

Прозорість бюджету та залучення громадськості до бюджетного процесу на місцевому рівні

Ливдар М.В.

кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів
Національного університету «Львівська політехніка»

Ярошевич Н.Б.

кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів
Національного університету «Львівська політехніка»

Кондрат І.Ю.

кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів
Національного університету «Львівська політехніка»

Розглянуто міжнародні документи та стандарти щодо забезпечення бюджетної прозорості. Проаналізовано кращі практики місцевого самоврядування в сфері прозорості і залучення громадськості до бюджетного процесу, визначено їхні переваги та недоліки. Запропоновано напрями удосконалення залучення громадян до бюджетного процесу.

Ключові слова: прозорість бюджету, державний бюджет, місцевий бюджет, бюджетний процес, залучення громадськості.

Ливдар М.В., Ярошевич Н.Б., Кондрат І.Ю. ПРОЗРАЧНОСТЬ БЮДЖЕТА И ПРИВЛЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ К БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕССУ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

Рассмотрены международные документы и стандарты по обеспечению бюджетной прозрачности. Проанализированы лучшие практики местного самоуправления в сфере прозрачности и привлечения общественности к бюджетному процессу, определены их преимущества и недостатки. Предложены направления совершенствования привлечения граждан к бюджетному процессу.

Ключевые слова: прозрачность бюджета, государственный бюджет, местный бюджет, бюджетный процесс, привлечение общественности.

Lyvdar M.V., Yaroshevych N.B., Kondrat I.U. TRANSPARENCY OF THE BUDGET AND PUBLIC INVOLVEMENT IN THE BUDGET PROCESS AT THE LOCAL LEVEL

The international documents and standards for budget transparency are considered. The best practices of local self-government in the area of transparency and public involvement in the budget process are analyzed, their advantages and disadvantages are determined. Areas of improvement of attraction of citizens to the budget process are offered.

Keywords: transparency of the budget, state budget, local budget, budget process, public involvement.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Правові основи щодо забезпечення бюджетної прозорості відображені в таких документах, як Загальна декларація прав людини і Хартія Європейського союзу з прав людини. Згідно із статтею 21 цього документа, кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. Право на свободу інформації підтверджується також ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, ст. 10 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод та ст. 11 Хартії Європейського союзу з прав людини.

Основним із європейських актів, де зазначено право громадян на участь в управлінні державними справами як одного з демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи, є Європейська хартія місцевого самоврядування (1985 р., ратифікована Україною у 1997 р.).

У період формування ринкової системи господарювання особливої уваги потребує питання про створення ефективної бюджетної системи України.

Одним із перших кроків стало прийняття в 2001 році основного нормативного документа, в якому визначені засади бюджетної системи України, – Бюджетного кодексу [1].

Особливо важливо те, що Кодексом передбачено новий, більш прогресивний механізм міжбюджетних відносин. Крім того, Положення Бюджетного кодексу визначають важливі принципи, необхідні для ефективного процесу реформування бюджетної системи України. Серед них – розподіл видатків у розрізі програм, в яких чітко визначені цілі та завдання для органів управління; посилення відповідальності учасників бюджетного процесу за здійснення видатків; заміна сучасної практики формування поточного бюджету на один рік більш прогресивним підходом, тобто впровадження практики середньострокового планування доходів та видатків та формування державних послуг відповідно до потреб населення, а не згідно з нормами адміністративно-командної економіки.

Незважаючи на вищезгадані досягнення, реформи проходять повільно, і практична цінність законодавчих та політичних змін майже не відображається на щоденній бюджетній практиці. Сучасний бюджетний процес, на нашу думку, є недалекоглядним, тобто розрахунки доходів та видатків бюджету здійснюються на короткостроковий період і майже не виходять за межі річних прогнозів. Неузгодженість різних урядових стратегій та політичних напрямів приводить до значної неефективності діяльності бюджетної сфери.

Так, наприклад, органи місцевого самоврядування часто починають процес формування бюджету без розгляду стратегічних планів, планів капіталовкладень та інших документів, що в довгостроковій перспективі відображають потреби, цілі та завдання органів місцевої влади. Таким самим чином бюджетні установи та місцеві фінансові органи постійно планують та впроваджують проекти капіталовкладень, не вдаючись до ґрунтового аналізу фінансових можливостей регіону в довгостроковому періоді та впливу цих проектів на поточні бюджети регіону в довгостроковій перспективі. На нашу думку, такий підхід до формування бюджету породжує відмову від здійснення широкомасштабних інвестиційних проектів або ж надмірне навантаження на поточні бюджети майбутніх періодів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Залученню громадськості до бюджетного процесу на місцевому рівні присвячено багато праць як закордонних, так і вітчизняних науковців, таких як О.Д. Василик [2], І.О. Луценко [3], О.О. Сунцова [4], С.І. Юрій [5], В.Г. Дем'янишин [5] та ін., але ця проблематика потребує більш глибокого вивчення,

особливо в час реформи місцевих бюджетів в Україні.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. 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.

