

ГРОМАДСЬКИЙ БЮДЖЕТ ЯК ІНСТРУМЕНТ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ

THE PUBLIC BUDGET AS A TOOL FOR LOCAL DEMOCRACY DEVELOPMENT

Божук І.І.,
студентка IV курсу
Навчально-наукового інституту права
Університету державної фіскальної служби України

Фоменко Ю.О.,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри фінансового права
Університету державної фіскальної служби України

Статтю присвячено дослідженню та правовому аналізу інституту розвитку місцевої демократії – громадському бюджету. У статті використано систему сучасних наукових методів пізнання для глибокого аналізу обраної проблеми. Охарактеризовано актуальність і необхідність дослідження даного питання для покращення механізмів використання бюджетних коштів на місцевому рівні із задоволенням інтересів місцевої громади. Досліджено теоретико-прикладні аспекти запровадження ефективної системи взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості в бюджетному процесі з метою успішної реалізації громадських проєктів для задоволення потреб територіальної громади. Визначено необхідність застосування цього механізму як однієї з ознак громадянського суспільства та рівня демократії країни, застосування водночас досвіду закордонних країн. Висвітлено погляди щодо правової природи та генези громадського бюджету. Проаналізовано правову регламентацію, а також проблеми практичного застосування інструменту громадського бюджету в сучасних умовах. З'ясовано перспективи впровадження та використання інституту громадського бюджету в Україні, із використанням міжнародного досвіду. Визначено, що розвиток громадянського суспільства стимулює наукову спільноту до пошуків нової методології соціального розвитку, що забезпечить ефективне управління змінами. Методологія громадського бюджету є формою прямої демократії та визначається як відкритий процес дискусії й ухвалення рішень. Упровадження громадського бюджету в Україні націлено на встановлення зворотних зв'язків між владою і суспільством. За результатами дослідження обґрунтовано необхідність удосконалення питань формування бюджету шляхом формулювання пріоритетів бюджетної політики безпосередньо учасниками відкритого громадського бюджетного процесу. Аргументовано необхідність відображення сучасних тенденцій у законодавстві України, ухвалення нових нормативно-правових актів у цій сфері із встановленням європейських стандартів.

Ключові слова: фінансова система, громадський бюджет, місцеве самоврядування, громадянське суспільство, системне реформування, практичне застосування, демократичне управління.

The article is devoted to the research and legal analysis of the institute for local democracy development – public budget. The article uses the system of modern scientific methods of cognition for deep analysis of the chosen problem. The urgency and necessity of research of this issue for improvement of mechanisms of use of budgetary funds at the local level with satisfaction of interests of local community are characterized. Theoretical and applied aspects of introduction of an effective system of interaction of local self-government bodies and the public in the budget process are investigated in order to successfully implement public projects to meet the needs of the local community. The necessity of using this mechanism as one of the features of civil society and the level of democracy of the country and applying the experience of foreign countries are identified. Views on the legal nature and genesis of the public budget are outlined. The legal regulation, as well as the problems of practical application of the public budget instrument in modern conditions are analyzed. The prospects of implementation and use of the public budget institute in Ukraine, using international experience, have been clarified. It has been determined that the development of civil society encourages the scientific community to seek a new methodology for social development that will effectively manage change. Public budget methodology is a form of direct democracy and is defined as an open process of discussion and decision-making. The implementation of the public budget in Ukraine is aimed at establishing feedbacks between the authorities and society. The results of the study substantiate the need to improve budgeting by formulating budget policy priorities directly by participants in the open public budget process. The necessity to reflect the current trends in the legislation of Ukraine, the adoption of new regulations in this field with the establishment of European standards is argued.

Key words: financial system, public budget, local self-government, civil society, systemic reform, practical application, democratic governance.

Постановка проблеми. Для розвитку економіки й ефективного фінансового контролю нашої державі потрібні докорінні зміни. Для досягнення цієї мети в Україні заплановані та впроваджуються реформи, пов'язані чи не з кожною сферою життєдіяльності суспільства [1, с. 313].

Інститут бюджетного процесу є основою фінансової системи України. Усі складові частини бюджетного процесу становлять зміст публічної фінансової діяльності, у якій відбуваються суттєві зміни, спрямовані на дотримання міжнародних стандартів. Серед останніх – забезпечення реалізації принципів прозорості та публічності бюджетного процесу, що є ознакою й умовою функціонування демократичного суспільства. Цим також забезпечується можливість кожного громадянина відстежити порядок ухвалення бюджетних рішень, а також їх виконання. Результатом таких позитивних змін стало запровадження механізму формування громадського бюджету, який давно отримав позитивну оцінку європейського співтовариства.

