

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
КАФЕДРА РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА
на тему

«ВІДКРИТІСТЬ І ПРОЗОРИСТЬ БЮДЖЕТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД»

Студентка 2 курсу магістратури заочної форми навчання спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» освітньо-професійної програми «Місьцеве самоврядування»
Коношук Надія Володимирівна

Науковий керівник
к.е.н., доцент Гринчук Наталія Михайлівна

Засвідчую, що в цій кваліфікаційній роботі немає запозичень із праць інших авторів без відповідних посилань

Студентка Кири
(підпис)

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри регіональної політики від «07» серпня 2023 р., протокол № 18.

Завідувач кафедри регіональної політики, доктор наук з державного управління, професор

Колтун Вікторія Семенівна _____

Підпис

Київ – 2023

АНОТАЦІЯ

Коношук Н.В. Відкритість і прозорість бюджетів територіальних громад. – Кваліфікаційна магістерська робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна магістерська робота на здобуття ступеня вищої освіти другого (магістерського) рівня галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування», спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування». – Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ, 2023.

Зміст роботи:

Досліджено теоретико-методологічні засади відкритості і прозорості бюджетів територіальних громад, правову базу, міжнародні документи і стандарти бюджетної прозорості. Проаналізовано бюджети територіальних громад, охарактеризовано інструментарій відкритості і прозорості бюджетних відносин, практики оцінювання прозорості бюджетів територіальних громад. Обґрунтовано шляхи забезпечення відкритості і прозорості бюджетів територіальних громад у повоєнний період.

Ключові слова: публічне управління, територіальна громада, бюджет територіальної громади, відкритість, прозорість, оцінювання бюджетної прозорості.

ANNOTATION

Konoshuk N.V. Openness and transparency of budgets of territorial communities. – Qualifying master's thesis on manuscript rights.

Qualifying master's thesis for the degree of higher education of the second (master's) level of knowledge 28 «Public administration and administration», specialty 281 «Public administration and administration». - Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, 2023.

Content of the work:

The theoretical and methodological principles of openness and transparency of the budgets of territorial communities, the legal basis, international documents and standards of budget transparency have been studied. The budgets of territorial communities were analyzed, the toolkit of openness and transparency of budgetary relations, the practice of evaluating the transparency of budgets of territorial communities was characterized. The ways of ensuring the openness and transparency of the budgets of territorial communities in the post-war period are substantiated.

Key words: public administration, territorial community, territorial community budget, openness, transparency, assessment of budget transparency.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ
ЗА ТЕМОЮ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

1. Коношук Н. Виклики щодо дотримання прозорості місцевих бюджетів в умовах воєнного стану. *Розвиток територіальних громад: правовий, економічний та соціальний аспекти* : Матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (Миколаїв, 7-8 грудня 2023 р.). Миколаїв: МАУ, Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2023. (у друці)

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВІДКРИТОСТІ	
І ПРОЗОРОСТІ БЮДЖЕТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	8
1.1. Огляд наукової думки з тематики відкритості і прозорості	8
1.2. Законодавчо-нормативна база забезпечення відкритості і прозорості бюджетів	13
1.3. Міжнародні документи і стандарти відкритості і прозорості бюджетів.....	17
Висновки до розділу 1	28
РОЗДІЛ 2. ОЦІНЮВАННЯ ВІДКРИТОСТІ І ПРОЗОРОСТІ БЮДЖЕТІВ	
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ.....	30
2.1. Аналіз формування бюджетів територіальних громад та оцінки їх відкритості	30
2.2. Інструментарій відкритості і прозорості бюджетних відносин територіальних громад.....	34
2.3. Практики оцінювання прозорості бюджетів територіальних громад	43
Висновки до розділу 2	47
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДКРИТОСТІ І ПРОЗОРОСТІ	
БЮДЖЕТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ПОВОЄННИЙ ПЕРІОД.....	48
3.1. Стан прозорості і відкритості публічної інформації і бюджетів під час війни.....	48
3.2. Важливість відкритості і прозорості у повоєнній відбудові громад ..	55
Висновки до розділу 3	62
ВИСНОВКИ.....	64
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	68
ДОДАТОК.....	76

ВСТУП

Актуальність теми. Бюджети територіальних громад - дієвий інструмент економічної політики органів місцевої влади. За рахунок коштів, що в ньому акумулюються, проводяться асигнування на розвиток закладів територіальної громади, інфраструктури та підприємств місцевого господарства. Водночас, сучасна українська практика формування та використання бюджетів територіальних громад характеризується нестабільністю дохідних джерел, обсягами, що недостатні для виконання покладених на цей інститут завдань.

В рамках реформи, що з 2014 року відбувається в Україні, були закладені основи прозорості бюджетування та активного залучення громадськості до участі у бюджетному процесі територіальних громад. Згодом прозорість діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема у сфері їх фінансів, стала одним із індикаторів ефективності реформи децентралізації.

У вітчизняній науковій школі дана проблематика набула поширення в роботах: А. Буханевич [4], І. Валуйського [6, 7], Т. Васильєвої, І. Школьника, Б. Мерщій [8], О. Горбунова [11], І. Іголкіна [15], І. Луценко [22], А. Бойка, Г. Борща, Н. Гринчук [26], І. Мінаєвої [29], О. Семчик [43], Є.Тихлмирової [50] та інших.

Аналізуючи праці науковців слід зазначити, що спостерігається усвідомлення значущості принципів відкритості та прозорості, на яких має базуватися ефективна діяльність органів місцевого самоврядування. Але вивчення наукових напрацювань свідчить і про те, що зміст понять «прозорість», «відкритість», їх співвідношення та взаємозв'язок, фактори ефективності, основні напрямки реалізації ефективної системи їх підтримки у діяльності органів місцевого самоврядування України залишається фрагментарним. Наукових публікацій, присвячених дослідженням інструментарію забезпечення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні, їх оцінювання ще недостатньо.

Наразі складну ситуацію, в якій перебуває фінансова система держави в умовах війни загострюють проблеми непрозорості кількісних і якісних характеристик грошових потоків, якими управляють органи загальнодержавної та місцевої влади в Україні, відсутність чи нестача інформації щодо їх використання.

Повоєнна відбудова ставить перед країною немало інших викликів. У контексті цього важливого періоду, де кожен крок має вирішальне значення, прозорість і відкритість набуватимуть центрального значення у стратегії відновлення та розвитку. А відтак це потребує активізації наукових досліджень у сфері бюджетного процесу та відповідного обґрунтування можливостей розширення доступу громадськості до бюджетної інформації, їх участі у бюджетному процесі, оцінюванні бюджетної прозорості. Вище зазначене обумовило вибір теми та завдань дослідження.

Мета та завдання дослідження. Метою магістерської роботи є вивчення змісту відкритості і прозорості бюджетного процесу, аналіз досягнутого їх рівня та розробка пропозицій щодо інструментів їх реалізації в процесі відбудови громад.

Для досягнення поставленої мети вирішувались такі *завдання*:

- 1) узагальнити наукову думку щодо визначення понять «відкритість», «прозорість», здійснити їх порівняння;
- 2) дослідити правову базу прозорості і відкритості публічного управління, провести огляд існуючих міжнародних документів і стандартів бюджетної прозорості;
- 3) проаналізувати бюджети територіальних громад, охарактеризувати інструментарій відкритості і прозорості бюджетних відносин,
- 4) проаналізувати практики оцінювання прозорості бюджетів територіальних громад;
- 5) з'ясувати законодавчі і процедурні зміни, які відбулися у рамках дії Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та їх вплив на прозорість і відкритість;

б) обґрунтувати важливість відкритості і прозорості у процесах відбудови громад та розробити пропозиції щодо відновлення довоєнних та нових інструментів прозорості на державному рівні і на рівні громад.

Об'єкт дослідження магістерської роботи – бюджети територіальних громад.

Предметом дослідження є відкритість і прозорість бюджетів територіальних громад.

Методи дослідження. У дослідженні використано загальнонаукові методи: системний, структурний та функціональний аналіз, синтез і узагальнення, порівняння і експертних оцінок.

Інформаційною базою магістерського дослідження є законодавчі та нормативно-правові акти України, міжнародні документи і стандарти в сфері прозорості публічного управління і бюджетної прозорості, наукові праці вітчизняних та закордонних авторів, офіційні інтернет-ресурси.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що розроблені й науково обґрунтовані положення, висновки та рекомендації можуть бути використані в практичній роботі органів державної влади та органів місцевого самоврядування у процесі формування бюджетів територіальних громад та забезпеченні їх відкритості і прозорості.

Магістерська робота викладена на 80 сторінках, з них 65 сторінок основного тексту. Вона складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел, який налічує 73 найменування.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВІДКРИТОСТІ І ПРОЗОРОСТІ БЮДЖЕТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

1.1. Огляд наукової думки з тематики відкритості і прозорості

На сьогодні в науковій літературі зміст понять «відкритість» та «прозорість» за відсутності їх чіткого визначення трактується неоднозначно, причому все ж таки є спроби відокремити і пояснити ці поняття.

Забезпечити реалізацію принципів відкритості та прозорості у діяльності органів публічного управління повністю також не вдається, хоча певні зміни перед війною все ж таки спостерігалися. І, насамперед, завдяки впровадженню державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.

Наразі принцип відкритості місцевого самоврядування розглядають у тісному взаємозв'язку з принципом прозорості [49].

А. Буханевич у своїй праці [4] визначає відкритість як необхідний складовий елемент прозорості влади.

Інші вчені говорять, що необхідними є «відкритість системи управління на основі чітких процесів і процедур, безперешкодного доступу громадськості до публічної інформації (стимулювання), етичного розуміння процесу обміну інформацією, що врешті-решт забезпечує підзвітність (відповідальність) діяльності посадових осіб та організацій, які працюють з ресурсами чи обіймають державні посади» [68].

Г. Міченер і К. Берш у праці «Концептуалізація якості прозорості» говорять про: «гласність, яка означає відкритість і максимальну публічність, значно збільшила популярність концепції прозорості і є її грубим еквівалентом. Доступна інформація є головним будівельним матеріалом демократій; прозорість розсіює непрозорість - перший притулок корупції, неефективності та

некомпетентності». На їх думку, прозорість є розмитою концепцією, до якої необхідно ставитися з певним упередженням [69].

Згідно з визначенням Transparency International: «прозорість - це характеристика урядів, компаній, організацій та індивідуумів бути відкритими у зрозумілій демонстрації інформаційних правил, планів, процесів та дій» [73]. Також під прозорістю розуміють: «відкритість політичних намірів, розробки та реалізації політики, що є ключовим елементом ефективного управління» [64]. Бел Керолін зазначає: «прозорість - це відкритий уряд та організації» [54, с. 300].

На думку В. Ярошенка, відкритість, на відміну від прозорості, є функціональною характеристикою державної влади та виявляє ступінь безпосередньої участі громадян, активність суспільного контролю громадян над діяльністю органів державного управління тощо. Відкритість влади означає її готовність та вміння поділитися цією владою з народом через залучення їх до процесу прийняття управлінських рішень, здійснення влади. Транспарентність (прозорість) – це обізнаність діями влади, а відкритість – це реальна можливість вплинути на її зміст [52].

Таким чином, прозорість найчастіше розглядають з точки зору ефективності управління та як основну передумову відповідальності влади перед громадянами.

Д. Сарторі пише, що «відкритість насамперед характеризує зрозумілість цілей влади та функцій для громадян, а відповідно до цього її функціональну можливість - реалізацію інтересів громадян та їх вплив на неї. Відкритість розкрито як певну форму доступу до інформації про діяльність місцевої влади, процедури прийняття та виконання державно-управлінських рішень, а також можливість впливу на діяльність органів публічної влади - змогу використовувати та змінювати те, до чого існує доступ» [70].

З цього випливає, що важливими чинниками ефективності влади та довіри громадян до неї і їх співпраці є: відкритість діяльності цих органів та безпосереднє спілкування посадових осіб з мешканцями та різними соціальними групами. Тобто не просто інформування населення про свою роботу, але й

пояснення, обґрунтування, залучення громадськості до обговорення діяльності органів влади та вирішення суспільних проблем. Важливим є оперативність, достовірність, надійність інформації; введення таких технологій прозорості роботи, котрі дали б змогу контролювати владу, легко і доступно отримувати громадянам потрібну інформацію; врахування громадської думки у процесі підготовки і прийняття рішень з важливих питань суспільно-політичного та соціально-економічного життя; вільне і об'єктивне висвітлення роботи у засобах масової інформації тощо [68].

І. Корж досліджує питання відкритості і прозорості у діяльності органів як державної влади, так і місцевого самоврядування з позиції надання доступу громадськості до відкритих даних [20].

У своїй роботі Л. Горбата охарактеризувала сутнісні характеристики принципу інформаційної відкритості діяльності органів публічної влади [10]. А Л. Мосора здійснила порівняння наукових категорій відкритості, прозорості та транспарентності [30]. Вона зазначає: «прозорість надає можливість громадянам одержати необхідну та точну інформацію про функціонування органів влади, а відкритість дозволяє брати активну участь, впливати на прийняття рішень та розроблення й впровадження державних програм розвитку. Основна відмінність між відкритістю та прозорістю у тому, що перша носить активний характер, тобто передбачає певні дії громадян, а друга – є скоріше пасивним станом, за якого населення лише має можливість одержувати потрібну інформацію про діяльність органів влади».

Розмежовує ці поняття і Н. Гудима, яка розглядає відкритість і прозорість як: «принципи функціонування органів публічного управління, при цьому відкритість державної влади визначає як обов'язок із забезпечення можливості вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами, а прозорість – у встановленні органами публічного управління умов, що забезпечують залучення громадян та інших об'єктів управління до прийняття управлінських рішень за рахунок створення і гарантування високого рівня їх обізнаності» [12, с. 16].

І. Суровцева та В. Ніколаєва у своїй праці розглядають сучасні підходи до визначення поняття прозорості та здійснюють аналіз становлення інформаційної прозорості як глобальної та невід'ємної вимоги розвитку виконавчих органів влади [45].

Водночас досліджень відкритості і прозорості у сфері публічних фінансів і бюджетів є вкрай недостатньо. Серед них варто виокремити дослідження Г.Соломіної, О. Гавриш та О. Махницької щодо прозорості бюджетного механізму, де зроблено акцент на застосуванні онлайн-ресурсів для належного розкриття інформації щодо бюджетного процесу [44]. П. Латковський говорить, що крім того «прозорість використання бюджетних коштів є одним із інструментів подолання як фінансової кризи, так і корупції в країні» [21].

