врахувати курс національної валюти і показники валового внутрішнього продукту з поправкою на інфляцію (реальний ВВП) та провести додаткові обчислення для отримання більш об'єктивного результату. Середній курс UAH/USD було взято з сайту Національного банку України [14]. Проміжні дані представлено в табл. 2, результуючі дані відображено у графічному вигляді на рис. 5.

Таблиця 2

**Проміжні макроекономічні дані за період 2008–2020 рр.,
 як фактологічна основа для аналізу і порівняння**

Рік	Індекс відкритості бюджету	Середній курс UAH/USD за рік	Реальний ВВП в млрд. грн	Реальний ВВП в млрд. доларів США	Сальдо (дефіцит бюджету)	
					млрд. доларів	% ВВП
2012	54	7,99	1304,064	163,21	6,69	4,10
2013	–	7,99	1410,609	176,55	8,10	4,59
2014	–	11,88	1365,123	114,91	6,57	5,72
2015	46	21,84	1430,29	65,49	2,07	3,16
2016	–	25,55	2034,43	79,63	2,74	3,45
2017	54	26,59	2445,587	91,97	1,80	1,96
2018	–	27,2	3083,409	113,36	2,18	1,92
2019	63	25,84	3675,728	142,25	3,02	2,12
2020	–	26,96	3675,728	136,34	8,05	5,91

**Джерело: розробка автора*

Потрібно відмінити, що у зв'язку з відсутністю щорічних даних по Індексу відкритості бюджету, проміжні дані були інтерпольовані автором. Отримані графічні дані, що представлені на рис. 5, демонструють наявність зворотної кореляції між Індексом відкритості бюджету та дефіцитом бюджету (% від реального ВВП в доларах США) в періоді 2012–2014 рр. та 2015–2019 рр., що в цілому підтверджує припущення автора. Це може

свідчити про те, що підвищення рівня відкритості та прозорості бюджетної політики позитивно впливає на її ефективність. При цьому слід відмітити, що враховуючи рівень комп'ютеризації та інформатизації сучасного суспільства, то вказаний вище ефект досягається, на думку автора, саме завдяки використанню сучасних цифрових технологій та оптимізації організаційних та процедурних аспектів бюджетної політики.