Стан опрацювання. Зміни, які відбуваються у сфері публічної фінансової діяльності, потребують дослідження системи міжнародних стандартів у цій галузі та проблем

їх реалізації в Україні, тому питання формування громадського бюджету є недостатньо дослідженим. Питання принципів бюджетного процесу досліджували представники науки фінансового права, зокрема: Л.К. Воронова, О.А. Музика-Стефанчук, Н.Я. Якимчук та інші. Однак у науковій літературі комплексно не розглянуто правове регулювання та механізм функціонування громадського бюджету.

Метою статті є правовий аналіз сутності й особливостей реалізації громадського бюджету як інструменту розвитку місцевої демократії.

Виклад основного матеріалу. В умовах трансформаційних змін державотворчих процесів в Україні виникають нові можливості для проведення системного реформування місцевого самоврядування та розвитку громадянського суспільства.

Водночас Україна прагне до європейських стандартів у всіх сферах діяльності, а отже, виникає необхідність в адаптації місцевого самоврядування до європейських традицій демократичного управління. Постійний розвиток інституту місцевого самоврядування, запровадження

принципів субсидіарності, регіоналізації та децентралізації зумовлює необхідність удосконалення законодавства та проведення реформ, спрямованих на активізацію місцевих ініціатив. Одним із дієвих інструментів активізації місцевих громад є громадський бюджет, практика впровадження якого в Україні набирає обертів, потребуючи аналізу та правового регулювання.

З англ. *participate* – «брати участь». Саме в активній участі громадян у житті власного міста і полягає ідея громадського бюджету. Залучення мешканців до процесу ухвалення рішень із розподілу бюджетних коштів на реалізацію їхніх власних проєктів – один із найчіткіших прикладів використання норм прямої демократії. Основною ідеєю громадського бюджету є залучення жителів міста до обговорення та вирішення проблем.

Якщо ця мета буде досягнута, то значна кількість рішень щодо використання місцевого бюджету будуть ухвалюватися не лише посадовими особами, а й звичайними громадянами. Значна кількість вітчизняних і закордонних науковців у своїх працях розглядають проблематику організаційного забезпечення діяльності самоврядних структур, однак питання запровадження громадського бюджету в Україні залишається актуальним.

Уперше інструменти громадського бюджету було впроваджено в 1989 р. у бразильському місті Порту-Алегрі. Ідеться про щорічний процес обговорення й ухвалення рішень, у якому тисячі мешканців міста вирішують, як витратити частину місцевого бюджету. Як відомо, влада міста розподіляє на місцеві ініціативи вже понад 20% місцевого бюджету.

В Європі ця практика набула популярності на початку XXI ст. Першопрохідцями стали Німеччина й Іспанія. Активно запроваджується практика громадського бюджетування в Республіці Польща, де цей процес називають «бюджет участі».

Як відомо, у Швейцарії вже відбулася передача громадянам права ухвалювати рішення стосовно державних витрат. Якщо вони вирішують, що витрати непотрібні або надмірні, вони голосують проти. Наприклад, у м. Цюріх проводиться обов'язковий фінансовий референдум щодо одноразових витрат під конкретну потребу понад 20 000 000 франків або щорічні витрати під конкретні потреби в розмірі понад 1 мільйон швейцарських франків на рік. Уважаємо, що даний досвід став би корисним для України.

З огляду на поширення цього механізму формування місцевого бюджету, світовою спільнотою було розроблено чимало нормативно-правових актів, що спрямовані на визначення засад, принципів та завдань громадського бюджету.

Уважаємо за доцільне зазначити, що особливе місце в системі міжнародних актів із проблематики, що розглядається, належить документам Комітету міністрів Ради Європи. Так, Рекомендації «Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів» № R (81) 19 (1981 р.) містять положення про право кожного в межах юрисдикції держави-члена на отримання за запитом інформації, що перебуває в розпорядженні органів державної влади, та доступу до інформації [2].