Глибшого розуміння потребує і сам зміст прозорості (транспарентності – за зарубіжною термінологією) в бюджетному процесі. Зауважують, що: « фахівці у сфері державного бюджету використовували та використовують різні терміни, які передбачають інформування громадськості, виборців щодо запланованого та реального стану основного фінансового плану держави, а саме: публічність, гласність, правдивість. Наприклад, останні два терміни мав на увазі Ф. Нітті, вказуючи на те, що «в бюджеті повинні бути зазначені всі доходи і всі витрати без будь-яких даремних приховувань чи таємних визначень» [1].

В дослідженні, проведеному І. Іголкіним вказано про вплив прозорості бюджетних відносин на підвищення ефективності використання публічних фінансів, в тому числі на вартість державних запозичень, та ефективність державних витрат на обслуговування державного боргу [15].

О. Семчик О. досліджує ці питання через призму партисипативності у сфері публічних фінансів [43]. В праці Є. Тихомирової проаналізовано методики, яку застосовує державний департамент США щодо оцінювання прозорості бюджетних відносин тих країн, яким надається фінансова допомога, зокрема України та зазначаючи можливі напрями покращення фіскальної прозорості в країні [50].

На актуальність здійснення досліджень в даній сфері також вказує велика увага фахівців Міжнародного Валютного фонду, які активно вивчають цю проблематику [55].

Водночас, фахівці зазначають, що враховуючи постійні зміни, що відбуваються в бюджетній сфері, здійснення ряду кроків з боку органів державної влади, спрямованих на підвищення прозорості щодо формування та витрачання бюджетних коштів, а також недостатньо високий рівень транспарентності, що існує на сьогодні, дослідження в даній сфері варто продовжувати.

На нашу думку, відмінності у цих поняттях полягають у наступному (рис.1.1).

Прозорість	Відкритість
<ul style="list-style-type: none"> • ступінь обізнаності громадян про діяльність і наміри органів місцевої влади, зокрема хід засідань і прийняті рішення, а також інформацію, якою володіє конкретний орган місцевого самоврядування; • поінформованість громадян, їхніх об'єднань, на які поширюються чи якимось чином стосуються рішення та дії органу публічної влади, щодо процедури їх здійснення; • зрозумілість широкій громадськості обумовленості, змісту і сенсу політичних дій та рішень органів місцевого самоврядування, а також своїх прав і свобод. 	<ul style="list-style-type: none"> • ступінь <i>безпосередньої</i> участі громадян у діяльності органів місцевого самоврядування; • ступінь поінформованості громадян не тільки про діяльність політичних структур, але й про свої права та свободи; • активність суспільного контролю над діяльністю органів місцевої влади; • ступінь забезпечення реального впливу громадян та їх об'єднань на зміст публічно-управлінської діяльності через постановку вимог перед органами місцевого самоврядування щодо прийняття певних рішень, вчинення дій або утримання від них; • забезпечення політичної участі, вільного та конкурентного вибору територіальними громадами певної альтернативи розвитку.

Рис. 1.1. Відмінності понять «прозорість» і «відкритість»

1.2. Законодавчо-нормативна база забезпечення відкритості і прозорості бюджетів

У Європейській хартії місцевого самоврядування (1985 р.), ратифікованій Україною у 1997 році, зазначено право громадян на участь в управлінні державними справами як одного з демократичних принципів, яких притримуються всі держави – члени Ради Європи.

Бюджетний кодекс України встановлює, що одним із принципів бюджетної системи є: «принцип публічності та прозорості, який передбачає інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів» [5] (ст. 7 Кодексу). Статтею 28 Кодексу визначено, що «органи місцевого самоврядування забезпечують публікацію інформації про місцеві бюджети, в тому числі рішень про місцевий бюджет та періодичних звітів про їх виконання» [5].

Визначальні вимоги щодо оприлюднення інформації про бюджет [25]:

«місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування забезпечують публікацію інформації про місцеві бюджети, в тому числі рішень про місцевий бюджет та квартальних звітів про їх виконання. Рішення про місцевий бюджет має бути оприлюднене не пізніше ніж через десять днів з дня його прийняття у газетах, визначених відповідними місцевими радами;

- інформація про виконання місцевих бюджетів (крім бюджетів сіл і селищ) підлягає обов'язковій публікації не пізніше 1 березня року, що настає за роком звіту у газетах, визначених відповідними місцевими радами;

- головні розпорядники коштів місцевих бюджетів (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі):

здійснюють публічне представлення та публікацію інформації про бюджет за бюджетними програмами та показниками, бюджетні призначення щодо яких визначені рішенням про місцевий бюджет, відповідно до вимог та за формою,

встановленими Міністерством фінансів України, до 15 березня року, що настає за звітним;

оприлюднюють шляхом розміщення на своїх офіційних сайтах паспорти бюджетних програм на поточний бюджетний період (включаючи зміни до паспортів бюджетних програм) у триденний строк з дня затвердження таких документів та звіти про виконання паспортів бюджетних програм за звітний бюджетний період у триденний строк після подання таких звітів до місцевих фінансових органів» [25].

Головні розпорядники бюджетних коштів мають разом з інформацією про бюджет зазначати в оголошенні про час та місце проведення публічної презентації цієї інформації. Чітко визначено, що публічне представлення інформації про виконання затверджених рішенням рад місцевих бюджетів (крім бюджетів сіл і селищ) здійснюється до 20 березня року, що настає за звітним, а для села, селища порядок представлення визначає відповідна місцева рада.

Законом України «Про відкритість використання публічних коштів» визначаються умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання коштів і державного і місцевих бюджетів [33]. Інформація оприлюднюється на єдиному веб-порталі використання публічних коштів, який є офіційним державним інформаційним ресурсом у мережі Інтернет.

2011 року набрав чинності Закон України «Про доступ до публічної інформації», метою якого є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створенні механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації. Законом встановлено, що: «не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, в т.ч. до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвищ, імен, по-батькові фізичних осіб та найменувань юридичних осіб, які тримали ці кошти або майно» (частина 1 ст. 6) [34]. Тобто чітко визначено обов'язок розпорядників бюджетних коштів надавати та оприлюднювати інформацію щодо розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи

розпорядження державним, комунальним майном. Статтею 14 Закону передбачено обов'язок розпорядника інформації надавати достовірну, точну та повну інформацію.

Забезпечення прозорості бюджету та залучення громадян до бюджетного процесу вимагає також:

- Конституція України (ст. 34; 95; 97) [18];
- Закон України «Про інформацію» № 2657-ХІІ від 02.10.1992 р. [37];
- Закон України «Про місцеве самоврядування» № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. (ст. 3; 13; 42) [38];
- Указ Президента України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» №1276 від 15.09.2005 р. [35];
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» №1302 від 29.08.2002 р. [36];
- інші.

Зокрема, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [38] дає визначення і деталізує методи залучення громадськості, аргументуючи: «Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад». Статті 9-13 цього закону проголошують форми безпосередньої участі громадян через ініціювання і реалізацію місцевих ініціатив, збори громадян та громадські слухання [38].

Питання формування бюджету – це одне із основних питань місцевого самоврядування, де участь громадськості просто необхідна. Залежно від того, як формується бюджет територіальної громади, яким є контроль за його виконанням, можна говорити про те, наскільки повноцінним залучення громадськості до вирішення питань місцевого значення.

Розпорядженням від 11 лютого 2016 № 92-р Кабінет Міністрів України ухвалив Концепцію створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет».

«Метою Концепції є створення системи, що надасть доступ громадянам України до інформації про публічні кошти на всіх стадіях планування та використання, забезпечить актуальність, достовірність та унікальність інформації, комфортність використання аналітичних даних, простоту та зрозумілість поданої інформації, логічність та продуманість, а також підвищить якість управління бюджетами та управління ліквідністю.

Пріоритетними напрямками реалізації Концепції є забезпечення громадян України інструментами контролю та доступу до інформації з управління публічними коштами; забезпечення керівництва та спеціалістів різних рівнів Міністерства фінансів України, інших державних органів та органів місцевого самоврядування, що беруть участь в управлінні публічними коштами, інтегрованою інформаційно-аналітичною системою прийняття управлінських рішень» [39].

Соціальна технологія «Прозорий бюджет», як комплексна технологія включає в себе основні і забезпечуючі технології:

Основні: технологія оцінки і аналізу прозорості бюджету, бюджетного процесу; технологія прикладного бюджетного аналізу; технологія суспільної участі.

Забезпечуючі: освітні технології; технології внесення законодавчих ініціатив, що розширюють можливість суспільної участі в бюджетному процесі.

Важливою для України є реалізація концепції «Електронного уряду», яка передбачає використання інформаційних і комунікативних технологій.

Система електронного врядування сприяє і сприятиме підвищенню ефективності функціонування органів публічної влади, економічності уряду, створює умови для відкритої і прозорої роботи органів влади та контролю над ними. Електронний уряд надає доступ до урядової інформації в режимі он-лайн для всіх громадян, у будь-який час, незалежно від того, де вони перебувають. Але в умовах війни електронне врядування все ж повинно враховувати законодавчо визначені обмеження прав і свобод людини і громадянина та бізнесу

на доступ до інформації, а також їх можливостей брати участь у формуванні політико-адміністративних рішень на час дії воєнного стану.

1.3. Міжнародні документи і стандарти відкритості і прозорості бюджетів

Незважаючи на давню історію, тема відкритості і прозорості бюджетів постала у міжнародних політичних дискусіях 1997 року - після азійської фінансової кризи. Перспективними напрямками підвищення транспарентності бюджетного процесу стали займатися провідні міжнародні організації: Міжнародний валютний фонд, Світовий банк, Організація економічного співробітництва і розвитку, Організація міжнародного бюджетного партнерства.

Так, у 1998 році МВФ опублікував Кодекс належної практики із забезпечення фіскальної прозорості (Додаток).

Міжнародне бюджетне партнерство з 2006 року почало публікувати Індекс відкритості бюджету, оцінюючи країни за показниками відкритості публічних фінансів.

Впродовж 2006–2021 років дедалі більше міжнародних і громадських організацій почали впроваджувати ініціативи зі сприяння прозорості в управлінні публічними фінансами [26].

Деякі з документів зазначених у Додатку є офіційними міжнародними стандартами (до них відноситься, наприклад, Кодекс фіскальної прозорості МВФ) або є частиною міжнародного права для певних країн (наприклад, принципи Організації економічного співробітництва і розвитку з питань бюджетного управління); інші - це авторитетні настанови/рекомендації, де-факто стандарти або міжнародно визнані інструменти оцінювання.

Основні положення міжнародних документів з бюджетної прозорості викладені у праці [26].

GIFT High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation, and Accountability (2012) - Принципи високого рівня щодо фінансової прозорості, участі та підзвітності, Глобальна ініціатива з фінансової прозорості (GIFT)

Принципи високого рівня щодо фінансової прозорості, участі та підзвітності Глобальної ініціативи з фінансової прозорості (GIFT) ООН розкривають концепцію фінансової прозорості і рекомендують країнам-учасникам ООН «інтенсифікувати зусилля по збільшенню прозорості, участі та підзвітності у бюджетно-податковій сфері» [26].

Зафіксовано, що:

«кожен має право запитувати, отримувати і поширювати інформацію про бюджетно-податкову політику. З метою сприяння гарантування цього права у національних правових системах повинна бути встановлена чітка презумпція загальнодоступності бюджетно-фінансової інформації без будь-якої дискримінації» [26],

«громадськості повинна надаватися якісна фінансова і нефінансова інформація про попередню, поточну і прогнозовану діяльність у бюджетно-податковій сфері, про її ефективність, бюджетні ризики і державні активи і пасиви. Фінансова інформація в бюджетах, звітах про виконання бюджету, фінансових звітах і Національних рахунках має бути викладена урядом відповідно до міжнародно визнаних стандартів, одноманітно в різних видах звітності або містити роз'яснення та узгодження розбіжностей. Достовірність фінансових даних та інформації повинна бути підтверджена» [26],

«громадяни повинні мати право, а також вони і всі недержавні суб'єкти повинні мати реальну можливість безпосередньої участі у публічних обговореннях та дискусіях з питань формування та здійснення бюджетно-податкової політики».

Прийняті принципи акцентують увагу також на доступі до інформації про сектор державних фінансів та управлінні фінансовою політикою. Зокрема, принципи наголошують, що уряди повинні:

«... доводити до відома громадськості чітко сформульовані і вимірювані цілі загальної бюджетно-податкової політики, регулярно звітувати про прогрес у їх досягненні і пояснювати причини відхилення від планів»;

«... повідомляти про поставлені цілі і завдання, а також про результати використання ввірених їм ресурсів, і вживати заходів щодо оцінки та розкриття очікуваних і фактичних соціальних, економічних і екологічних результатів»;

«... дати чітке визначення державного сектора й ідентифікувати його для цілей звітності, прозорості та підзвітності, а фінансові відносини уряду з приватним сектором повинні здійснюватися відкрито, при дотриманні очевидно сформульованих правил і процедур» [26].

IMF Fiscal Transparency Code (2014, 2019) - Кодекс прозорості бюджету, МВФ

Розроблений МВФ Кодекс фіскальної прозорості є міжнародним стандартом розкриття інформації про публічні фінанси. Він визначає фіскальну прозорість як повноту, чіткість, достовірність, своєчасність і актуальність державної фінансової звітності та відкритість для громадськості процесу прийняття рішень у сфері фіскальної політики.

Таблиця 1.1.

Тлумачення прозорості згідно Кодексу прозорості бюджету, МВФ

№ з/п	Критерії	характеристика
1	повнота	достатність інформації у звітах для прийняття її користувачами ефективних рішень
2	чіткість	легкість, з якою користувачі можуть розібратися в інформації, наданій у звітах
3	достовірність	ступінь, у якому звіти відображають фактичний стан у секторі державних фінансів
4	своєчасність	часовий розрив, із яким поширюються звіти
5	актуальність (періодичність)	регулярність, із котрою звіти публікуються
6	відкритість	легкість, із якою громадськість здатна розуміти, впливати й притягати до відповідальності уряд за його рішення у сфері фіскальної політики

Кодекс визначає фіскальну прозорість через низку принципів, але не містить нормативних стандартів і чітких критеріїв її оцінки.

