

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Західноукраїнський національний університет

Факультет фінансів та обліку

Кафедра фінансів ім. С. І. Юрія

МАРКЕВИЧ Аліна Владиславівна

Розвиток інструментів забезпечення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні/Development of tools for ensuring transparency of the budget process at the local level

спеціальність 072 «фінанси, банківська справа та страхування»
освітньо-професійна програма – «фінанси»

Кваліфікаційна робота

Виконала студентка
групи ФФМ-21
Маркевич А.В.

підпис

Науковий керівник:
д.е.н., професор
Кириленко О.П.

підпис

Кваліфікаційну роботу
допущено до захисту

«__» _____ 2020 р.

Завідувач кафедри

_____ О.П.Кириленко

ЗМІСТ

	стор.
ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ І НОРМАТИВНО - МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ПРОЗОРСТІ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ	6
1.1. Теоретичні засади та сутність прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні.....	6
1.2. Міжнародні стандарти та зарубіжний досвід бюджетної прозорості..	13
Висновки до розділу 1.....	26
РОЗДІЛ 2. ПРАКТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРСТІ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ...	28
2.1. Сучасний стан бюджетної прозорості в Україні.....	28
2.2. Характеристика інструментів забезпечення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні.....	34
2.3. Аналіз форм залучення громадськості до бюджетного процесу на місцевому рівні.....	48
Висновки до розділу 2.....	58
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ПОКРАЩЕННЯ ПРОЗОРСТІ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ.....	60
3.1. Вдосконалення інструментів забезпечення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні.....	60
3.2. Розвиток форм участі громадян у бюджетному процесі.....	65
Висновки до розділу 3.....	72
ВИСНОВКИ.....	74
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	77
ДОДАТКИ.....	83

ВСТУП

Актуальність дослідження. Розвиток демократичних процесів в Україні стосується різних сторін суспільного життя, в тому числі функціонування її бюджетної системи. Фінансові ресурси повинні бути спрямовані на задоволення потреб усього суспільства та окремих його територіально обумовлених складових. Проте недостатньо висока, часто неочевидна ефективність використання бюджетних ресурсів в Україні ставить на порядок денний завдання поліпшення функціонування системи бюджетного менеджменту в цілому та вдосконалення механізму дії окремих її елементів. Одним з таких потенційно дієвих заходів є забезпечення прозорості владних рішень, які приймаються на тій чи іншій стадії планування та виконання державного та місцевих бюджетів. Але, незважаючи на сформованість бюджетної системи України, питання прозорості бюджетного процесу повною мірою не вирішені.

Для України останнім часом набувають особливої актуальності принципи відкритості та прозоростівдiяльностi органiвмiсцевогосамоврядування,зокремадоступуспоживачiв доiнформацiї. Заходищодоiнформуваннянепотребуютьнепомiрнихзусильiзатрат,але приносять значний соціальний ефект, дають змогу громадянам розуміти логіку дій місцевої влади, сприяють довірі та налагодженню партнерських відносин між владою, громадськістю, засобами масової комунікації, публічним сектором, нівелюють чи усувають зайву напругу та конфліктні ситуації, суттєво підвищують ефективність управління шляхом забезпечення можливостей залучення громадськості до опрацювання управлінських рішень на різних стадіяхїхпiдготовкитаприйняття,атакожконтролюзаїхреалiзацiєю.

Проблема прозорості дій влади на будь-якому рівні сьогодні особливо актуальна, оскільки прозорість є основною умовою відкритості рішень владнихструктур, спрямування бюджетної політики. Зміцнення прозорості сприяє такожстановленню демократії.

Аналізу проблем прозорості у сфері бюджету присвячено праці українських вчених, зокремаЛ.М. Демиденко, В.Г. Дем'янишина, А.В. Дем'янюк,

О.П. Кириленко, І.О. Луніної, А.В. Лучки, Б.С. Малиняка, Ю.Л. Наконечної, С.В. Слухая та ін. Більшість із них розглядають процеси забезпечення прозорості бюджету як невід'ємну умову розвитку демократії. Разом з цим, в сучасних умовах проведення бюджетної децентралізації та адміністративно-територіальної реформи питання прозорості дій влади набувають особливого значення. Саме це зумовило актуальність теми випускної кваліфікаційної роботи, її теоретичну і практичну значимість.

Мета і завдання дослідження. Мета роботи полягає у дослідженні теоретичних засад та інструментів забезпечення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні, аналізі форм залучення громадськості до бюджетного процесу та розробці рекомендацій щодо напрямків її покращення.

Для досягнення мети дослідження передбачається визначення таких **завдань**:

- дослідити теоретичні засади та сутність прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні;
- проаналізувати міжнародні стандарти прозорості та зарубіжний досвід;
- дати характеристику методичним підходам до оцінювання бюджетної прозорості;
- розглянути основні інструменти забезпечення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні
- проаналізувати сучасний стан бюджетної прозорості в Україні;
- проаналізувати форми залучення громадськості до бюджетного процесу;
- дослідити шляхи вдосконалення інструментів забезпечення прозорості бюджетного процесу;
- обґрунтувати шляхи розвитку форм залучення громадськості до бюджетного процесу.

Об'єктом дослідження є бюджетний процес в Україні.

Предмет дослідження – теоретичні та практичні питання забезпечення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні.

Методи дослідження. У роботі використано загальнонаукові та спеціальні методи пізнання, які забезпечили розв'язання поставлених завдань з вибраного напрямку дослідження. Теоретичні і практичні розробки базуються на таких методах як системний підхід, аналіз і синтез, порівняння, систематизація та узагальнення отриманих результатів. Методи нормативно-логічного аналізу, порівняння та статистичний метод застосовано для проведення аналізу форм залученні громадськості до бюджетного процесу.

Інформаційною базою дослідження є Бюджетний кодекс України, закони України, укази Президента України, постанови Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України, рішення органів місцевого самоврядування, інші нормативні документи, теоретичні праці вітчизняних та зарубіжних вчених, що містяться у монографічній та періодичній літературі, дані офіційної статистики та інтернет-ресурси.

Практичне значення. Результати дослідження мають практичне значення для використання у діяльності органів місцевого самоврядування в процесі покращення публічності та прозорості їхньої діяльності.

Наукова новизна роботи полягає у розробці пропозицій щодо забезпечення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні, реалізація яких сприятиме підвищенню результативності бюджетного процесу, більш ефективному використанню публічних коштів, а, отже, кращому задоволенню потреб місцевого населення.

Апробація результатів дослідження. Окремі положення та результати дослідження обговорювалися на наукових семінарах кафедри фінансів ім. С.І. Юрія ЗУНУ та опубліковані у збірниках наукових праць кафедри: «Сутність бюджетного процесу» та «Бюджет участя як інструмент залучення громадян до бюджетного процесу».

Обсяг та структура роботи. Випускна кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та пропозицій, списку використаних джерел та додатків. Випускна кваліфікаційна робота написана на 86 сторінках, містить

9 рисунків, 5 таблиць. Список використаних джерел налічує 62 найменувань на 6 сторінках.

РОЗДІЛ 1

КОНЦЕПТУАЛЬНІ І НОРМАТИВНО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ПРОЗОРСТІ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ

1.1. Теоретичні засади та сутність прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні

Бюджетний процес можна назвати універсальним економічним явищем, адже у ньому відображаються всі бюджетні відносини, що мають як позитивні, так і негативні якості, і які впливають на розвиток економіки, соціально-культурну сферу та добробут населення. Саме через бюджетний процес можна заглянути у недалеке майбутнє та спрогнозувати певні тенденції та закономірності соціально-економічного розвитку держави. Питанням бюджетного процесу присвячені праці багатьох науковців. Аналіз проблем прозорості у сфері бюджету присвячено праці українських вчених, зокрема Демиденко Л. М., Дем'янишин В. Г., Дем'янюк А. В., Кириленко О. П., Луніна І. О., Лучка А. В., Малиняк Б. С., Наконечна Ю. Л., Слухай С. В., Бугай Т. В., Бур'янова Г. В., Кулай А. В., Фролова С. М. та ін. За роки незалежності бюджетний процес в Україні пройшов значний еволюційний шлях, проте й на сьогодні ряд проблем залишається невирішеним. Саме тому необхідне дослідження проблем реалізації прозорості бюджетного процесу, оскільки це дає необхідне підґрунтя для оптимізації його проходження в Україні.

В бюджетній системі України ключове місце посідає бюджетний процес, за якого складаються та затверджуються бюджети різних рівнів, відбувається їх планування, виконання та контроль тощо.

З прийняттям 3 серпня 2010 року Бюджетного кодексу України (БКУ) вперше дано визначення поняття "бюджетний процес". Згідно з пунктом 10 статті

2 БКУ, бюджетний процес – це регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства [6].

Традиційно бюджетний процес є сукупністю дій уповноважених органів держави та місцевого самоврядування, що здійснюється на підставі норм бюджетного права, щодо складання, розгляду, затвердження й виконання бюджетів, а також складання, розгляду та затвердження звіту про їх виконання. Виходячи з цього, у широкому розумінні бюджетний процес – заснована на владних повноваженнях діяльність відповідних органів, підпорядкована суворим процедурам у галузі бюджету [4].

Юхименко П. І., Федосов В. М., Юрій С. І. вважають, що під бюджетним процесом необхідно розуміти регламентовану «нормами права діяльність, пов'язану зі складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за цим процесом, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України» [58, с. 241].

Водночас, Розпутенко І.В. зазначає, що «бюджетний процес – це формування, затвердження та виконання бюджету, в якому закладається стратегія економічної і соціальної політики, інструмент стабілізації економіки, засіб контролю державних видатків» [50].

У свою чергу, Опарін В. М. трактує бюджетний процес, як організацію і порядок складання, розгляду, затвердження і виконання бюджету [38]. Проте у цьому визначенні упущено звітування про виконання бюджету.

Бюджетний процес в Україні носить циклічний та періодичний характер. Бюджетний цикл – це період управління бюджетом на один рік. Він включає в себе п'ять стадій: планування та складання проєкту бюджету; розгляд проєкту бюджету та його затвердження, реалізація прийнятого бюджету, звітування про результати виконання бюджету за рік (рис.1.1).

На сьогодні для побудови в Україні демократичної державинеобхідно створити умови для активної участі громадян в управлінні державою та у процесах

регіонального і місцевого правління, у встановленні громадського контролю за діяльністю влади.



Рис. 1.1. Бюджетний цикл

Примітка. Складено автором.

Ефективне управління як державними, так і місцевими фінансами неможливе без додержання принципів відкритості і прозорості у діяльності органів державної і місцевої влади, а також забезпечення доступу громадськості до інформації щодо формування і використання суспільних коштів, надання широких можливостей для участі громадян у процедурах розгляду та ухвалення бюджетів та контролю за їх виконанням. На необхідність забезпечення відкритості у сфері управління фінансами і, зокрема, бюджетної прозорості, акцентується у багатьох концептуальних документах міжнародних інституцій, таких як Організація об'єднаних націй, Міжнародний валютний фонд, Організація економічного співробітництва та розвитку, Міжнародна організація найвищих контрольних органів та ін. Впровадження зазначених принципів управління фінансами у свій час передбачалося низкою нормативно-правових актів України, а також державними довгостроковими стратегіями розвитку. Проте суттєвого

прогресу у сфері забезпечення відкритості та прозорості не було досягнуто. Більше того, за період з 2010 р. по 2015 р. індекс відкритості бюджету України, що розраховується Міжнародним бюджетним партнерством (МБП), стабільно знижувався, всупереч загальносвітовій тенденції зростання бюджетної прозорості, особливо серед країн, які раніше надавали мало інформації про бюджет [35].

Необхідно усвідомлювати, що успішний перебіг бюджетного процесу в умовах трансформаційних змін модернізації функціонування бюджетів повинен відбуватися з урахуванням забезпечення прозорості бюджетного процесу, що передбачає поширення практики участі громадськості у розробці та прийнятті бюджетних рішень. Дослідження існуючих проблем багатьма українськими вченими (Дем'янишин В.Г., Дем'янюк А.В., Кириленко О.П., Радіонов Ю.Д., Юрій С.І.) та запровадження кращих практик забезпечення прозорості бюджету дозволять зміцнити демократичні соціально-економічні принципи функціонування бюджетів. Впровадження та розвитку участі громадськості у бюджетному процесі сприятиме ефективності розробки та прийняття бюджетних рішень з метою забезпечення максимального рівня суспільних благ і послуг для громадян внаслідок сплачених обов'язкових податків і платежів. Бюджетна прозорість та участь громадськості у бюджетному процесі є головною умовою становлення демократичних засад соціально-економічного розвитку держави.

Як слушно зазначає Дем'янюк А.В., бюджетна прозорість дає громадянам змогу відчувати себе повноправними споживачами максимального рівня суспільних благ в обмін за сплачені податкові платежі [12].

Іншими словами, в умовах доступності та прозорості фінансової інформації громадськість здатна самостійно контролювати ефективність виконання функцій державою, а тому такий контроль є засобом впливу громадян на власну державу, дозволяє їм на практиці здійснювати народне волевиявлення, яке і є вираженням демократії.

Кириленко О.П. підкреслює, що забезпечення бюджетної прозорості є необхідною складовою процесу формування в Україні громадянського суспільства і гарантії демократичного розвитку держави [19, с.92].

Малиняк Б. С. наголошує, що «сьогодні зберігається надзвичайно висока гострота проблеми недостатньої участі громадськості у процесі складання і виконання місцевих бюджетів», тому варто більше уваги приділяти «удосконаленню інституційного забезпечення взаємодії органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства в управлінні бюджетом, що матиме не лише позитивні соціальні наслідки, а й значний економічний ефект» [25].

Слухай С.В., Наконечна Ю.Л., Демиденко Л.М. звертають увагу на те, що «розуміння громадянами процесів витрачання коштів публічного сектору може суттєво підвищити довіру до державних інституцій, забезпечить умови для реалізації необхідних реформ у всіх важливих сферах країни» [52, с.15].

Власенко С.Г., зазначає, що на сучасному етапі актуальною проблемою для України є відставання системи державного управління від інтересів та потреб громадянського суспільства [7]. Вважається, що дану проблему можна вирішувати відшукуючи нові механізми та інструменти демократизації системи публічного управління.

Прогресивний розвиток держави залежить від ефективного використання фінансових ресурсів. Тому основним завданням управлінських дій державних та місцевих органів влади є ефективне управління публічними фінансами. В Україні сфера публічних фінансів потребує нових управлінських підходів та пошуку шляхів покращення використання державних коштів. Необхідно приділити увагу і питанню реформування публічних фінансів, а саме: участі громадян в управлінні справами територіальних громад, відкритості та прозорості бюджетної системи.

Прозорість управління публічними фінансами є однією з умов побудови сучасної демократичної держави. Сьогодні зацікавленість у підвищенні прозорості бюджету та бюджетного процесу виявляють міжнародні фінансові інститути, представники законодавчих і виконавчих структур та населення. І хоча

цілі у зазначених суб'єктів різні, загальна спрямованість підвищення прозорості бюджету і бюджетного процесу сприяє реалізації багатьох завдань. Зокрема, прозорий бюджет:

- дає можливість кожному члену суспільства оцінювати й аналізувати бюджет та його показники, бачити, на які цілі й наскільки ефективно використовуються видатки;
- створює умови для громадського обговорення бюджету і дає змогу врахувати точку зору громадськості в кінцевих бюджетних рішеннях (наприклад щодо пріоритетів бюджетної політики, розподілу бюджетних ресурсів тощо);
- підвищує відповідальність органів виконавчої влади за розроблення, прийняття, виконання бюджету, оскільки посилюється можливість контролю з боку громадськості за якістю прийняття бюджетних рішень та їх виконання;
- збільшує довіру населення й громадських інститутів до влади, що створює передумови для суспільної злагоди;
- робить політику уряду більш відкритою для світової спільноти, що підвищує інвестиційну привабливість країни і сприяє зростанню інвестицій в економіку;
- звужує можливості для корупційних схем і угод [13].

Проблема прозорості дій органів влади всіх рівнів сьогодні особливо актуальна, оскільки прозорість – основна умова запровадження якісно нового типу взаємовідносин між громадянами й органами виконавчої влади, а саме, такого, за яким кожній людині було б забезпечено реальне додержання і захист її прав і свобод у сфері діяльності цих органів. Термін «прозорість бюджетного процесу», перш за все, означає доступність інформації про бюджет як на стадії планування, так і на стадії виконання кожному громадянину. Про прозорість можна говорити і як про потребу суспільства у залученні громадян до формування та реалізації бюджетної політики держави. Громадяни мають конституційне право на участь в управлінні державними справами, однак щоб скористатися цими правами, треба володіти достовірною інформацією. Наявність

умов для отримання достовірної та повної інформації гарантує можливість забезпечення громадського контролю за діяльністю органів влади.

Відкритість і прозорість системи державного управління – характерні ознаки для країн зі сталою демократією і для тих, де порівняно нещодавно розпочалися демократичні перетворення. Такі ознаки проявляються, насамперед, у бюджетній сфері, оскільки бюджет у всіх країнах – основний політичний та фінансовий інструмент державної соціальної політики. Відкритість та прозорість урядової політики – одна з умов співпраці з міжнародними фінансовими інститутами, вимога для країн-кандидатів для вступу до ЄС, запорука інвестиційної привабливості країни. Завдяки прозорості та відкритості забезпечується зворотний зв'язок між органом державного управління та громадянами, що підвищує рівень ефективності управління бюджетним процесом, з одного боку, та ступінь довіри громадян до органів влади, з іншого. Найважливішою з ознак, пов'язаних із демократичною суттю держави, є, безперечно, рівень участі громадян у прийнятті важливих рішень з питань управління на всіх рівнях. Громадяни виступають головною зацікавленою стороною у підвищенні прозорості бюджетного процесу. Врахування громадської думки в процесі планування бюджету дасть змогу спрямувати кошти бюджету на фінансування саме тих послуг, які є пріоритетними для суспільства. Відповідно, прийняті бюджетні рішення будуть підтримані громадськістю, що у свою чергу, означатиме її підтримку соціально-економічної політики органу влади. Відтак, підвищення прозорості та відкритості бюджетного процесу загалом спрямоване на:

- дотримання прав та свобод громадян;
- узгодження позиції влади та громадян щодо напрямів використання бюджетних коштів;
- підвищення довіри громадян до інститутів влади через участь у прийнятті рішень;
- підзвітність органів влади суспільству;
- підвищення ефективності діяльності державних органів;

- підвищення відповідальності державної влади перед громадянами;
- посилення ефективності контролю за бюджетним процесом;
- підвищення якості державних соціальних послуг, що фінансуються з бюджету.