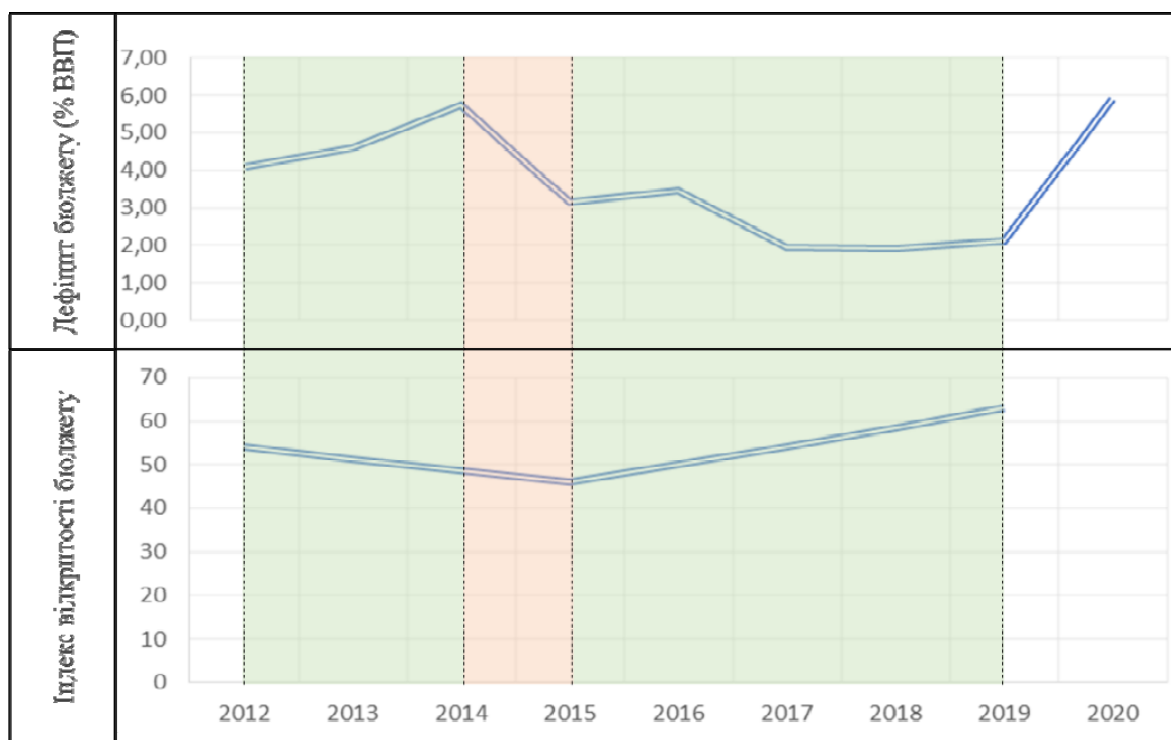


Рис. 5 Динаміка дефіциту державного бюджету України та Індексу відкритості бюджету за період 2012–2020 рр.

*Джерело: розробка автора

Тому, доцільно проаналізувати основні технологічні нововведення, що були реалізовані в рамках системи публічних фінансів України у період з 2015 по 2020 рр.

Одними із способів реалізації державних програм є державні замовлення та публічні закупівлі. У 2016 році була створена та передана державному підприємству «Прозорро» електронна система публічних закупівель Prozorro, що являє собою онлайн-платформу, на якій державні та комунальні замовники оголошують тендери на закупівлю товарів, робіт і послуг, а представники бізнесу змагаються на торгах за можливість поставити це державі. Prozorro поєднує більш ніж 35 000 комунальних та державних органів влади, а також підприємств (замовників товарів, робіт

та послуг) та біля 250 000 комерційних компаній (постачальників). Принцип функціонування платформи полягає у наступному: замовники публікують тендерні оголошення у системі Prozorro, а постачальники подають свої комерційні пропозиції. Це здійснюється через модуль електронного аукціону, доступний для клієнтів та постачальників через авторизовані системою Prozorro електронні майданчики (рис. 6) [15].



Рис. 6 Схеми взаємодії учасників платформи Prozorro

*Джерело: узагальнено автором

З метою забезпечення ефективної підтримки ІТ-проектів, пов'язаних з відкритими державними фінансами, Міністерство фінансів України своїм наказом № 18 від 30.01.2017 р. створило державну установу «Відкриті публічні фінанси». Дана установа здійснює реалізацію концепції «Прозорий бюджет». Крім цього, «Відкриті публічні фінанси» здійснює підтримку, адміністрування та супроводження проектів у сфері відкритих даних, що включають застосування програмних засобів з використанням інструментів управління державними фінансами та відкритих даних. По даним з офіційного сайту установи, «Відкриті публічні фінанси» мають:

- «три відкриті портали групи E-data;
- багаторівневі системи верифікації користувачів;
- повний цикл створення предметно-орієнтованих інформаційних

баз даних (DWH);

- підтримка інфраструктури та користувачів» [16].

До відкритих порталів групи E-data належать:

- Єдиний веб-портал використання публічних коштів «Spending» було створено у 2017 році та є найбільшою базою даних з публічних фінансів [17].

- Офіційний державний портал «Бюджет для громадян» (Open budget). Був створений у 2018 році та є ресурсом з відкритими даними про державний та місцеві бюджети [18].

- Портал реєстру проектів МФО «IFIs projects». Був створений у 2019 році та є веб-порталом про проекти «соціального і економічного розвитку України, які реалізуються із залученням коштів міжнародних фінансових організацій» [19].