Принципи Кодексу згруповані за чотирма напрямками діяльності:

фінансова звітність;

фіскальне прогнозування та бюджетування;

аналіз та управління фіскальними ризиками;

управління ресурсними надходженнями.

Втілення визначених принципів оцінюється за допомогою матриці практик, а кожен індикатор у її межах у контексті відповідності чинних практик бюджетної звітності «базовій», «належній» («добрій») або «передовій» практиці. Ця відповідність визначається на підставі характеристик звітів і якості наведених у них даних.

Перші 3 напрями (фінансова звітність; планування та прогнозування; аналіз та управління фінансовими ризиками) розроблені МВФ у 2014 році, а напрям - управління доходами від природних ресурсів включений до методики у 2019 році після громадських обговорень та апробацій. Останній особливо актуальний для країн, що багаті на природні ресурси та є додатковим способом розкриття рівня транспарентності.

Здійснення оцінки надає можливість виявити слабкі сторони бюджетної транспарентності та знайти точки нарощення її потенціалу, враховуючи означені рекомендації та можливість отримання технічної допомоги МВФ. На сьогоднішній час оцінка фіскальної прозорості за методикою МВФ здійснена більш, ніж в 30 країнах за різними регіонами та рівнем доходів.

Аналіз фінансової транспарентності за методикою МВФ надає можливості відслідковувати стан досягнень країни в напрямку руху за міжнародними стандартами, враховуючи важливі фактори якості оприлюдненої бюджетної інформації, дотримання фіскальних ризиків, врахування потенціалу конкретної країни.

IMF Manual on Fiscal Transparency (2007) - Керівництво щодо забезпечення прозорості у бюджетно-податковій сфері, МВФ

У даному документі містяться конкретні рекомендації щодо впровадження Кодексу фіскальної прозорості, детально роз'яснюються принципи та практики Кодексу та, спирається на досвід країн-членів, практичні підходи. До складу цього керівництва входить також Кодекс кращих практик забезпечення прозорості у бюджетно-податковій сфері, який базується на чотирьох фундаментальних складових:

чіткість функцій і обов'язків - включає два основних принципи практики, що стосуються чіткого розмежування державної і комерційної діяльності та чіткої правової основи, яка регламентує управління бюджетно-податковою сферою;

відкритість бюджетного процесу - охоплює основні принципи прозорості підготовки бюджету, його виконання та моніторингу;

доступність інформації для громадськості - підкреслює важливість публікації вичерпної податково-бюджетної інформації. Передбачається більш повний перелік вимог до інформації, яку можна знайти або в бюджетній документації, або в інших фіскальних звітах, й охоплює ряд елементів практики, головним чином пов'язаних з наданням відповідної інформації;

гарантії достовірності - пов'язана з якістю податково-бюджетних даних і необхідністю незалежної перевірки податково-бюджетної інформації.

Кодекс кращих практик забезпечення прозорості у бюджетно-податковій сфері є одним з 12 фінансових стандартів, визнаних міжнародним співтовариством, по яких готуються Доповіді про дотримання стандартів і кодексів (Reports on the Observance of Standards and Codes, ROSCs). Окрім питань прозорості у бюджетно-податковій сфері, МВФ розроблеон стандарти, що стосуються даних, а також прозорості грошово-кредитної і фінансової політики, оскільки ці сфери тісно пов'язані між собою, а іноді перетинаються.

МВФ також встановив добровільні стандарти для поширення економічних та фінансових даних. Спеціальний стандарт поширення інформації (SDDS, Special Data Dissemination Standard) був створений у 1996 році. Загальна система розподілу інформації (GDDS, General Data Dissemination System) - у 1997 році

для країн-членів з менш розвиненими статистичними системами як основа для оцінки їх потреб у вдосконаленні даних та встановленні пріоритетів. У 2012 році SDDS Plus був створений як вищий рівень Ініціатив стандартів даних МВФ, щоб допомогти подолати прогалини даних, що були виявлені під час світової фінансової кризи. У 2015 році покращена GDDS (e-GDDS, the enhanced GDDS) замінила GDDS. Більше 97 відсотків країн-членів МВФ беруть участь у програмах e-GDDS, SDDS або SDDS Plus. Україна дотримується вимог SDDS також.

OECD Recommendation on Budgetary Governance (2015) - Рекомендація Ради ОЕСР з питань бюджетного управління

За визначенням ОЕСР, бюджетне управління - це процес формування річного бюджету, нагляд за його виконанням та забезпечення його відповідності суспільним цілям. Рекомендація ОЕСР з питань бюджетного управління визначає десять принципів, які надають стислий огляд передових практик у повному спектрі бюджетної діяльності та спрямовані на надання практичних вказівок щодо розробки, впровадження та вдосконалення бюджетних систем, які мають позитивний вплив на життя громадян [26].

Управління бюджетами в межах чітких, надійних та передбачуваних обмежень для фіскальної політики.

Чітке узгодження бюджетів із середньостроковими стратегічними пріоритетами уряду.

Розробка рамок розрахунку рентабельності капіталовкладень, щоб задовольнити національні потреби у розвитку економічно ефективним та послідовним способом.

Гарантування, що бюджетні документи та дані є відкритими, прозорими та доступними.

Забезпечення проведення всебічних, учасницьких (партисипативних) та реалістичних дебатів щодо вибору бюджету.

Надання всебічного, точного та достовірного звіту про державні фінанси.

Активне планування, управління та контроль виконання бюджету.

Гарантування, що продуктивність, оцінювання і співвідношення ціни та якості є невід'ємними частинами бюджетного процесу.

Визначення, оцінювання та передбачливе управління довгостроковою сталістю та іншими фіскальними ризиками.

Сприяння цілісності та якості бюджетних прогнозів, фіскальних планів та бюджетного впровадження через ретельні гарантії якості, включаючи незалежний аудит.

Рекомендація також підкреслює важливість бюджетних принципів для інших аспектів належного державного управління, включаючи цілісність, відкриті дані, досягнення стратегічних цілей та заохочення довіри між громадянами та урядом [26].

OECD Best Practices for Budget Transparency (2002) - Кращі практики прозорості бюджету, ОЕСР

Кращі практики бюджетної прозорості розроблені ОЕСР як довідковий інструмент, який уряди повинні використовувати для підвищення ступеню прозорості бюджету своїх країн. Документ складається з трьох частин. У частині I наведено головні бюджетні документи, що їх має складати уряд, разом з описом змісту цих документів. У частині II пропонується характеристика конкретного обов'язкового розкриття відомостей у згаданих звітах, включаючи дані про фінансову та нефінансову ефективність бюджету. Частина III містить характеристику практичних підходів до забезпечення якості, достовірності та цілісності звітів. Кращі практики прозорості бюджету враховують досвід держав-членів у сфері реалізації кожного напрямку бюджетного процесу. Варто підкреслити, що Кращі практики у жодному разі не є заміником офіційного державного «стандарту» прозорості бюджету.

Кращі практики бюджетної прозорості ОЕСР стосуються переважно питань, пов'язаних із інформуванням громадськості про бюджетний процес - в основному на державному рівні. Предметом особливої уваги при цьому є три моменти:

публікація інформації про всі етапи бюджетного процесу і зв'язок фінансових показників бюджету з інформацією про цілі і завдання поточного бюджету;

врахування у бюджетній інформації також і тих проблем, які не є очевидними у бюджеті, але які є суттєвими для публічних фінансів;

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

ОЕСР рекомендує, щоб у ході бюджетного процесу були опубліковані звіти, що відображають:

закладені у бюджет припущення, його цілі та пріоритети;

виконання бюджету впродовж цілого року, а також місячні і піврічні звіти; річне виконання бюджету;

результати бюджету за період повноважень влади;

довгострокові фінансові прогнози.

Також ОЕСР звертає увагу на публікування, поряд з бюджетними даними, інформації про дані, які безпосередньо не знаходять відображення в бюджеті, проте суттєво впливають на фінансовий стан держав. Ця інформація повинна включати такі дані:

- макроекономічні показники, що закладені в бюджеті, та відхилення прогнозів від фактичних показників;

- надані пільги і податкові звільнення та їх вплив на бюджет;

- кредиторська та дебіторська заборгованість держави;

- державне майно;

- зобов'язання пенсійної системи;

- «умовні зобов'язання», 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, відповідно до яких готуються звітні дані. Рекомендується одночасно створити систему внутрішнього контролю звітів та встановити індивідуальну відповідальність виконавців за правильність опублікованих звітів. ОЕСР, врешті,

рекомендує, щоб звіти про виконання бюджету підлягали оцінці Вищою аудиторською установою, і щоб Міністерство фінансів полегшувало доступ до бюджетних даних однаково як громадянам, так і неурядовим організаціям.

OECD Budget Transparency Toolkit (2017) - Інструментарій прозорості бюджету ОЕСР, ОЕСР

Інструментарій прозорості бюджету ОЕСР надає доступ до різних глобальних інституцій з бюджетної та фінансової прозорості, офіційних інструментів, стандартів та керівних матеріалів.

Інструментарій ділиться на дві частини: міжнародні стандарти та інструкції щодо бюджетної та фіскальної прозорості та застосування бюджетної прозорості у різних сферах - керівництво ОЕСР з наступних питань:

- Прозорість бюджетної інформації від уряду
- Парламентський контроль та залучення
- Незалежний нагляд і контроль
- Відкритість та залучення громадян
- Сприяння доброчесності приватного сектору.

WB BOOST Initiative (2010) - Ініціатива BOOST, Світовий банк

Ініціатива BOOST - це спільні зусилля, розпочаті у 2010 році для полегшення доступу до бюджетної інформації та сприяння ефективному використанню більш досконалих процесів прийняття рішень, прозорості та підзвітності. BOOST (усі великі літери) не є аббревіатурою. Це назва інструменту аналізу даних, розробленого Світовим банком з метою покращення своїх спроможностей збирати та аналізувати фіскальні мікродані та підвищення якості своїх технічних консультацій у сфері державних видатків. Привабливість BOOST-підходу, який сьогодні застосовується у 40 країнах світу, полягає у тому, що він надає зручні для користувачів платформи, де легко знайти усі дані про витрати (часто разом із нефінансовими показниками), і дослідники, державні чиновники та звичайні громадяни можуть використовувати їх для вивчення тенденцій розподілу державних ресурсів, аналізу потенційних джерел

неефективності та бути краще поінформованими про те, як уряди фінансують надання публічних послуг [26].

Хоча зміст кожного BOOST залежить від країни, наприклад, деякі міністерства фінансів мають IT-системи, які реєструють детальну інформацію про витрати кожного постачальника державних послуг, тоді як інші можуть лише об'єднувати дані на районному рівні - у всіх BOOST є деякі загальні риси. Кожна база даних, яка поширюється на цьому сайті, як правило, містить інформацію про затверджений бюджет, бюджет із внесеними змінами та фактичні суми витрат, розбиті за:

- рівнями публічного управління (центральний або місцевий);

- адміністративними одиницями (як правило, міністерствами, управліннями, агенціями, університетами, лікарнями або школами);

- субрегіональними розпорядниками бюджетів (таких як райони, муніципалітети, міста та села);

- економічними класифікаціями (заробітна плата, товари та послуги, капітальні витрати тощо);

- функціональними класифікаціями (галузь та підгалузь);

- класифікаціями програм (якщо країна використовує програмно-цільове бюджетування);

- джерелами фінансування (доходи бюджету, внутрішні або зовнішні позики тощо).

BOOST також може слугувати потужним інструментом для створення відкритих бюджетів - шляхом надання бюджетної інформації основним користувачам у постійній та зрозумілій структурі. Це забезпечує ключовий ресурс для посилення підзвітності, незалежно від того, чи використовується він виконавчою владою задля покращення якості та чіткості планування і підготовки бюджету, чи законодавчою владою або суб'єктами громадянського суспільства, які більше зацікавлені у тому, щоб забезпечити відповідальність виконавчої влади за виконання бюджету та надання послуг.

IBP Guide to Transparency in Government Budget Reports: Why are Budget Reports Important, and What Should They Include? (2010) - Посібник з прозорості урядових бюджетних звітів: чому бюджетні звіти важливі, і що вони мають включати? МБП (Міжнародне бюджетне партнерство)

Цей посібник розроблено Міжнародним бюджетним партнерством для підтримки урядів країн у їх зусиллях, спрямованих на підтримку міжнародних стандартів добрих практик щодо прозорості бюджету, шляхом надання в одному джерелі рекомендації щодо того, які звіти та документи вони повинні розробляти і надавати впродовж всього бюджетного процесу, яка інформація має міститися у цих звітах, і посилання на відповідні типові документи різних країн. Посібник охоплює передбюджетну доповідь, бюджетну пропозицію виконавчого органу, бюджет громадян (громадський бюджет), затверджений бюджет, поточні бюджетні звіти протягом року, піврічний бюджетний звіт, річний бюджетний звіт та аудиторський бюджетний звіт.

Впровадження та дотримання передових практик та принципів транспарентності на всіх етапах бюджетного процесу має сприяти кращому ступеню задоволення потреб суспільства, забезпеченню умов соціально-економічного розвитку та вдосконаленню методів проведення реформ.

IBP Citizen Budget Guide (2012) - *Сила зробити це простим: настанова для уряду щодо розробки громадських бюджетів*, МБП (Міжнародне бюджетне партнерство) [26].

Посібник «Сила зробити це простим: настанова для уряду щодо розробки громадських бюджетів», розроблений МБП, призначений допомогти урядам, що шукають практичні рекомендації, як зробити бюджетні державні системи більш прозорими. Ця публікація є логічним продовженням «Керівництва з прозорості урядових бюджетних звітів: чому бюджетні звіти важливі, і що вони мають включати?» (2010 р.) та «Посібника з прозорості державних фінансів: за рамками основного бюджету» (2011 р.). Настанова доповнює ці керівництва, зосередивши увагу саме на бюджетах громадян та пропонуючи корисні поради урядам, зацікавленим у їх розробці.

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 спрямована розробка громадських бюджетів як зрозумілої форми презентації бюджетних документів, і зазначений посібник пропонує детальний покроковий алгоритм їх створення.