Для вдосконалення та поглиблення вищевказаних положень було ухвалено Декларацію Комітету міністрів Ради Європи «Про свободу висловлювання та інформації» (1982 р.). Даним документом закріплюється проведення відкритої інформаційної політики в публічному секторі, що передбачає також доступ до інформації, для сприяння розумінню кожною людиною політичних, соціальних, економічних і культурних проблем, заохочення вільного обговорення цих проблем [3].

Важливо зазначити, що 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 квітня 2018 р. підписала Україна.

Конвенція Ради Європи «Про доступ до офіційних документів» містить такі стандарти доступу до офіційних документів:

- право звертатись із вимогою надати документи, якими володіють публічні органи;
- інформування громадськості про її право на доступ до офіційних документів і про порядок реалізації цього права;
- оприлюднення офіційних документів в інтересах поширення прозорості й ефективності державного управління тощо.

Необхідно звернути увагу, що окрему групу становлять документи Організації Об'єднаних Націй і Міжнародного Валютного Фонду, які містять міжнародні стандарти про бюджетну та фінансову прозорість. Так, у Кодексі фінансової прозорості Міжнародного Валютного Фонду (2014 р.) визначено поняття «фінансова прозорість» – повнота, чіткість, достовірність, своєчасність і актуальність державної фінансової звітності та відкритість для громадськості процесу ухвалення рішень у сфері фінансової політики [4, с. 9].

Варто зазначити, що у принципах високого рівня щодо фінансової прозорості, участі та підзвітності Глобальної ініціативи з фінансової прозорості Організації Об'єднаних Націй (2012 р.) визначено, що кожен має право запитувати, отримувати і поширювати інформацію про бюджетно-податкову політику.

Виходячи із вищевказаного, вважаємо, що в національних правових системах повинна бути встановлена чітка презумпція загальнодоступності бюджетно-фінансової інформації.

В Україні історія громадського бюджету бере початок у 2015 р. Цей механізм став своєрідною «доброю угодою» між місцевими органами влади та громадськістю, а також новою можливістю для налагодження діалогу.

Зазначимо, що за підтримки Європейського Союзу та Центральноевропейської ініціативи протягом 2014 р. для українських громад у межах проєкту Фондації ПАУСІ «Бюджети за завданнями» відбулися перші презентації польської практики формування бюджетів за безпосередньої участі мешканців. Упродовж 2015–2016 рр. за сприяння Польсько-Канадської програми підтримки демократії в рамках проєкту Фондації ПАУСІ перші українські міста розпочали повноцінне впровадження громадського бюджету, після чого географія таких міст почала стрімко зростати.

За такого способу формування бюджету громадяни мають можливість проявити ініціативу щодо проєкту, який для них корисний, та підтримати його. Проєкти-переможці отримують бюджетне фінансування. Протягом тридцяти років у розвитку громад багатьох країн світу громадський бюджет залишається інструментом, який допомагає ефективно вирішувати проблеми та забезпечувати потреби всього населення, що сприяє розвитку відносин влади і громади на місцевому рівні.

Досліджуючи громадський бюджет, вважаємо за доцільне зазначити демократичний спосіб його обговорення. Інакше кажучи, завдяки громадському бюджету громадяни наділяються правом ухвалювати рішення щодо напрямів витрат частини публічних ресурсів. Як відомо, громадський бюджет є інструментом соціальної відповідальності та відповідальності.

Найчастіше громадський бюджет створюється із використанням таких способів, як визначення пріоритетів щодо муніципальних видатків самими членами спільноти, вибір бюджетних делегатів – репрезентантів місцевих спільнот, технічна підтримка з боку муніципальних радників, місцеві та регіональні збори з метою обговорення

та голосування пріоритетних видатків, а потім втілення ідей, що мають безпосередній вплив на якість життя мешканців. Тому традиційно виділяють кілька етапів формування громадського бюджету, як-от:

- визначення пріоритетів громади;
- розроблення конкретних програм-проектів;
- обговорення та голосування;
- реалізація обраних проектів.

Реалізуючи засади прямої демократії у формі громадського бюджету, громада має можливість реально впливати на розподіл місцевого фінансування, мешканці міст стають активними суб'єктами регулювання суспільних відносин. Формування громадського бюджету є формою реалізації ст. 140 Конституції України [5].

Водночас необхідно завжди дотримуватися принципів і засад громадського бюджету, серед яких такі: загальнодоступність, прозорість, відкритість, обов'язкова результативність, стратегічність.

