

УДК 347.73:336.14(477)

DOI 10.33244/2617-4154.3(12).2023.85-92

Н. В. Лаговська,*канд. юрид. наук**e-mail: nvlagovska@i.ua***ORCID ID 0000-0002-1732-2351;****Т. В. Лаговська,***Державний податковий університет**e-mail: lvtan@gmail.com***ORCID ID 0009-0007-6648-4473**

ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО БЮДЖЕТУ В УКРАЇНІ ЯК ІНСТРУМЕНТУ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ

У науковій статті здійснено правовий аналіз інституту громадського бюджету як прояву розвитку демократії в територіальних громадах. Під час здійснення наукового пошуку застосовано ряд наукових методів пізнання, що дозволило здійснити глибокий аналіз досліджуваної проблематики.

Охарактеризовано актуальність обраної тематики та обґрунтовано необхідність додаткового дослідження піднятих авторами проблем, що дозволило сформулювати пропозиції щодо покращення механізмів розподілу бюджетних коштів на місцевому рівні з урахуванням інтересів місцевих громад.

Здійснено теоретико-правовий аналіз передумов запровадження ефективної колаборації органів місцевої влади, місцевого самоврядування та громади в розподілі місцевого бюджету, яка дозволяє успішно реалізувати громадські проекти, спрямовані на задоволення конкретних потреб певної територіальної громади.

Описано систему, побудовану з використанням найкращого іноземного досвіду, та визначено потребу застосування цієї системи як прояву демократії в державі й однієї з ознак свідомого громадянського суспільства. Розкрито правову генезу громадського бюджету.

Здійснено аналіз нормативно-правового регулювання громадського бюджету та проблеми щодо його застосування, які виникають на практиці під час його реалізації в Україні на сучасному етапі.

Висвітлено перспективи впровадження та застосування інституту громадського бюджету в різних регіонах України, побудовані на міжнародному досвіді. Підкреслено, що розвиток громадянського суспільства викликає інтерес у науковому середовищі, стимулює до пошуків нової ефективної моделі розвитку, що дозволить успішно управляти процесом перетворень. Методологія громадського бюджету є проявом демократії на місцевому рівні, передбачає відкрите обговорення та прийняття рішень. Запровадження громадського бюджету в Україні спрямоване на тісну співпрацю влади

та громадськості під час ухвалення рішень з приводу розподілу коштів частини місцевого бюджету.

У підсумках дослідження обґрунтовано необхідність поліпшення системи розподілу місцевого бюджету шляхом визначення пріоритетів бюджетної політики з урахуванням думки громади, висловленої під час відкритого громадського бюджетного процесу. Обґрунтовано потребу внесення змін до чинного законодавства України з метою його вдосконалення, яке базується на європейських стандартах.

Ключові слова: громадський бюджет, громадянське суспільство, демократичне управління, місцеве самоврядування, місцевий бюджет, практичне застосування, система розподілу коштів місцевого бюджету, фінансова система.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення аналізу змісту і особливостей реалізації громадського бюджету в Україні як інструменту розвитку місцевої демократії.

Постановка проблеми. Для розвитку економіки й ефективного фінансового контролю в Україні потрібні кардинальні зміни. Для виконання цих завдань у нашій державі треба провести ряд реформ, які торкнуться практично кожної сфери життєдіяльності суспільства [1, с. 313].

Зауважимо, що основою фінансової системи України є інститут бюджетного процесу. А складові частини бюджетного процесу тісно між собою пов'язані та є змістом публічної фінансової діяльності, яка потребує суттєвих коректив і повинна відповідати міжнародним стандартам. Не останнє місце займає в процесі реформування забезпечення прозорості та публічності бюджетного процесу, що свідчить про рівень демократії в суспільстві. Це дає можливість кожному громадянину контролювати порядок ухвалення бюджетних рішень та їх реалізації. Як наслідком реалізації цих реформ, стало запровадження інституту громадського бюджету, який добре себе зарекомендував в європейських країнах.