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

Висновки до розділу 1

Узагальнено наукову думку щодо визначення понять «відкритість», «прозорість», здійснено їх порівняння. На основі проведеного дослідження, виявлено, що: по-перше, відкритість та прозорість є різними критеріями публічного управління, оскільки перша носить активний характер, який характеризує можливість громадян впливати на прийняття управлінських рішень, а друга – скоріше пасивний характер, при якому громадяни скоріше отримують інформацію про діяльність відповідних органів влади; по-друге, відкритість фактично є ознакою участі громадян у діяльності органів місцевого самоврядування; забезпечення активного суспільного контролю над реалізацією ними відповідних завдань і реального впливу громадян на прийняття рішень.

Правова база прозорості і відкритості публічного управління представлена такими актами, як Конституція України, Бюджетний кодекс України, Закони України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про місцеве самоврядування», Указ Президента України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», відповідні постанови Кабінету Міністрів України та ін. Загалом національне законодавство визначає необхідність дотримання принципів прозорості та відкритості у різних сферах і лише в окремих випадках деталізує їх складові. Принцип прозорості є основним, ключовим фактором забезпечення ефективного управління бюджетними ресурсами.

Проаналізовано існуючі міжнародні стандарти бюджетної прозорості, зокрема, Кодекс фіскальної прозорості МВФ, Принципи високого рівня щодо фіскальної прозорості, участі та підзвітності Глобальної ініціативи з фіскальної прозорості ООН, документи, що є частиною міжнародного права для певних країн, зокрема, принципи Організації економічного співробітництва і розвитку з питань бюджетного управління та інші настанови, у т. ч. посібники Міжнародного бюджетного партнерства, які надають рекомендації щодо того, які звіти та документи влада повинна розробляти і надавати впродовж всього бюджетного процесу, яка інформація має міститися у звітах, підходи до оцінювання.

Україна продовжує свій рух у напрямку європейської інтеграції. Однак варто не лише імплементувати законодавство ЄС, міжнародні документи і стандарти, але й враховувати місцевий контекст та не відходити від уже напрацьованих законодавчих норм і впроваджених інструментів, наприклад, залучення громадськості до бюджетного процесу. З'ясовано, що законодавство ЄС щодо публікації відкритих даних поширюється лише на органи публічного сектору й частково на публічні підприємства. В Україні дія законодавства про доступ до публічної інформації поширюється на всіх юридичних осіб, що фінансуються з державного або місцевих бюджетів, напрацьовано низку інструментів щодо оцінювання прозорості бюджетів територіальних громад.

РОЗДІЛ 2

ОЦІНЮВАННЯ ВІДКРИТОСТІ І ПРОЗОРОСТІ БЮДЖЕТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

2.1. Аналіз формування бюджетів територіальних громад та оцінки їх відкритості

Аксіомою є те, що бюджети територіальних громад відіграють вагомий роль у забезпеченні економічного і соціального розвитку країни. Вони є базисом фінансування функцій органів місцевого самоврядування та життєзабезпечення громад. Формування цих бюджетів здійснюється із визначених законодавством країни та рішеннями місцевих органів влади джерел.

Згідно ст.2 Бюджетного кодексу України: «бюджет громади - це план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування» [5]. Враховуючи вище наведене, формування місцевого бюджету є одним з найважливіших питань територіальної громади. Бюджет розглядається засобом акумулювання та перерозподілу доходів, що є необхідними для забезпечення впливу органів місцевого самоврядування на соціально-економічний розвиток територій та фінансування місцевих програм.

Аналіз досвіду таких країн як Німеччина, Франція, Польща показує, що успішними стають ті громади, що розвивають власну внутрішню спроможність – а саме покращують ті внутрішні умови і створюють конкурентні переваги, які допомагають залучати більш продуктивні інвестиції, що допомагають розвивати бізнес, зберігають діючі підприємства на території, ініціюють створення нових робочих місць, щоб забезпечити економічний розвиток та відповідно підвищення якості життя людей.

Вчені, зокрема О. Батанов розглядає: «територіальну громаду як сукупність мешканців окремої території, які володіють спільними майновими

правами на цю територію за приналежністю до офіційного місця проживання, працевлаштування, сплати податків до місцевого бюджету, володіють спільною власністю: комунального характеру, закладами освіти, медицини, на території проживання володіють власним нерухомим майном, здатні впливати на вирішення питань місцевого (локального) значення» [2, с. 7-12].

Л. Бенюк зауважує: «реформа децентралізації наділила територіальні громади статусом окремих територіальних одиниць, здатних самоудосконалюватись (розширюватись, об'єднуватись) для регулювання соціально-економічної стабільності та розвитку своїх територій за рахунок проведення господарських операцій, що входять до їх компетенцій і не виходять за межі функцій наділених місцевим самоврядуванням. А саме, в межах своєї території і своєї компетенції формують нормотворчі закони, що регулюють діяльність громади, складають плани розвитку території, при цьому, управляючи наявними ресурсними можливостями, підтриманням та розвитком інфраструктурних, комунальних, соціальних об'єктів, що є у власності громади, напрацювання в сфері розроблення проектів та грантів для залучення інвестиційного капіталу у громаду, та важливість налагодження комунікаційних каналів обміну інформацією зі стейкхолдерами в рамках розвитку [3, с.30-34].

У результаті децентралізації станом на 1.01.2022 (як і зараз) взаємовідносини з державним бюджетом мали 1438 бюджетів територіальних громад.

Основне джерело надходжень місцевих бюджетів – податок на доходи фізичних осіб (ПДФО, 18%). Завдяки збільшенню кількості військовослужбовців та підвищенню розмірів їх грошового забезпечення, громади, у яких розташовані військові частини, отримали додаткові податкові надходження.

Відкриті дані порталу Open Budget дають уявлення, про які суми йде мова. У 2023 році 53% всіх видатків державного бюджету (745 млрд грн) – це витрати на військових. Майже половина цієї суми – грошове утримання. ПДФО військовослужбовців обумовило нерівномірність у зростанні бюджетів громад, де були зареєстровані військові частини. При тому що у 2022 році сукупні доходи

місцевих бюджетів загалом у середньому впали на 5% до 555 млрд грн, у деяких громадах бюджети суттєво зросли.

Наприклад – Міжнародний центр миротворчості та безпеки, більш відомий як Яворівський військовий полігон, розташований за 30 км на північний захід від Львова. У 2022 році доходи місцевої громади від ПДФО зросли вп'ятеро: з 205 млн грн до 1,2 млрд грн. Загальний бюджет Яворівської громади у 2022 році зріс утричі до 1,5 млрд грн [14].

Ще одне джерело надходжень бюджетів територіальних громад – внутрішньо переміщені особи. Вони обумовлюють зростання ПДФО на Заході України і зменшення вздовж лінії фронту, звідки виїхала чи залишилася без роботи значна частина населення.

При збільшенні доходів громади не можуть так само збільшити витрати або подекуди це відбувається хаотично і без залучення громадськості. Саме тому варто повернути повноцінне використання інструментів відкритості і прозорості у бюджетний процес на місцевому рівні.

Участь громадян в управлінні та плануванні бюджетного процесу як на державному, так і на місцевому рівні визначена конституційним правом, і щоб скористатися цим правом, потрібно володіти достовірною інформацією.

Що важливо в процесі оцінки відкритості бюджету?

Звичайно, це попередній проєкт бюджету, як і бюджетні запити головних розпорядників бюджетних коштів. Саме проєкт бюджету встановлює загальні параметри, які визначатимуть наступний бюджет. Як виконавча влада планує збільшити доходи, і куди спрямує ці кошти, в результаті чого політичні цілі перетворяться в конкретні дії, з детально викладеними джерелами доходів, асигнуваннями змінами політики і іншою інформацією, яка є важливою для розуміння ситуації в громаді.

Затверджений бюджет має статус закону на місцевому рівні і забезпечує базову інформацію для різного роду бюджетних досліджень, що проводяться протягом бюджетного року. У загальних рисах, затверджений бюджет повинен надавати громадськості дані, які вона може використовувати для оцінки

заявлених пріоритетів місцевої політики.

Для представлення планів влади для всіх громадян необхідно розробити спеціальний проєкт бюджету, який буде легко сприйматися людьми не знайомими з бюджетним процесом. Даний проєкт бюджету називається громадським чи громадянським.

Поточні звіти про виконання бюджету також є важливим індикатором прозорості та дають уявлення про результати виконання бюджету протягом бюджетного року. Вони передбачають порівняння з цифрами затвердженого бюджету, і тим самим можуть сприяти корегуванням. Зазвичай поточні звіти включають інформацію про фактичні надходження, фактичні витрати і заборгованості, накопиченої в різні проміжки часу, та видаються щоквартально або щомісяця.

Піврічний звіт містить всебічний огляд результатів виконання бюджету громади до середини бюджетного року і відображає будь-які зміни в економічних припущеннях, які впливають на затверджену, по суті, бюджетну політику. У річному звіті порівнюється фактичне виконання бюджету з затвердженим бюджетом громади. В Україні складаються такі річні звіти, але вони далеко не повні. Наприклад, в даний звіт не включаються відхилення між плановими, затвердженими та фактичними витратами, а також інформація по нефінансовим даним. Індикатором прозорості бюджету може бути й аудиторський звіт.

Також важливою проблемою є недостатній рівень участі громадськості в формуванні бюджетів територіальних громад. З метою оцінки участі громадськості та відкритості бюджету на кожній стадії бюджетного процесу запроваджено різні інструменти, кожен з яких має як свої переваги, так і недоліки.

Бюджетна прозорість - це гарантія довіри громадян до влади на різних рівнях, і в громадах також.

2.2. Інструментарій відкритості і прозорості бюджетних відносин територіальних громад

Першим рівнем відкритості влади стає інформування громадян – надання доступу до інформації та документів про бюджет (хоч це відбувається у односторонньому порядку).

Основне джерело інформації як для жителів громади, так і для гостей та інвесторів – офіційний сайт громади.

І тут актуально говорити і про факт оприлюднення інформації на сайті, і про представлення бюджетної інформації у зручній, зрозумілій для людей та доступній формі.

Багато проєктів, методик оцінювання прозорості розпочинається з пошуку бюджетної інформації на сайтах громад. Так, визначення Індексу прозорості місцевого бюджету передбачало оцінювання показника «Розділ «Про бюджет» на сайті громади», який належить до групи показників «Інновативні практики». Оскільки законодавчої вимоги створити на сайті розділ «Про бюджет» немає, але потреби для користувачів в інформації наявні, то і зрозумілою і доречною є така практика. Але, слід зазначити, що відповідно до вимог законодавства, необхідно: оприлюднювати рішення місцевої ради про затвердження (або зміни) бюджету зі всіма додатками, звіти щодо виконання бюджету, а також паспорти бюджетних програм, звіти щодо ефективності їх виконання. Це стосується й прогнозних показників. Для зрозумілості доречна візуалізація бюджету, яка значно спрощує сприйняття інформації жителями.

Структуру та розміщення на сайті розділу «Про бюджет» обумовлюють два основних фактори: технічні особливості сайту та людський фактор (розуміння адміністратором сайту бюджетної документації та бюджетного процесу й відношення самих працівників фінансових підрозділів органів влади до питання висвітлення інформації).

На сайтах громад є можливість для громадян залишити зауваження та пропозиції, наприклад, через розділи «електронні петиції», «звернення до голови», або інші. У той же час, у всіх громадах залишається нормативна неврегульованість процедури збору пропозицій від громадян. Консультації з громадськістю також мають неунормований характер та потребують більшої активності, як від самих громадян, так і від місцевих депутатів, старост. Використання електронної форми консультацій вже запроваджено в деяких громадах, але це не є поки що усталеною практикою.

Найбільш поширеним способом залучення громадян до управління фінансовими ресурсами територіальної громади є їх участь в обговоренні та схваленні щорічного бюджету.

Але є багато й інших сфер, які отримали би позитивний вклад громадян, наприклад, від участі у визначенні принципів та правил щодо управління власністю територіальної громади, членства у комісіях з оцінки доцільності інвестицій, підтримки програм і проектів капітальних вкладень, цільових програм розвитку.

Серед спеціалізованих ресурсів, які були присвячені питанням оцінки відкритості бюджету та бюджетного процесу, варто відзначити ресурс «Прозорість бюджетів регіонів та їхніх регіональних центрів в Україні» (<https://local-governments.icps.com.ua/>). Портал створений та підтримується в рамках проекту «Прозорі, фінансово здорові та конкурентоспроможні органи місцевого самоврядування в Україні», який реалізується за фінансової підтримки Офіційної допомоги розвитку Словацької Республіки - SlovakAid, та в рамках проекту «Зміцнення демократичної стійкості ключових державних інституцій в Україні», який реалізується за фінансової підтримки Посольства США в Україні. Основна мета - 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.

Рейтинг прозорості 22 обласних рад та 50 міст в Україні ґрунтується на даних, отриманих із наступних джерел [41]:

опитування за 16 запитаннями 22 обласних рад та за 23 питаннями 50 міських рад;

відповіді на «запит таємного клієнта»;

інформації у відкритому доступі на офіційних сайтах обласних рад і міст;

з профілів обласних рад і міст у соціальній мережі Facebook;

Рейтинг базується на 67 показниках у 9 основних сферах, які відображають ситуацію щодо транспарентності обласних рад і та на 77 показниках для міст. Найбільш важливими сферами визначено інформаційну політику, складання бюджету, участь громадян, а також професійну етику та конфлікт інтересів. Максимальна оцінка обласної ради і міст з 9 сфер становить 100 балів, частки сфер наведені у таблиці 2.1.

Таблиця 2.1.

Складові транспарентності

№ з п	Сфера транспарентності	Значення для обласних рад %	Значення для міст %
1.	Інформаційна політика	22	15
2.	Складання бюджету	15	14
3.	Державні закупівлі	12	12
4.	Розпорядження майном	11	12
5.	Соціальні послуги	3	15
6.	Кадрова політика	7	5
7.	Професійна етика та конфлікт інтересів	13	9
8.	Участь громадян	13	12
9.	Медіа	4	
10.	Землекористування та будівельна політика		6
		100	100

Але дані оцінки наведені на ресурсі за 2020 та 2019 рік, що унеможливило використання даних для проведення поточного аналізу.

Відсутні також рекомендації та аналіз їх виконання органами влади і вплив виконаних рекомендацій на показники оцінки.

Реалізація принципів ефективності та результативності, публічності та прозорості передбачає наявність дієвої системи ключових показників ефективності та інструментів інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного та місцевих бюджетів, а також здійснення контролю за їх виконанням, що досягається шляхом публікації документів та інформації, пов'язаних із цими процесами.