Важливою умовою фінансової прозорості є широка доступність вичерпної інформації про бюджет. І така інформація має бути представлена в доступному, зрозумілому вигляді. Необхідно чітко роз'яснювати основи розрахунків, принципи зведення даних і їх обсяг. Інформація має бути достовірною та ґрунтуватися на офіційних джерелах. Важливою для структур громадянського суспільства є кінцева користь від отриманої інформації. Тому доступність інформації сама по собі не принесе користі, якщо ця інформація буде неякісною (наприклад подана у вигляді, який не піддається оцінці).

З метою підвищення прозорості бюджету в Україні важливого значення також набувають проблеми залучення громадськості до бюджетного процесу. Адже, громадяни є головною зацікавленою стороною ефективності управління бюджетом в контексті забезпечення його прозорості та визначення пріоритетних напрямів функціонування бюджету [8].

1.2. Міжнародні стандарти та зарубіжний досвід бюджетної прозорості

Як свідчать фахівці, зарубіжний досвід показує, що основою нормативного регулювання у сфері публічних фінансів, насамперед, їх базової складової – бюджетування, є чотири загальні принципи прозорості, які слід інтерпретувати на рівні місцевого самоврядування:

1) чіткість функцій, зокрема бюджетних повноважень, та відповідальність органів місцевої влади, а також неупередженість їх взаємовідносин з центральною владою;

2) доступність інформації для громадськості, насамперед, для мешканців конкретної громади через оприлюднення даних в чітко визначений час і терміни;

- 3) відкритість інформації про бюджетний процес на місцевому рівні;
- 4) гарантії надійності, що відображають якість даних локальних бюджетів та податкової інформації та можуть бути забезпечені інструментами незалежної перевірки[23].

Реалізація цих принципів на місцевому рівні, що останнім часом здійснюється в Україні, базується на міжнародних стандартах та нормативних документах. Також в міжнародних документах з бюджетної прозорості значне місце відведено методикам оцінювання прозорості бюджету національного та субнаціонального рівнів, які були розроблені на основі кращих світових практик. Суттєву роль, як зазначають фахівці, відіграє спеціалізована міжнародна неурядова коаліція Міжнародне бюджетне партнерство (International Budget Partnership, IBP), яка з 2006 року розраховує та публікує Індекс відкритості бюджету (Open Budget Index) щодо державного бюджету для країн світу [10].

МБП співпрацює з громадянським суспільством по всьому світу для аналізу та впливу на державні бюджети з метою скорочення бідності та підвищення якості управління [39].

Незважаючи на глибокі історичні корені, прозорість бюджетів почали активно обговорювати в міжнародних політичних дискусіях тільки після азійської фінансової кризи 1997 року. Міжнародний валютний фонд опублікував Кодекс належної практики із забезпечення фіскальної прозорості у 1998 році, а ОЕСР – свої Кращі практики прозорості бюджету у 2002 році. З 2006 року Міжнародне бюджетне партнерство почало публікувати Індекс відкритості бюджету, оцінюючи країни за показниками відкритості державних фінансів. Впродовж 2006-2015 років дедалі більше міжнародних і громадянських організацій почали впроваджувати ініціативи зі сприяння прозорості в управлінні державними фінансами[27].

Найбільш суттєві віхи розвитку міжнародних документів та стандартів бюджетної прозорості систематизовано у таблиці 1.1.

Прийнятий метод оцінки стану відкритості і прозорості публічних фінансів в Україні полягає у співставленні діючих законодавчих актів і практики функціонування сектора публічних фінансів з нормами і правилами, що містяться в наступних п'яти документах:

1) в опрацьованому експертами МВФ Кодексі доброї практики прозорості громадських фінансів (Code of Good Practices on Fiscal Transparency);

2) Європейській хартії місцевого самоврядування, ухваленій в Страсбурзі 15 жовтня 1985 року і ратифікованої (без зауважень та обмежень) Україною в 1997 році, що вступила в дію в Україні 1 січня 1998 року;

3) в опрацьованих в ОЕСР Добрих практиках прозорості бюджету (Best Practices for Budget Transparency);

4) в Міжнародному кодексі етичних норм поведінки громадських службовців, прийнятому загальними зборами ООН в 1996 році;

5) в стандартах аудиту, прийнятих в 1991 році Міжнародною організацією вищих контрольно-фінансових установ (МОВКФУ) [30].

Таблиця 1.1

Віхи розвитку міжнародних документів та стандартів бюджетної прозорості

	Міжнародний документ / стандарт щодо бюджетної прозорості
1998	IMF Code of Good Practices on Fiscal Transparency and accompanying Manual on Fiscal Transparency – Кодекс належної практики із забезпечення фіскальної прозорості МВФ та супровідне Керівництво з фіскальної прозорості МВФ
1999	Початок публікації МВФ фіскальних ROSCs (Reports on the Observance of Standards and Codes – Звітів про дотримання стандартів та кодексів фіскальної прозорості)
2002	OECD Best Practices for Budget Transparency – Кращі практики прозорості бюджету ОЕСР
2006	Початок розрахунку Міжнародним бюджетним партнерством Індексу відкритості бюджету (Open Budget Index)
2007	Перегляд МВФ свого Кодексу належної практики із забезпечення фіскальної прозорості та супровідного Керівництва з фіскальної прозорості і розширення їх додатковим посібником Guide on Resource Revenue Transparency – про прозорість доходів від ресурсів
	Принципи доброго врядування Ради Європи
2010	IBP Guide to Transparency in Government Budget Reports: Why are Budget Reports Important, and What Should They Include? – Посібник з прозорості урядових бюджетних звітів: чому бюджетні звіти важливі, і що вони мають включати? МБП (Міжнародне бюджетне партнерство)
	World Bank, the BOOST initiative – Ініціатива Світового банку BOOST

2011	GIFT High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation, and Accountability – Принципи високого рівня щодо фіскальної прозорості, участі та підзвітності, Глобальна ініціатива з фіскальної прозорості (GIFT)
2013	IBP The Power of Making It Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets – Сила зробити це простим: настанова для уряду щодо розробки громадських бюджетів, МБП (Міжнародне бюджетне партнерство)
2013	International Open Data Charter http://opendatacharter.net/(2013) – Міжнародна Хартія відкритих даних (2013)
2014	IMF Fiscal Transparency Code – Кодекс фіскальної прозорості МВФ. Запровадження інструменту FTEs (Fiscal Transparency Evaluations – Оцінки фіскальної прозорості МВФ), що замінив фіскальний модуль у складі ROSCs
	IMF Government Finance Statistics Manual – Керівництво з управління державними фінансами, МВФ
	OECD, Recommendation of the Council on Digital Government Strategies – Рекомендація Ради ОЕСР щодо стратегій цифрового уряду, ОЕСР
	OECD Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions – Рекомендація Ради ОЕСР про принципи незалежних фіскальних установ, ОЕСР
	Угода про асоціацію між Україною та ЄС
	Інструментарій оцінювання системи місцевих фінансів Ради Європи
2015	OECD Recommendation of the Council on Budgetary Governance – Рекомендація Ради ОЕСР з питань бюджетного управління
	Commonwealth Parliamentary Association, Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures – Рекомендовані контрольні показники (бенчмарки) для демократичних законодавчих органів, Парламентська асоціація Британської Співдружності
	GIFT Principles of Public Participation in Fiscal Policy – Принципи участі громадськості у фіскальній політиці, Глобальна ініціатива з фіскальної прозорості (GIFT)
	G20 Anti-corruption Open Data Principles – Антикорупційні принципи відкритих даних країн G20
	G20 Guiding Principles on Integrity in Public Procurement – Керівні принципи доброчесності у державних закупівлях країн G20
	OECD Recommendation of the Council on Public Procurement – Рекомендація Ради ОЕСР з питань державних закупівель, ОЕСР
	PEFA Framework for assessing public financial management – Структура оцінювання державного фінансового менеджменту, PEFA
2016	The EITI Standard 2016 – Стандарт EITI 2016, Ініціатива прозорості видобувних галузей (EITI або ПІВГ)
	G20 Anti-Corruption Action Plan 2017-18 – План дій країн G20 по боротьбі з корупцією на 2017-18, G20
	IPSASB International Public Sector Accounting Standards – Міжнародні стандарти бухгалтерського обліку у державному секторі, Міжнародна рада стандартів бухгалтерського обліку для державного сектору (МСБОДС)
	IBP Guide to the Open Budget Questionnaire – Посібник з опитувальника відкритого бюджету, МБП (Міжнародне бюджетне партнерство)
2017	OECD Budget Transparency Toolkit – Інструментарій прозорості бюджету ОЕСР

Примітка. Побудовано за даними [27].

Кодекс доброї практики прозорості громадських фінансів МВФ (далі по тексту – Кодекс МВФ) – це збірка опрацьованих експертами МВФ рекомендацій, що стосуються організації сектора громадських фінансів і бюджетних процедур. Рекомендації не мають зобов’язуючої сили, але МВФ рекомендує країнам, що є його членами, їх можливо найповніше впровадження. Також МВФ проводить регулярну оцінку відповідності законодавства та практики окремих країн, що є його членами, з положеннями Кодексу. Кодекс концентрується довкола справ ясного визначення сфери сектору громадських фінансів і чіткого визначення процедур, які в ньому зобов’язують. Окремі рекомендації стосуються заповнення вільного доступу до інформації про громадські фінанси, прозорості бюджетних процедур і обов’язкового незалежного аудиту для оцінки стану господарювання громадськими коштами.

Найважливішими рекомендаціями Кодексу є:

- Громадський сектор повинен бути таким, що легко відрізняється від решти економіки, а політичні і керівні функції в громадській адміністрації повинні бути чітко сформульовані.
- Повинні існувати чіткі юридичні та адміністративні рамки управління в громадському секторі.
- Суспільство повинно мати заповнений доступ до повної інформації на тему минулої, теперішньої та, одночасно, планованої фіскальної діяльності держави.
- Повинні бути прийняті зобов’язання перед громадськістю щодо терміну подання фіскальних інформацій.
- В бюджетних документах повинна бути специфікація задач фіскальної політики, макроекономічного середовища, політичної бази бюджету та головних ризиків для громадських фінансів.
- Бюджетні оцінки повинні бути систематизовані і презентовані у формі, яка полегшує аналіз та ясність рахунків.

- Процедури реалізації і моніторингу затверджених витрат повинні бути ясно визначені.
- Фіскальні звіти повинні бути порівнювальні та достовірні, мати визначені строки, та водночас повинні показувати відхилення від бюджету.
- Достовірність фіскальної інформації повинна підлягати громадській та незалежній перевірці. Така перевірка повинна проводитись національною установою аудиту, покликаною до життя законодавчим органом. Установа ця зобов'язана направляти законодавчим органам та суспільству звіт про правильність обрахунків уряду.
- Достовірність фіскальної статистики повинна бути гарантована інституційною незалежністю національного статичного відомства[22].

Європейська хартія місцевого самоврядування (ЄХМС) – European Charter of Local Self-Government ухвалена Радою Європи в 1985 році, є збором фінансових і структурних гарантій. Держави, які ратифікують Хартію, зобов'язуються надати ці гарантії органам місцевого самоврядування. Ратифікація Хартії не обов'язково вимагає від держави прийняття на себе всіх зобов'язань, встановлених у Хартії. Україна, яка ратифікувала ЄХМС в 1997 році, не оголосила жодних застережень щодо рішень, які встановлені в ЄХМС. Таким чином, відповідно зі Статтею 9 Конституції України, ціла ЄХМС є «частиною національного законодавства України».

Реалізація зазначених базових прав та прозорості бюджетних процедур гарантується дотриманням основних міжнародних стандартів та нормативних документів щодо бюджетної та фіскальної прозорості. Ієрархію цих документів можна представити у наступному вигляді:

Найважливіші положення ЄХМС це:

- Принцип територіального самоврядування – право і спроможність місцевих громад керувати та розпоряджатися основною частиною громадських справ на власну відповідальність та в інтересах мешканців, має бути визначена законом – на скільки це можливо – в Конституції.

- Ради одиниць територіального самоврядування мають обиратися у вільних, таємних, рівних, безпосередніх місцевих виборах.
- Компетенції місцевих громад мають в своїй основі бути повними і винятковими.
- Зміна кордонів громад вимагає попередніх консультацій, найкраще проведених у формі референдуму.
- Місцеві громади повинні мати можливість самостійно встановлювати свою внутрішню адміністративну структуру.
- Адміністративний контроль діяльності місцевої громади може відбуватися тільки у випадках передбачених Конституцією чи законами, а в принципі повинен мати на меті дотримання положень законодавства та Конституції.
- Місцеві громади мають право володіти власними, достатніми (стосовно до величини повноважень) фінансовими коштами, якими можуть вільно розпоряджатися. Принаймні частина коштів повинна походити з місцевих податків і оплат, величину яких місцева громада самостійно встановлює в межах, визначених законами.
- Щодо фінансово слабих місцевих громад повинні бути застосовані процедури вирівнювання або дії, які б корегували наслідки нерівномірного поділу потенційних доходів чи поділу видатків місцевих громад.
- Дотації, що надаються місцевим громадам, не повинні бути призначені на фінансування специфічних проектів.
- Місцеві громади мають право оспорювати в судовому порядку рішення з метою запевнення вільного виконання повноважень і шанування принципів територіального самоврядування[15].

Добрі практики прозорості бюджету ОЕСР(Організація економічного співробітництва та розвитку) концентруються довкола питань громадської інформації, що стосуються бюджетних справ в основному на рівні держави. Предметом особливої уваги є при цьому три проблеми:

1) публікація інформації про всі етапи бюджетних робіт і докладне пов'язування фінансових показників бюджету з інформацією про цілі і завдання, яким повинно служити виконання бюджету;

2) врахування у бюджетній інформації одночасно тих проблем, які не є очевидними в бюджеті, але які є істотними для фінансів держави;

3) гарантування громадянам доступу до професійних, незалежних оцінок якості бюджетних даних.

ОЕСР рекомендує, щоб по ходу бюджетних робіт були опубліковані звіти, що відображають:

- принципи бюджету, його цілі та пріоритети;
- виконання бюджету впродовж цілого року (місячні і піврічні звіти), кінцеве виконання бюджету;
- результати бюджету за цілий період повноважень влади;
- довгострокові фінансові прогнози.

Також ОЕСР звертає увагу на публікування, поряд з бюджетними даними, інформації про факти і явища, які безпосередньо не знаходять відображення в бюджеті, проте є такими, що в істотний спосіб впливають на фінансовий стан держави. З інформації, яка повинна супроводжувати бюджетні звіти, виділяються дані про:

- макроекономічні принципи, що закладені в бюджеті, та про відхилення прогнозів від реально реалізованих величин;
- надані пільги і податкові звільнення та їх вплив на бюджет;
- кредиторську та дебіторську заборгованість держави;
- державне майно;
- зобов'язання пенсійної системи, тобто такі зобов'язання держави, що є результатом отриманих громадянами прав до пенсій;
- “умовні зобов'язання” (contingent liabilities), що є результатом наданих державою гарантій та зобов'язань, та таких, що виникли в результаті позовів щодо держави.

ОЕСР звертає також увагу на обов'язкове оприлюднення принципів, згідно яких готуються звітні дані. Рекомендує одночасно створити систему зовнішнього контролю опрацьовуваних звітів та встановити персональну відповідальність виконавців за правильність публікованих звітів. ОЕСР, врешті, рекомендує, щоб звіти про виконання бюджету підлягали оцінці Вищою аудиторською установою (ВАУ), і щоб Міністерство фінансів полегшувало доступ до бюджетних даних однаково як громадянам, так і спеціалізованим неурядовим організаціям[14].

Як основу аналізу виконання Україною загальноприйнятих стандартів функціонування цивільної служби прийнято принципи, що містяться в *Міжнародному кодексі етичних норм поведінки громадських службовців* (International Code of Conduct of Public Officials). Досліджувалася також відповідність українського законодавства та практики з рекомендаціями ОЕСР та з принципами антикорупційної стратегії, що оголошені Світовим Банком. Міжнародний кодекс етичних норм поведінки громадських службовців становить доповнення до резолюції загальних зборів ООН по питаннях боротьби з корупцією від 12 грудня 1996 року. Кодекс регулює питання правильного функціонування громадських службовців та інші істотні, з пункту бачення боротьби з корупцією, питання:

- **Загальні принципи.** Службовця цивільної служби повинні характеризувати: лояльність щодо громадського інтересу власної країни, що виражений демократичними установами влади; виконання обов'язків і функцій активно і доброякісно, ретельно, відповідно до закону, безпристрасне трактування громадян, відсутність дискримінації будь-яких груп чи осіб.

- **Конфлікт інтересів.** Кодекс забороняє використання службового авторитету у власних цілях, для родини і фінансової користі, також забороняє участь у трансакціях, функціях, посадах, торгових, фінансових та інших інтересах, що безпосередньо не пов'язані із зайнятою посадою. Громадські службовці в об'ємі, що пов'язаний з їх посадою, мусять, відповідно до діючого законодавства, задекларувати всі інтереси та іншу діяльність, яка може конфліктувати з їх обов'язками. У випадку такого конфлікту вони мусять

зменшити чи виключити такий конфлікт інтересів. Службовці не можуть використовувати інформацію, послуги, майно, якими володіють завдяки виконуваній функції, для цілей, не пов'язаних з їх офіційною роботою.

- Оприлюднення інформації про майно. Громадський службовець, відповідно до діючого законодавства, повинен пристосуватися до вимог декларування чи оприлюднення інформації про особисте майно.

- Подарунки чи інші вигоди. Громадський службовець не повинен добиватися, отримувати безпосередньо чи посередньо жодних дарунків чи інших вигод, які можуть мати вплив на виконання його функції, дій та рішень.

- Таємниця інформації. Приватні і таємні справи не можуть бути виявлені після закінчення служби (хіба що є потреба їх висвітленні в судовому процесі).

- Політична активність. Політична чи інша діяльність громадського службовця повинна бути згідна з діючим законодавством і має бути нешкідливою для безстороннього виконання його завдань[29].

Стандарти аудиту Міжнародної організації вищих контрольних-фінансових установ, прийняті в 1991 році Міжнародною організацією вищих контрольних-фінансових установ (International Organization of Supreme Audit Institutions – МОВКФУ), є збіркою рекомендацій, опрацьованих на базі порозуміння між об'єднаними в МОВКФУ Вищими Аудиторськими Установами (supremeauditinstitutions - ВАУ).

Стандарти аудиту МОВКФУ були згруповані в чотири частини. Перша з них містить базові положення аудиту громадських фінансів, друга описує загальні стандарти аудиту. В третій частині знаходяться стандарти роботи, а в четвертій – вимоги, що стосуються форми і змісту аудиторських звітів.