З метою створення «спроможної, ефективної, прозорої та підконтрольної системи управління місцевими фінансами, яка зосереджена на досягненні стійких цілей в економіці та розвитку, відповідно до урядових зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, та відповідно до Стратегії управління державними фінансами України на 2017–2020 рр.» було розроблено проект LOGICA. В рамках проекту передбачається реалізація наступних компонентів:

- Компонент 1. «Удосконалення процесу бюджетування та обліку в органах місцевого самоврядування». Він має два підкомпоненти: «Модернізація системи планування і виконання місцевих бюджетів» та «Модернізація системи бухгалтерського обліку в державному секторі».

- Компонент 2. «Розробка комплексної інформаційно-аналітичної системи управління плануванням та виконанням місцевих бюджетів»;

- Компонент 3. «Кращий нагляд за управлінням місцевим боргом»;

- Компонент 4. «Ефективний фінансовий контроль та зовнішній аудит на місцевому рівні» [20].

Вище були проаналізовані основні, на думку автора, технологічні нововведення, що були реалізовані в рамках системи публічних фінансів у період з 2015 по 2020 рр. Можна зробити висновок, що всі ці проекти, в першу чергу, направлені на підвищення прозорості та відкритості публічних фінансів в Україні. Тепер, доцільно спроектувати роки запуску цих проектів на динаміку дефіциту державного бюджету України та на Індекс відкритості бюджету за період 2012–2020 рр. (рис. 7).

Як видно з рис. 7, запуск вищеописаних проектів припадає саме на період явно вираженої тенденції зростання Індексу відкритості бюджету України. Враховуючи різні урядові ініціативи присвячені прозорості

бюджетної політики, це дозволяє зробити висновок, що саме ініціації даних проектів і були в основі росту Індексу відкритості бюджету України, що в свою чергу мало позитивний вплив на ефективність бюджетної політики.