Зазначимо, що за ст. 28 Бюджетного кодексу України повноваженнями щодо реалізації принципів публічності, прозорості й підзвітності бюджетного процесу наділено Міністерство фінансів України, Державну казначейську службу України й інших учасників бюджетного процесу з визначенням, які документи та в який термін мають прилюднюватися або ж проходити процедуру публічного представлення [6].

Так, Міністерство фінансів України зобов'язане в доступній для громадськості формі оприлюднити шляхом розміщення на своєму офіційному сайті проект закону про Державний бюджет України та Закон України «Про державний бюджет» із додатками (у місячний строк із дня його опублікування). Окрім того, підлягає оприлюдненню Міністерством фінансів України інформація про виконання державного бюджету України за підсумками місяця, кварталу, року та про виконання зведеного бюджету. Міністерство фінансів України до 20 березня року, що настає за звітним, здійснює публічне представлення звіту про виконання державного бюджету за попередній бюджетний період [6].

Варто зазначити, що використання громадського бюджету має наслідком ефективний поділ публічних

ресурсів, здійснення більшої кількості публічних послуг, прозорість і відкритість діяльності органів державної влади, а також активнішу участь громадян у громадському житті. Саме тому в умовах сьогодення системою «Громадський проект» активно користуються такі міста, як Київ, Дніпро, Львів, Тернопіль, Хмельницький, Суми, Кривий Ріг, Чернігів, Рівне, Житомир, ще чотири десятки інших міст, включно з невеликими населеними пунктами [7].

Висновки. Отже, громадський бюджет є інструментом реального доступу громадян до ухвалення рішень щодо розподілу місцевих коштів. Незважаючи на це, даний механізм залишається новелою для більшості українських місцевих громад. Упровадження інституту громадського бюджету потребує усунення низки недоліків.

Варто зазначити, що передусім необхідно усунути законодавчі недоліки. Наприклад, поняття «Всеукраїнський громадський бюджет», «партиципаторний бюджет», «бюджет участі» не мають законодавчого закріплення. Виходячи із цього, уважаємо, що варто розробити й ухвалити закон, яким внести зміни до чинного законодавства, зокрема до Бюджетного кодексу України щодо норм Всеукраїнського громадського бюджету, закріпивши його поняття, завдання, суму коштів або відсоток від доходів загального фонду, основні правила подачі проектів, хто і за якими критеріями їх відбиратиме для голосування, шляхи їх ефективної реалізації й інші загальні положення, які повинні бути зрозумілими та чіткими, а також поширюватися на всю територію держави [8, с. 80].

Крім того, незважаючи на активність органів місцевого самоврядування в підтримці громадських проектів, громадський бюджет не має належного законодавчого регулювання. Тому вважаємо доречним внесення змін у Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1].

Ураховуючи вищевикладене, необхідно зазначити, що відсутність належного законодавчого регулювання, а також низький рівень громадської активності та правової свідомості населення щодо управління бюджетною політикою мають негативний вплив на реалізацію громадського бюджету. А тому вважаємо за доцільне та необхідне кожним органом місцевого самоврядування організувати зустрічі, тренінги, семінари, залучити неурядові організації та фахівців із метою інформування мешканців та популяризації громадського бюджету як елементу демократії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Фоменко Ю.О. Перспективи розвитку партиципаторного (громадського) бюджету в Україні. *Фіскальна політика: теоретичні та практичні аспекти юридичної науки*. 2017. С. 313–314.
2. Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів : рекомендації Комітету міністрів для держав-членів від 25 листопада 1981 р. № R (81) 19. URL: <https://cedem.org.ua/library/rekomendatsiya-r-81-19-pro-dostup-do-informatsiyi-shho-znakhodytsya-u-rozporjadzhenni-derzhavnyh-organiv/> (дата звернення: 05.04.2020).
3. Про свободу вираження поглядів та інформації : Декларація Ради Європи від 29 квітня 1982 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_885 (дата звернення: 05.04.2020).
4. Методологія оцінки прозорості місцевих бюджетів / за заг. ред. О.В. Голинської, А.О. Матвієнко. Київ : Фонд «Східна Європа», 2017. 74 с.
5. Конституція України : Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30.
6. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456–VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 05.04.2020).
7. Єдина система місцевих петицій. URL: <https://e-dem.in.ua/> (дата звернення: 05.04.2020).
8. Фоменко Ю.О. Правове регулювання бюджетного процесу в Україні : дис....канд. юрид. наук. Ірпінь, 2019. 172 с.