Система «Прозорий бюджет» передбачає впровадження кращих міжнародних рекомендацій Світового банку, Міжнародного валютного фонду та Міжнародного бюджетного партнерства (ІВР).

Протягом 2016 - 2019 років реалізовані такі відкриті модулі системи «Прозорий бюджет» (<https://edata.gov.ua>):

Єдиний веб-портал використання публічних коштів (<https://spending.gov.ua>) - найбільша відкрита база даних про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної і комунальної власності, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування;

Державний веб-портал бюджету для громадян України (<https://openbudget.gov.ua>) - форма презентації основних бюджетних показників, спрямована на інформування громадськості в доступній формі про основні цілі, завдання та пріоритети бюджетної політики, джерела наповнення бюджету, обґрунтування бюджетних витрат, планові і досягнуті результати використання бюджетних коштів;

Державний веб-портал реєстру проектів соціального і економічного розвитку України (<https://proifi.gov.ua>) - офіційний державний портал з реєстром проектів соціального і економічного розвитку України, які реалізуються із залученням коштів міжнародних фінансових організацій. На порталі у доступній формі оприлюднена інформація про проекти, а також статистика щодо динаміки

використання коштів за роками та структури фінансування проектів галузевих програм, за кредиторами та відповідальними виконавцями;

інструмент аналізу бюджетних показників (BOOST) на державному веб-порталі бюджету для громадян України (<https://openbudget.gov.ua/analytics/incomes>);

інтерактивні аналітичні інструменти щодо проведення порівняльного аналізу діяльності закладів вищої освіти, а також щодо бюджетних видатків на загальну середню освіту, що дають можливість проведення аналізу даних як в цілому по Україні, так і за окремими областями чи окремими закладами освіти (<https://mof.gov.ua/uk/the-reform-of-education>).

На даний час актуальним є питання подальшої активної розбудови системи «Прозорий бюджет», що передбачає розкриття інформації про публічні кошти та якісну всебічну інформаційно-аналітичну підтримку роботи Мінфіну, в тому числі з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів (зокрема, ДПС, Держмитслужба, Казначейство, Держаудитслужба).

Актуальним залишається питання визначення загальнодержавних норм та механізмів участі громадськості у бюджетному процесі. Необхідно створити платформу для автоматизації процесу укладення договорів з державними органами та звітування щодо них для оперативного та ефективного управління фінансовими ресурсами та ліквідністю.

Розв'язати проблему прозорості управління публічними коштами у системі «Прозорий бюджет» передбачається шляхом [39]:

«створення підсистеми інформаційно-аналітичного забезпечення, метою якої є накопичення, оброблення та співставлення даних стосовно управління публічними коштами;

створення модулів для виконання окремих функцій та модулів обміну даними, метою яких є автоматизація процесів, що стосуються оперативності, якості та ефективності управління публічними коштами та управління ліквідністю (зокрема, модуль Є-Контракт);

відкриття максимального набору публічних даних та інформації щодо використання публічних коштів та управління публічними коштами на порталах системи «Прозорий бюджет».

На основі міжнародних практик в сфері прозорості місцевих бюджетів, в Україні сформовано основні інструменти залучення громадськості до бюджетного процесу. Їх основні характеристики наведені у таблиці 2.2.

Таблиця 2.2.

Практики 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 громади	<p>Мета: полегшення пошуку необхідної інформації про бюджет; підвищення ефективності роботи із бюджетною інформацією, збільшення довіри до влади.</p> <p>Де реалізується: Україна – Львів, Вінниця та ін.</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. У бюджеті громади щороку передбачаються гроші на реалізацію громадських проектів – у відсотках від власних доходів для того щоби реалізовувати соціальні проекти жителів за бюджетні кошти.</p> <p>Де реалізується: Черкаси, Полтава та Чернігів. Згодом долучилися Суми, Луцьк, Івано-Франківськ, Запоріжжя, Львів, Вінниця, Чернівці, Рівне, Тернопіль та інші.</p> <p>Переваги: значна залученість громадян, можливість реалізації задумів.</p> <p>Недоліки: фіктивні проекти, непрозорий відбір переможців, складнощі в організації голосування.</p>
3.	Оприлюднення бюджетної інформації в машиночитно-	<p>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 зі</p>

№ з/п	Назва	Основні характеристики
	му форматі (Budget Open Data)	владою; громада могла 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. 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, Білоберізька громада. Переваги: можливість охопити фінансовим моніторингом витрати КП, через які йде великий % бюджетних коштів. Недоліки: консерватизм КП, влади, відсутність покарання за невиконання.

Джерело: складено за [26]

Залучення жителів до формування партисипативного (громадського) бюджету сприяє партнерству, процесу прийняття спільних управлінських рішень, поліпшує розуміння бюджетного процесу і діяльності органів місцевого самоврядування, дозволяє впровадження проектів і ініціатив жителів, а також підвищує відкритість органів місцевого самоврядування щодо проблем, турбот та питань громадян.

У цілому залучення громадськості до бюджетного процесу має такі переваги та недоліки.

Переваги:

- рішення органів місцевого самоврядування підтримуються громадою чи її більшістю;

- громада має шанс краще ревізувати діяльність органів місцевого самоврядування;

- потреби (проблеми) громади стають більш відомими та краще вирішуються;

- прозорість сприяє згуртованості та співпраці.

Серед недоліків можна виділити:

- пасивність жителів;

- освітню необізнаність громадян та небажання вирішувати місцеві проблеми;

- недовіра громадян до органів місцевого самоврядування;

- посадові особи не досить добре проінформовані щодо основних проблем, що хвилюють громаду.

Активна участь громади є важливою умовою для розроблення ефективного та реального бюджету, як і планування напрямів розвитку громади. Якщо громадяни проявлятимуть принаймні мінімальний інтерес до бюджетної політики, оскільки йдеться про використання їх податків, то рішення, що впливатимуть на їхнє повсякденне життя будуть більш обґрунтованими. Саме завдяки методу формування бюджету за участю всіх зацікавлених сторін громадяни отримують можливість впливати на процес прийняття рішень на рівні громади.

Співпраця між громадянами, громадськими організаціями, бізнесом та міською владою, тобто всіма стейкхолдерами, сприяє підвищенню прозорості, справедливості та ефективності бюджетної політики. Обґрунтована методологія формування бюджету за участю всіх зацікавлених сторін є важливою, оскільки вона підвищує активність громадян, посилює демократію та покращує, в кінцевому підсумку, рівень життя громади за допомогою впровадження ефективної політики. Цей підхід можна втілювати за допомогою таких інструментів залучення громадськості, як громадські слухання, сільські сходи, дорадчі комітети, громадські збори та ін.

Вважаємо, що залучення громадськості до бюджетного процесу має стати обов'язковим для всіх місцевих бюджетів перед їх затвердженням. Доцільно

проводити бюджетні слухання за такими основними показниками, як видатки бюджету на соціальну сферу, соціальний захист населення, капітальні видатки.

Є ціла низка методів покращення прозорості і відкритості бюджету. Найголовнішими з них 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;

коротка інформація – інформація про проекти або збірки «Коротко про бюджет», в яких наводяться основні позиції рішення про бюджет, висвітлюються доходи і видатки;

громадські слухання – безпосереднє залучення громадян до ходу прийняття рішень, що гарантує кращу поінформованість жителів, врахування їх думки;

зустрічі – акцент робиться на вирішенні конкретного питання (наприклад, програма соціально-економічного розвитку міста), дає можливість обговорити її детально та одразу дізнатися ставлення громадян та отримати їхні зауваження з проблематики, а також критичні коментарі, факти і ідеї;

накази виборців – збір інформації про ставлення людей з конкретного питання;

дорадчі комітети – зустрічі з групою людей, які постійно представляють громаду чи окремі її частини, або з робочою групою з вирішення конкретного питання.

Використовуючи модель участі громадськості у прийнятті рішень щодо бюджетних питань, місцеві органи влади, насамперед, зможуть розбудувати базу політичної підтримки в громаді та розширити розуміння громадян і таким чином отримати їх підтримку. 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 виробничого потенціалу та стратегії розвитку громади. Важливою

і необхідною умовою є залучення фахівців як з боку державних інституцій так і з боку громади, що забезпечить найбільш усебічне, об'єктивне і повноцінне формування та виконання місцевих бюджетів. Досягнення прозорості бюджетного процесу має орієнтуватися на усунення причин, що заважають, таких як відсутність демократичного мислення та дій у діяльності ОМС, у результаті чого не відбувається правдиве та вчасне інформування жителів; зловживання владою та корупційні схеми в її діяльності.

2.3. Практики оцінювання прозорості бюджетів територіальних громад

Забезпечення прозорості на місцевому рівні в Україні реалізувалося до війни в рамках Програми «Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP) [9], що спрямована на використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій. Цільовими регіонами програми стали Вінницька, Волинська, Дніпропетровська та Одеська області. У рамках цієї Програми використовувався електронний інструментарій, що спрямований на забезпечення прозорості на місцевому рівні, зокрема: 1) єдина система місцевих петицій (готове технічне рішення, щоб ініціювати електронні петиції до місцевої влади); 2) портал «Відкрите місто» (створений для взаємодії громадян, місцевих органів влади, комунальних підприємств, громадських об'єднань, благодійних фондів і бізнесу довкола вирішення актуальних проблем громади); 3) портал електронних сервісів Волині (містить інформацію про послуги, які держава надає громадянам, бізнесу та громадському сектору, та покликаний спростити взаємодію громадян із центрами надання адміністративних послуг області; частину державних послуг можна замовити на порталі онлайн; існує сервіс «Фінанси та податки») [11].

Електронним інструментарієм забезпечення прозорості місцевих бюджетів є портали: «Оцінка прозорості місцевих бюджетів»; «Громадський бюджет» (або

бюджет участі); «Соціальний інспектор». Портал «Оцінка прозорості місцевих бюджетів» представлено на Платформі «Прозорі місцеві бюджети», він використовує Методологію, розроблену Фондом Східна Європа спільно з Громадським партнерством «За прозорі місцеві бюджети!» й у співпраці з Асоціацією міст України.

Слід також додати, що на місцевому рівні діють власні ресурси публікації передбачених законодавством даних. Наприклад, Портал відкритих даних Львова, Портал відкритих даних Дніпра.

Портал «Соціальний інспектор» - громадський портал, який оприлюднює інформацію про те, на що витрачаються кошти місцевого бюджету. Обравши місто, можна дізнатися про: планові ремонти; витрати шкіл і дитячих садочків; декларації місцевих депутатів, відвідування ними засідань, їхні партії, округи й контакти; громадські проекти.

Для оцінки прозорості місцевого самоврядування в Україні на основі світового досвіду запроваджені такі інноваційні інструменти, як: рейтинг прозорості міст України Transparency International Україна; індекс публічності місцевого самоврядування; E-data рейтинг; індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі PROZORRO.

Рейтинг прозорості міст Transparency International Україна був розроблений аналітиками Transparency International Україна та Інституту Політичної Освіти у рамках проекту «Розбудова прозорості у містах України», за яким рейтинг міст складено за 91 показником у тринадцяти сферах. Зокрема, це фінансова та бюджетна сфера, закупівлі, житлова та комунальна політика, освіта, соціальні послуги, інформація про роботу місцевої влади та ін. Однак за цим рейтингом громадяни можуть отримати лише узагальнені уявлення про місцеві фінанси та бюджети 100 міст України.

Індекс публічності місцевого самоврядування дозволив оцінити та порівняти між собою рівень прозорості, відкритості та підзвітності муніципальних інституцій у взаємодії з їх мешканцями. Вимірювання цього індексу націлене на те, щоб зрозуміти наскільки публічно приймаються рішення

і втілюється в життя політика муніципалітету, і яким є внесок у цей процес основних суб'єктів місцевого самоврядування - міського голови, виконавчих органів і депутатів.

Протягом 6 років (2015-2021 рр.) спостерігалось повільне, але стійке зростання рівня прозорості, відкритості та підзвітності українських муніципалітетів.

У 2017 році з метою моніторингу використання фінансів місцевою владою, виявлення та розслідування випадків зловживань і корупції Міністерством фінансів України та держустановою «Відкриті публічні фінанси» було розпочато проект «Є-data Рейтинг» та створено пошуково-аналітичну систему «Гроші залишають слід», що сприятимуть прозорості діяльності місцевої влади та формуванню довіри до неї. В рамках проекту «Є-data Рейтинг» всі бюджетні організації 447 міст України автоматично стали його учасниками. Є-data Рейтинг проводився за трьома ключовими показниками: рівень реєстрації, приріст внесених документів, наповнення кабінетів.

Ще одним новим інструментом, що був запроваджений та використовується на місцевому рівні став Індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі PROZORRO. Це електронна аналітична система, яка по суті є рейтингом замовників, які використовують систему PROZORRO. Нині індекс розрахований для понад 600 замовників, які об'єднані в 11 груп (школи, ради, соціальні послуги, лікувальні заклади, вищі навчальні заклади, відділи освіти, відділи культури, водні підприємства, енергопідприємства, суди, Українська пошта). Цей індекс лише частково відображає відкритість місцевих бюджетів, бо зосереджений виключно на аналізуванні практик проведення публічних закупівель. Сам індекс містить 4 набори оцінок у таких категоріях: прозорість; доступність; якість процедур; заохочення конкурентності.

Вагомим доробком стала Методологія оцінки прозорості місцевих бюджетів [26]. Вона дає змогу: 1) органам місцевого самоврядування: отримати оцінку поточного рівня прозорості свого місцевого бюджету й експертні рекомендації для його підвищення; ознайомитися з практиками забезпечення

прозорості місцевого бюджету в інших органах місцевого самоврядування; 2) громадському сектору, медіа, науковцям і громадянам: отримати інформацію про поточний рівень прозорості свого місцевого бюджету; порівняти рівень прозорості місцевих бюджетів одного рівня; використовувати текстові й візуальні матеріали результатів оцінювання місцевих бюджетів. Як зазначають експерти, критерії Методології формувались з урахуванням міжнародних стандартів та українського досвіду оцінювання прозорості місцевих бюджетів.