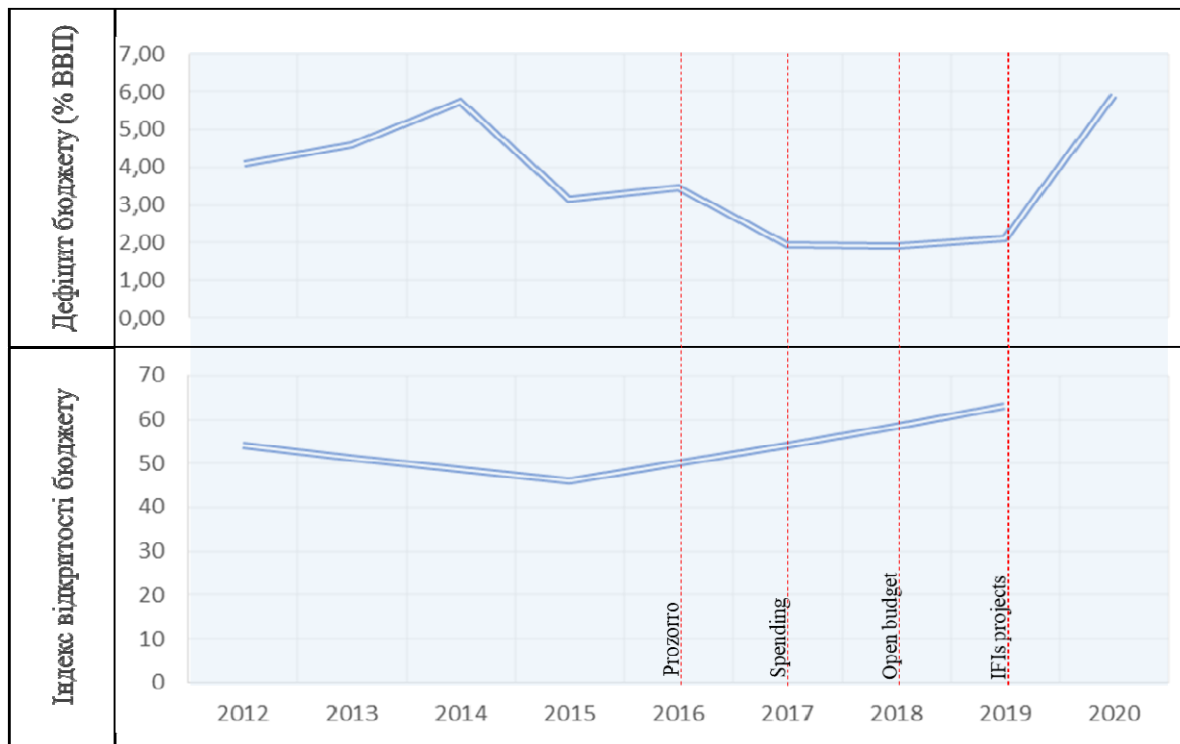


Рис. 7 Проекція запуску проектів «цифровізації» публічних фінансів на динаміку дефіциту державного бюджету України та на Індекс відкритості бюджету за період 2012–2020 рр.

*Джерело: розробка автора

Окремо, потрібно звернути увагу, на те, що 17.11.2021 р. Кабінетом Міністрів України була схвалена «Стратегія здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 року», а також затверджений «План заходів щодо реалізації Стратегії здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 року». Відповідно до даного документу «Основним підходом, що визначений цією Стратегією, є централізація ІТ-ресурсів та ІТ-функцій Мінфіну і центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів, з пріоритетним використанням хмарних технологій, створенням єдиного сховища даних, поступовим переходом на

новий рівень сервісно орієнтованих систем шляхом забезпечення доступності державних послуг у режимі онлайн.

У рамках реалізації цієї Стратегії планується створення хмарної інфраструктури системи управління державними фінансами, що містить обчислювальні потужності діючих центрів обробки даних Мінфіну, Казначейства, ДПС, Держмитслужби, Держаудитслужби, Держфінмоніторингу (лише в частині обробки інформації, яка не має грифу обмеження доступу), Національного центру резервування державних інформаційних ресурсів. Також під час реалізації цієї Стратегії планується створити міжвідомче сховище даних та впровадити інструменти для аналітичної обробки інформації, що накопичується в ньому.

Приведення суб'єктів Єдиної інформаційно-телекомунікаційної системи управління державними фінансами у відповідність з однотипною сумісною хмарною інфраструктурою потребує проведення аналізу стану поточної інфраструктури, визначення ІТ-архітектури, поступового включення в хмарну інфраструктуру системи управління державними фінансами, що містить обчислювальні потужності діючих центрів обробки даних Мінфіну, Казначейства, ДПС, Держмитслужби, Держаудитслужби, Держфінмоніторингу.

Планується забезпечити розгортання резервних копій баз даних центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів, з використанням хмарної інфраструктури системи управління державними фінансами, що містить обчислювальні потужності діючих центрів обробки даних Мінфіну, Казначейства, Державної податкової служби (ДПС), Державної митної служби, Державної аудиторної служби, Державного фінансового моніторингу. З метою забезпечення системного управління розробленням і документуванням систем, що розробляються зовнішніми розробниками програмного забезпечення, передбачається створення тестового середовища, яке може бути розміщене з використанням зовнішніх обчислювальних потужностей, розміщених на базі комерційного центру обробки даних з підтвердженим рівнем відповідності встановленим вимогам щодо захисту інформації.

Зазначене дасть змогу забезпечити наявність та актуалізацію сховища вихідного програмного коду, впровадження політики обов'язкового контролю версійності програмного коду.

Етапи реалізації цієї Стратегії включають:

- створення Комітету з управління інформаційними технологіями у системі управління державними фінансами;
- розроблення процесів взаємодії з Казначейством, ДПС,

Держмитслужбою, Держаудитслужбою, Держфінмоніторингом;

- розроблення Положення про функціонування Єдиної інформаційно-телекомунікаційної системи управління державними фінансами;
- створення каталогу ІТ-сервісів, визначення ІТ-функцій, що повинні бути централізовані, та функцій, які залишаться у складі центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів.