Базові положення аудиту – це рекомендації, що пов'язані з загальним умовами діяльності аудиту. Тільки частина з них є безпосередньо скерована до ВАУ, більшість натомість відноситься до правил, що полегшують діяльність ВАУ. Тут йдеться, між іншим, про пропагування владою прозорості, єдиних правил звітності, зовнішнього аудиту. В цій частині знаходяться також визначення основних понять (“аудит виконання задач” і т.п.).

Загальні стандарти підкреслюють важливість чотирьох аспектів діяльності ВАУ. Першим з них є незалежність – як інституційна (ВАУ), так і в професійному значенні (аудитор). Наступним аспектом є компетентність, тобто ситуація, в якій як ВАУ, так і аудитор володіють відповідними знаннями та досвідом. Наступним атрибутом діяльності ВАУ повинна бути так звана “відповідна турбота”, ознакою якої є аудит, що тяжіє до максимальної ретельності. Решта стандартів загалом зв’язані з бажаною діяльністю в рамках розвитку ВАУ і його працівників.

Стандарти роботи – це збір рекомендацій, що пов’язані зі способом організації і проведення аудиту. Згідно найважливіших з них, кожна аудиторська перевірка повинна бути старанно запланованою, документація повинна бути перевірена керівником аудитора, зібрані дані повинні бути відповідної якості. В процесі аудиту належить пам’ятати про перевірку відповідності діяльності, що контролюється, з вимогами діючого законодавства[54].

Важливими міжнародними актами, якими було визначено міжнародні стандарти доступу до інформації від владних структур, є Йоганнесбурзькі принципи «Національна безпека, свобода висловлювання і доступ до інформації» (1995 р.) та Конвенція Ради Європи «Про доступ до офіційних документів» (2009 р.), яку 12.04.2018 р. підписала Україна. Так, Конвенція містить такі стандарти доступу до офіційних документів: право звертатись з вимогою надати документи, якими володіють публічні органи; інформування громадськості про її право на доступ до офіційних документів та про порядок реалізації цього права; оприлюднення офіційних документів в інтересах поширення прозорості та ефективності державного управління тощо. Окрему групу складають документи ООН та МВФ, що містять міжнародні стандарти про бюджетну та фіскальну прозорість. Так, у *Кодексі фіскальної прозорості* МВФ (2014 р.) визначено поняття «фіскальна прозорість» – як повнота, чіткість, достовірність, своєчасність і актуальність державної фінансової звітності та відкритість для громадськості процесу прийняття рішень у сфері фіскальної політики [26, с.9].

Слід зазначити, що в більшості держав на основі зазначених міжнародних стандартів розроблені методики забезпечення публічності, прозорості й

підзвітності бюджетного процесу. В Україні Методологію оцінки Індексу прозорості місцевих бюджетів (надалі – Методологію) розроблено Фондом Східна Європа (надалі – ФСЄ) разом з експертами громадського партнерства «За прозорі місцеві бюджети!» в межах проекту «Публічні бюджети від А до Я: інформування, активізація та залучення громадянського суспільства». Зазначений проект, що розпочався в вересні 2016 р., реалізується ФСЄ за фінансової підтримки ЄС з метою залучення широких кіл громадськості та громадянського суспільства до процесів моніторингу публічних фінансів та формування державного і місцевих бюджетів.

Що ж стосується Методології, то її активне впровадження та реалізація має допомогти органам місцевого самоврядування в запровадженні практик бюджетної прозорості та залученні громадськості до участі в бюджетних процесах на місцевому рівні що, безумовно, сприятиме підвищенню підзвітності органів місцевого самоврядування. Зазначене означає, що застосування Методології дозволяє оцінити рівень прозорості бюджетного процесу щодо місцевих бюджетів за такими окремими параметрами, як доступ до інформації, прозорість рішень, залучення громадян до бюджетного процесу [26, с.4].

Не можна оминати увагою й питання про доступність інформації про бюджет, до чого неодноразово закликала міжнародна спільнота. На виконання цієї вимоги в Україні у 2016 р. було розроблено та схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 92-р. Концепцію створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет». Концепція передбачає оприлюднення на офіційному державному інформаційному ресурсі в мережі Інтернет (вебпортал «Є-data» (<http://edata.gov.ua>)) інформації про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної й комунальної власності тощо.

Складовою частиною цієї системи є другий модуль порталу – «Бюджет для громадян» (openbudget.gov.ua), презентований 17 вересня 2018 р., що має на меті показати всі стадії бюджетного процесу. Його повноцінне функціонування,

безумовно, сприятиме забезпеченню прозорості бюджетного процесу та доступу громадян до інформації з цього питання. Разом з тим варто звернути увагу на проблемні питання реалізації демократичних принципів публічності, прозорості й підзвітності бюджетного процесу в Україні.

Проаналізувавши законодавство, можна узагальнити, що норми Бюджетного кодексу України із проблематики, що досліджується, зазвичай мають декларативний характер, що певною мірою заважає їх реалізації. Окрім того, відповідно до кодексу сутністю реалізації принципу публічності та прозорості побудови бюджетної системи є лише інформування громадян з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного і місцевих бюджетів, а також контролю за їх виконанням. А це не в повній відповіді міжнародним стандартам. Із урахуванням цього норма ст. 7 БКУ про цей принцип потребує уточнення і із обов'язковим розширенням сфери застосування, включивши у її зміст і громадське обговорення основних напрямів бюджетної політики (у більшості держав – бюджетної резолюції), проекту держбюджету (рішень про місцеві бюджети) під час їх затвердження, а також річного звіту про їх виконання. Висновок про потребу таких змін нами зроблено також у результаті аналізу досвіду зарубіжних країн із цього питання.

Так, вивчення досвіду Кенії дозволило прийти до висновку, що там складання бюджетної резолюції є консультативним процесом, у якому беруть участь поряд із державними установами і громадські організації [51, с.13]. Позитивною є практика Румунії з урегулювання зазначених вище питань окремо щодо державного та місцевих бюджетів відповідно у статті 9 «Принцип публічності» Закону Парламенту Румунії «Про державні фінанси» та у статті 8 «Принцип відкритості та публічності» Закону Парламенту Румунії «Про місцеві фінанси». Зазначеними статтями передбачено: обговорення у суспільстві проекту бюджету та річного звіту про виконання, їх публікації в Офіційному віснику Румунії, розповсюдження відповідної інформації через засоби масової інформації [62]; публікацію в місцевих газетах, висвітлення на Інтернет-сторінках або інших засобах масової інформації органами місцевого самоврядування проекту

місцевого бюджету та річного звіту про його виконання та їх обговорення. Більш детальну аргументацію щодо реалізації останньої норми містить стаття 39 Закону Парламенту Румунії «Про місцеві фінанси», відповідно до змісту якої: упродовж 15 днів після опублікування закону про державний бюджет розглядаються проекти місцевих бюджетів; їх зміст висвітлюється у засобах масової інформації; жителі адміністративно-територіальних одиниць можуть подавати скарги на ті чи інші положення місцевих бюджетів не пізніше, ніж через 15 днів після публікації (їх розгляд здійснюється у межах 5 днів); місцеві бюджети мають бути затверджені упродовж 45 днів після публікації закону про державний бюджет в Офіційному віснику Румунії [61].

Вважається, що досвід Румунії щодо регулювання питань включення громадськості до бюджетного процесу, зокрема на його першій стадії, є цілком прийнятним для України, а тому з певними змінами та доповненнями може бути адаптований у вітчизняне законодавство.

Зарубіжний досвід свідчить, що серед різних механізмів забезпечення ефективності функціонування бюджетної системи найбільш вдалим є той, що базується на принципі прозорості. Основними засадами цього механізму є встановлення функцій та обов'язків, що визначають структуру та функції органів державної та місцевої влади, а також взаємовідносини між рівнями бюджетної системи, органами державного управління та суб'єктами господарювання.

Висновки до розділу 1

За допомогою правових норм держава ретельно регулює відносини, що виникають при формуванні й виконанні бюджету і звітуванні про його виконання. Бюджет є необхідним атрибутом будь-якої держави. Саме за допомогою бюджету здійснюються її завдання і функції.

Діяльність органів держави і місцевого самоврядування в галузі бюджету у широкому плані одержала назву бюджетного процесу. Для ефективності

проходження всіх стадій бюджетного процесу і досягнення його мети – задоволення потреб громадян у суспільних послугах на місцевому рівні – важливо врахування думки членів громади. Тому відкритість бюджетного процесу стає запорукою налагодження зв'язку місцевої влади і місцевих жителів.

Необхідність забезпечення прозорості бюджетного процесу зумовлена ще й тим, що основним джерело наповнення всіх бюджетів є кошти платників податків, які закономірно зацікавлені у ефективному їх використанні.

В даний час питанням бюджетної прозорості приділяється значна увага. Багато неурядових та громадських організацій у світі та в Україні досліджує та проводить моніторинг стану бюджетної прозорості та надає урядам і органам місцевого самоврядування відповідні рекомендації щодо покращення стану прозорості. Цими організаціями розроблено низку методичних рекомендацій для оцінки рівня бюджетної прозорості, які дають змогу оцінити її стан за допомогою різноманітних та деталізованих показників. Позитивно слід оцінити те, що питанням моніторингу стану бюджетної прозорості приділяється все більша увага і в нашій країні, що свідчить про розвиток форм участі громадськості у житті суспільства і появи все більшого прошарку людей, які займають активну життєву позицію.

Сутністю реалізації принципу прозорості бюджетного процесу із урахуванням міжнародних стандартів та зарубіжного досвіду є як оприлюднення і публічне представлення інформації про бюджет, так і громадське обговорення основних напрямів бюджетної політики, проекту держбюджету (рішень про місцеві бюджети) під час їх затвердження, а також річного звіту про їх виконання. Для його реалізації варто: активніше використовувати демократичні форми залучення громадськості до участі в бюджетному процесі (громадський бюджет, он-лайн бюджет); запроваджувати нові моделі багатострокового бюджетного планування та середньострокового бюджетного звітування, що ґрунтуються на міжнародних стандартах та рекомендаціях міжнародних організацій, на кращому досвіді зарубіжних держав. Запровадження нових моделей бюджетування, які будуть враховувати особливості бюджетної системи України, дозволить

підвищити публічність, прозорість й підзвітність бюджетного процесу, а, отже, – забезпечить контроль за витрачанням бюджетних коштів з боку суспільства і громадян.

РОЗДІЛ 2

ПРАКТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

2.1. Сучасний стан бюджетної прозорості в Україні

Огляд відкритості бюджету (ОВБ) є єдиним в світі незалежним, порівняльним і заснованим на фактах дослідним інструментом, що використовують міжнародно визнані критерії для оцінки доступу громадськості до бюджетної інформації центрального уряду; прописані в законодавстві можливості для участі громадськості в національному бюджетному процесі, а також роль органів бюджетного нагляду, таких як парламент і вищий орган аудиту (ВОА), в бюджетному процесі. Дослідження допомагає громадянському суспільству оцінити і обговорити зі своїм урядом, як воно звітує і використовує державні кошти.

Більше ніж 10 років ведеться спостереження стану бюджетної прозорості в Україні. Так, за 2019 рік основні складові бюджетної прозорості, визначені Міжнародним бюджетним партнерством, представлені наступним чином:

1) ІВБ(індекс відкритості бюджету) склав 63 бали, що є більшим за середнійпоказник по країнах, які підлягали опитуванню (61 балів);

2) участь громадськості у бюджетному процесі ("Public Participation") визначена на низькому рівні – 33 бали;

3) індекс нагляду з боку законодавчих органів ("Oversight by Legislature") визнано адекватним – 89 балів;

4) індекс нагляду з боку Вищого органу фінансового контролю ("Oversight by Supreme Audit Institution")такожеадекватним– 83 бали[37].

Прозорість. Ця частина ООБ оцінює доступ громадськості до інформації про те, як центральний уряд збирає і витрачає державні ресурси. У ній дається оцінка наявності, своєчасності і повноти восьми ключових бюджетних документів з використанням 109 рівнозначних показників і оцінки кожної країни за шкалою від 0 до 100. Показник прозорості 61 і вище вказує на те, що країна, швидше за все, публікує досить матеріалів для забезпечення змістовних громадських дебатів по бюджету. Близько 75% опитаних країн отримують недостатній рівень. Показник прозорості для України становить 63 (зі 100).

Відсутність піврічних оглядів виконання бюджету і громадських бюджетів значно знижує загальний рівень бюджетної прозорості в державі. Викликає занепокоєння те, що ситуація з прозорістю бюджету і бюджетного процесу в Україні характеризується нестабільністю, адже за 2008 рік ІВБ за методологією МБП складав 55 бали, 2010 рік – 62 бали, 2012 рік – 54 бали, 2015 рік – 46 балів, 2017 рік – 54 бали, 2019 рік – 63 бали (рис. 2.1).

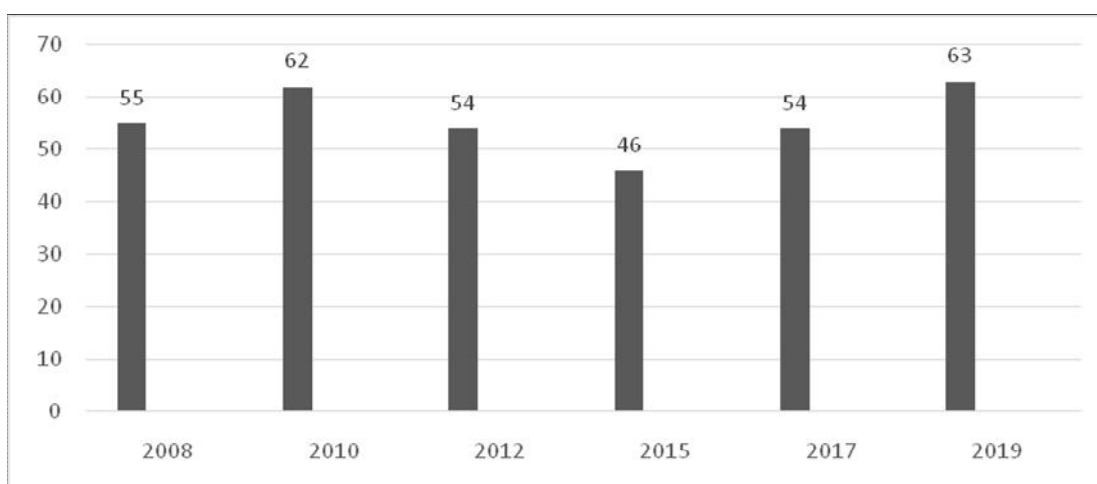


Рис. 2.1. Показники бюджетної прозорості України за 2008–2019 рр.

Примітка. Побудовано за даними [37]

Як свідчать дані рисунку 2.1, у 2019 році показник прозорості зріс на 9 балів, порівняно з 2017 роком. Основними причинами тому стали: збільшення доступності бюджетної інформації шляхом публікації презентації спрощених версій ключових бюджетних документів для ЗМІ та громадськості, підвищення інформативності проекту закону про держбюджет України, зокрема, надання аналізу динаміки доходів і витрат з попередніми бюджетними періодами і публікації паспортів бюджетних програм, удосконалення висновків Рахункової палати.

Участь громадськості у бюджетному процесі. Однією тільки прозорості недостатньо для вдосконалення управління. Участь громадськості у формуванні бюджету має фундаментальне значення для досягнення позитивних результатів, пов'язаних з більшою прозорістю бюджету. ОВБ також оцінює формальні можливості, що надаються громадськості для повноцінної участі на різних етапах бюджетного процесу. У ньому аналізуються практики виконавчих, законодавчих органів центрального уряду і вищого органу аудиту (ВОА), за допомогою 18 рівноцінних показників, погоджених з Принципами участі громадськості у фінансовій політиці Глобальною ініціативою фінансової прозорості, де кожна країна оцінюється за шкалою від 0 до 100. Україна має 33 балів (зі 100).

Як зазначено у методичних рекомендаціях МБП, основними документами, доступними для громадськості протягом усього бюджетного циклу, повинні бути: 1) попередній проект бюджету; 2) проект бюджету; 3) бюджет для громадян (громадський бюджет); 4) затверджений бюджет; 5) поточні звіти; 6) піврічний звіт; 7) річний звіт; 8) аудиторський висновок.

Слід підкреслити, що громадський бюджет, за висновками фахівців і згідно світової практики, виступає потужним інструментом залучення громадян до прийняття рішень на місцевому рівні; сприяє формуванню діалогу між громадянами та представниками влади, здійснює вплив на багато аспектів

суспільного життя, дає можливість зосередитися на довгострокових цілях і пріоритетах бюджетної політики на місцевому рівні. Діалог влади з громадськістю приносить відчутні результати: сприяє інтеграції і активації мешканців, обміну думками та ідеями, реалізує пріоритетні для громадян цілі та підвищує фінансову грамотність населення, сприяє раціональному витрачання суспільних коштів [25].

В Україні проводяться власні дослідження та моніторинг бюджетної прозорості. Так, за допомогою Індексу прозорості-участі-добросовісності місцевих бюджетів (ІндексПУД), розробленого аналітичним центром Фундація «Відкрите суспільство» проводиться моніторинг бюджетної прозорості на прикладі міст. Визначення даного Індексу дає можливість комплексно оцінити місцеву соціально-економічну та бюджетну політику, основні бюджетні документи на предмет дотримання вимог чинного законодавства, впровадження кращих міжнародних та українських практик прозорості, добросовісності та залучення громадян до процесу прийняття рішень.

Громадське партнерство «За прозорі місцеві бюджети!» в період з лютого по серпень 2018 року здійснювало збір та аналіз стану забезпечення прозорості місцевих бюджетів під час складання проекту бюджету, його розгляду та затвердження рішення про бюджет, а також виконання бюджету на 2018 рік та звітування про виконання бюджету за 2017 рік 22-х обласних центрів, міста Києва, 12-ти міст обласного значення, а також 1-го міста районного значення.

В усіх містах, які є обласними центрами та в м. Києві (за виключенням Вінниці, Івано-Франківська, Запоріжжя та Полтави) здійснювалось незалежне оцінювання експертами Громадського партнерства «За прозорі місцеві бюджети!»[40].