На жаль, з початком широкомасштабного вторгнення Росії в Україну довелось призупинити розпочаті процеси реформування, перелаштувати фінансові механізми та розподіл бюджетів з урахуванням потреб військового часу, але ці реформи не втрачають актуальності та будуть досить необхідними в період відновлення України після звільнення її території. Уже сьогодні в Україні спостерігаємо реалізацію проєктів «Раннього відновлення», і під час цієї реалізації є надто важливим врахувати громадську думку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання формування громадського бюджету є недостатньо дослідженим. Деякі його аспекти, зокрема принципи бюджетного процесу, були предметом дослідження таких науковців, як: Л. К. Воронова, О. А. Музика-Стефанчук, Ю. О. Фоменко, В. В. Шалімов, С. Л. Шаповал та інші. Однак у науковій літературі відсутнє комплексне дослідження питань правового регулювання та механізму функціонування громадського бюджету.

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

Враховуючи прагнення України ввійти повноправним членом до європейської спільноти, постає необхідність адаптації до європейських стандартів у всіх галузях, зокрема адаптації діяльності органів місцевого самоврядування до європейських традицій демократичного управління. Запровадження принципів регіоналізації, децентралізації та субсидіарності, постійний розвиток інституту місцевого самоврядування, активізація місцевих громад зумовлюють необхідність приведення у відповідність і нормативно-правової бази, яка супроводжує ці реформи. Одним із важливих інструментів підвищення ролі місцевих громад є громадський бюджет, який уже запроваджений у ряді територіальних одиниць України, цей рух поширюється далі і потребує досліджень та правового регулювання.

Громадський бюджет, або партиципаторний бюджет, як його називають у ряді європейських країн, походить від англійського слова *Participate* – «брати участь». Ідея громадського бюджету полягає в активній участі громадян у житті власного міста. Члени громади активно долучаються до процесу ухвалення рішень із розподілу бюджетних коштів на реалізацію проєктів, поданих представниками цієї ж громади, шляхом відкритого голосування, що є проявом прямої демократії. Основною ідеєю громадського бюджету є залучення значної кількості жителів міста до обговорення та вирішення проблем свого населеного пункту. За однієї умови значна частина місцевого бюджету буде розподілена не лише з волі посадових осіб, а й враховуватиме думку звичайних громадян.

Вперше ідею громадського бюджету було втілено 1989 р. у Бразилії, в місті Порту-Алегрі. Йдеться про процес щорічного обговорення й ухвалення рішень, у якому значна кількість мешканців міста приймає рішення, як витратити частину місцевого бюджету. Влада міста виділяє на місцеві проєкти майже чверть місцевого бюджету.

На початку XXI століття ця практика поширилась Європою. Першими європейськими країнами, які запровадили у себе громадський бюджет, стали Німеччина та Іспанія.

Нині практика використання громадського бюджету активно застосовується в Республіці Польща, де він носить назву «партиципаторний бюджет».

Цікавим, на нашу думку, є той факт, що Швейцарія пішла в цьому процесі далі та наділила громадян правами ухвалювати рішення стосовно державних витрат. Вони можуть проголосувати проти, якщо, на їхню думку, витрати не потрібні або надмірні. Зазначимо, що у м. Цюріх, якщо здійснюються щорічні витрати під конкретні потреби в розмірі понад 1 млн швейцарських франків на рік, то це потребує спеціальної процедури узгодження: проведення обов'язкового фінансового референдуму. Аналогічна процедура передбачена і за одноразових витрат під конкретну потребу у понад 20 000 000 франків. На нашу думку, цей досвід буде корисним для України.

З поширенням цього механізму формування місцевого бюджету міжнародною спільнотою було розроблено ряд нормативно-правових актів, що спрямовані на визначення засад, завдань і принципів громадського бюджету.