Ця Стратегія також визначає пріоритетний напрям використання принципу відкритого вихідного програмного коду і розроблення програмного забезпечення методами спільного створення, спільного та повторного використання в Мінфіні та центральних органах виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів [21].

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ / CONCLUSIONS AND PROSPECTS FOR FURTHER RESEARCH

На основі проведених досліджень можна зробити такі висновки.

1) Підтверджено гіпотезу, що підвищення рівня відкритості та прозорості бюджетної політики України позитивно впливає на її ефективність. Це пов'язано з тим, що діяльність органів, що залучені у формуванні та реалізації бюджетної політики стає більш публічною та прозорою, що забезпечує можливість проведення стороннього та незалежного аналізу (аудиту) зі сторони громадськості та представників «четвертої гілки» влади.

2) Втілення технологічних нововведень, що направлені на підвищення прозорості та відкритості публічних фінансів в Україні, позитивно впливає на зростання індексу відкритості бюджету України. Це, у свою чергу, мало і має позитивний вплив на ефективність бюджетної політики і свідчить про необхідність подальшої цифровізації публічних фінансів в Україні, зокрема з використанням смарт-контрактів на основі технології блокчейн і токенизації обліку ресурсів.

3) Основний підхід існуючої «Стратегії здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 року» направлений на централізацію всієї системи та відкритість вихідного коду сервісів системи. Ці заходи, безперечно, є ефективними, проте наявність усесистемної централізації призводить до поширення головного очікування від цифровізації, якщо це відбувається за ініціативи держави, а саме – намагання тотально контролювати об'єкти управління (громадян, підприємства, ресурси у відстежуємому обігу), який зазвичай зосереджений в руках нечисленної групи вищих офіційних осіб при

владі. Наявність відкритого коду дає змогу стороннім спеціалістам аудіювати сервіси з позиції принципу їх роботи, проте це не забезпечує можливості аудиту їх функціонування та аудиту проведених операцій. Тобто, запропоновані заходи все одно, не дають можливість мінімізувати вплив людського фактору та залишають можливість здійснення «непрозорих операцій».

Перспективи подальших досліджень впливу застосування сучасних цифрових технологій в публічних фінансах України, зокрема в рамках бюджетної політики, на думку автора, є значними. Йдеться, передусім, про запровадження смарт-контрактів на технології блокчейн, узгодження політичних і державних інтересів перед ухваленням програм запровадження таких технологій в Україні. Оскільки проведений аналіз включав лише певне коло взаємопов'язаних технологічних і управлінських рішень на національному і галузевому рівнях, що вже реалізовані та застосовуються в Україні, залишається актуальним дослідження світової практики цифровізації сфери публічних фінансів, а також потенціалу застосування перспективних цифрових технологій у сфері публічних фінансів.


СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ / REFERENCES (TRANSLATED AND TRANSLITERATED)

- [1] І. Г. Готліб, «Аналіз бюджетної політики України», *Електронний репозитарій ДВНЗ «УжНУ»*. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство, вип. 24, ч. 1, 2019. [Електронний ресурс]. Доступно: <https://inlnk.ru/vogkNn>
- [2] *Обзор открытости бюджета за 2019*. [Електронний ресурс]. Доступно: <http://surl.li/blljw> Дата звернення: Січ. 05, 2022.
- [3] В. А. Тарнай, «Прозорість використання публічних коштів в Україні», *Аналітична записка*. Київ: Центр «Ейдос», 2019, 12 с. [Електронний ресурс]. Доступно: <http://surl.li/blljt>
- [4] International Budget Partnership: *офіційний сайт*. [Електронний ресурс]. Доступно: <http://surl.li/blljp> Дата звернення: Січ. 05, 2022.
- [5] Open Budget Index 2008. *Country Summary*. Ukraine. [Електронний ресурс]. Доступно: <http://surl.li/blljl> Дата звернення: Січ. 05, 2022.
- [6] Open Budget Survey 2010. *Open Budgets. Transform Lives*. Ukraine. [Електронний ресурс]. Доступно: <http://surl.li/bllji> Дата звернення: Січ. 05, 2022.
- [7] Open Budget Index Score 2012. *Report*. Ukraine. [Електронний ресурс]. Доступно: <http://surl.li/blljg> Дата звернення: Січ. 05, 2022.
- [8] Open Budget Survey 2015. *Report*. Ukraine. [Електронний ресурс]. Доступно: <http://surl.li/bllje> Дата звернення: Січ. 05, 2022.