Результати оцінювання свідчать про здебільшого невисоку ініціативність органів місцевого самоврядування міст в забезпеченні прозорості місцевого бюджету. Найвищі показники в забезпеченні прозорості міського бюджету продемонстровано містом Дрогобич. Практики прозорості місцевого бюджету зазначеного міста відповідають інновативному рівню прозорості: 73% можливих

практик містом запроваджені та використовуються. Чверть міст, які були охоплені оцінюванням, продемонстрували високий рівень прозорості від 49% до 65%: Чернівці, Краматорськ, Хмельник, Суми, Луцьк, Вінниця, Черкаси, Київ, Одеса та Тернопіль (табл. 2.1). Індекс прозорості місцевого бюджету інших міст становить від 48% до 20%, що відповідає задовільному рівню прозорості. При цьому, серед міст, які забезпечили задовільний рівень прозорості, Індеси прозорості місцевого бюджету 10-ти міст становлять менше, ніж 40%: Харків, Херсон, Запоріжжя, Мелітополь, Долина, Кропивницький, Коломия, Яремче, Ладизин. Показники таких міст, що відповідають задовільному рівню прозорості, підтверджують тенденцію до виконання базових вимог законодавства, пов'язаного з забезпеченням прозорості місцевих бюджетів, а в окремих випадках навіть часткове недотримання вимог законодавства. В той самий час, чверть міст, які забезпечили високий рівень прозорості свого бюджету, підтверджують реалістичність виконання всіх базових вимог законодавства: як Бюджетного кодексу, так і вимог до забезпечення безпеліційного доступу до публічної інформації в частині, яка стосується рішень та документації, пов'язаної з місцевими бюджетами, а також часткове запровадження інновативних практик забезпечення прозорості місцевих бюджетів [16].

Моніторинг показав, що в цілому прозорість міст України залишає бажати кращого. Саме для того, щоб підвищувати показники відкритості муніципалітетів, у межах проекту проводяться тренінги та семінари, на яких активістів, представників влади та журналістів навчають найкращим практикам протидії корупції на місцях. Особлива увага на тренінгах приділяється тим сферам, у яких міста в цілому набрали найменше балів.

Таблиця 2.1

**Рейтинг стану забезпечення прозорості місцевих бюджетів
в Україні 2018 р.**

Місто	Рівень прозорості місцевого бюджету (%)	Рівень відкритості бюджетної інформації (%)	Рівень прозорості бюджетних рішень (%)

Дрогобич	73	83	66
Чернівці	65	83	64
Краматорськ	58	71	67
Хмельник	58	77	61
Суми	57	68	80
Луцьк	57	70	59
Вінниця	52	71	48
Черкаси	52	69	48
Київ	50	62	49
Одеса	50	69	43
Тернопіль	49	62	55
Львів	48	56	55
Дніпро	48	60	43
Кременчук	47	65	45

Примітка. Наведено за даними [16].

«На сьогоднішній день в Україні відбувається процес децентралізації. Дедалі більше фінансових ресурсів йде у регіони. Якщо не збільшити рівень підзвітності на локальному рівні, є великі ризики збільшення там корупції. Тому за допомогою громадських ініціатив ми сподіваємося значно підвищити прозорість міст. Адже без цього уся користь децентралізації може бути нівельовано», - наголошує керівник проекту «Розбудова прозорості в містах України» TransparencyInternational УкраїнаК. Цибенко [31].

Міжнародне бюджетне партнерство дає чіткі конкретні пропозиції для України щодо підвищення рівня відкритості бюджету. Їх реалізація в основному залежить від органів влади, проте далеко не останню роль в цьому повинні відігравати громадянське суспільство. Зважаючи на зазначені недоліки Міжнародне бюджетне партнерство рекомендує уряду України:

- для підвищення прозорості розробляти та публікувати громадський бюджет та піврічний огляд виконання бюджету, підвищити повноту бюджетної пропозиції виконавчої влади (надавати інформацію відповідно до класифікації видатків на майбутній період та за попередні періоди), підвищити повноту річного звіту (надавати порівняльну інформацію щодо планових та фактичних

показників доходів, видатків, бюджетної заборгованості та відсоткових доходів, т.б. доходів від операцій з кредитування та надання гарантій);

- для підвищення участі – інформувати громадськість щодо цілей залучення громадськості у бюджетний процес і надання достатньої інформації для ефективної участі в ньому, провести слухання бюджетів певних міністерств, департаментів, закладів з участю громадськості, сформувати офіційні механізми, за допомогою яких громадськість зможе допомагати контрольному органу складати програми аудиту та приймати участь в аудиторських розслідуваннях;

- для покращення нагляду – забезпечити схвалення проекту бюджету не пізніше ніж за місяць до початку бюджетного періоду, законодавчо закріпити і застосовувати на практиці проведення консультацій із законодавчим органом перед використанням коштів (зокрема резервного фонду) на непередбачені бюджетом видатки [37].

2.2. Характеристика інструментів забезпечення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні

У процесі управління фінансовими ресурсами територіальної громади найбільш поширеним приводом залучення громадян є їх участь в обговоренні та схваленні щорічного бюджету. Але є багато інших сфер, які отримали би позитивний внесок від участі громадян, наприклад, визначення принципів та правил щодо управління власністю територіальної громади, членство у комісіях з оцінки доцільності інвестування, підтримка громадськістю програм капітальних інвестицій або програм розвитку регіону. Факт відсторонення громадян від участі у діяльності органів місцевого самоврядування не сприяє становленню демократичного суспільства, у якому думка громадськості має бути врахована та участь громадян має бути обов'язковою. Тому необхідною умовою є формування та використання найефективніших способів залучення громадськості. Основними інструментами забезпечення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні, які можуть бути використані в Україні згідно чинного законодавства, є (рис. 2.2):



Рис.2.2. Інструменти забезпечення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні

Примітка. Складено автором.

Громадські слухання. Починаючи з 1995 р. в Україні було започатковано практику проведення відкритих громадських слухань, на яких проходить обговорення проектів місцевих бюджетів. Метою громадських слухань є створення необхідних передумов для залучення населення до прийняття міською владою рішень, перш за все, у галузі формування коштів місцевих бюджетів, їх раціонального та економного витрачання, врахування інтересів і побажань членів територіальної громади. Досвід проведення громадських слухань показав, що неабияку роль має чітка підготовча робота, своєчасне повідомлення за допомогою засобів масової інформації про час і місце проведення зустрічей, запрошення посадових осіб та представників преси, радіо та телебачення, забезпечення технічними засобами (мікрофонами, диктофонами), обов'язкове протоколювання виступів, внесених пропозицій та висловлених міркувань[21].

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що територіальні громади мають право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо проблем місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

Громадські слухання повинні проводитися не рідше одного разу на рік. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади [45].

Громадські слухання є найдавнішим та найефективнішим засобом залучення громадськості до процесу управління державою. У багатьох містах вони стали дуже популярною формою спілкування влади та населення, дієвим інструментом залучення громадськості до вирішення нагальних проблем міста. Особливості громадських слухань представлено нарис. 2.3.

Українська практика показує, що врегулювання процедури проведення слухань може бути здійснено як статутом громади, так і окремим положенням. Адже Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» статут територіальної громади не віднесено до обов'язкових місцевих актів, як, наприклад, регламент ради чи положення про комісії ради [45].

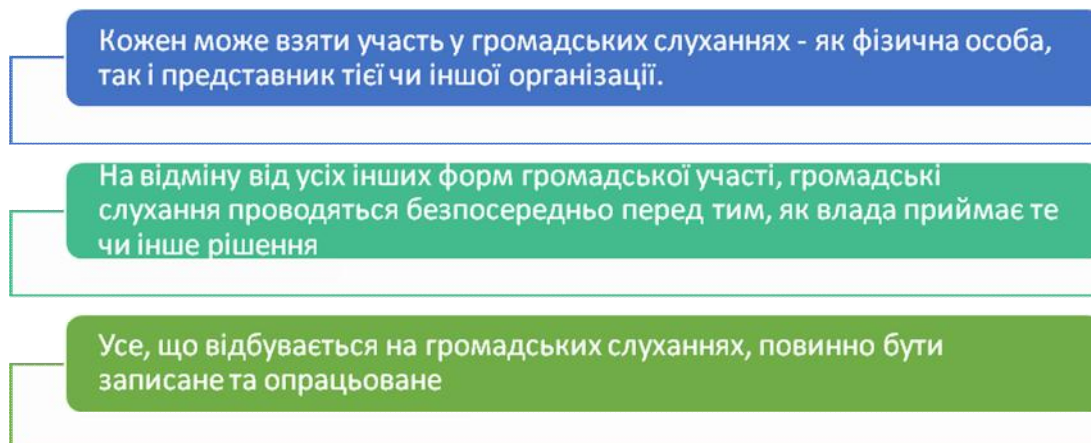


Рис. 2.3. Особливості громадських слухань.

Примітка. Побудовано за даними [45].

Статут громади має таку саму юридичну силу, як і інші нормативні акти ради, тому рада, за відсутності статуту громади, може врегулювати питання проведення громадських слухань відповідним положенням.

На прикладі міста Тернополя, слід зазначити, що основні питання, які стосуються форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, врегульовані Статутом територіальної громади міста Тернополя. Статут містить положення, відповідно до яких, з метою інформування громади міста про положення проекту міського бюджету й одержання зауважень і пропозицій від членів територіальної громади, територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами Ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких жителі територіальної громади можуть їх заслуховувати, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

Оголошення про проведення бюджетних слухань завчасно розміщується на головній сторінці офіційного сайту Тернопільської міської ради та доводиться до відома громадськості міста. Усі зауваження та пропозиції, які вносяться за результатами бюджетних слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Дотримання цієї норми дасть змогу активізувати участь громадськості у бюджетному процесі та сприятиме врахуванню потреб територіальної громади при визначенні пріоритетів витрачання бюджетних коштів. Порядок ініціювання, організації та проведення громадських слухань визначається «Положенням про громадські слухання в Тернопільській міській територіальній громаді», додаток, що є не від'ємною частиною Статуту[55].

Слід зазначити, що в м. Тернопіль регулярно проводяться слухання з різних питань, більшість з них стосується використання коштів міського бюджету, адже питання, що розглядаються пов'язані з бюджетним фінансуванням. Інформація про слухання розміщується на сайті міської ради. Наприклад, у 2020 р. було проведено слухання з питань:

- обговорення капітального ремонту, розчистки від наносів та донних відкладів для покращення гідрологічного режиму та санітарного стану окремих прибережних ділянок ложа водосховища «Тернопільський став» в м. Тернопіль;
- обговорення проекту містобудівної документації «Детальний план території, обмеженої вул. Львівська, межа території парку «Загребелля», вул.

Бригадна, вул. Глибока Долина, вул. Тернопільська в м. Тернополі» та Звіту про стратегічну екологічну оцінку;

- обговорення проєкту містобудівної документації «Детальний план території, обмеженої вул. Генерала Тарнавського, вул. Київська, вул. М. Липницького, вул. Володимира Великого (мікрорайон №14) в м. Тернополі»;

- звітів про фінансово-економічну діяльність комунальних підприємств.

Поряд з цим, слід зазначити, що власне бюджетні слухання проводяться нерегулярно, часто – формально, з порушенням встановлених норм.

Регулювання механізму оприлюднення інформації на обласному рівні має свої особливості. Повноваження у бюджетному процесі на цьому рівні розмежовано між обласною радою, обласною державною адміністрацією та іншими органами державного управління. При цьому переважна частина функцій щодо формування та виконання бюджету зосереджена в органах державного управління. За обласною радою закріплено повноваження розглядати та затверджувати обласний бюджет, вносити до нього зміни, а також забезпечувати контроль за його виконанням. Ефективна реалізація цих повноважень неможлива без належної прозорості бюджетного процесу. Оскільки в цьому випадку є ризики того, що депутати обласної ради володітимуть недостатньою або ж недостовірною інформацією, що стосується бюджету. Крім того, неналежне інформування громадськості про обласний бюджет слугує перешкодою для формування адекватної громадської думки, яка, зокрема, має враховуватися депутатами обласної ради.

Бюджет для громадян. Найбільш ефективним інструментом забезпечення прозорості бюджетного процесу є «Бюджет для громадян», який дозволяє громадянам ознайомитися з пріоритетами бюджетної політики, умовами формування і параметрами бюджетів бюджетної системи всіх рівнів, запланованими і досягнутими результатами використання бюджетних коштів. Бюджет для громадян розробляється муніципальними утвореннями в формі брошур, презентацій, матеріалів, які розміщуються на офіційних сайтах муніципальних утворень і спеціально створених порталів.

Бюджет для громадян створений для того, щоб жителі громади мали змогу зрозуміти, як формується бюджет громади, як витрачаються кошти громади, та як визначаються їх пріоритети.

Бюджет для громадян зазвичай подається доступною мовою та включає візуальні елементи для покращення розуміння нефахівцями. Найбільш поширеною є розробка бюджетів для громадян для проекту місцевого бюджету або для річного звіту про виконання бюджету, проте кожен ключовий документ в рамках бюджетного циклу може та повинен бути презентований в спосіб, який дозволяє громадськості його зрозуміти. Бюджети для громадян різняться за фокусом, змістом та обсягом. Коли розробляється бюджет для громадян, необхідно проводити консультації з громадянським суспільством та громадськістю аби ідентифікувати інформацію, яка буде найбільш корисною для відображення. Тим не менш, бюджети для громадян повинні містити інформацію про: економічні прогнози на яких базується бюджет; пояснення щодо джерел надходження бюджетних коштів; як бюджетні кошти будуть витрачені та чому; пояснення щодо значних зменшень чи збільшень в надходженнях або витратах; детальну контактну інформацію.

Бюджет для громадян стає інструментом залучення громадянина до ролі економічного агента, активного учасника управлінського процесу, що може забезпечити його компетенціями, знаннями, яких йому не вистачає, тобто це засіб формування активного громадянина – споживача і користувача бюджетної інформації [59].

Громадян, як правило, перш за все цікавить близька до їх життя інформація про витратну частину бюджету, а більшість таких видатків (освіта, охорона здоров'я, житлово-комунальне господарство, культура, спорт тощо) фінансуються з місцевих бюджетів. Тому крайньої необхідності розбиратися у державному бюджеті у громадян не виникає, адже по-справжньому вплинути на бюджетну політику, вступити в діалог з владою, відстояти свої інтереси, вони зможуть переважно на місцевому рівні. Єдиних норм та вимог до спрощених бюджетів не існує, але за підсумками аналізу даних «Огляд відкритості бюджетів» міжнародні

експерти вже сформулювали загальні рекомендації зі складання, представлення і поширення «бюджетів для громадян» [34]:

1. Рекомендації зі складання бюджету:

- складається як окремий і самодостатній документ, зрозумілий максимально широкому колу користувачів без залучення додаткових джерел;
- передбачає можливість легкого і швидкого доступу до додаткових даних для зацікавлених користувачів;
- в багатонаціональних державах публікується на різних мовах.

2. Рекомендації з представлення «бюджету для громадян»:

- представляється відомствами, що відповідають за управління державними фінансами, і (чи) органом виконавчої влади;
- фокусуються на цілях і змісті бюджету;
- розкривають лише існуючі питання;
- надають точні, надійні дані, що заслуговують довіри;
- надають інформацію в зрозумілих термінах, за допомогою простих і ефективних графіків, діаграм, а також порівняльних даних за результатами попереднього року.

3. Рекомендації з поширення «бюджету для громадян»:

- поширюється одночасно з передачею урядом річного бюджету в органи законодавчої влади, щоб громадяни могли зрозуміти плани уряду, приймати участь в їх обговоренні і впливати на розгляд бюджету законодавцями;
- в поширенні залучаються різні медіа, з урахуванням специфіки розкриття ними інформації про бюджет, їх доступність для різних цільових груп і рівня фінансової грамотності населення;
- до числа поширювачів і коментаторів включаються соціальні служби, незалежні експерти, різні неурядові організації, релевантні соціальні групи. Бюджети для громадян повинні містити інформацію про: економічні припущення, що лежать в основі бюджету: очікування щодо економічного зростання та інфляції, а також прогнози про те, чи буде бюджет дефіцитним; доходи, що

наповнюють бюджет; витрати в розрізі напрямків їх здійснення; політичні ініціативи: пояснення значного збільшення або зменшення доходів або витрат.

Бюджети громадян також можуть містити інформацію про формулювання та виконання бюджету та відповідальність на кожному етапі. Крім того, вони можуть представляти політику уряду у конкретних секторах, таких як охорона здоров'я та освіта, та роз'яснювати, бюджет якого рівня (державний чи місцевий) відповідає за надання певних послуг. Отже, бюджет для громадян можна розглядати як документ, що забезпечує представлення бюджету та звітів про його виконання в доступній для громадян формі. Бюджет для громадян розробляється для ознайомлення зацікавлених користувачів із завданнями і пріоритетними напрямками бюджетної політики, основними умовами формування і використання бюджетів, джерелами доходів бюджетів, обґрунтуванням бюджетних видатків, а також залучення громадян в обговорення бюджетних рішень. Кінцевою метою створення та поширення бюджету для громадян вбачається підвищення прозорості бюджетного процесу та зацікавленість громадян в участі в ньому.

Бюджет участі. Участь громадян у бюджетному процесі значною мірою залежить від здатності громадянського суспільства на місцях долучатися до процесів управління, а також від бажання місцевих управлінців відкривати свої бюджети для громадськості та їх здатності керувати процесом участі. Успіх справи також визначається такими факторами, як наявність бюджетних коштів, які можна витратити на розсуд місцевої громади, ступінь інституалізації механізмів участі та якість участі, яку вони можуть забезпечити [3].

Партиципаторний бюджет можна розглядати значно ширше, як демократичний процес обговорення та прийняття рішень, в якому кожен громадянин територіальної громади вирішує, в який спосіб витратити частину муніципального бюджету. Залучення мешканців до процесу ухвалення рішень з розподілу бюджетних коштів на реалізацію їх власних проєктів – один з найчіткіших прикладів використання норм прямої демократії.

В Україні переважно запроваджується польська модель партиципаторного бюджетування, яка передбачає, що проекти, подані громадянами, перевіряють працівники міської (сільської, селищної) ради, які відповідальні за цей напрямок. бюджетування [18].

Основні вимоги до бюджету участі прописують у «Положенні про бюджет участі», яке затверджується рішенням місцевої ради. Фінансування таких проектів, як правило, становить від 0,1% до 1% від доходів загального фонду місцевого бюджету або ж бюджету розвитку (рис. 2.4) [2].

Отже, практичним втіленням системи учасницького бюджетування є бюджет участі, який представляє собою частину видатків місцевого бюджету, сформованих за пропозиціями населення, і є інструментом залучення громадян та їх об'єднань до бюджетного процесу шляхом прямої участі в розподілі бюджетних доходів. Він реалізується через спрямоване на демократичний процес обговорення громадою окремих напрямів використання бюджетних коштів.