Зауважимо, що чільне місце у ряді міжнародних нормативно-правових актів, що врегульовують досліджувану тематику, займають документи Комітету міністрів Ради Європи. Так, у Рекомендаціях «Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів» № R (81) 19 (1981 р.) закріплено право кожного громадянина в межах юрисдикції держави-члена на отримання інформації, що перебуває в розпорядженні органів державної влади, та доступу до інформації [2].

З метою розширення вищевказаних положень було ухвалено Декларацію Комітету міністрів Ради Європи «Про свободу висловлювання та інформації» (1982 р.). У цій декларації передбачено, що інформаційна політика в публічному секторі має носити відкритий характер та передбачає доступ до інформації, що дає можливість кожному громадянину розібратись у політичних, соціальних, економічних і культурних проблемах, заохочує до вільного обговорення цих проблем [3].

Окремо варто виділити серед міжнародних актів, які унормовують міжнародні стандарти доступу до інформації від владних структур, Йоганнесбурзькі принципи «Національна безпека, свобода висловлювання і доступ до інформації» (1995 р.) та Конвенція Ради Європи «Про доступ до офіційних документів» (2009 р.), ратифіковані Україною 12 квітня 2018 р.

У Конвенції Ради Європи «Про доступ до офіційних документів» закріплені такі стандарти доступу до офіційних документів [8]:

- право витребувати документи, якими володіють публічні органи;
- повідомлення громадськості про її право на доступ до офіційних документів і про порядок реалізації цього права;
- широкий доступ до офіційних документів, що забезпечує прозорість й ефективність державного управління тощо.

Виокремлюють також групу документів Організації Об'єднаних Націй і Міжнародного Валютного Фонду, які містять міжнародні стандарти бюджетної та фіскальної прозорості.

Так, у Кодексі фіскальної прозорості Міжнародного Валютного Фонду (2014 р.) закріплено визначення «фіскальна прозорість» – чіткість, достовірність, повнота й актуальність державної фінансової звітності та вільний доступ громадськості до процесу ухвалення рішень у сфері фіскальної політики [4, с. 9].

Зазначимо, що у принципах фіскальної прозорості, участі та підзвітності Глобальної ініціативи з фіскальної прозорості Організації Об'єднаних Націй (2012 р.) визначено, що кожний громадянин має право робити запит, отримувати інформацію про бюджетно-податкову політику і поширювати її.

З цього робимо висновок, що в національних правових системах повинна бути встановлена чітка презумпція загальнодоступності бюджетно-фінансової інформації.

В Україні історія громадського бюджету розпочалася 2015 року. Цей механізм можна охарактеризувати, як своєрідну «добру угоду» між громадськістю та місцевими органами влади, а також новою можливістю для налагодження співпраці.

Зауважимо, що впродовж 2014 року в Україні в пілотних громадах у рамках проекту Фондації ПАУСІ «Бюджети за завданнями» відбулися перші тренінги-

презентації за участю представників громади за підтримки Європейського Союзу та Центральноєвропейської ініціативи, на яких польські практики поділились досвідом щодо формування місцевих бюджетів. Далі упродовж 2015–2016 років за сприяння Польсько-Канадської програми підтримки демократії в межах проєктів Фондації ПАУСІ в ряді українських міст вперше впровадили громадський бюджет, що дозволило далі поширити цей позитивний досвід і в інші міста України.

Під час формування бюджету в такий спосіб громадяни мають можливість подати пропозиції щодо проєкту, який буде корисний для їхньої громади, та підтримати його. Проєкти-переможці реалізуються за рахунок бюджетного фінансування. Громадський бюджет упродовж тридцяти років залишається інструментом, який допомагає ефективно вирішувати проблеми та забезпечувати потреби всього населення, що сприяє розвитку відносин влади і громади на місцевому рівні в громадах багатьох країн світу.

Проведені дослідження громадського бюджету підтвердили демократичний спосіб його обговорення. Саме завдяки громадському бюджету громадяни отримали можливість ухвалювати рішення щодо напрямів витрат частини публічних ресурсів. Тому громадський бюджет можна визначити як інструмент прояву соціальної свідомості та відповідальності.