Індекс прозорості місцевого бюджету (або рівень прозорості місцевого бюджету) розраховується на основі 34-х показників у відповідності до трьох параметрів прозорості: 1) рівня відкритості бюджетної інформації та документів, 2) рівня прозорості прийняття бюджетних рішень та залучення громадян, 3) рівня активності застосування інновативних практик бюджетної відкритості та прозорості.

В рамках діяльності проєкту міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст» (Проєкт ПРОМІС), який упроваджувала Федерація канадських муніципалітетів (ФКМ) за фінансової підтримки Міністерства міжнародних справ Канади було проведено оцінювання міст – партнерів Проєкту.

Було доведено, що важливими досягненнями у громадах стали: оприлюднення Стратегії розвитку громади; оприлюднення рішення про бюджет; паспортів бюджетних програм у повному обсязі, звітів про виконання всіх паспортів бюджетних програм на офіційних сайтах міста, бюджетні запити головних розпорядників бюджетних коштів, актуальна версія бюджету з урахуванням усіх унесених змін; звіти про виконання фінансових планів комунальних закладів, усі проєкти рішень про затвердження квартального звіту про виконання бюджету в повному обсязі, затверджені титульні списки капітальних видатків. У трьох містах прийнято Бюджетний регламент, положення якого передбачають процедури збору пропозицій від громадян під час складання бюджету на наступний рік і проведення консультацій із громадськістю щодо проєкту рішень про бюджет («бюджетні слухання»).

Бюджетні слухання щодо проєкту бюджету на 2019 рік уперше відбулися в містах Коломия, Мелітополь, Миргород, Хмільник. У трьох громадах уперше відбулося публічне оприлюднення інформації про виконання місцевого бюджету - Миргород, Полтава, Яремче. Уперше оприлюднено звіти про реалізацію бюджету участі за результатами попереднього бюджетного року у містах Вінниці, Долині, Яремче. А чотири міста запровадили практику своєчасного анонсування пленарного засідання міської ради, на якому розглядали проєкт рішення про бюджет. Порівняння загальної оцінки міст, отриманої в розрізі параметрів прозорості за двома роками (2018 і 2019), дає змогу не тільки говорити про тенденції підвищення оцінок прозорості бюджетного процесу, а й констатувати прогрес щодо зміни рівня прозорості бюджетів із задовільного на високий. [16]

Висновки до розділу 2

Аналіз бюджетів територіальних громад свідчить про значну їх роль у забезпеченні економічного і соціального розвитку країни. З бюджетів відбувається фінансування функцій органів місцевого самоврядування та життєзабезпечення громад. За нинішніх умов досягти високого рівня ефективності використання коштів бюджетів громад досить проблематично. І відкритість на цьому шляху є тією складовою, яка дозволяє поліпшувати бюджетний механізм.

В Україні створено значний набір сучасного інструментарію задля забезпечення прозорості на місцевому рівні та розпочато активне використання напрацьованих методологій оцінки прозорості місцевих бюджетів громад. Саме поєднання показників відкритості інформації, прозорості ухвалення рішень про бюджет та інноваційних практик у бюджетному процесі дозволяє охарактеризувати бюджетну політику в українських громадах, ідентифікувати проблеми, а за результатами оцінювання розробити детальні рекомендації.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДКРИТОСТІ І ПРОЗОРОСТІ БЮДЖЕТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ПОВОЄННИЙ ПЕРІОД

3.1. Стан прозорості і відкритості публічної інформації і бюджетів під час війни

Варто зазначити, що до війни рівень прозорості в Україні визначався на досить високому рівні, що підтверджується міжнародними рейтингами:

Open Data Maturity Report (ODM) – Україна приєдналася до цього дослідження у 2020 році, і лише за три роки вже посіла 2 місце серед 35 країн. Це свідчить про швидкий та ефективний розвиток сфери відкритих даних у нашій країні (97% зрілості відкритих даних (2022 рік).

Corruption perceptions index (CPI) – 116 місце зі 180 країн світу у рейтингу (33 бали зі 100 за 2022 рік свідчать про високий рівень корупції, ще потрібно багато зусиль, щоб зробити український уряд більш прозорим та чесним).

Open budget survey (OBS) – 65 набраних балів, 2021 рік. Якщо країна отримує оцінку вище 61 – вона публікує достатньо інформації, щоб громадяни могли добре розуміти, як витрачаються гроші з бюджету. Опитування ґрунтується на 228 питаннях для кожної з 120 країн, що беруть у ньому участь.

Legatum Prosperity index - 74 місце у світовому рейтингу процвітання зі 167 країн (2023 рік) [40].

Global Right to Information Rating свідчить, що Україна має якісніше законодавство з права доступу до інформації, ніж у абсолютної більшості європейських держав.

Але з початком повномасштабної війни у рамках дії Закону України «Про правовий режим воєнного стану» відбулися процедурні зміни, які зокрема, але

не виключно обмежили взаємодію органів місцевого самоврядування з громадськістю, а відтак вплинули на їх прозорість і відкритість:

- згідно з новою ч. 10 статті 9 зазначеного Закону України у період дії воєнного стану на акти органів місцевого самоврядування, військово-цивільних адміністрацій та військових адміністрацій, а також їх посадових осіб не поширюються вимоги у частині оприлюднення проєктів актів.

- частково радами були внесені зміни до Регламентів місцевих рад, в результаті відбулися зміни у роботі постійних депутатських комісій та сесій місцевих рад - без дотримання відкритості та гласності;

- відповідно до дії цього Закону України та частини 6 статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації», органи місцевого самоврядування - місцеві ради та їх виконавчі органи - призупинили надання відповідей на звернення підприємств, установ, організацій, громадян спираючись на форс-мажорні обставини незалежно від того, чи ведуться безпосередньо бойові дії на території громади.

Також були й інші нормативно-правові акти, зумовлені дією воєнного стану:

- так, «відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 12.03.2022 року № 263 «Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану», органам місцевого самоврядування рекомендувалося зупиняти, обмежувати роботу інформаційних, інформаційно - комунікаційних та електронних комунікаційних систем, а також публічних електронних реєстрів, що призвело до обмеження в отриманні інформації громадян. Також на підставі цієї Постанови, а також керуючись рекомендаціями Асоціації міст України, деякі органи місцевого самоврядування зовсім зробили недоступною для перегляду свою офіційну веб-сторінку місцевої ради на період від 24 лютого 2022 року до травня 2022 року» [13].

Закриття частково чи повністю веб-сторінок місцевих рад, що стало одним із заходів інформаційної безпеки персональних даних членів територіальної

громади та публічних даних органів місцевого самоврядування, також, на нашу думку, є важливим фактором як обмеження громадської участі у процесі прийняття рішень, так і громадського контролю за діяльністю органів влади під час війни.

Не застосовується Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Тобто, принаймні рішення про місцеві податки та збори на 2023 рік місцеві ради могли приймати виключно з урахуванням приписів податкового законодавства, без проведення аналізу регуляторного впливу та погодження проектів з регуляторною службою та інформування громадськості.

Тимчасове припинення конкурсів громадського бюджету або відтермінування реалізації проектів бюджетів участі у громадах, які просто було неможливо реалізувати дотримуючись вимог Постанови Кабінету Міністрів України від 09.06.2021 № 590 «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану». Проте уже наприкінці 2022 року робота з ініціювання і актуалізації положень громадського бюджету в окремих територіальних громадах відновилась, як і конкурси бюджету участі з початку 2023 року, зокрема, у Івано-Франківській, Луцькій, Липовецькій, Вінницькій, Первомайській, Кам'янській громадах.

З початку повномасштабного російського вторгнення, було призупинено доступ до Єдиного державного веб-порталу відкритих даних. та до реєстрів, які знаходяться у підпорядкуванні Мін'юсту та НАЗК (частково відкрили у серпні 2022 року). Окрім цього, Мін'юст видав Наказ, яким зупинило на час дії воєнного стану оприлюднення інформації у форматі відкритих даних.

Однак, попри вищезазначені обмеження чинною залишається постанова Кабінету Міністрів України № 835 «Про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» і Закон України «Про доступ до публічної інформації». Отже, їх виконання є обов'язковим, як це було до повномасштабного російського вторгнення.

Через те, що питання відкриття доступу до публічної інформації ніяк не обговорювалося у владі, то в березні 2023 р. оприлюднено заяву з вимогою відновити доступ до реєстрів та інформації, яка була закрита з 24 лютого 2022 р., яку підписали 60 представників громадських організацій та об'єднань. Основні тези заяви - це повернення доступу до: декларацій; звітів партій; діяльності парламентських комітетів; Єдиного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб підприємців та інших реєстрів Мін'юсту; судового реєстру; реєстру арештованих активів АРМА.

Змін зазнала також сфера публічних закупівель. 28 лютого 2022 року Кабінет Міністрів України дозволив проводити закупівлі шляхом укладання прямих договорів, без проведення аукціонів на платформі Prozorro, а вже в червні 2022 р. урядом цю норму було повернуто. З жовтня 2022 р., якщо вартість закупівлі менше 100 тис. грн для товарів та послуг, 200 тис. грн. - для поточного ремонту та 1,5 млн. грн. - для робіт, то можна укласти прямий договір, якщо більше, то необхідно проводити тендер.

Компанія «Ю-КОНТРОЛ» на базі онлайн сервісу «YouControl» запровадила автоматизовані модулі аналізу офіційних відкритих даних щодо суб'єктів господарювання: Експрес-Аналіз контрагента та Аналіз Тендерів. Це програмне забезпечення дозволяє оперативно виявити ризики від співпраці з контрагентами у різних сферах діяльності, які можуть свідчити про наявність ознак імовірних проблем компаній у сфері відповідності нормативно-правовим вимогам, і/або збереження репутації, і/або виконання боргових зобов'язань перед банками, власними працівниками і іншими контрагентами, чи, за найбільш песимістичного сценарію, можливості втрати здатності до нормального функціонування і повноцінної ділової активності. Таким чином, досягається забезпечення прозорості під час здійснення звичайної бізнес-активності, в публічних закупівлях, у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення.

Рух Чесно (<https://www.chesno.org/post/5566/>) здійснив аналіз відкритості міських та обласних рад у період війни. Запити Чесно містили 11 маркерних питань щодо діяльності міських та обласних рад від 24 лютого до кінця липня 2022 року, які стали критеріями для оцінювання. Аналізувалися дані про засідання, окремо міських та обласних рад, публікації розпоряджень про скликання, порядок денний, проєктні рішення, інформація про поіменне голосування, наявність трансляції або відеозапису та ведення стенограми, оприлюднені прийняті рішення тощо. Крім того, досліджувалися дані про засідання комісій міських та обласних рад: наявність анонсу, порядку денного, прийняті рішення та можливість участі громадян. Полтавська міськрада та облрада виявилися найбільш закритими. Що стосується інших рад, наприкінці 2022 року після моніторингу Руху ЧЕСНО ситуація змінилася на краще. Очолили рейтинг Дніпропетровська, Рівненська та Тернопільська міські ради.

За розрахунками Міністерства фінансів України, ресурс місцевих бюджетів у 2023 році очікується в сумі 605,1 млрд грн, із них 184,2 млрд грн трансфертів з державного бюджету.

Вважаємо не виправданими обмеження доступу громадян до інформації та даних, які мають бути публічними. Лише у деяких чітко визначених випадках обмеження доступу до інформації може бути виправданим під час війни, але не в частині прийняття органами місцевого самоврядування рішень, які не мають впливу на обороноздатність країни, бо це питання не належить до їхніх повноважень.

Видатки місцевих бюджетів, в основному, спрямовані на подолання викликів війни, вирішення соціальних проблем мешканців громад та внутрішньо переміщених осіб, надання їм послуг, а також матеріально-технічній допомозі ЗСУ.

Виклики, з якими зустрічаються громади є різними, як і територіальна диференціація проблем. В деяких громадах це значне скорочення надходжень і неможливість фінансування видатків. Водночас деякі громади в яких доходи в рази перекивали (як результат військового ПДФО) їхні видатки, таких не

багато, але вони є.

Громади, які деокуповані або зазнали й зазнають втрат через бомбардування, обстріли, руйнування стикаються із проблемами відновлення пошкодженої інфраструктури, фінансування розмінування, фінансування видатків на оборону.

Проблеми громад, які знаходяться далі від безпосередніх бойових дій: фінансування видатків на ВПО, фінансування видатків на релокацію бізнесу, скорочення традиційних надходжень для більшості громад і одночасне зростання доходів від ПДФО в раді громад через зареєстровані військові частини та навчальні центри.

Виклики, що стосуються всіх громад, наразі - це фінансування поточних видатків (освіта, медицина), фінансування капітальних витрат, фінансування проектів розвитку та ін.

Експерти наголошують, що: «Особливо важливими в умовах воєнного стану під час планування і виконання місцевих бюджетів є принципи:

- цільового використання бюджетних коштів відповідно до визначених першочергових потреб громади;

- ефективності та результативності, що дасть можливість раціонального витрачання коштів для забезпечення життєдіяльності громад;

- публічності та прозорості, адже відкритість цілей витрачання бюджетних коштів дає можливість сформуванню довіри і позитивні очікування в суспільстві» [31].

Прикінцеві та перехідні положення Бюджетного Кодексу України (ч.1 п.22), визначають, що в умовах воєнного стану не застосовуються вимоги частини 5 статті 28 Бюджетного кодексу [5]. Відповідно, під час дії воєнного стану головні розпорядники коштів місцевих бюджетів можуть:

- не оприлюднювати паспорти бюджетних програм на поточний бюджетний період (включаючи зміни до них),

- не оприлюднювати звіти про виконання паспортів бюджетних програм за звітний бюджетний період,

не проводити публічне представлення інформації про виконання місцевих програм до 15 березня та щодо представлення інформації про виконання бюджету за рік до 20 березня,

не оприлюднювати результати оцінки ефективності бюджетних програм за звітний бюджетний період.

Проте слід зазначити, що ці обмеження – можуть – стосуються лише оприлюднення документів, по суті обов'язок щодо їх складання та подання звітності не відмінено.

Вважаємо, що органи місцевого самоврядування (за виключенням окупованих територій чи тих, які в зоні бойових дій) не повинні зменшувати рівень прозорості, і, особливо, що стосується бюджетних питань, які традиційно є надчутливими.

Саме відповідно до статті 7 пункту 10 Бюджетного кодексу України щодо принципу публічності та прозорості - інформування громадськості з питань бюджетної політики, складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, наприклад, наразі Оболонською районною в місті Києві державною адміністрацією (де я працюю) проводиться робота по формуванню прогнозу бюджету міста Києва на 2024 – 2026 роки.