- [9] Open Budget Survey 2017. *Report. Ukraine*. [Електронний ресурс]. Доступно: <http://surl.li/blljc> Дата звернення: Січ. 05, 2022.
- [10] Open Budget Index 2019. *Report. Ukraine*. [Електронний ресурс]. Доступно: <http://surl.li/blljb> Дата звернення: Січ. 05, 2022.
- [11] Верховна Рада України. (2010, Лип. 08). *Бюджетний Кодекс України № 2456-VI, ст. 2. Визначення основних термінів*. [Електронний ресурс]. Доступно: <http://surl.li/agrwl> Дата звернення: Січ. 05, 2022.
- [12] Ю. Л. Наконечна, «Відкритість та прозорість державного та місцевих бюджетів в Україні», *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*, № 10, с. 20–27, 2016.
- [13] «Виконання державного бюджету України. Статистичні дані», *Міністерство фінансів України*. [Електронний ресурс]. Доступно: <http://surl.li/blliz> Дата звернення: Січ. 05, 2022.
- [14] Офіційний курс гривні щодо іноземних валют (середній за період), *Національний банк України*. [Електронний ресурс]. Доступно: <http://surl.li/blliy> Дата звернення: Січ. 05, 2022.
- [15] Електронна система публічних закупівель Prozorro: *офіційний сайт*. [Електронний ресурс]. Доступно: <http://surl.li/bllix> Дата звернення: Січ. 05, 2022.
- [16] Державна установа «Відкриті публічні фінанси»: *офіційний сайт*. [Електронний ресурс]. Доступно: <http://surl.li/blliw> Дата звернення: Січ. 05, 2022.
- [17] Єдиний веб-портал використання публічних коштів: *офіційний сайт*. [Електронний ресурс]. Доступно: <http://surl.li/blliu> Дата звернення: Січ. 05, 2022.
- [18] Державний веб-портал бюджету для громадян: *офіційний сайт*. [Електронний ресурс]. Доступно: <http://surl.li/bllis> Дата звернення: Січ. 05, 2022.
- [19] Портал реєстру проектів МФО: *офіційний сайт*. [Електронний ресурс]. Доступно: <http://surl.li/bllio> Дата звернення: Січ. 05, 2022.
- [20] Децентралізація. Міжнародна співпраця: *офіційний державний веб-портал*. [Електронний ресурс]. Доступно: <http://surl.li/bllin> Дата звернення: Січ. 05, 2022.
- [21] Кабінет Міністрів України. (2021, Листоп. 17). *Розпорядження № 1467-р «Про схвалення Стратегії здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації»*. [Електронний ресурс]. Доступно: <http://surl.li/bllil>

ANALYSIS OF UKRAINE'S BUDGET POLICY TAKING INTO ACCOUNT THE EXPERIENCE IN APPLYING DIGITAL TECHNOLOGIES

Oleksandr Basiuk,
post-graduate student,
Institute of Public Administration
V. N. Karazin Kharkiv National University.
Kharkiv, Ukraine.