Здебільшого громадський бюджет базується на визначенні пріоритетів щодо муніципальних видатків самими членами громади, виборі бюджетних делегатів місцевих громад, технічній підтримці з боку муніципальної влади, місцевих та регіональних зборах з метою обговорення та визначення пріоритетних видатків шляхом відкритого голосування та втілення ідей, що повинні покращити якість життя мешканців. Традиційно виділяють такі етапи формування громадського бюджету:

- розробка проєктів;
- обговорення проєктів та голосування;
- реалізація обраних проєктів на практиці.

Отже, через громадський бюджет як прямий прояв демократії громада отримала реальну можливість впливати на розподіл місцевого фінансування, мешканці міст набувають статусу активних суб'єктів регулювання суспільних відносин. Формування громадського бюджету можна справедливо вважати формою реалізації ст. 140 Конституції України, яка передбачає, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста самостійно приймати рішення щодо питань місцевого значення в межах Конституції та законів України [5].

Водночас наголосимо на необхідності завжди дотримуватися принципів і засад громадського бюджету, таких як: стратегічність, прозорість, відкритість, загальнодоступність, націленість на досягнення результату.

Відмітимо, що, відповідно до ст. 28 Бюджетного кодексу України, на Міністерство фінансів України, Державну казначейську службу України й інших учасників бюджетного процесу з чітким визначенням, які документи та в який термін мають оприлюднюватися або ж проходити процедуру публічного представлення, покладено

обов'язок забезпечення реалізації принципів публічності, прозорості й підзвітності бюджетного процесу [6].

На Міністерство фінансів України покладено обов'язок у доступній формі для громадськості оприлюднити проєкт закону про Державний бюджет України та Закон України «Про державний бюджет» із додатками (у місячний строк з дня його опублікування) шляхом розміщення його на офіційній сторінці в інтернеті. Крім того, Міністерство фінансів України має обов'язок оприлюднити інформацію про виконання державного бюджету України за підсумками місяця, кварталу, року та про виконання зведеного бюджету. Щороку, до 20 березня, року, що настає за звітним, Міністерство фінансів України, представляє публічний звіт про виконання державного бюджету за попередній бюджетний період [6].

Також зазначимо, що застосування громадського бюджету дає можливість здійснити ефективний поділ публічних ресурсів, збільшити кількість публічних послуг, прозорість і відкритість діяльності органів державної влади, а також активізувати участь членів громади у громадському житті. Саме тому до початку військової агресії Російської Федерації системою «Громадський проєкт» активно користуються такі міста, як Київ, Дніпро, Житомир, Кривий Ріг, Львів, Рівне, Суми, Тернопіль, Хмельницький, Чернігів, та ще майже сорок міст включно з невеликими населеними пунктами [7].

Висновки. Дослідження показало, що громадський бюджет є дієвим інструментом реального доступу громадян до розподілу частини коштів місцевих бюджетів, який доцільно застосувати і під час відновлення України від наслідків Російської воєнної агресії. Тому свою увагу варто зосередити на поширенні цього механізму по всій території України, попередньо усунувши виявлені недоліки.

Насамперед потрібно унормувати такі терміни, як: «Всеукраїнський громадський бюджет», «partiципаторний бюджет», «бюджет участі». Для цього пропонуємо внести ряд змін до чинного законодавства України: в Бюджетному кодексі України закріпити визначення «Всеукраїнського громадського бюджету», окреслити його завдання, чітко встановити відсоток від доходів, або суму коштів, яка буде розподілятися за участю громади, порядок та правила подачі проєктів, критерії та механізм відбору проєктів, що будуть подані на голосування, шляхи їх реалізації, які повинні бути чіткими, зрозумілими та поширюватись на всю територію України; внести відповідні зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

З метою інформування членів громади та популяризації громадського бюджету як елементу демократії зобов'язати органи місцевого самоврядування організувати зустрічі, тренінги, семінари із залученням неурядових організацій і фахівців.