Такі консультації з громадськістю щодо визначення пріоритетності заходів, які планується включити до прогнозу бюджету, на нашу думку, є дуже вагомими і дозволяють зрозуміти потреби і очікування жителів району, зробити бюджет більш відкритим.

Важливо також пояснювати, інформувати населення щодо викликів складання проєктів місцевих бюджетів на 2024 рік та їх виконання, що полягають у тому що:

- висока ймовірність втрати динаміки місцевого економічного розвитку, а відтак і доходів місцевих бюджетів;

- можливий перерозподіл джерел надходжень до державного і місцевих бюджетів у частині податків і зборів, і як наслідок – зменшення (дестабілізація) і дефіцит фінансового ресурсу для повного забезпечення реалізації функцій

місцевого самоврядування;

- неузгодженість (відсутність окремих) стратегічних, програмних та бюджетних документів на національному, регіональному та місцевому рівнях; місцевих цільових програм з програмами соціально-економічного розвитку територіальної громади;

- системні ризики бюджетного процесу в умовах прогнозованої невизначеності (норма про відновлення прогнозування місцевих бюджетів вступить у силу лише у 2024 році) та інші.

Найбільший виклик - війна. Тому всі сили, всі ресурси мають бути спрямовані на захист і оборону, підтримку ЗСУ.

3.2. Важливість відкритості і прозорості у повоєнній відбудові громад

Прозорість – один з головних принципів відбудови України. Тому, повинно бути відновлення довоєнного рівня доступу до інформації, звичайно, з урахуванням міркувань безпеки. Цю тезу закладено у Меморандумі між Міжнародним валютним фондом та Україною. Також, прозорість означено одним з керівних принципів, який відображено у підсумковому документі «Декларація Лугано» під час Міжнародної конференції з питань відновлення України (URC 2022).

Відкритість і прозорість процесів відбудови важлива, тому що вже можна стверджувати, що велику частку необхідних ресурсів будуть надавати міжнародні партнери. Кількість цих партнерів буде немалою і кожен матиме власні вимоги, щодо звітування, закупівель тощо. Тому, важливо забезпечувати загальну відкритість всіх проєктів, для того, щоб громадяни та партнери, мали змогу моніторити весь хід відбудови.

Для відкритості процесу відбудови запущено державну електронну платформу DREAM, яка забезпечуватиме єдиний цифровий маршрут для всіх

проектів відбудови. Ця система дозволить громадам створювати свої проекти, залучати кошти не тільки з бюджету, а і від міжнародних партнерів та дасть змогу ревізувати результативність і ефективність впровадження проекту. Презентація публічного модуля цифрової платформи DREAM уже відбулася під час конференції Ukraine Recovery Conference (URC) в червні 2023 року в Лондоні [40].

Таким чином, необхідне якісне повноцінне функціонування системи «DREAM» з набором ризик індикаторів, що забезпечує своєчасне реагування на виклики відбудови, забезпечення діяльності моніторингових коаліцій типу «Dozorro» (на всіх рівнях), участь громадськості у прийнятті рішень в форматі повноцінного учасника.

З кожним днем рівень даних, які мають публікуватися, зростає, кошти від міжнародних партнерів продовжують надходити і витрачатися, натомість окремі довоєнні інструменти прозорості так і не відновили свою роботу. Уже зараз потрібно працювати над переглядом політики у зазначеній сфері. Основою для цього може стати так званий «трискладовий тест», який повинні використовувати розпорядники інформації для визначення публічної інформації відкритою чи обмеженою.

«Трискладовий тест» допомагає визначити, чи є неоприлюднення інформації виправданим.

Для цього слід відповісти на такі питання:

- 1) Чи здійснюється обмеження доступу до інформації відповідно до закону та чи відповідає інтересам:
 - національної безпеки;
 - територіальної цілісності;
 - громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи кримінальним правопорушенням;
 - охорони здоров'я населення;
 - захисту репутації або прав інших людей;
 - запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно;

підтримання авторитету і неупередженості правосуддя?

2) Чи може розголошення інформації завдати істотної шкоди цим інтересам?

3) Чи шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні?

Якщо відповідь на всі три питання «так», то в доступі до інформації може бути відмовлено. Якщо ж відповідь хоча б на одне з них – «ні», то розпорядник повинен надати запитувану інформацію.

Доречно додати, що обмеженню у доступі підлягає саме інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, то для ознайомлення надається інформація, доступ до якої не обмежений.

Закон встановлює перелік відомостей, які взагалі не можуть бути віднесені до інформації з обмеженим доступом, зокрема й відомості про незаконні дії органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб; щодо діяльності комунальних підприємств; про використання бюджетних коштів, у тому числі на здійснення закупівель (крім випадків, якщо окрема інформація про закупівлі товарів, робіт і послуг становить державну таємницю); про володіння, користування чи розпорядження комунальним майном тощо.

З досвіду Великої Британії у відкритих даних, зокрема, Open Data Institute. Вони працюють як з національного рівня структурами, наприклад, поліцією або міністерствами, так і з міськими радами. В Open Data Institute, є Data Ethics Canvas. Це інструмент, який збирає, використовує, ділиться даними. Він допомагає виявляти етичні проблеми при використанні та зборі даних. Є інструмент спільного використання даних, тобто sharing data. Адаже можна досягти позитивного ефекту від даних, якщо організації будуть ділитися ними між собою. Цікавий кейс про те, як було скорочено запит на доступ до інформації. До ради Північного Ланаркширу приходило багато запитів про те, які податки сплачують за будівлі, яка сума податків, які використовуються для нежитлових потреб. Ця інформація раніше не публікувалась, оскільки була складність із видаленням персональних даних. Використання системи sharing

data дозволило узагальнювати інформацію із з різних компаній, і з державного сектору. Техніка де-ідентифікації дозволила публікувати ці дані відкрито, дата-сет стали публікувати в себе на сайті. Завдяки комунікаційній компанії зменшено було й кількість запитів про доступ до інформації.

Прозорість в органах місцевого самоврядування – це ключ до побудови демократичної громади. Саме тому питання місцевих бюджетів – одне із найважливіших питань. Зважаючи на зменшення надходжень, громади мають ефективно використовувати наявні ресурси, пристосовуючись до нових обставин.

На даний час територіальні громади, де це можливо та безпечно, повертаються до активного життя, закликаючи малий та середній бізнес відновлювати роботу, платити податки та давати країні ресурс для продовження оборони, а також приймаючи на своїй території українські виробництва, переміщені із зони активних бойових дій за програмою з релокації виробничих об'єктів. Важливі горизонтальні зв'язки на місцевому рівні – їх варто перетворювати також у плідну співпрацю і між громадами, і з вищими рівнями іноземних урядів та організацій. А без відкритості і прозорості досягнути успіху у цих процесах не можливо.

Тому так актуально відновити довоєнні інструменти прозорості, зокрема, на державному рівні:

- переглянути державну політику в галузі доступу до публічної інформації:
- на предмет відповідності принципам прозорості та відкритості визначених у міжнародних документах, зокрема МВФ, ОЕСР;

- доступу до відкритих даних у військовій сфері, адже витрати на оборону безпрецедентні, а отже контроль та моніторинг за витрачанням публічних коштів мають лише посилюватися (звичайно ж з урахуванням умов воєнного стану);

- переглянути положення постанови Кабінету Міністрів України № 263 від 12 березня 2022 р., яка дозволяє зупиняти, обмежувати роботу інформаційних, інформаційно-комунікаційних та електронних комунікаційних систем, а також публічних електронних реєстрів;

визначити та затвердити нові набори відкритих даних з питань відбудови і забезпечити їх оприлюднення (з урахуванням умов воєнного часу). Внести відповідні зміни до постанови Кабінету Міністрів України №835 від 21 жовтня 2015 р.;

ухвалити законодавство, яке передбачає використання системи «DREAM» у проектах відбудови, які фінансуються як міжнародними партнерами, так і коштом українських платників податків;

переглянути повноваження, функції та інституційно підсилити органи аудиту та контролю (Рахункова палата України, Державна аудиторська служба України) з метою надання їм ширших можливостей та інструментів для недопущення нецільового використання коштів й підвищення їх авторитету серед суб'єктів контролю;

забезпечити основу для подальшого входження до рейтингів та оцінки за методологіями вимірювання показників стійкого врядування Фонду Бертельсманна (SGI), Світового рейтингу конкурентоспроможності, Оцінки політики та інституційної спроможності країни (CPIA) від Світового Банку та Euro-PAM;

поновити оприлюднення декларацій державних службовців;

відновити роботу всіх складових у системі електронних закупівель «Prozorro».

Узагальнені рекомендації для громад:

- більше уваги приділяти наповнюваності офіційних сайтів громад інформацією про бюджет та бюджетні показники. На постійній основі забезпечувати наповнення та актуалізацію матеріалів усіх розділів сайтів громад;

- забезпечити обов'язкову публікацію на сайті бюджетних запитів та результатів оцінки ефективності виконання бюджетних програм. Ці норми передбачені бюджетним законодавством та повинні обов'язково виконуватись;

- чітко прописати процедуру та врегулювати процес збору пропозицій від громадян під час складання бюджету у бюджетному регламенті, що дозволить зробити механізм залучення громадськості до бюджетного процесу прозорим та

заздалегідь відомим жителям. Варто також впровадити практику оприлюднення звіту про отримані пропозиції від громадськості під час складання бюджету на плановий рік, а також про враховані та не враховані пропозиції громадян й обґрунтування цих рішень;

- інформацію про бюджет публікувати в зрозумілій для громадян та легкій для сприйняття формі. В такій формі також варто представляти проєкт бюджету, характеризувати основні позиції затвердженого рішення про бюджет, надавати роз'яснення щодо внесених протягом року змін до рішення про бюджет, а також робити візуалізацію квартальних та річних звітів про виконання бюджету громади;

- ввести практику консультування з громадськістю щодо проєктів рішень про місцеві податки та збори та нормативно закріпити цю вимогу. Можливий варіант - електронне консультування, яке наразі недостатньо використовується;

- сприяти розширенню механізмів розробки бюджету, що дозволить залучити будь-яку організацію громадянського суспільства або представника громадськості, які бажають взяти в ній участь;

- підтримувати активну взаємодію з соціально вразливими групами населення і меншинами безпосередньо або через їх представників;

- здійснювати навчальні заходи з питань бюджету для депутатів місцевих рад, старост, молодіжних і громадських рад, залучати їх до роз'яснень щодо бюджету під час зустрічей з жителями.

Беззаперечно, досягнення фінансової спроможності громади – це завдання органів місцевого самоврядування. Якщо громада обрала (або у випадку військової адміністрації призначено) ефективного та активного управлінця – мають бути спробувані всі можливі варіанти мобілізації ресурсів.

Як свідчить зарубіжний досвід, основою нормативного регулювання у сфері публічних фінансів, насамперед, їх базової складової — бюджетування, є чотири загальні принципи прозорості, які слід аргументувати, впроваджувати і реалізовувати також і 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 бюджетів територіальних громад та податкової інформації, які можуть бути забезпечені інструментами незалежної перевірки.

Реалізація цих принципів на місцевому рівні має базуватися на міжнародних стандартах та нормативних документах, підходах до оцінювання бюджетної прозорості, про які зазначалось у підрозділі 1.3.

Рівень відкритості бюджетного процесу та доступності вичерпної бюджетної інформації для громадськості на офіційних сайтах територіальних громад не просто демонструє відсоток виконання законодавчих нормативів про повний і безперешкодний доступ до публічної інформації з боку місцевої влади, а в кінцевому підсумку спрямований на підвищення обізнаності громадян щодо бюджетної політики міста й активного залучення до її формування.

Повернення здійснення оцінювання бюджетної прозорості на регулярній основі забезпечить створення ефективної системи моніторингу громадськістю бюджетного процесу та інформування громадян з питань складання, розгляду, затвердження та виконання місцевих бюджетів як на рівні окремої громади, так і по Україні загалом. А забезпечення зацікавлених сторін інструментами контролю використання бюджетних коштів, створення умов для прозорого діалогу влади з громадськістю в ході управління публічними коштами, у тому числі в рамках бюджетного процесу дозволить підвищити дієвість контролю ефективності та цільового використання публічних коштів, розробку рекомендацій за результатами рейтингу для кожної громади щодо підвищення прозорості бюджету.

Розглянуті методології для оцінювання прозорості місцевих бюджетів передбачають здійснення самого оцінювання, розробку на їх основі рекомендацій для органів місцевого самоврядування та втілення в життя отриманих рекомендацій. Вагомою складовою для успішного та ефективного виконання роботи по підвищенню прозорості місцевого бюджету в цьому процесі виконує експертний супровід.

На сьогодні критерії прозорості, визначені у розглянутих методологіях, не обмежені вимогами чинного законодавства, значна частина їх показників виходить понад обов'язкові процедури - ці показники демонструють значне випередження діючих в Україні стандартів. Вони базуються на міжнародних стандартах (наприклад, Принципах високого рівня щодо фіскальної прозорості, участі та підзвітності Глобальної ініціативи з фіскальної прозорості (GIFT), Кодексі прозорості бюджету МВФ, Рекомендаціях Ради ОЕСР з питань бюджетного управління та ін.) та практиках забезпечення прозорості публічних бюджетів, які передбачають простоту, доступність та зрозумілість інформації про бюджет та бюджетні рішення для громадськості можливість для участі громадян в бюджетних процесах. Саме тому удосконалення існуючих підходів у методологіях, розширення кількості показників, застосування кращих практик та їх поширення, у т. ч. визначення рейтингів, проведення форумів і опис досягнень дозволить підвищити рівень бюджетної прозорості та ефективніше виконувати поставлені перед місцевим самоврядуванням завданнями.

Висновки до розділу 3

З'ясовано законодавчі і процедурні зміни, які відбулися у рамках дії Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та обмежили взаємодію органів місцевого самоврядування з громадськістю, а відтак вплинули на їх прозорість і відкритість. Це стосувалося не оприлюднення паспортів, звітів бюджетних програм, публічного представлення інформації про виконання місцевих програм

та бюджету, реалізації громадського бюджету та ін. Проте обов'язок щодо їх складання та подання звітності не відмінено. Вважаємо, що наразі головними у бюджетному процесі є принципи цільового використання бюджетних коштів; ефективності та результативності, та публічності і прозорості. Виявлено виклики у складанні проектів місцевих бюджетів на 2024 рік та їх виконанні.