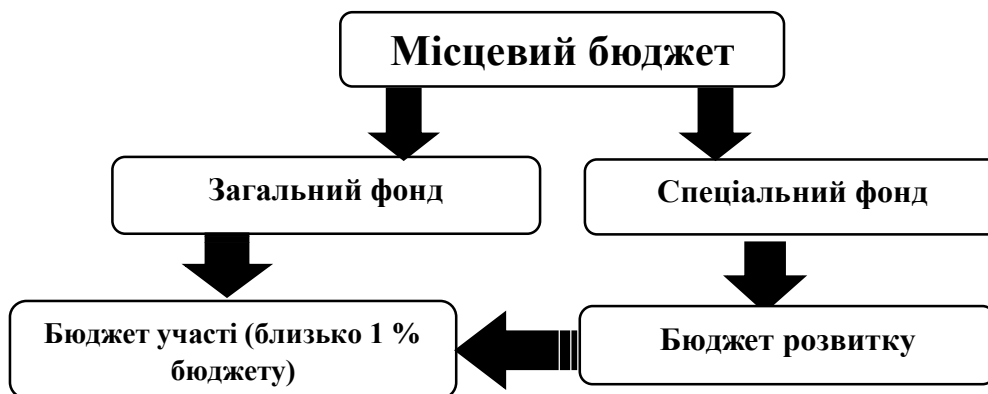


Рис. 2.4. Місце бюджету участі у складі місцевого бюджету

Примітка. Побудовано за даними[2].

На сьогодні в м. Тернополі є Підсумковий Звіт про стан реалізації проектів Громадського бюджету на 2019 р. Слід відзначити, що Тернопіль увійшов до одного із семи міст, який виграв конкурс за підтримки USAID та «Інституту бюджету та соціально-економічного розвитку» і отримав безкоштовне програмне забезпечення для реалізації проєкту. Впровадження «Громадського бюджету»

активно продовжувалося у 2020 році. Загалом у минулому році, шляхом голосування жителів громади, до реалізації було відібрано 7 великих та 14 малих проєктів на загальну суму понад 14 млн грн. Станом на листопад 2020 року у Тернополі успішно реалізовано усі великі та малі проєкти, які стали переможцями «Громадського бюджету 2020».

Тому, завдяки активним тернополянам, які подавали власні проєкти та тим жителям громади, які впродовж двох тижнів підтримували і голосували за найкращі, на їхній погляд, ініціативи, у Тернополі цього року з'явилося: 15 нових спортивних та дитячих майданчиків, одна унікальна культурно-відпочинкова зона «Комплексне Трансфер-містечко», 15 камер відеоспостереження на масиві «Дружба» та чотири оновлених пришкільних територій.

Завдяки громадському бюджету по великих проєктах в Тернополі вже створено шкільний дворик імені святої Ядвіги, благоустрій ділянки території ТЗОШ №18 в м. Тернополі, локація активного відпочинку підростаючого покоління - капітальний ремонт благоустрою території Тернопільської спеціалізованої школи І-ІІІ ступенів №7 з поглибленим вивченням іноземних мов, будівництво мультифункціонального спортивного майданчика на території Тернопільського ліцею №21 – спеціалізованої мистецької школи ім. І. Герети. Серед реалізованих малих проєктів: встановлення та облаштування ігрового дитячого спортивно-гімнастичного комплексу «Наше майбутнє», встановлення вуличних тренажерів, спортивно-оздоровчий майданчик «Стежка здоров'я», встановлено вуличний спортзал по вул. Київська, 1, дитячий майданчик-лазанку на Трав'яному пляжі в парку ім. Т. Г. Шевченка[48] .

Щоб краще орієнтуватися в часових рамках процесу бюджету участі на необхідно розглянути календар бюджетного процесу за участі громадян в м. Тернополі (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Етапи процесу бюджету участі

Етапи	Характеристика
-------	----------------

Подання проектів , 01.09.2020 - 30.09.2020	Автор залишає проектну заявку в електронному вигляді або у пунктах супроводу бюджету участі.
Розгляд ідей, до 25.10.2020	Виконавчі органи місцевої ради розглядають проекти. В цей час автори можуть отримати проект на правку.
Голосування, 26.10.2020-09.11.2020	Жителі голосують онлайн або у пунктах супроводу Бюджету участі. Автори рекламують та просувають свої проекти, щоб отримати найбільшу кількість голосів
Виявлення переможців, 11.11.2020	Переможцями можуть бути декілька проектів, якщо кошти на їх реалізацію менше Бюджету участі.
Реалізація - 2021 рік	Місто/ОТГ в особі місцевої ради починає втілювати ідеї. За цим процесом можна стежити онлайн. День за днем місто/ОТГ змінюється на краще завдяки тобі.

Примітка. Побудовано автором.

9 листопада завершилося голосування за подані жителями Тернопільської громади проекти «Громадського бюджету 2021». Цього року участь у голосуванні взяли 27377 тернополян, які загалом віддали 40752 голоси за малі і великі проекти. Близько 93% жителів громади голосували онлайн, і лише 7% осіб - через ЦНАП. З 131-го поданого проекту до голосування допущено 84, з яких 46 малих проекти та 38 - великі проекти. Виграшними проектами вважатимуться ті, які набрали найбільшу кількість голосів до вичерпання обсягу коштів, виділених на реалізацію громадського бюджету у наступному бюджетному році [11].

У 2020 році, вперше допустили до голосування тернопільських школярів, які голосували за проекти "Шкільного громадського бюджету". До голосування допустили 95 проектів учнів із 23-ох тернопільських шкіл. Для реалізації проектів "Шкільного громадського бюджету" з міського бюджету спрямували 1 747 955 грн. Проекти-переможці, будуть реалізовані в освітніх навчальних закладах впродовж 2021 року[9].

Загалом на проекти Громадського бюджету на наступний рік передбачено 15,7 млн грн. З цієї суми 30% коштів будуть спрямовані на малі проекти, а 70% - на великі[11].

Публічні звітування розпорядників бюджетних коштів. Публічне звітування про результати виконання місцевого бюджету запроваджується з метою належного інформування жителів територіальної громади про використання коштів бюджету громади посилення відповідальності головних розпорядників коштів перед

громадськістю за результат використання ресурсів бюджету, забезпечення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні, підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Публічне звітування головних розпорядників відбувається у формі відкритих засідань профільних постійних комісій місцевої ради чи круглого столу чи громадських слухань. Публічне звітування передбачає представлення головним розпорядником коштів або за його дорученням уповноваженою особою інформації про використання коштів місцевого бюджету у присутності журналістів, депутатів місцевих рад, науковців, представників громадських організацій та інших зацікавлених осіб.

Порядок денний публічного звітування є складовою порядку денного відповідної депутатської комісії та передбачає:

- доповідь з презентацією інформації про виконання бюджетних програм;
- співповіді з представленням оцінок інформації про виконання бюджетних програм (за наявності);
- запитання учасників публічного звітування та відповіді на них;
- обговорення інформації про виконання бюджетних програм;
- голосування за пропозиції учасників публічного звітування;
- заключне слово головуєчого.

Звіти, представлення яких відбувається під час публічного звітування, підлягають обов'язковому оприлюдненню, зокрема на офіційних сайтах головних розпорядників коштів та обласної державної адміністрації не пізніше п'яти днів до публічного представлення.

Звіт головного розпорядника коштів про використання коштів обласного бюджету повинен містити інформацію про обсяг асигнувань використаних кожним розпорядником коштів нижчого рівня із зазначенням обсягу асигнувань загального фонду обласного бюджету, обсягу одержаних власних надходжень, у тому числі плати за послуги та інших власних надходжень, а також інших доходів спеціального фонду. При цьому потрібно також зазначити кількість посад, передбачених у штатних розписах кожної бюджетної установи.

Перший публічний звіт головних розпорядників коштів обласного бюджету Тернопільської області був проведений за підсумками 1-го півріччя 2015 року. Протягом 2016-2017 рр. такі звітування проходили регулярно завдяки ініціативам, які виходили від громадських організацій та представників ЗМІ. Під час таких звітувань представники громадськості мали змогу ознайомитися з матеріалами щодо використання бюджетних коштів, задавати питання головним розпорядникам. Як показав досвід звітувань, сам факт їх підготовки і проведення змушував посадовців давати відповідь на питання ефективності використання публічних фінансових ресурсів, досягнення з їх допомогою поставлених цілей. Така практика сприяє формуванню та вдосконаленню форм участі громадян у бюджетному процесі [1].

6 березня 2020 року у Тернопільській міській раді відбулося публічне представлення інформації щодо виконання бюджету міста Тернополя звітів про виконання паспортів бюджетних програм головними розпорядниками бюджетних коштів за 2019 рік. У заході взяли участь керівництво міської ради, головні розпорядники бюджетних коштів, депутати і громадськість.

За результатами звітного року доходи надійшли в сумі 2613,8 млн. грн та виконані на 99,8% (за рахунок недоодержаних міжбюджетних трансфертів (на виплату соціальних допомог сім'ям з дітьми), тоді як по власних доходах виконання плану забезпечено на 102,2% (план – 1589,2 млн. грн., факт – 1624,3 млн. грн) (див. дод. А, рис. А1).

В порівнянні з 2018 роком дохідна частина бюджету зросла на 6,6% або на 163,1 млн. грн, а власні доходи – на 235,1 млн. грн або на 18,8%, в той час як офіційні трансферти зменшились на 126,8 млн. грн або на 11,4% (див. дод. А, рис. А2).

Також слід зазначити, що якщо порівнювати з 2015 роком, тобто з початком реформи децентралізації, то власні, або мобілізовані на території громади надходження до бюджету, зросли удвічі. Це дало можливість забезпечити виконання всіх бюджетних програм, метою яких є максимальне задоволення

потреб мешканців громад та розвиток економіки міської громади (див. дод.А, рис.А3).

У 2019 році видатки м. Тернополя становили 2599,7 млн. грн, з них: загального фонду – 2070,6 млн. грн (79,6%), спеціального фонду – 529,1 млн. грн (20,4%) (див. дод.Б, рис.Б1).

В порівнянні з 2018 роком видатки бюджету в цілому зросли на 145,3 млн.грн (по загальному фонду вони зменшилися на 11,1 млн.грн., по спеціальному збільшилися на 156,4млн.грн). Причиною зменшення по загальному фонду є перехід первинної медицини на фінансування напряму з НСЗУ та по наданню населенню субсидій на оплату житлово- комунальних послуг) (див. дод.Б, рис.Б2).

Також слід зазначити, що найбільше видатків бюджету м. Тернополя було спрямовано на освіту – 38%, соціальний захист – 17% та житлово – комунальне господарство – 16% (див. дод.Б, рис.Б3).

В таблиці 2.3 узагальнено позитивні наслідки впровадження у бюджетний процес на місцевому рівні публічного звітування розпорядників бюджетних коштів.

Таблиця 2.3

Позитивні наслідки впровадження інструменту публічного звітування

Позитивні наслідки впровадження інструменту публічного звітування розпорядників бюджетних коштів	
<i>Для органу місцевого самоврядування:</i>	<i>Для населення:</i>
-отримання ефективного інструменту демонстрації своєї роботи;	- доступна об'єктивна інформація про використання бюджетних коштів;
- можливість заручитися підтримкою громадян для проведення реформ;	- наявні необхідні дані для громадського контролю за ефективністю видатків;
- створення майданчика для пояснення своїх дій;	- збільшення можливостей впливу на владу з метою підвищення ефективності видатків;
- можливість задіяти канал зворотного зв'язку від споживачів бюджетних послуг;	- створення сприятливих для розвитку аналітичних можливостей громадських організацій;

- збільшення стимулів для запобігання корупції;	- посилення політичної відповідальності влади за результати використання бюджету;
- підвищення довіри до дій влади з боку громадськості.	- зростання фінансової грамотності суспільства.

Примітка. Побудовано за даними [20].

Отже, механізм публічного звітування про використання коштів сприяє ефективній комунікації між органами влади й інститутами громадянського суспільства у сфері місцевих фінансів, що є запорукою їх злагодженої взаємодії та підвищення довіри до влади. У разі повноцінного використання можливостей цього каналу переваги отримують обидві сторони (табл 2.3) [20].

2.3. Аналіз форм залучення громадськості до бюджетного процесу на місцевому рівні

Демократія участі, або «партисипативна» демократія, передбачає безпосередню участь громадян в управлінні місцевою громадою. Як коментує польський науковець Р. Гурські, це є одним із способів відбирання учинників влади над суспільними фінансами, а застосування демократії участі призводить до обміну ролями, де влада починає служити громадськості в більшій мірі, ніж нею правити [60].

Зарубіжні науковці представляють його за допомогою «драбини громадської участі», починаючи із зазначення мінімального рівня участі громадян у процесі прийняття публічних рішень, і закінчуючи максимально високою участю в цих процесах (рис. 2.5).

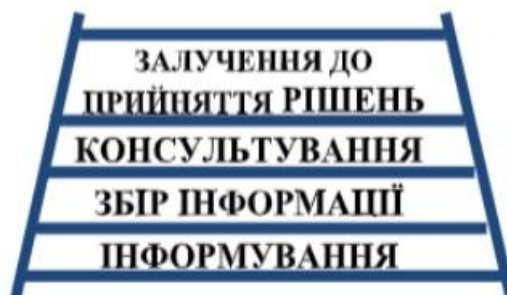


Рис. 2.5. Драбина громадської участі

Участь населення у прийнятті державно-управлінських рішень відповідає інтересам усіх сторін публічного процесу. Вона дає можливість повною мірою обстоювати інтереси різних суспільних груп, у чому зацікавлена як публічна влада, так і громадськість, підвищувати якість та забезпечувати легітимність управлінських рішень, запобігати бюрократизації влади, формувати конструктивний діалог між органами публічного управління та громадськістю.

На думку ХомськоїР., громадянська участь – це “включення керованих та керуючих (в обговоренні та розробці політичних, соціально-економічних, культурних програм і проєктів), вплив на прийняття рішень та контроль за їх виконанням” [56].

На думку ПодьячевоїК., громадянська участь – це “активність громадян та їх об’єднань, спрямована на вплив на процеси прийняття рішень органами публічної влади, з метою реалізації прав та інтересів громадян або загальної зміни соціальної реальності” [28].

Як зазначає СоловихВ., принцип громадської участі полягає в тому, що інтереси всіх верств населення через участь громадськості повинно бути представлено в політичному процесі та враховано під час підготовки та прийняття владних рішень. Саме в такому контексті найчастіше розглядає громадську участь сучасна західноєвропейська політична думка. Звідси природним чином випливає, що ідея громадської участі, осмислена як децентралізація та перерозподіл політичної влади, зустрічає в тій чи іншій формі опір із боку самої влади. Цьому опору сприяє і те, що самі громадяни та їхні асоціації не завжди здатні до дієвої громадської участі [53].

З метою підвищення прозорості бюджету в Україні важливого значення також набувають проблеми залучення громадськості до бюджетного процесу. Адже, громадяни є головною зацікавленою стороною ефективності управління бюджетом в контексті забезпечення його прозорості та визначення пріоритетних напрямів функціонування бюджету.

Головними методами залучення громадськості до бюджетного процесу визначають наступні:

– методи, що безпосередньо спрямовані на залучення громадян до процесу прийняття рішень (бюджетні слухання, круглі столи, опитування громадської думки; діяльність дорадчих комітетів, комісій, громадських асоціацій тощо);

– методи, що передбачають навчання та інформування громадян (дні відкритих дверей, інформаційні послуги для громадян, навчальні програми, звітування перед громадою, функціонування Центру громадських зв'язків тощо).

Вибір методів залучення громадськості у бюджетному процесі зумовлюється метою, котру необхідно досягнути у результаті участі громадян. Громадяни можуть окремо або групами долучатися до розробки та прийняття бюджетних рішень задля підвищення ефективності управління бюджетом [8].

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначає, зокрема, окремі форми участі громадян у місцевому самоврядуванні та особливості застосування їх. Згідно з цим законом, до таких форм віднесено: місцеві референдуми; загальні збори громадян; місцеві ініціативи; громадські слухання; органи самоорганізації населення (рис.2.6.) [45]. Окремі форми участі громадян описані, зокрема, Законом України “Про органи самоорганізації населення” [46] та Законом України “Про всеукраїнський референдум” [42].



Рис 2.6.Форми залучення громадськості до бюджетного процесу

Примітка. Побудовано за даними [45].

Розглянемо більш детально форми залучення громадян до бюджетного процесу.

I. Звернення громадян – найпростіший та найпопулярніший спосіб спілкування громадян з представниками влади, який чомусь не є однією з форм участі громадян у місцевому самоврядуванні відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». За допомогою цього механізму громадяни мають можливість (принаймні теоретично) в певній мірі впливати на діяльність органів публічної влади, відстоювати свої права та законні інтереси.

Питання практичної реалізації громадянами своїх конституційних прав регулює, зокрема, Закон України «Про звернення громадян» (від 2 жовтня 1996 року № 393/96-вр). Не варто під зверненнями громадян розуміти здебільшого їх скарги або клопотання. Вже в преамбулі цього Закону визначено широкий перелік прав, які даний Закон покликаний забезпечити:

- можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами;
- вплив на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності;

- відстоювання своїх прав і законних інтересів;
- відновлення прав і законних інтересів у разі їх порушення.

Право на звернення мають громадяни України, а також особи без громадянства у разі, якщо вони перебувають на території України на законних підставах. Законом України «Про звернення громадян» (залежно від мети, яку хочуть досягнути громадяни) передбачено три форми звернення:

1) пропозиції (зауваження). Це такий вид звернення громадян, де висловлюється порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства (ст. 3 Закону України «Про звернення громадян»);

2) заяви (клопотання). Це такий вид звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їхніх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання – це письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо (ст. 3 Закону України «Про звернення громадян»);

3) скарги. Це такий вид звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб (ст. 3 Закону України «Про звернення громадян»)[44].

II. Одним із способів домогтися розгляду у місцевій раді питання, яке зачіпає інтереси територіальної громади і належить до компетенції місцевого самоврядування, є місцеві ініціативи.

Місцева ініціатива – це можливість бути почутими, можливість донести проблему до депутатів місцевих рад та показати громаді, яку позицію займає місцева влада щодо порушеної проблеми. Важливість цього механізму громадської участі полягає в тому, що вона дає право територіальній громаді ініціювати розгляд у місцевій раді будь-якого питання, що відноситься до її компетенції, яке є важливим для громади, але яке не виноситься на розгляд ради через небажання це зробити міським головою чи депутатами ради.