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/rekomen_datsiya-r-81-19-pro-dostup-do-informatsiyi-shho-znahodytsya-u-rozporya_dzhenni-derzhavnyh-organiv/ (дата звернення: 18.05.2023).
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#Text (дата звернення: 18.05.2023).
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 від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 18.05.2023).
7. Єдина система місцевих петицій. URL : <https://petition.e-dem.ua/> (дата звернення: 18.05.2023).
8. Конвенції Ради Європи «Про доступ до офіційних документів». URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-09 (дата звернення: 18.05.2023).

REFERENCE

1. Fomenko Yu. O. Prospects for the development of the participatory (public) budget in Ukraine. Fiscal policy: theoretical and practical aspects of legal science. 2017. P. 313-314.
2. On access to information at the disposal of state bodies. Recommendations of the Committee of Ministers for member states dated November 25, 1981 No. R (81) 19. URL : https://cedem.org.ua/library/rekomen_datsiya-r-81-19-pro-dostup-do-informatsiyi-shho-znahodytsya-u-rozporyadzhenni-derzhavnyh-organiv/ (date of application: 05.18.2023).
3. On freedom of expression and information: Declaration of the Council of Europe dated April 29, 1982. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_885#Text (access date: 05.18.2023).
4. Methodology for evaluating the transparency of local budgets / according to general ed. O. V. Golynska, A. O. Matvienko. Kyiv : Eastern Europe Foundation, 2017. 74 p.
5. Constitution of Ukraine: Law of June 28, 1996 No. 254k/96. Verkhovna Rada of Ukraine. *Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 1996. No. 30.
6. Budget Code of Ukraine: Law dated July 8, 2010 No. 2456-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (access date: May 18, 2023).
7. Unified system of local petitions. URL : <https://petition.e-dem.ua/> (date of application: 05.18.2023).
8. Convention of the Council of Europe «On access to official documents». URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-09 (access date: May 18, 2023).

N. Lagovska, T. Lagovska. Features of the Public Budget Implementation in Ukraine as a Tool for the Development of Local Democracy

The scientific article provides a legal analysis of the institution of the public budget as a manifestation of the development of democracy in territorial communities. During the scientific search, a number of scientific methods of cognition were applied, which made it possible to carry out an in-depth analysis of the investigated issues.

The relevance of the chosen topic was characterized and the need for additional research into the problems raised by the authors was substantiated, which made it possible to formulate proposals for improving the mechanisms for the distribution of budget funds at the local level, taking into account the interests of local communities.

A theoretical and legal analysis of the prerequisites for the introduction of effective collaboration between local authorities, local self-government and the community in the distribution of the local budget, which allows for the successful implementation of public projects aimed at meeting the specific needs of a certain territorial community, has been carried out.

The system built using the best foreign experience is described and the need to use this system is defined as a manifestation of democracy in the state and one of the signs of a conscious civil society. The legal genesis of the public budget is revealed.

An analysis of the regulatory and legal regulation of the public budget and problems related to its application that arise in practice during its implementation in Ukraine at the current stage has been carried out.

The prospects for the implementation and application of the public budget institute in different regions of Ukraine, built on international experience, are highlighted. It is emphasized that the development of civil society arouses interest in the scientific environment, stimulates the search for a new effective model of development, which will allow to successfully manage the transformation process. The public budget methodology is a manifestation of democracy at the local level, it involves open discussion and decision-making. The introduction of the public budget in Ukraine is aimed at close cooperation between the authorities and the public when making decisions about the allocation of funds from a part of the local budget.

In the results of the study, the need to improve the local budget distribution system by determining the priorities of the budget policy, taking into account the opinion of the community, expressed during the open public budget process, is substantiated. The need to make changes to the current legislation of Ukraine in order to improve it, which is based on European standards, is substantiated.

Keywords: *public budget, civil society, democratic management, local self-government, local budget, practical application, system of distribution of local budget funds, financial system.*

Стаття надійшла до редколегії 14 квітня 2023 року