Формування цілей статті (постановка завдання). Метою статті є обґрунтування доцільності залучення громадськості до бюджетного процесу формування та виконання місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на глибокі історичні корені, фіскальну прозорість 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. 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.

Необхідно зауважити, що, незважаючи на наявність багатьох стандартів оцінки прозорості бюджету та велике розмаїття досліджень у різних країнах, міжнародні стандарти прозорості використовуються переважно для зведеного державного бюджету, який включає державний та місцеві бюджети. Загальноприйняті стандарти для оцінювання субнаціональних і місцевих бюджетів технічно складно розробити у зв'язку з різними системами взаємодії державних та місцевих органів влади, реалізованими у різних країнах. Оцінка про-

зорості місцевих бюджетів зазвичай проводиться у формі кейсів для окремих країн, які використовують методики міжнародних організацій та індексу відкритості бюджету.

Серед спеціалізованих ресурсів, які присвячені питанням оцінки відкритості бюджету та бюджетного процесу, варто відзначити ресурс «Прозорість бюджетів регіонів та їхніх регіональних центрів в Україні» (<http://budgets.icps.com.ua/>). Цей ресурс розроблений та реалізується Інститутом економічних і соціальних реформ в Словаччині (INEKO) в партнерстві з Міжнародним центром перспективних досліджень (МЦПД, Україна) за фінансової підтримки офіційної допомоги з метою розвитку Словацької Республіки – SlovakAid. [6]. Основною метою зазначеного проекту є сприяння покращенню фінансового здоров'я регіонів, міст і населених пунктів. Відповідно до оприлюдненої розробниками інформації, вони використовують гіпотезу, згідно з якою прозорість, фінансова стійкість і формування регіональних конкурентних переваг є базовими принципами для ефективного функціонування місцевих органів влади в довгостроковій перспективі. Проте варто зазначити, що є певні недоліки цього ресурсу, а саме:

- закритість – загальна методологія оцінки відсутня у відкритому доступі, відсутня інформація про сукупність методів, які використані для оцінки, перелік усіх показників та критеріїв оцінки також не оприлюднено;
- перервність – дані оцінки не оновлюються з 2015 р., що унеможлиблює використання цього ресурсу для проведення поточного аналізу;
- відсутність оприлюднених рекомендацій та аналізу їх виконання органами влади і впливу виконаних рекомендацій на показники оцінки.

Беручи за основу міжнародну практику в сфері прозорості місцевих бюджетів, сформовано основні методи залучення громадськості до бюджетного процесу та їх основну характеристику, які подано у таблиці 1.

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 – 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.

Переваги та недоліки залучення громадськості до процесу управління фінансовими ресурсами виділимо 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 з цього дослідження. 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.

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

Таблиця 1

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

№ з/п	Назва	Основні характеристики
1.	Відведення окремого розділу, присвяченого всім питанням бюджету, на веб-сайті ОМС	<p>Мета: полегшення пошуку необхідної інформації про бюджет; підвищення ефективності роботи із бюджетною інформацією, збільшення довіри до влади.</p> <p>Де реалізується: Україна – Львів, Нетішин; Канада – Thunderbay, США – Портланд (фантастичний цілий сайт для теми «бюджет та фінанси» https://www.portlandoregon.gov/cbo/60863).</p> <p>Переваги: зручно для пошуку інформації.</p> <p>Недоліки: значні затрати часу.</p>
2.	Бюджет участі (громадський бюджет, партисипативний)	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Переваги: значна залученість громадян, можливість реалізації задумів.</p> <p>Недоліки: фіктивні проєкти, непрозорий відбір переможців, складнощі в організації голосування.</p>
3.	Оприлюднення бюджетної інформації в машиночитному форматі (Budget Open Data)	<p>Мета: відкриті дані потрібні містам для реалізації цілої низки потреб, а саме:</p> <ul style="list-style-type: none"> – покращувати якість прийняття управлінських рішень; – давати можливість громадянам бути залученими до життя міста, до комунікації зі владою; – громада могла практично використовувати дані міст за допомогою спеціальних застосунків; – приваблювати інвесторів; – розвиток ІТ-бізнесу. <p>Де реалізується: лідерами серед міст є: Львів, Вінниця, Дніпро, Луцьк, Одеса, Харків, Полтава. Польща (Гданськ).</p> <p>Переваги: зручно машинам і аналітикам.</p> <p>Недоліки: потребує спеціального навчання.</p>
4.	Практики підвищення прозорості функціонування комунальних підприємств (наглядні ради, плани розвитку та звіти за ними)	<p>Мета: зменшення потенційних корупційних ризиків, підвищення якості роботи та ефективного використання бюджетних коштів.</p> <p>Де реалізується: Україна – Чернівці, Білоберізька ОТГ.</p> <p>Переваги: можливість охопити фінансовим моніторингом витрати КП, через які йде великий % бюджетних коштів.</p> <p>Недоліки: консерватизм КП, влади, відсутність покарання за невиконання.</p>

Джерело: складено авторами на основі джерела: [7]

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.