Закон не регулює процедури подання місцевої ініціативи. Тому це питання може бути врегульовано у конкретному населеному пункті або рішенням місцевої ради про затвердження Положення чи Порядку реалізації права на місцеві ініціативи, або Статутом територіальної громади, де окремий розділ чи додаток детально описує порядок реалізації місцевої ініціативи. Аналізуючи практику нормативного регулювання місцевими радами реалізації права місцевої ініціативи слід зазначити, що предметом ініціативи може бути будь-яке питання, яке належить до компетенції місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Місцева ініціатива оформляється у формі проекту рішення місцевої ради. Законом передбачено, що дієздатні особи (віком від 18 років), зареєстровані в територіальній громаді, мають право ініціювати розгляд у раді питань у порядку місцевої ініціативи. Такі особи створюють ініціативну групу, кількісний склад якої законом не встановлено. Створювати ініціативну групу доцільно на загальних зборах громадян, надавши їй при цьому повноваження збирати підписи, готувати всі документи щодо місцевої ініціативи, зареєструвати її у відповідному органі місцевого самоврядування.

Місцеву ініціативу реєструє Секретаріат місцевої ради. Для реєстрації ініціативна група подає такі документи:

1. Заяву (підписану всіма членами ініціативної групи) про внесення на розгляд відповідної ради місцевої ініціативи.
2. Протокол загальних зборів.
3. Проект рішення, підготовлений у порядку місцевої ініціативи.

4. Пояснювальну записку до проекту рішення, підготовленого у порядку місцевої ініціативи, з необхідним обґрунтуванням та додатками.

5. Підписні листи у визначеній кількості з підписами громадян (членів відповідної територіальної громади), які мають право голосу. Проект рішення, поданого у порядку місцевої ініціативи, міський голова чи голова відповідної ради може направити на розгляд профільних депутатських комісій або управлінь виконавчого органу для підготовки відповідних висновків. Після цього проект рішення включають до порядку денного найближчого сесійного засідання.

Порядок розгляду місцевої ініціативи на сесійному засіданні визначається Регламентом роботи ради, але з дотриманням таких вимог: засідання ради має бути відкритим; участь у ньому мають брати члени ініціативної групи; рада не має права відмовитися від розгляду місцевої ініціативи. Розгляд проекту рішення, внесеного у порядку місцевої ініціативи, місцевою радою може завершитися:

- прийняттям його повністю або за основу;
- відхиленням проекту рішення;
- відправкою його на доопрацювання за обов'язковою участю членів ініціативної групи у термін, визначений Регламентом ради, та з обов'язковим винесенням проекту рішення на наступне пленарне засідання ради. Рішення, ухвалене місцевою радою, обов'язково оприлюднюється у порядку, передбаченому статутом територіальної громади або Регламентом роботи ради.

Таким чином, місцеві ініціативи, з одного боку, дають можливість територіальній громаді безпосередньо та публічно впливати на рішення органів місцевого самоврядування, а з іншого – створюють лише рамково-розміту, недосконалу правову основу для забезпечення високого рівня участі громадськості.

III. Давньою формою громадської участі є збори громадян. Процедуру проведення зборів прописано у Положенні про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, прийнятому Постановою Верховної Ради України № 3748-12 від 17 грудня 1993 р. [43], однак вона може містити неузгодженості щодо норм конкретних статутів. Перевагами цієї форми є те, що в зазначеному Законі

визначено, що збори можуть застосовуватися для вирішення питань місцевого значення. Загальні збори можуть бути скликані ініціативними групами громадян, а не лише органами влади, а у громадськості є можливість винести певне питання на розгляд відповідної місцевої ради. Недоліками цієї форми є те, що організувати конструктивний діалог із залученням усіх присутніх, тим паче врахувати інтереси меншин, може бути ще важче. Наразі детальної процедури проведення загальних зборів не визначено.

IV. Органи самоорганізації населення (ОСН) передбачені Конституцією України, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” та статутами територіальних громад відповідних населених пунктів. Основними завданнями ОСН є участь у реалізації соціально–економічного, культурного розвитку відповідної території, створення умов для участі мешканців у розв’язанні питань місцевого значення, задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг.

До переваг зазначеної форми варто віднести:

- можливість утворення постійного представницького органу для жителів певної території;
- можливість утворення ОСН на різних рівнях: району, кварталу, вулиці, кількох вулиць, частини вулиці, мікрорайону, будинку, кількох будинків;
- можливість внесення пропозицій до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку та проектів місцевих бюджетів;
- наявність механізмів контролю реалізації політики, яку проводять органи влади щодо цієї території, зокрема щодо якості ремонтів житлових будинків,
- наявність механізму отримання бюджетного фінансування на свою діяльність через участь у конкурсі проектів та програм розвитку місцевого самоврядування.

V. Формою прийняття територіальною громадою рішень шляхом прямого голосування з питань, що належать до компетенції місцевого самоврядування є місцевий референдум. Для світової практики місцевий референдум – це загальноживана форма безпосередньої демократії. Рішення громадськості через

місцевий референдум є обов'язковими до виконання. В ієрархії рівнів громадської участі референдум займає найвищу сходинку, є прикладом справді громадського управління та механізмом реалізації компетенції територіальної громади. Теоретично перевагами цієї форми громадської участі є те, що законом визначено, що місцевий референдум може застосовуватися для вирішення питань місцевого значення. Закон дає можливість залучити до прийняття рішення повністю всіх членів відповідної територіальної громади, отримати рішення, що є обов'язковим до виконання відповідно до закону.

Обмеженнями зазначеної форми громадської участі є те, що вона є вразливою до маніпуляцій за допомогою формулювань винесених на референдум питань, а також не забезпечено вільної агітації та вільного волевиявлення загалом. Референдум передбачає прийняття рішення більшістю, а не консенсусом, тому не враховує інтересів меншості, не сприяє розбудові довіри та порозуміння в громаді. Також референдум потребує залучення значних фінансових та організаційних ресурсів для його проведення. Так чи інакше процедуру проведення місцевих референдумів в Україні наразі не визначено, тому їх не практикують[57].

Таблиця 2.4 містить характеристику міжнародної практики у сфері прозорості місцевих бюджетів та залучення громадськості до бюджетного процесу в Україні.

Активна участь громади є важливою умовою для розроблення ефективного та реального бюджету і планування напрямів розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Всі громадяни повинні проявляти принаймні мінімальний

Таблиця 2.4

Міжнародна практика у сфері прозорості місцевих бюджетів та залучення громадськості до бюджетного процесу в Україні

№	Назва	Основні характеристики
з/ п		

1	Відведення окремого розділу, присвяченого всім питанням бюджету, на веб-сайті ОМС	Мета: полегшення пошуку необхідної інформації про бюджет; підвищення ефективності роботи із бюджетною інформацією, збільшення довіри до влади. Де реалізується: Україна – Львів, Нетішин; Канада – Thunderbay, США – Портланд (фантастичний цілий сайт для теми «бюджет та фінанси» https://www.portlandoregon.gov/cbo/60863). Переваги: зручно для пошуку інформації. Недоліки: значні затрати часу.
2	Бюджет участі (громадський бюджет, партисипативний)	Мета: інструмент прямої демократії, за допомогою якого мешканці міста залучаються до розподілу частини міського бюджету. Мешканці міста, депутати, представники органів місцевого самоврядування, члени громадських організацій обговорюють пріоритети розвитку громади. Після консультацій та обговорень у громади формується бачення, які ідеї слід реалізувати першочергово. У бюджеті громади щороку передбачаються гроші на реалізацію громадських проєктів – у відсотках від власних доходів; реалізовувати власні соціальні проєкти за бюджетні кошти. Де реалізується: першопрохідцями стали три міста – Черкаси, Полтава та Чернігів. Згодом долучилися Суми, Луцьк, Івано-Франківськ, Запоріжжя, Львів, Вінниця та Чернівці, Рівне, Тернопіль та інші. Переваги: значна залученість громадян, можливість реалізації задумів. Недоліки: фіктивні проєкти, непрозорий відбір переможців, складнощі в організації голосування.
3	Оприлюднення бюджетної інформації в машиночитному форматі (Budget Open Data)	Мета: відкриті дані потрібні містам для реалізації цілої низки потреб, а саме: – покращувати якість прийняття управлінських рішень; – давати можливість громадянам бути залученими до життя міста, до комунікації з владою; – громадамогла практично використовувати дані міст за допомогою спеціальних застосунків; – приваблювати інвесторів; – розвиток ІТ-бізнесу. Де реалізується: лідерами серед міст є: Львів, Вінниця, Дніпро, Луцьк, Одеса, Харків, Полтава. Польща (Гданськ). Переваги: зручно машинам і аналітикам. Недоліки: потребує спеціального навчання.
4	Практики підвищення прозорості функціонування комунальних підприємств (наглядові ради, плани розвитку та звіти за ними)	Мета: зменшення потенційних корупційних ризиків, підвищення якості роботи та ефективного використання бюджетних коштів. Де реалізується: Україна – Чернівці, Білоберізьська ОТГ. Переваги: можливість охопити фінансовим моніторингом витрати КП, через які йде великий % бюджетних коштів. Недоліки: консерватизм КП, влади, відсутність покарання за невиконання.

Примітка. Побудовано автором

інтерес до фінансової політики, оскільки йдеться про використання надходжень із податків, які вони сплатили, і, що важливіше, ці рішення вплинуть на їхнє повсякденне життя. Завдяки методу формування бюджету за участю всіх

зацікавлених сторін громадяни отримують можливість впливати на процес прийняття фінансових рішень на рівні міста.

Співпраця між громадянами, недержавними організаціями, представниками бізнесу та міською владою сприяє підвищенню прозорості, справедливості та ефективності фінансової політики міста. Методологія формування бюджету за участю всіх зацікавлених сторін є важливою, оскільки вона підвищує активність громадян, посилює демократію та покращує рівень життя громади за допомогою впровадження ефективної політики. Цей метод можна втілювати за допомогою таких технологій участі громадськості, як громадські слухання, сільські сходи, дорадчі комітети, громадські збори та громадська журналістика. Залучення громадськості до бюджетного процесу повинне перерости в обов'язковість для всіх бюджетів перед їх затвердженням. Доцільно проводити бюджетні слухання за такими основними показниками, як видатки бюджету на соціальну сферу та соціальний захист населення.

Дуже важливим у прозорості фінансів є забезпечення прямого доступу громадян до бюджетної інформації. Доступ означає не просто фізичний доступ до документів, а їх доступність. Адже недостатньо просто розмістити десь технічні документи, а громадяни повинні отримувати доступну інформацію, тобто зроблену на мові та у форматах, які зможуть зрозуміти люди без спеціальної фахової підготовки. Саме на досягнення цієї мети і спрямоване розроблення громадських бюджетів як зрозумілої форми презентації бюджетних документів. Залучення громадськості сприяє процесу прийняття управлінських рішень, поліпшує розуміння діяльності органів місцевого самоврядування, зменшує конфлікти, підтримує впровадження проектів та планів розвитку громад, а також підвищує відкритість органів місцевого самоврядування щодо проблем, турбот та питань громадян. Залучення громадськості є невід'ємним складником демократичного суспільства.

Серед переваг та недоліків залучення громадськості до процесу управління фінансовими ресурсами можна виділити такі:

Переваги:

- рішення органів місцевого самоврядування підтримуються громадою;
 - громада має можливість краще контролювати діяльність органів місцевого самоврядування;
 - потреби(проблеми) громади стають більш відомими та краще задовольняються;
 - прозорість сприяє взаєморозумінню та співпраці;
- Серед недоліків можна виділити:
- пасивність громадян до залучення та прозорості до бюджетного процесу;
 - необізнаність громадян та небажання знати державні (місцеві) проблеми (потреби);
 - недовіра громади до органів місцевого самоврядування;
 - посадові особи не досить добре проінформовані щодо основних проблем громади.

Висновки до розділу 2

Більше ніж 10 років ведеться спостереження стану бюджетної прозорості в Україні. За 2019 рік індекс відкритості бюджету, визначений Міжнародним бюджетним партнерством склав 63 бали, що є більшим за середній показник по країнах, які підлягали опитуванню (61 балів);

Міжнародне бюджетне партнерство дає чіткі і конкретні пропозиції для України щодо підвищення рівня відкритості бюджету. Їх реалізація в основному залежить від органів влади, проте далеко не останню роль в цьому повинно відігравати громадянське суспільство.

Громадське партнерство «За прозорі місцеві бюджети!» у 2018 році здійснювало збір та аналіз стану забезпечення прозорості місцевих бюджетів під час складання проекту бюджету, його розгляду та затвердження рішення про бюджет, а також виконання бюджету на 2018 рік та звітування про виконання бюджету за 2017 рік 22-х обласних центрів, міста Києва, 12-ти міст обласного

значення, а також 1-го міста районного значення. Найвищі показники в забезпеченні прозорості міського бюджету продемонстровано містом Дрогобич.

Впровадження та розвиток участі громадськості у бюджетному процесі сприятиме ефективності розробки й прийняття бюджетних рішень з метою забезпечення максимального рівня суспільних благ і послуг для громадян в обмін за сплачені обов'язкові податкові платежі. Бюджетна прозорість та участь громадськості у бюджетному процесі є головною умовою становлення демократичних засад та соціально-економічного розвитку регіону. Серед інструментів забезпечення прозорості бюджетного процесу виділяють: громадські слухання, бюджет для громадян, бюджет участі, публічні звітування розпорядників бюджетних коштів.

З метою підвищення прозорості бюджету в Україні важливого значення набуває залучення громадськості до бюджетного процесу. Адже, громадяни є головною зацікавленою стороною ефективності управління бюджетом в контексті забезпечення його прозорості та визначення пріоритетних напрямів функціонування бюджету. Активна участь громади є важливою умовою для розроблення ефективного та реального бюджету і планування напрямів розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Всі громадяни повинні проявляти принаймні мінімальний інтерес до фінансової політики, оскільки йдеться про використання надходжень із податків, які вони сплатили, і, що важливіше, ці рішення вплинуть на їхнє повсякденне життя.

ШЛЯХИ ПОКРАЩЕННЯ ПРОЗОРОСТІ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

3.1. Вдосконалення інструментів забезпечення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні

На сьогоднішній день місцеві бюджети не повною мірою забезпечують розвиток громад відповідно до сучасних вимог і не задовольняють постійно зростаючі потреби населення у послугах. У зв'язку з цим виникає питання щодо наповнення місцевих бюджетів, використання їх ресурсів відповідно до потреб населення. Для цього представники влади на місцевому рівні повинні працювати більш активно і продуктивно, шукати додаткові джерела доходів в місцевий бюджет, не боятися інновацій, а існуючі кошти розподіляти більш ефективно, на дійсно важливі напрями з урахуванням громадської думки [24].

Одна з проблем у цьому зв'язку – це недостатня відкритість бюджетного процесу для населення. Бюджети місцевих органів влади України не є достатньо прозорими і відкритими для громадян. Люди переважно не беруть участі в обговоренні питань видатків місцевих бюджетів. І в цьому полягає проблема стосунків між громадою та обраних нею представників місцевої влади[49, с. 62].

Разом з цим, відкритість бюджету та бюджетного процесу є обов'язковою чи навіть ключовою умовою функціонування демократичного суспільства. Прозорість бюджету дозволяє громадськості, й особливо її соціально активній частині, яка представляє інтереси різних верств населення, мати уяву про складність та альтернативи бюджетних рішень і впливати на органи влади, активно захищаючи свої громадянські права.

Впровадження публічних звітувань головних розпорядників принесло перші очевидні позитивні результати, як для громадськості, так і для влади. Основною проблемою публічних звітувань розпорядників бюджетних коштів є неготовність громадськості сприймати інформацію, пов'язану з бюджетними видатками і, як наслідок, пасивність громадянського суспільства, щодо фінансової діяльності

органів влади. Важливо донести до громадськості важливість участі у процесі та зробити її максимально зрозумілою та ефективною, формувати готовність громадських активістів до професійної дискусії щодо суспільно важливих, але складних проблем.

Ключовим напрямком розвитку публічного звітування про результати використання коштів бюджету, спрямованого на підвищення його прозорості та налагодження комунікації у сфері місцевих фінансів, є поліпшення фінансової грамотності населення та активізація вимог громадськості щодо надання розгорнутої інформації про витрачання бюджетних коштів. Досягнення такої мети значно підвищить дієвість цілої низки нещодавно прийнятих нормативно-правових актів, зокрема законів України “Про відкритість використання публічних коштів” [41], “Про публічні закупівлі” [47], котрі передбачають оприлюднення великих масивів фінансових відомостей. У цьому контексті важливо реалізувати комплекс заходів, націлених на розв’язання трьох завдань, а саме:

1) проведення широкої просвітницької кампанії серед населення, котра передбачає прищеплення знань про основні засади наповнення й використання місцевих бюджетів із метою формування свідомої позиції, що бюджет належить громаді, а не владі, та призначений для задоволення суспільних потреб;

2) підвищення компетенції журналістів регіональних ЗМІ щодо висвітлення проблем місцевих фінансів, що забезпечить розширення їхніх теоретичних знань і поліпшення навичок у розкритті проблематики використання коштів, виявленні системних недоліків та зловживань, аналізі причин неефективного управління фінансовими ресурсами;

3) розвиток неурядових аналітичних центрів із метою поліпшення їхньої здатності на фаховому й експертному рівнях досліджувати управління місцевими фінансами, проводити аудит формування та виконання місцевих бюджетів, стану фінансів комунальних підприємств тощо.

Найкращою практикою вдосконалення інструментів забезпечення прозорості бюджетного процесу є реалізація бюджету участі. Даний інструмент

використовується вже кілька роки поспіль і постійно вдосконалюється за участі громадськості.

Вважається, що впровадження бюджету участі є частиною кардинальної адміністративної реформи. В контексті довгострокової реформи за умови децентралізації бюджет участі дає такі переваги для українського суспільства (рис. 3.1).