 <https://orcid.org/0000-0002-3224-5489>
aleksandr.basiuk777@gmail.com

Abstract. The paper offers an author's approach to searching for and establishing a connection as well as the degree of influence of the practice of using modern digital technologies on the effectiveness of Ukraine's budget policy. To carry out this research, the author has proposed and proved the hypothesis that the introduction of modern digital technologies to various projects, directly or indirectly related to the processes of formation and implementation of budget policy in Ukraine, has a positive impact on the performance indicators of budget policy. The following logic has been employed to form this hypothesis. As a rule, all modern innovations and digitalization processes in the public sector, in particular in the field of public finance, are aimed at increasing the level of publicity and openness of information. Namely, such processes and innovations should influence the indicators of budget policy transparency. This means that the activities of the bodies involved in the processes of formation and implementation of budget policy are becoming more public and transparent, which, in turn, provides an opportunity for the public and media representatives to carry out external independent analysis (audit). Increase in the publicity and transparency of such information causes the growth of objective and comprehensive control over the bodies involved in the processes of formation and implementation of budget policy. Which, in turn, should positively influence the effectiveness of budget policy in Ukraine. To carry out such research, it is necessary to determine quantitative indicators that allow reflecting the relevant statistical characteristics of Ukraine's budget policy in order to establish appropriate correlations. Also, in this paper, it is necessary to analyze the vision of the domestic legislator regarding the processes of digitalization of public finances and determine the strengths and weaknesses of the proposed approach. This paper is the beginning of a series of papers devoted to research on the global practice of digitalization in the field of public finance, as well as the potential for applying promising digital technologies

in the field of public finance.

Key words: public finance; digitalization; digital transformation; digital technologies; budget policy; state budget; budget transparency.


АНАЛИЗ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ С УЧЕТОМ ОПЫТА ПРИМЕНЕНИЯ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

Басюк Александр Петрович,

аспирант УНИ «Институт государственного управления»

Харьковского национального университета имени В. Н. Каразина.

Харьков, Украина.

 <https://orcid.org/0000-0002-3224-5489>
aleksandr.basiuk777@gmail.com

Аннотация. Статья предлагает авторский подход к поиску и установлению связи, а также степени влияния практики применения современных цифровых технологий на эффективность бюджетной политики Украины. Для осуществления данного исследования автором была предложена и доказана гипотеза о том, что внедрение современных цифровых технологий в рамках различных проектов, прямо или косвенно связанных с процессами формирования и реализации бюджетной политики в Украине, оказывает положительное влияние на показатели эффективности бюджетной политики. Для формирования данной гипотезы была применена следующая логика. Как правило, все современные нововведения и процессы цифровизации в публичном секторе, в частности, в сфере государственных финансов, направлены на повышение уровня публичности и открытости информации. То есть, такие процессы и нововведения должны влиять на показатели прозрачности бюджетной политики. Это значит, что деятельность органов, вовлеченных в процессы формирования и реализации бюджетной политики, становится более публичной и прозрачной, что в свою очередь, обеспечивает возможность проведения постороннего и независимого анализа (аудита) со стороны общественности и представителей средств массовой информации. Повышение публичности и прозрачности такой информации обуславливает рост объективного и всестороннего контроля относительно органов, вовлеченных в процессах формирования и реализации бюджетной политики. Что, в свою очередь, должно положительно влиять на эффективность бюджетной политики в Украине. Для осуществления такого исследования необходимо определить количественные показатели, позволяющие отразить соответствующие статистические характеристики бюджетной политики

Украины с целью установления соответствующих корреляционных связей. Также в рамках данной статьи необходимо проанализировать видение отечественного законодателя относительно процессов цифровизации публичных финансов и определить сильные и слабые стороны предлагаемого подхода. Эта статья является началом серии статей, посвященных исследованиям мировой практики цифровизации сферы публичных финансов, а также потенциала применения перспективных цифровых технологий в сфере публичных финансов.

Ключевые слова: публичные финансы; цифровизация; цифровая трансформация; цифровые технологии; бюджетная политика; государственный бюджет; бюджетная прозрачность.