Є ціла низка методів покращення прозорості бюджету. Найголовнішими з них, ми вважаємо, є: засоби масової інформації – участь ЗМІ у всіх обговореннях та зустрічах із бюджетних питань, доступ до бюджетних документів (особливо схваленого бюджету), які не заборонені законом; підготовлена інформація – інформація про проекти або збірки «Коротко про бюджет», в яких наводяться основні позиції рішень про бюджет, підсумовуються доходи і видатки; громадські слухання – пряме залучення громадян до процесу прийняття рішень, що гарантує кращу поінформованість населення. Крім того, місцевий уряд може дізнатися думку своїх громадян про проекти місцевих бюджетів та взяти до уваги їх коментарі; зустрічі – акцент робиться на вирішенні конкретного питання (наприклад, план розвитку міста), дає можливість обговорити питання детально та одразу побачити ставлення громадян та отримати їхні коментарі з проблеми, а також критичні зауваження, факти і думки; список громадських думок виборців – збір інформації про народне ставлення до певної проблеми; дорадчі комітети – зустрічі з групою людей, які постійно представляють територіальну громадськість, або з робочою групою з вирішення конкретного питання.

Використовуючи модель участі громадкості у прийнятті рішень щодо бюджету, органи влади насамперед зможуть розбудувати базу політичної підтримки в суспільстві та розширити кругозір громадян і таким чином отримати громадську підтримку в їх реалізації.

Формування проектних показників бюджету в контексті залучення громадян чи громадських організацій до обґрунтування вибору та прийняття рішень на місцевому рівні повинно базуватися на попередньому вивченні та аналізі можливостей конкретних територій, їхнього природного, людського та виробничо-індустріального потенціалу та стратегії розвитку районів, територій, населених пунктів.

Важливою і необхідною умовою є залучення фахівців як з боку державних інституцій так і з боку громад, що забезпечить найбільш усебічне, об'єктивне і повноцінне формування та виконання місцевих бюджетів.

Вирішення проблематики непрозорості бюджетного процесу має орієнтуватися на усунення причин, які їх спричиняють, таких як відсутність демократичного мислення та дій у діяльності органів місцевої влади, внаслідок чого не відбувається достовірне та своєчасне інформування громадян; зловживання владою на місцях, а також корупційні схеми в діяльності місцевої влади.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI (редакція від 14.05.2017) // Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50-51. 572 ст. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. – Загл. з екрану.
2. Василик О.Д. Бюджетна система України : підруч. / О.Д. Василик, К.В. Павлюк. К. : Центр навчальної літератури, 2004. 544 с.
3. Луценко І.О. Забезпечення прозорості формування місцевих бюджетів / І.О. Луценко // Чернігівський науковий часопис. Серія 1, Економіка і управління. 2015. № 1(6). С. 66–70.
4. Сунцова О.О. Місцеві фінанси : навч. посіб. / О.О. Сунцова. К. : Центр навчальної літератури, 2010. 488 с.
5. Юрій С.І. Розвиток бюджетного процесу в умовах економічних перетворень : монографія / С.І. Юрій, В.Г. Дем'янишин, О.П. Кириленко та ін. ; за ред. С.І. Юрія, В.Г. Дем'янишина. Тернопіль : Економічна думка, 2012. 376 с.
6. Концепція створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-%D1%80#n8>. – Загл. з екрану.
7. Голинська О.В., Матвієнко А.О.: посіб. / О.В. Голинська, А.О. Матвієнко Методологія оцінки прозорості місцевих бюджетів. К.: 2017, 73 с.

REFERENCES:

1. The Budget Code of Ukraine dated 08.07.2010 #2456-VI. Information from the Verkhovna Rada of Ukraine (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy), 50-51. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (in Ukrainian).
2. Vasylyk, O., & Pavluk, K. (2004). Budget system of Ukraine. Kyiv : Center for educational literature (in Ukrainian).

3. Lutsenko, I. (2015). Ensuring transparency in the formation of local budgets. Chernihiv scientific journal (Chernigivskiy naukovyi chasopys), 1(6), p. 66–70 (in Ukrainian).
4. Suntsova, O. (2010). Local finances. Kyiv : Tsentr navchalnoi literatuty (in Ukrainian).
5. Yurii, S., & Demianyshyn, V., & Kyrylenko, O. (2012). Development of the budget process in the conditions of economic transformation. Ternopil : Ekonomichna dumka (in Ukrainian).
6. The Concept of creation of the integrated information and analytical system “Transparent Budget”. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-%D1%80#n8> (in Ukrainian).
7. Gholynsjka O.V., Matvijenko A.O. (2017).Kyiv: (in Ukrainian). The methodology for assessing the transparency of local budgets