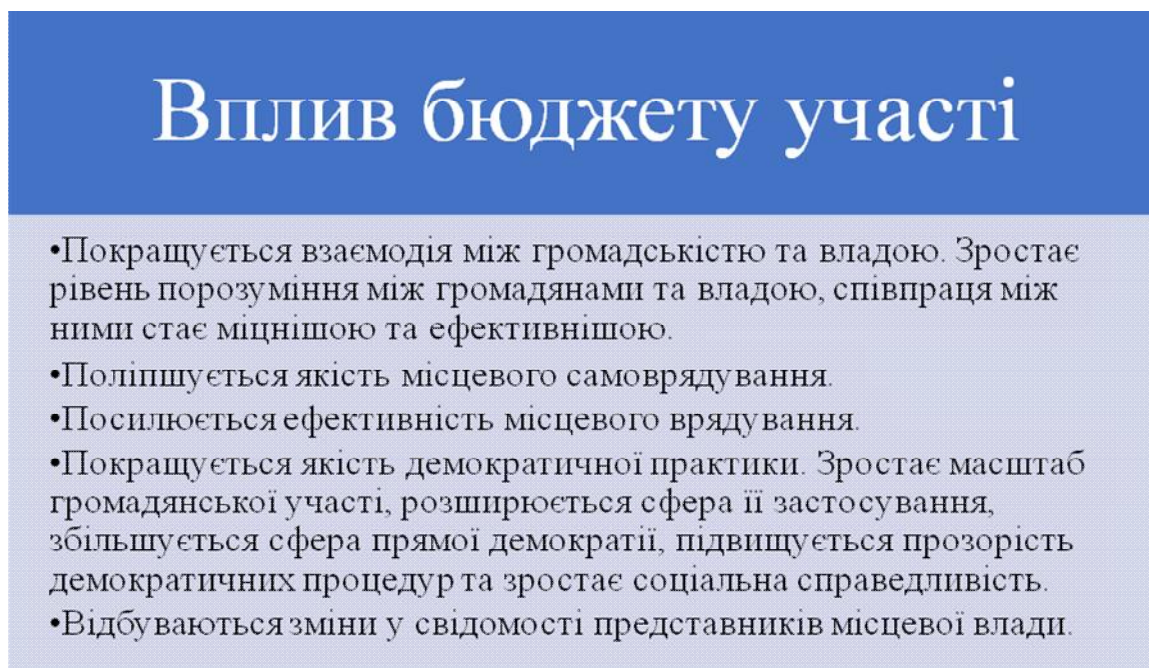


Рис. 3.1. Вплив бюджету участі

Примітка. Побудовано автором

Практика складання бюджетів участі розвивається і поширюється в Україні швидкими темпами. Різноманітних процесів, питань та великої кількості інформації стає все більше, а також з'являються проблеми з керування процесів. Великі досягнення громадського бюджету в різних містах відбуваються не завдяки правильно налаштованій системі, а всупереч.

Тому, щоб вирішити дану проблему, доцільно було б створити організаційну структуру, яка забезпечить ефективне управління та супроводження процесів громадського бюджету. Це допоможе вирішити наступні проблеми: низький рівень довіри громадськості до влади, низький рівень проінформованість населення, участі громадян в громадському бюджеті, державні послуги - це

сервіс, низька реалізація проєктів громадського бюджету, навчання громади, корупція та небажання чиновників працювати.

Також ця структура візьме на себе функцію підготовки аналітики громадського бюджету. Це може бути й база проблем міста на основі аналізу, які проєкти подають мешканці, або збірка інноваційних проєктів громадського бюджету для подальшого масштабування позитивного досвіду. Також це консультації з представниками влади з метою збору бюджетних запитів чи проєктів, які можна реалізувати для покращення міста.

Громадські слухання проводяться у всіх містах України. На жаль, це не завжди справді громадські слухання. Часто це зустріч з громадськістю, нарада, прес-конференція або брифінг, на які «залучаються» абсолютно невідповідні люди, котрі не знають предмету обговорення, не готові сформулювати своє бачення проблеми та й, зрештою, не мають наміру цього робити. А весь процес зводиться до урочистого виступу представника міської влади або громадської організації.

Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування, що не завжди відповідає дійсності. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади. Тому, у разі відсутності статуту територіальної громади або на період до його прийняття, може бути розроблено і ухвалено такий місцевий нормативний акт, як положення про громадські слухання.

Метою слухань не повинно бути інформування населення. Для представників органів місцевого самоврядування головною метою слухань має бути отримання зворотного зв'язку від громади, пробудження у громадян почуття причетності до вирішення проблем громади, спрямування їх творчої ініціативи, залучення громадян до вирішення проблем і до реалізації рішень.

Бюджет для громадян – ценовий формат пояснення складних бюджетних питань у зручних форматах, серед яких виділяють: інфографіка, інтерактивні презентації, друковані видання з візуалізованими даними, які доносять інформацію про те, як і куди йдуть гроші громади.

Міжнародне бюджетне партнерство включає громадянський бюджет в число ключових фінансових документів країни, але не зобов'язує держави публікувати його. Основними завданнями бюджету для громадян є створення можливості для громадян порівнювати якість бюджету, обсяг бюджетних видатків, їх ефективність, а також активізація людей за рахунок цього співставлення до громадянської активності та суспільного контролю.

На даний час, частка дітей та молоді (у віці 14-30 років) у складі населення наближається до половини, тому важливим завданням для урядів і неурядових організацій є навчання, підвищення загального рівня освіченості, пошук засобів спрощення та візуалізації даних, створення ефективних освітніх методик і каналів доступу до інформації широким верствам населення.

При формуванні бюджету для громадян необхідно не лише інформувати громадян про стан бюджету, але і надавати можливість формулювати пріоритети бюджетної політики, створювати інституціональні механізми врахування думки громадян вже на початкових етапах бюджетного процесу.

Основними завданнями, які ставить перед собою уряд держави, щодо функціонування бюджетної системи є:

- підвищення прозорості бюджетних процесів на місцях;
- оптимізація витрат бюджетних коштів;
- зростання довіри громадян.

Для вирішення поставлених завдань, органам влади необхідно забезпечити:

- публікацію (розміщення в Інтернеті чи інших джерелах) бюджету в доступній, зрозумілій формі (з використанням інфографіки, коротких пояснень, інтерактивних інструментів, гіперпосилання), тобто розміщення документу «Бюджет для громадян»;

- організацію зворотного зв'язку, що передбачає збір пропозицій зі скорочення, оптимізації видатків бюджету;

- формування «Бюджету для громадян», як частки бюджету, що виокремлюється за підсумками розгляду та обговорення пропозицій громадян

щодо вирішення, як правило, соціальних проблем. Реалізується переважно на місцевому рівні у формі локальних ініціатив та місцевих проектів.

При чому вирішення цих завдань має відбуватися в наведеній послідовності. По-перше, має бути елементарна спеціальна підготовка, необхідний мінімальний досвід і розуміння того, як працює бюджетна система. Недоліком реформування бюджетного процесу в Україні є відсутність зусиль уряду допомогти широкій громадськості зрозуміти стан державних фінансів та бюджету зокрема.

Також слід зазначити, що міськрада Тернополя не має інструменту “Бюджет для громадян”, в якому б просто та доступно відображалась інформація про місцевий бюджет.

До переліку практик забезпечення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні, які необхідно запровадити у найкоротші терміни, відносяться доступна та повна візуалізація бюджету.

Не менш важливим кроком на шляху прозорості міського бюджету є збір пропозицій від громадян щодо проекту рішення про бюджет, он-лайн інструменти консультування з громадянами щодо проекту бюджету на наступний рік.

Також дуже важливим є публікація звітів про результати оцінки ефективності бюджетних програм в доступній формі для громадян.

3.2. Розвиток форм участі громадян у бюджетному процесі

Сьогодні важливі рішення у фінансовій сфері, що приймаються органами місцевого самоврядування, зазвичай залишаються без належної уваги з боку громадськості. З одного боку, це створює можливості для фінансових зловживань чиновників, а з іншого – формує у суспільства почуття відчуженості від необхідності фінансування суспільних послуг та знижує поінформованість про можливість безоплатного одержання благ, профінансованих за рахунок бюджету. Поряд із недостатнім рівнем знань про правила і прийоми аналізу формування та

використання місцевого бюджету цьому перешкоджає також відсутність у громадських активістів досвіду щодо донесення своєї позиції до органів влади, відстоювання інтересів громади у бюджетному процесі.

Не всі люди володіють глибокими знаннями про місцевий бюджет, добре вміють його аналізувати та можуть ефективно впливати на владу для реалізації своїх ідей. Лише невелика частина людей володіє глибокими фаховими знаннями та може професійно досліджувати проблеми управління місцевим бюджетом (див. рис.3.2). Тому на сьогоднішній день дуже актуальною є розвиток форм залучення громадян до бюджетного процесу.

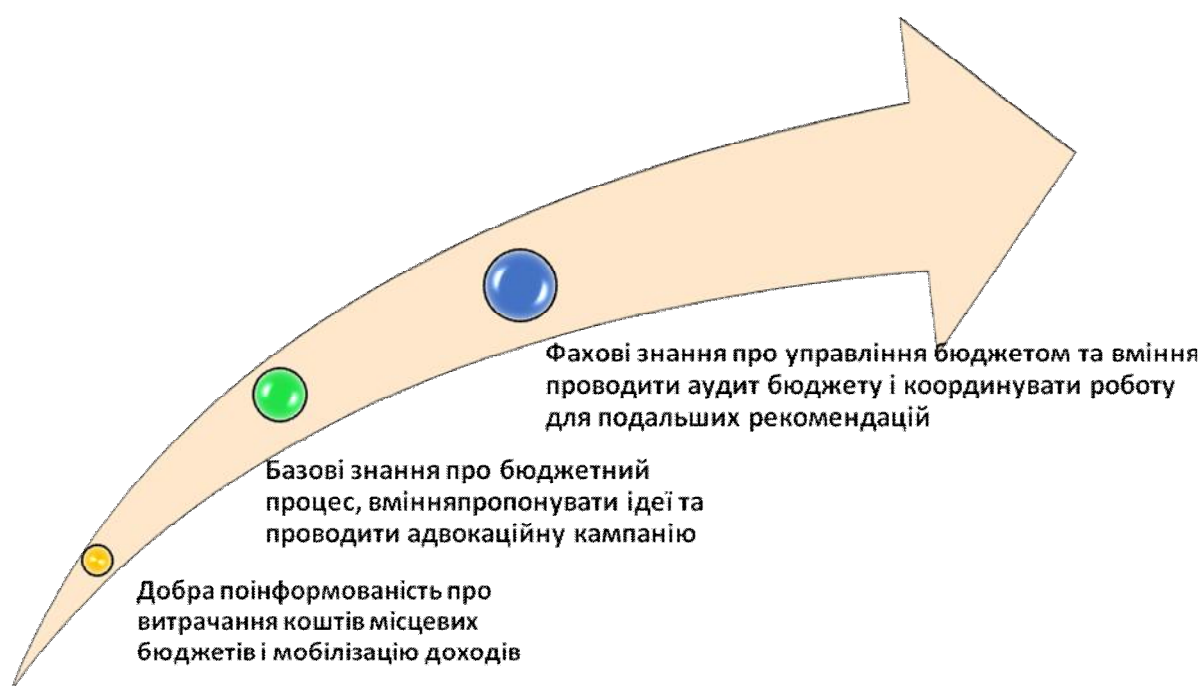


Рис. 3.2. Рівні обізнаності людей про місцевий бюджет

Примітка. Побудовано за даними [32].

До основних проблем участі громадськості бюджетному процесі в містах України належать:

- 1) невпевненість громадськості у власних силах як суб'єкта співпраці з органами місцевого самоврядування;
- 2) недооцінка з боку населення громадських об'єднань як платформи для ефективної взаємодії з органами місцевого самоврядування;

3) часте ігнорування думки громадськості при прийнятті рішень представниками органів місцевого самоврядування;

4) неналежна якість інформування населення про діяльність органів місцевого самоврядування та про те, на що витрачені гроші платників податків, що частково обумовлено недоліками законодавства;

5) пасивність громадян у пошуку інформації про діяльність органів місцевого самоврядування, що призводить до неповного і некоректного розуміння ними стану справ у місцевій політиці;

6) недостатньо ефективне використання органами місцевого самоврядування інструментів і методів співпраці з територіальною громадою [32].

Без вирішення цих проблемнеможливо забезпечити відкритість інформації про формування і використання бюджетних коштів, а участь населення в контролі за їх розподілом не буде мати жодної ваги. В умовах демократизації суспільного життя залучення громадськості до бюджетного процесу пов'язане з тенденціями фінансової децентралізації та деконцентрації влади. Через інформування у ЗМІ й Інтернеті, участь у загальних зборах і громадських слуханнях, письмові звернення населення до органів влади, інші заходи мешканці територіальних громад мають реальну здатність хочакимось чином впливати на формування та використання місцевого бюджету.

До вищезазначених проблем, пов'язаних з активізацією участі громадськості у суспільному житті, слід віднести і абсолютну незацікавленість представників державної влади та місцевого самоврядування у забезпеченні публічності та прозорості їхньої діяльності, створенні більших можливостей для доступу громадян до інформації про формування і використання суспільних коштів, опір переважної частини бюрократичного апарату демократичним процесам, які відбуваються у країні.

На подолання зазначених негативних тенденцій спрямована Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки, якою передбачено комплекс заходів щодо забезпечення організаційних умов для участі громадськості у формуванні та реалізації політики на всіх рівнях і

здійсненні громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Таким чином, програмними урядовими документами визначено, що влада повинна створити умови для повноцінного забезпечення та стимулювання громадської активності, зокрема шляхом забезпечення відкритості і прозорості своєї діяльності, залучення громадян та їх об'єднань до формування і реалізації політики на всіх рівнях. При цьому гармонійне поєднання громадського впливу на прийняття рішень та контролю за діяльністю влади має підвищити рівень суспільної компетентності і довіри до влади, стати гарантією становлення демократії в Україні [33].

Подальший розвиток форм участі громадян у суспільному житті неможливий без формування дієвих стимулюючих механізмів, спрямованих на створення умов, за яких як громада, так і місцева влада будуть зацікавлені у розвитку громадянського суспільства через налагодження тісної взаємодії органів влади і громадян, розвиток форм громадської участі. Досягти поставленої мети можливо шляхом вдосконалення законодавчої бази громадської участі, забезпечення безумовного виконання ухвалених законів та встановлення дієвого державного контролю за додержанням законодавства [17].

Але, попри наявність таких позитивних громадських ініціатив та кращого досвіду діяльності місцевої влади, загалом доводиться констатувати переважну незацікавленість представників державної влади та місцевого самоврядування у публічності й прозорості їхньої діяльності, створенні ширших можливостей для доступу громадян до інформації про формування й використання суспільних коштів, опір переважної частини бюрократичного апарату демократичним процесам, які відбуваються у країні. Тому розвиток форм громадської участі має стати найважливішим державним пріоритетом. Для цього слід проводити систематичну роз'яснювальну роботу серед населення за участю експертів, політиків, громадських діячів; всебічно залучати громадян до роботи у постійних комісіях місцевих рад, робочих групах, громадських радах тощо; регулярно проводити громадські бюджетні слухання та розглядати питання ефективності

витрачання бюджетних коштів; систематично в доступній формі інформувати населення про формування і використання публічних коштів через пресу, телебачення, інтернет; поширювати електронне урядування; налагодити на постійних засадах діалог “громадянин – влада”.

Залучення громадян до вирішення справ місцевого (регіонального) управління є взаємовигідним. За допомогою громадської участі можуть ухвалюватися ефективніші результативні рішення завдяки глибшому і ширшому розумінню проблем і питань. Владні рішення та пропозиції з готовністю сприймаються громадськістю, якщо їх думка врахована в процесі підготовки до прийняття цих рішень.

Налагоджений процес залучення громадян спонукає окремих осіб і окремі групи активніше брати участь в справах громади, таким чином поширюється відповідальність і підзвітність за те, що відбувається в громаді, на ще більшу кількість громадян. Включення громадян до процесу ухвалення рішень, особливо тих, кого безпосередньо торкнуться ухвалені питання чи програми, підвищує взаєморозуміння, мінімізує конфлікти та створює умови для широкого суспільного консенсусу в ухваленні рішень.

Отже, зараз в Україні є багато різноманітних форм участі громадськості в процесах прийняття рішень. Ефективність кожної з них залежатиме від трьох основних чинників:

1. Нормативно-правове врегулювання цих механізмів на місцевому рівні;
2. Поінформованість громадськості щодо цих механізмів;
3. Наявність в громадськості відповідних знань та навичок щодо використання того чи іншого механізму.

До цього всього можна лише додати, що варто також проводити навчання для представників органів влади, від яких залежить адекватне та професійне реагування на відповідні запити громадськості.

Кожна конкретна ситуація вимагає застосування різних методів залучення громадян. Вибір методу залучення громади до управлінських рішень залежить від проблеми, щодо якої рішення повинно бути прийнято, від уподобань місцевої

влади, а також є відображенням професіоналізму неурядових організацій, які зацікавлені у залученні громадян і сприяють розвитку громади. Вибір методу залежатиме ще і від рівня залучення громадян до місцевого самоврядування. Серед найпоширеніших методів, які б сприяли розвитку форм залучення громадян можна виділити:

Надання інформації : теле- або радіоінтерв'ю, висвітлення засідань органів влади пресою, постійна програма або низка публікацій в засобах масової інформації, сповіщення в ЗМІ про управлінські послуги для громадян, рекламні матеріали, інформаційні пакети для преси, прес-релізи, прес-конференції, інформаційний бюлетень, брошури, плакати та інформаційні щити, «стінна преса» і виставки друкованих матеріалів, читальні зали, місцеві архіви, довідково-інформаційний центр, осередок розповсюдження офіційних форм та інструкцій, інформаційні поштові відправлення, урочисті заходи, місцеве кабельне телебачення і відеопродукція, служба зв'язків з громадськістю, власна сторінка в Інтернеті.

Інформаційний зв'язок з громадянами: акції протесту та непокори і робота з учасниками акцій, контактні особи, робота в гуртках, суботні сніданки, ділові обіди з активами громадських угруповань або їх лідерами, обговорення питань в групах, залучення громадських організацій, газетні купони з питаннями, «гарячі лінії», скринька для пропозицій, спеціальні листівки з питаннями, години прийому громадян для надання консультацій, опитування громадської думки; «груповий портрет» громади, громадські слухання, опитування громадян телефоном, дні відкритих дверей, «гаряча лінія» для скаржників, уповноважені по скаргах громадян, громадські наради у вузькому колі, публічні дебати.

Діалог з громадою: омбудсмени, об'єднання мешканців мікрорайону, наставницька допомога громадським лідерам, спільні планування заходів, служба забезпечення участі громадян у самоврядуванні, проведення відкритих заходів з прийняттям рішень, спільні офіційні дискусії.

Партнерство з громадою: спільна відповідальність, побудована за схемами: дорадчі комісії, комітети і ради;

наглядові комісії, комітети і ради;
 профільні комісії, комітети і ради;
 комісії, комітети і ради з контрольними повноваженнями;
 комісії, комітети і ради з нормативно-правових питань;
 змішані комісії, комітети і ради;
 консультаційні послуги експертів;
 спеціальна робоча група або комісія.

Громадське управління: пряма демократія: загальні збори громадян, референдум. Той чи інший метод підбирається залежно від конкретного етапу підготовки рішення до прийняття.