REFERENCES (TRANSLATED AND TRANSLITERATED)

- [1] I. H. Hotlib, «Analiz biudzhetnoi polityky Ukrainy», Elektronnyi repozytarii DVNZ «UzhNU». Seriya: Mizhnarodni ekonomichni vidnosyny ta svitove hospodarstvo, vyp. 24, ch. 1, 2019. [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <https://inlnk.ru/vogkNn>
- [2] Obzor otkrytosti byudzheta za 2019. [Elektronnij resurs]. Dostupno: <http://surl.li/blljw> Data zvernennia: Sich. 05, 2022.
- [3] V. A. Tarnai, «Prozorist vykorystannia publicznykh koshtiv v Ukraini», Analitychna zapyska. Kyiv: Tsentr «Eidos», 2019, 12 s. [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <http://surl.li/blljt>
- [4] International Budget Partnership: ofitsiyni sait. [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <http://surl.li/blljp> Data zvernennia: Sich. 05, 2022.
- [5] Open Budget Index 2008. Country Summary. Ukraine. [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <http://surl.li/blljl> Data zvernennia: Sich. 05, 2022.
- [6] Open Budget Survey 2010. Open Budgets. Transform Lives. Ukraine. [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <http://surl.li/bllji> Data zvernennia: Sich. 05, 2022.
- [7] Open Budget Index Score 2012. Report. Ukraine. [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <http://surl.li/blljg> Data zvernennia: Sich. 05, 2022.
- [8] Open Budget Survey 2015. Report. Ukraine. [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <http://surl.li/bllje> Data zvernennia: Sich. 05, 2022.
- [9] Open Budget Survey 2017. Report. Ukraine. [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <http://surl.li/blljc> Data zvernennia: Sich. 05, 2022.
- [10] Open Budget Index 2019. Report. Ukraine. [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <http://surl.li/blljb> Data zvernennia: Sich. 05, 2022.

- [11] Verkhovna Rada Ukrainy. (2010, Lyp. 08). Biudzhetni Kodeks Ukrainy № 2456-VI, st. 2. Vyznachennia osnovnykh terminiv. [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <http://surl.li/agrwl>
- [12] Yu. L. Nakonechna, «Vidkrytist ta prozorist derzhavnoho ta mistsevykh biudzhetiv v Ukraini», Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka, № 10, c. 20–27, 2016.
- [13] «Vykonannia derzhavnoho biudzhetu Ukrainy. Statystychni dani», Ministerstvo finansiv Ukrainy. [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <http://surl.li/blliz> Data zvernennia: Sich. 05, 2022.
- [14] Ofitsiyni kurs hryvni shchodo inozemnykh valiut (serednii za period), Natsionalnyi bank Ukrainy. [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <http://surl.li/blliy> Data zvernennia: Sich. 05, 2022.
- [15] Elektronna systema publichnykh zakupivel Prozorro: ofitsiyni sait. [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <http://surl.li/bllix> Data zvernennia: Sich. 05, 2022.
- [16] Derzhavna ustanova «Vidkryti publichni finansy»: ofitsiyni sait. [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <http://surl.li/blliw> Data zvernennia: Sich. 05, 2022.
- [17] Yedyni veb-portal vykorystannia publichnykh koshtiv: ofitsiyni sait. [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <http://surl.li/blliu> Data zvernennia: Sich. 05, 2022.
- [18] Derzhavnyi veb-portal biudzhetu dlia hromadian: ofitsiyni sait. [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <http://surl.li/bllis> Data zvernennia: Sich. 05, 2022.
- [19] Portal reiestru proektiv MFO: ofitsiyni sait. [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <http://surl.li/bllio> Data zvernennia: Sich. 05, 2022.
- [20] Detsentralizatsiia. Mizhnarodna spivpratsia: ofitsiyni derzhavnyi veb-portal [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <http://surl.li/bllin> Data zvernennia: Sich. 05, 2022.
- [21] Kabinet Ministriv Ukrainy. (2021, Lystop. 17). Rozporiadzhennia № 1467-r «Pro skhvalennia Stratehii zdiisnennia tsyfrovoho rozvytku, tsyfrovyykh transformatsii i tsyfrovizatsii systemy upravlinnia derzhavnymy finansamy na period do 2025 roku ta zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo yii realizatsii». [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <http://surl.li/bllil>

*Стаття надійшла до редакції
10 січня 2022 року*