Розвиток форм об'єднань громадян: піднесення ролі громадських об'єднань як важливих партнерів, а також як рушійної сили в розвитку, підтримці й практичному впровадженні участі громадян. Розвивати різноманітні форми об'єднання громад для вирішення питань у різних сферах життя і особливо в бюджетах участі. Стимулювати волонтерські ініціативи у місцевих громадах за допомогою грантів чи інших форм підтримки й заохочення добровільних і громадських організацій, груп громадянської активності тощо, або завдяки укладанню контрактів чи угод між цими організаціями й органами місцевої влади, в яких йтиметься про відповіді права, функції і сподівання цих сторін у процесі реалізації бюджетних проектів. Делегувати громадськості більшу відповідальність у питаннях, що стосуються окремих сфер діяльності (шкіл, дитсадків та інших установ для дітей, закладів для людей похилого, лікарень і центрів здоров'я, спорту і відпочинку, театрів, бібліотек тощо);

Освіта і навчання: проведення навчань з питань фінансової грамотності і бюджетотворення, запровадження в шкільні програми й програми підготовки вчителів завдання, які сприяли б обізнаності про відповідальність, що покладена на кожну людину в демократичному суспільстві.

Висновки до розділу 3

Однією з проблем недостатнього стимулювання розвитку громади і задоволення потреб населення у послугах є ще недостатня відкритість бюджетного процесу для населення. Кожен з інструментів забезпечення прозорості бюджетного процесу має свої недоліки, які необхідно усувати для ефективної співпраці громадян з органами місцевого самоврядування.

Найкращою практикою вдосконалення інструментів забезпечення прозорості бюджетного процесу є реалізація бюджету участі. Даний інструмент використовується вже кілька років поспіль і постійно вдосконалюється за участі громадськості.

Аналізуючи процеси розвитку запроваджених форм участі громадян у бюджетному процесі, варто зазначити, що дані ініціативи перебувають у стадії формування та потребують підтримки як з боку влади, так і з боку широкого кола компетентних аналітиків та громадян.

Варто зосередити увагу суспільства на позитивних зрушеннях, які відбуваються внаслідок їх безпосередньої участі у бюджетних процесах.

На даному етапі варто усвідомити, що в суспільстві існує гостра проблема відчуженості громадськості та влади, що призводить до несприйняття її дій суспільством та ігнорування нею громадськості як рівноправного партнера при побудові відносин у сфері місцевих фінансів, на що вказують низький рівень довіри до владних інституцій, критичне ставлення громадян до використання бюджетних коштів.

Завдяки цьому, можна визначити такі основні напрями вдосконалення форм участі громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні:

- проведення консультацій з громадськістю з використанням інтерактивних форм (круглих столів, теле- або радіодебатів, інтернет-конференцій тощо);
- створення сприятливих умов (у тому числі правових) для діяльності та розвитку інститутів громадянського суспільства;
- забезпечення співпраці органів виконавчої влади з громадськістю в процесі формування й реалізації регіональної та місцевої політик;

- підтримка ініціатив громадськості для вирішення завдань регіональної та місцевої політик;

- підвищення професійного рівня та інституційної спроможності громадськості та органів влади щодо використання механізмів участі громадськості у формуванні й реалізації державної, регіональної та місцевої політик;

- забезпечення поінформованості суспільства про діяльність громадськості через впровадження постійно діючої інформаційно-просвітницької кампанії.

ВИСНОВКИ

Для забезпечення стабільності розвитку країни та підвищення рівня життя громадян необхідним є ефективне і відповідальне управління публічними фінансами, яке можливо забезпечити значною мірою за допомогою прозорості дій органів влади. Із впровадженням децентралізації до територіальних громад

почали надходити достатньо великі за обсягом фінансові ресурси. Очевидно, що ці кошти повинні використовуватись на потреби громад, що також можна забезпечити в тому числі шляхом посилення бюджетної прозорості, всемірного розвитку участі громадян у бюджетному процесі, встановленні дієвого громадського контролю за діями і рішеннями влади.

Дослідження концептуальних засад забезпечення прозорості бюджету та залучення громадськості до бюджетного процесу доводять беззаперечну важливість розвитку цих процесів з метою демократизації публічних фінансів.

Забезпечення прозорості бюджетного процесу та участь громадськості у його організації передбачає своєчасне, достовірне і повне оприлюднення інформації щодо функціонування бюджету, а також можливість суспільства безпосередньо приймати участь у формуванні та виконанні бюджету, що є беззаперечною ознакою демократичності та досягненням багатьох розвинутих країн світу.

Прийнятий метод оцінки стану відкритості і прозорості публічних фінансів в Україні полягає на співставленні діючих законодавчих актів і практики функціонування сектора публічних фінансів з нормами і правилами, що містяться в наступних п'ятьох документах:

1) в опрацьованому експертами МВФ Кодексі доброї практики прозорості громадських фінансів;

2) Європейській хартії місцевого самоврядування, ухваленої в Страсбурзі 15 жовтня 1985 року і ратифікованої (без зауважень та обмежень) Україною в 1997 році, що вступила в дію в Україні 1 січня 1998 року;

3) в опрацьованих в ОЕСР Добрих практиках прозорості бюджету;

4) в Міжнародному кодексі етичних норм поведінки громадських службовців, прийнятому загальними зборами ООН в 1996 році.

5) в стандартах аудиту, прийнятому в 1991 році Міжнародною організацією вищих контрольних-фінансових установ.

Індекс відкритості бюджету України у 2019 р. склав 63 бали зі 100. За висновками МБП, відсутність піврічних оглядів виконання бюджету і

громадських бюджетів значно знижує загальний рівень бюджетної прозорості в державі.

Позитивним є й те, що протягом кількох останніх років питанню підвищення ступеня прозорості, відкритості бюджетного процесу та участі громадян в бюджетних процесах приділялась важлива увага з боку громадських організацій. Найважливішою з ознак, пов'язаних із демократичною суттю держави, є, безперечно, рівень участі громадян у прийнятті важливих рішень з питань управління на всіх рівнях. Громадяни виступають головною зацікавленою стороною у підвищенні прозорості бюджетного процесу. Врахування громадської думки в процесі планування державного бюджету дасть змогу спрямувати кошти бюджету на фінансування саме тих послуг, які є пріоритетними для суспільства.

До числа найбільш доступних і одночасно дієвих інструментів забезпечення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні слід віднести бюджет участі, громадські слухання, бюджет для громадян, публічне звітування розпорядників бюджетних коштів. Найкращою практикою вдосконалення інструментів забезпечення прозорості бюджетного процесу є реалізація бюджету участі. Даний інструмент реалізується вже кілька роки поспіль і постійно вдосконалюється за участі громадськості.

Практика застосування інструментів забезпечення прозорості бюджетного процесу в нашій країні засвідчила як позитивні наслідки, так і виявила низку проблем. Необхідно вчасно опубліковувати інформацію та створити “Бюджет для громадян”, що забезпечить зворотній зв'язок та участь громадян у бюджетному процесі. Основними пріоритетними напрямками роботи мають стати забезпечення доступності, своєчасності, повноти та зрозумілості інформації про публічні фінанси та забезпечення участі громадськості у бюджетному процесі.

Крім того, участь громадян у бюджетному процесі має відбуватися регулярно з періодичними консультаціями з громадськістю. Можна зробити висновок, що участь громадян у бюджетному процесі значною мірою залежить від здатності громадянського суспільства на місцях долучатися до

процесів управління, а також від бажання місцевих чиновників відкривати бюджети для громадськості та їх здатності керувати процесом участі.

Серед форм залучення громадськості до бюджетного процесу виділяють: місцеві ініціативи, органи самоорганізації населення, місцеві референдуми, загальні збори громадян, звернення громадян. Активна участь громади є важливою умовою для розроблення ефективного та реального бюджету і планування напрямів розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Всі громадяни повинні проявляти принаймні мінімальний інтерес до фінансової політики, оскільки йдеться про використання надходжень із податків, які вони сплатили, і, що важливіше, ці рішення вплинуть на їхнє повсякденне життя.

В якості пропозицій в сфері бюджетної прозорості на місцевому рівні в Україні рекомендується:

1) продовжувати в містах та громадах, які ще не охоплені, запроваджувати інноваційні добрі практики забезпечення бюджетної прозорості та заохочувати представників місцевого самоврядування щодо цього;

2) активно використовувати всі інноваційні інструменти та методології щодо оцінки прозорості місцевих бюджетів з метою запобігання шахрайству, корупції та виявлення порушень;

3) продовжувати вивчення міжнародних стандартів забезпечення бюджетної прозорості та сприяти їх реалізації в контексті поглиблення реформи бюджетної децентралізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналітична записка за результатами публічного звітування головних розпорядників коштів обласного бюджету Тернопільської області за підсумками 3 кварталів 2017 року / В. Горин, Б. Малиняк, В. Тарас та ін.; за ред. Б. Малиняка, В. Тараса. Тернопіль : ZAZAPRINT, 2017.

2. Балусьва О. Бюджет участі/Бюджетна бухгалтерія. Серпень, 2017. № 31.
3. Берданова О. В., Вакуленко В. М., Гринчук Н. М., Колтун В. С., Куйбіда В. С.,Ткачук А. Ф. Управління розвитком об'єднаних територіальних громад на засадах громадської участі: навч. посіб. К.: 2017. 129 с.
4. Бугай Т. В. Сучасні проблеми та вектори розвитку бюджетного процесу в Україні.*Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2012. № 2. С. 40–49.
5. Бугай Т.В. Бюджетний процес в Україні: теоретичний аспект. *Глобальні та національні проблеми економіки*: Електронне наукове фахове видання. URL: <http://global-national.in.ua> (дата звернення: 17.04.2020).
6. Бюджетний кодекс України від 14.10.2020.Дата оновлення: 20.09.2015. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.
7. Власенко С. Г. Оптимізаційні напрями демократизації державного управління України. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 3. С. 290-296.
8. Голинська О. В. Забезпечення участі громадян у бюджетному процесі засобами державного управління: Зб. наук. пр. «*Ефективність державного управління*». 2008. Вип. 16/17. С. 305–315.
9. Голосування за проекти громадського бюджету в Тернополі URL: <https://suspilne.media/78546-u-ternopoli-zaversilosa-golosuvanna-za-proekti-gromadskogo-budzetu-2021/> (дата звернення: 12.11.2020).
10. Горбунов О.В. Міжнародний рейтинг відкритості (прозорості) бюджету "OpenBudgetIndex": Україна в контексті міжнародних порівнянь. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету*. Економічні науки. 2017. Вип. 32. С. 12-27.
11. Громадський бюджет Тернополя 2021. URL: <https://ternopilcity.gov.ua/news/43757.html>(дата звернення: 12.11.2020).
12. Дем'янюк, А. В. Проблеми та перспективи забезпечення прозорості бюджетного процесу на субнаціональному рівні. *Наука й економіка*. 2012. №1(25). С. 30-37.

13. Державний бюджет і бюджетна стратегія 2012–2014: стабілізація та сталий розвиток в умовах реформування економіки України : монографія :наук.-практ. вид./за заг. ред. Ярошенка Ф. О. Київ : ДННУ “Акад. фін. упр.”, 2011. 704 с.

14.Добрі практики прозорості бюджету ОЕСР. URL:<http://www.oecd.org/dataoecd/33/15/1905274.pdf> (українською мовою) (дата звернення: 23.04.2020).

15.Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/cadreprincipal.htm>, ETSNo. = 122(дата звернення: 23.04.2020).

16. Індекс прозорості бюджету 2018. URL: <http://probudget.org.ua/zvity/2018/>(дата звернення: 25.06.2020).

17. Кириленко О. П., Кириленко О. В. Демократизація участі громадян у регіональному управлінні.*Журнал європейської економіки*. 2016. Т. 15, № 1. С. 121-138.

18. Кириленко О., Чайковська І. Перспективи запровадження бюджету участі в Україні на основі зарубіжного досвіду.*Вісник THEU*. 2015. № 2. С. 86–100.

19. Кириленко О.П. Формування інституційного забезпечення прозорості бюджетного процесу в Україні.*Фінанси України*. 2017. №.8. С. 80-94.

20. Кириленко О.П., Малиняк Б.С. Унікальний досвід організації публічного звітування про результати використання коштів обласного бюджету: уроки для поширення.*Фінанси України*. 2017. №3. С. 36-50

21. Кириленко О.П. Бюджетні слухання як елемент бюджетного процесу. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2000. №45. С. 28-29.

22. Кодекс доброї практики прозорості громадських фінансів МВФ. URL: <http://imf.org/external/np/fad/trans/code.pdf>(дата звернення: 23.04.2020).

23. Куценко Т. Ф. Сучасний інструментарій забезпечення прозорості місцевих бюджетів в Україні: оглядовий аналіз.*Економіка та держава*. 2019. №10. С. 58–64.

24. Луценко І.О. Забезпечення прозорості формування місцевих бюджетів. *Чернігівський науковий часопис. Серія 1: Економіка і управління*. 2015. Вип. 1(6). С. 66–70.

25. Малиняк Б.С. Сучасні реалії та проблеми участі громадськості у бюджетному процесі. В кн.: *Розвиток бюджетного процесу в умовах економічних перетворень: моног. / за ред. Юрія С.І., Дем'янишина В.Г.* К.: Кондор-Видавництво, 2012. 376 с

26. *Методологія оцінки прозорості місцевих бюджетів / за заг. ред. Голинської О. В., Матвієнко А. О. К.: Фонд Східна Європа, 2017. 74 с.*

27. *Методологія оцінки прозорості місцевих бюджетів.* URL: <http://eef.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/metodologiya.pdf> (дата звернення: 21.04.2020).

28. *Механізми реалізації участі громадян та їх об'єднань у прийнятті державних управлінських рішень на місцевому рівні.* URL: http://old.niss.gov.ua/monitor/Monitor2_73/01.htm (дата звернення: 17.09.2020).

29. *Міжнародний кодекс етичних норм поведінки громадських службовців.* URL: <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm> (дата звернення: 23.04.2020).

30. *Міжнародні стандарти відкритості та прозорості громадських фінансів* URL: http://www.ier.com.ua/files/Projects/Projects_2003/2003_01/Project%20output/2003_01_ukr_2.pdf (дата звернення: 21.04.2020).

31. *Міста України стають прозорішими разом з TRANSPARENTCITIES.* URL: <https://ti-ukraine.org/news/mista-ukrainy-staiut-prozorishymy-razom-z-transparent-cities> (дата звернення: 27.06.2020).

32. *Напрями активізації участі громадськості у місцевому самоврядуванні в містах України : аналіт. записка / Нац. ін-т стратег. дослідж. при Президентові України. К., 2015. 17 с.*

33. *Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки від 26.02.2016 № 68/2016* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text> (дата звернення: 14.11.2020).

34. Огляд відкритості бюджетів. URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/48170438.pdf> (дата звернення: 11.08.2020).
35. Огляд відкритості бюджету 2012 Україна. URL: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-UkraineCS-Russian.pdf> (дата звернення: 17.04.2020).
36. Огляд відкритості бюджету 2015 Україна. URL: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2015-UkraineCS-Russian.pdf> (дата звернення: 22.07.2020).
37. Огляд відкритості бюджету 2019 р.: Україна. URL: <https://www.internationalbudget.org/ru/open-budget-survey/country-results/2019/ukraine> (дата звернення: 10.06.2020).
38. Опарін В. М. Фінанси (загальна теорія): Навч. посібник. 2-ге вид., доп. і перероб. К.: КНЕУ, 2002. 240 с.
39. Офіційний сайт організації «InternationalBudgetPartnership». URL: <https://www.internationalbudget.org/> (дата звернення: 21.04.2020).
40. Офіційна інтернет сторінка громадського партнерства «За прозорі місцеві бюджети». URL: <http://probudget.org.ua/> (дата звернення: 10.06.2020).
41. Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11.02.2015 №183-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19#Text>.
42. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 06.11.2012 № 5475-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5475-17>.
43. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України. Положення від 17.12.1993 № 3748-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3748-12#Text>.
44. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.96 р. № 393/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
45. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

46. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 № 2625-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.

47. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>(дата звернення: 12.11.2020).

48. Проекти – переможці громадського бюджету 2020 URL:<https://ternopilcity.gov.ua/news/43787.html?fbclid=IwAR04Hh69aneGELyesjp7i4505LiZGhpHRsJaz0Z-evIYjAAqPgKrPvmnvqQ>(дата звернення: 12.11.2020).

49. Родченко В.Б. Вплив реформи фіскальної децентралізації на місцеві бюджети України. *Соціальна економіка*. 2016. №1. С. 59-68.

50. Розпутенко І. В. Бюджетний процес. К.: УАДУ, 1997. 60 с.

51. Серебрянська Д., Стадник М. Міжнародний досвід формування основних напрямів бюджетної політики. К.: Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України, 2017. 27 с.

52. Слухай С.В., Наконечна Ю.Л., Демиденко Л.М. Роль прозорості та відкритості бюджетної інформації у процесі добровільного об'єднання територіальних громад. *Фінансові послуги*. №1. 2019. С.10-18.

53. Солових В. П., Радіонова Л. О., Каротєєва Г. С. Громадська участь як один з базових елементів партисипативної демократії. Харків. 2015. URL: <http://eprints.kname.edu.ua/40092/1/111-115.pdf> (дата звернення: 21.09.2020).

54. Стандарти аудиту Міжнародної організації вищих контрольно-фінансових установ URL: http://www.intosai.org/2_CodEth_AudStand2001_E.pdf(дата звернення: 23.04.2020).

55. Статут Тернопільської міської територіальної громади. URL: <https://ternopilcity.gov.ua/normative-documents/statut-gromadi-mista-ternopolya/28630.html>

56. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: навч.-метод. посіб. / за ред.: Євтухова Т. І, Легенько Ю. В., Міщенко Р. І та ін.; ДП “Укртехінформ”. Київ, 2013. 250 с.

57.Форми та методи залучення громадськості URL: file:///C:/Users/edino/Downloads/citizen_participation_ukr%20(3).pdf(дата звернення: 12.11.2020).

58.Теорія фінансів : підручник / за ред. проф. В. М. Федосова, С. І. Юрія. К.: Центр навчальної літератури, 2010. 576с.

59. Богатырь Н.В. «Бюджет для граждан»: найти получателя. Экономическая социология. 2014. №5.URL:https://cyberleninka.ru/article/v/byudzhnet-dlyagrazhdan-nayti-poluchatelya.

60. GórskiR. Przewodnikpodemokracjiuczestniczącej (partycypacyjnej), Poznań–Kraków 2005, s. 34. URL:https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/09/gorski_demokracja_uczestniczaca.pdf(дата звернення: 17.09.2020).

61. Lege nr. 273 din 29.06.2006 Privind finantele publice locale. URL: http://www.fonduriadministratie.ro/ pictures/legea%20273.pdf.

62.Legea nr. 500 din 13.08.2002 Finantelor publice. URL: http://www.dreptonline.ro/legislatie/legea_finantelor_publice.php.