Обґрунтовано важливість відкритості і прозорості у процесах відбудови громад, тому що вже можна стверджувати, що велику частку необхідних ресурсів будуть надавати міжнародні партнери і моніторинг та звітування будуть необхідною умовою. Розроблено пропозиції щодо відновлення довоєнних та нових інструментів прозорості на державному рівні і на рівні громад. Зокрема, більше уваги приділяти наповнюваності офіційних сайтів громад інформацією про бюджет та бюджетні показники, бюджетні запити та результати оцінки ефективності виконання бюджетних програм, звіти про отримані пропозиції від громадськості під час складання бюджету на плановий рік, а також про враховані та не враховані пропозиції громадян й обґрунтування цих рішень; у візуалізованій формі представляти проєкт бюджету, бюджет, зміни до нього, квартальні та річні звіти про його виконання бюджету; консультування з громадськістю, у т. ч. електронне консультування, здійснювати взаємодію з соціально вразливими групами населення і меншинами; навчальні заходи тощо.

Принцип відкритості та прозорості має стати фундаментальним для відбудови, розвитку та демократизації України.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження важливої тематики прозорості і відкритості бюджетів територіальних громад зроблено наступні висновки та пропозиції.

Узагальнено наукову думку щодо визначення понять «відкритість», «прозорість», здійснено їх порівняння. На основі проведеного дослідження, виявлено, що: по-перше, відкритість та прозорість є різними критеріями публічного управління, оскільки перша носить активний характер, який характеризує можливість громадян впливати на прийняття управлінських рішень, а друга – скоріше пасивний характер, при якому громадяни скоріше отримують інформацію про діяльність відповідних органів влади; по-друге, відкритість фактично є ознакою участі громадян у діяльності органів місцевого самоврядування; забезпечення активного суспільного контролю над реалізацією ними відповідних завдань і реального впливу громадян на прийняття рішень.

Досліджено правову базу прозорості і відкритості публічного управління, яка представлена такими актами, як Конституція України, Бюджетний кодекс України, Закони України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про місцеве самоврядування», Указ Президента України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», відповідні постанови Кабінету Міністрів України та ін. Загалом національне законодавство визначає необхідність дотримання принципів прозорості та відкритості у різних сферах і лише в окремих випадках деталізує їх складові. Принцип прозорості є основним фактором забезпечення ефективного управління бюджетними ресурсами.

Проведено огляд існуючих міжнародних стандартів бюджетної прозорості, серед яких Кодекс фіскальної прозорості МВФ, Принципи високого рівня щодо фіскальної прозорості, участі та підзвітності Глобальної ініціативи з фіскальної прозорості ООН, документів, що є частиною міжнародного права для певних країн, зокрема, принципи Організації економічного співробітництва і розвитку з

питань бюджетного управління та інші настанов, у т. ч. посібників Міжнародного бюджетного партнерства, які надають рекомендації щодо того, які звіти та документи влада повинна розробляти і надавати впродовж всього бюджетного процесу, яка інформація має міститися у звітах, підходи до оцінювання.

Україна продовжує свій рух у напрямку європейської інтеграції. Однак варто не лише імплементувати законодавство ЄС, міжнародні документи і стандарти, але й враховувати місцевий контекст та не відходити від уже напрацьованих законодавчих норм і впроваджених інструментів, наприклад, залучення громадськості до бюджетного процесу. З'ясовано, що законодавство ЄС щодо публікації відкритих даних поширюється лише на органи публічного сектору й частково на публічні підприємства. В Україні дія законодавства про доступ до публічної інформації поширюється на всіх юридичних осіб, що фінансуються з державного або місцевих бюджетів, напрацьовано низку інструментів щодо оцінювання прозорості бюджетів територіальних громад.

Проаналізовано бюджети територіальних громад і визначено їх роль у забезпеченні економічного і соціального розвитку країни. Розкрито, що вони є основою фінансування функцій органів місцевого самоврядування та життєзабезпечення громад. За нинішніх умов досягти високого рівня ефективності використання коштів бюджетів громад досить проблематично. Необхідно удосконалювати підвалини управління публічними фінансами, змінювати механізми, підходи аби забезпечити результативність використання бюджетних коштів територіальних громад. Відкритість на цьому шляху є тією складовою, яка відіграє ключову роль в поліпшенні бюджетного механізму, бюджетів громад і подальшої ефективності усієї бюджетної системи.

Охарактеризовано інструментарій оцінки відкритості і прозорості бюджетних відносин територіальних громад. Починаючи з першого рівня відкритості влади - інформування громадян, яке, на жаль, передбачає надання інформації в односторонньому порядку без зворотнього зв'язку, а та що розміщена на сайтах громад часто потребує актуалізації та збільшення її

доступності для громадян. Водночас за роки реформи децентралізації в Україні поширення набув значний перелік інструментів відкритості і прозорості бюджетних відносин територіальних громад: система «Прозорий бюджет», рейтинги прозорості, Budget Open Data, бюджет участі, громадські слухання з бюджетних питань, дорадчі комітети та інші.

Проаналізовано практики оцінювання прозорості бюджетів територіальних громад. Зокрема, в рамках Програми «Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP), рейтинг прозорості міст Transparency International Україна; індекс публічності місцевого самоврядування; E-data рейтинг; оцінювання громад на основі Методології оцінки прозорості місцевих бюджетів, що реалізувалася Фондом Східна Європа (ФСЄ) та Фондацією польсько-української співпраці ПАУСІ за фінансової підтримки Європейського Союзу, Індекс прозорості місцевих бюджетів міст – партнерів Проекту ПРОМІС, індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі PROZORRO. Поєднання показників відкритості інформації, прозорості ухвалення рішень про бюджет та інноваційних практик у бюджетному процесі дозволяє охарактеризувати бюджетну політику в українських громадах, ідентифікувати проблеми, а за результатами оцінювання прозорості місцевих бюджетів, розробити детальні рекомендації стосовно першочергових кроків, які необхідно зробити для підвищення прозорості місцевого бюджету та відкритості складних процесів управління фінансами громади. Здійснення такої оцінки на регулярній основі забезпечує ефективну систему моніторингу забезпечення доступу громадськості до бюджетного процесу та інформування громадян із питань складання, розгляду, ухвалення та виконання місцевих бюджетів як на рівні окремої громади, так і в Україні загалом.

З'ясовано законодавчі і процедурні зміни, які відбулися у рамках дії Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та обмежили взаємодію органів місцевого самоврядування з громадськістю, а відтак вплинули на їх прозорість і відкритість. Це стосувалося не оприлюднення паспортів, звітів бюджетних

програм, публічного представлення інформації про виконання місцевих програм та бюджету, реалізації громадського бюджету та ін. Вважаємо, що наразі головними у бюджетному процесі є принципи цільового використання бюджетних коштів *відповідно до визначених першочергових потреб громади*; ефективності та результативності, *що дасть можливість раціонального витрачання коштів для забезпечення життєдіяльності громад*; та публічності та прозорості, *адже відкритість цілей витрачання бюджетних коштів дає можливість сформуванню довіри і позитивні очікування в суспільстві*. Виявлено виклики у складанні проєктів місцевих бюджетів на 2024 рік та їх виконанні.

Обґрунтовано важливість відкритості і прозорості у процесах відбудови громад, тому що вже можна стверджувати, що велику частку необхідних ресурсів будуть надавати міжнародні партнери і моніторинг та звітування будуть необхідною умовою. Розроблено пропозиції щодо відновлення довоєнних та нових інструментів прозорості на державному рівні і на рівні громад. Зокрема, більше уваги приділяти наповнюваності офіційних сайтів громад інформацією про бюджет та бюджетні показники, бюджетні запити та результати оцінки ефективності виконання бюджетних програм, звіти про отримані пропозиції від громадськості під час складання бюджету на плановий рік, а також про враховані та не враховані пропозиції громадян й обґрунтування цих рішень; у візуалізованій формі представляти проєкт бюджету, бюджет, зміни до нього, квартальні та річні звіти про його виконання бюджету; консультування з громадськістю, у т.ч. електронне консультування, здійснювати взаємодію з соціально вразливими групами населення і меншинами; навчальні заходи тощо. Виходячи із світового досвіду: 1) продовжувати в громадах, які ще не охоплені, запроваджувати інноваційні добрі практики забезпечення бюджетної прозорості та відкритості; 2) активно використовувати методології оцінки прозорості місцевих бюджетів; 3) продовжувати вивчення міжнародних стандартів забезпечення бюджетної прозорості та сприяти їх реалізації в процесі відбудови. Хоч повноцінна відбудова буде проходити після перемоги України, проте закласти головні засади та створити умови прозорості процесу необхідно зараз.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бак Н.А. Прозорість бюджетного процесу як фактор підвищення ефективності бюджетного менеджменту в Україні. *Економіка: реалії часу*. 2014. № 1. С. 43-49. URL.: http://nbuv.gov.ua/UJRN/econrch_2014_1_8
2. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 512 с.
3. Бенівська, Л.Я. Територіальна громада як суб'єкт регулювання розвитку територій: теоретичні аспекти. *Регіональна економіка*, № 1, С. 30-39. URL.: https://re.gov.ua/re201801/re201801_030_BenovskaLYa.pdf
4. Буханевич А.І. Забезпечення принципів відкритості та прозорості при налагодженні діалогу між владою та громадськістю. *Державне управління: удосконалення та розвиток*: ел. наук. фах. вид. 2010. № 3. URL.: <http://www.dy.nayka.com.ua/?operation=1&iid=133>.
5. Бюджетний кодекс України: закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI URL. : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
6. Валуйський І. А. Особливості реалізації сучасної бюджетної політики України. *Science and practice: innovative approach: Collection of scientific articles* (Paris, France, September 29, 2017). Paris, France: Les Editions L'Originale, 2017. С. 206-208.
7. Валуйський І. А. Специфіка застосування бюджетних інструментів у період кризи. *Економічний аналіз*: зб. наук. праць. 2014. Т. 18. №1. С. 125-130.
8. Васильєва Т. А., Школьник І. О, Мерцій Б. Є. Транспарентність бюджетної політики України, сучасні проблеми. *Фінансові дослідження*. 2018. №1(4). URL: <https://fr.stu.cn.ua/tmppdf/109.pdf>
9. Впровадження в Україні прозорого місцевого бюджету: досвід та виклики. Громадське партнерство «За прозорі місцеві бюджети!», Одеська обласна організація ВГО «Комітет виборців України», Фондація «Відкрите

суспільство». Одеса, 2016. 80 с. URL.: http://probudget.org.ua/db_pic/images/files/file_1488389471.4284.pdf

10. Горбата Л. П. Інформаційна відкритість як принцип діяльності органів публічної влади. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 3. С. 125-130.

11. Горбунов О.В. Міжнародний рейтинг відкритості (прозорості) бюджету «Open Budget Index»: Україна в контексті міжнародних порівнянь // *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету*. Економічні науки. 2017. В. 32. С. 12-27.

12. Гудима Н. В. Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Н.В.Гудима. К.: 2008. 20 с.

13. Дослідження «Вплив воєнного стану на громадську участь в Україні». URL.: <https://rm.coe.int/research-influence-of-martial-law-on-the-civil-participation-in-ukrain/1680a79d85>

14. Зайвих грошей не буває. Війна наповнила місцеві бюджети, але це не надовго. URL.: <https://blitz.if.ua/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B0/zayvikh-groshey-ne-buvae-viyna-napovnila-mistsevi-byudzheti-ale-tse-ne-nadovgo>

15. Іголкін І.В. Роль транспарентності бюджетних відносин у системі управління державними фінансами. *Наукові праці НДФІ*. 2016. № 1 (7). С. 50 – 67.

16. Індекс прозорості місцевих бюджетів. Звіт про результати оцінювання прозорості місцевих бюджетів 2018–2019 років 16 міст – партнерів Проєкту ПРОМІС. URL.: <http://pleddg.org.ua/ua/2020/indeks-prozorosti-miscevikh-byudzhativ/>

17. Казюк Я. М. Моделі державного управління міжбюджетними відносинами у розвинених країнах світу: уроки для України. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2013. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2013_1_9

18. Конституція України (із змінами) від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. Київ, 1996. № 30. Ст. 141.

19. Корень Н. В. Бюджетна безпека держави в умовах соціально-економічних трансформацій. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія», серія «Економіка»*. 2017. Вип. 4 (32). С. 159-164.

20. Корж І.Ф. Право на відкриті дані - як право приватного характеру. *Інформація і право*. 2019. № 1(28). С.19-28.

21. Латковський П. Принцип транспарентності бюджету як важлива складова безпеки держави. *Юридичний вісник*. 2019. № 3. С. 56-62. DOI <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i3.938>

22. Луценко І.О. Забезпечення прозорості формування місцевих бюджетів. *Чернігівський науковий часопис. Серія 1, Економіка і управління*. 2015. № 1(6). С. 66–70.

23. Ливдар М.В. Ярошевич Н.Б., Кондрат І.Ю. Прозорість бюджету та залучення громадськості до бюджетного процесу на місцевому рівні. URL: https://economyandsociety.in.ua/journals/17_ukr/83.pdf

24. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 251 с.

25. Маркович Г. Публічність та прозорість бюджетного процесу – ознака демократичного розвитку країни. URL.: <https://decentralization.gov.ua/news/4992>

26. Методологія оцінки прозорості місцевих бюджетів /Бойко А., Борщ Г., Гринчук Н. та ін. / під заг. ред. О.В.Голинської, А.О. Матвієнко. К.: 2017, 73 с.

27. Мерщій Б. Є. Сучасний стан транспарентності бюджетної системи. *Глобальні та регіональні аспекти інноваційного розвитку економіки: збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції молодих вчених*, м. Одеса, 23 березня 2018 р. Одеса : ОНЕУ, 2017. С. 150-152.

28. Мерщій Б. Є. Транспарентність бюджетної системи в умовах фінансової децентралізації. *Фінансовий ринок: інституції та інструменти* : матеріали XVII Міжнародної наукової конференції. Львів: Видавництво

Львівської політехніки, 2018. С. 71-72.

29. Мінаєва І.М. Відкритість і прозорість діяльності органів публічної влади. URL.: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2008-4/doc/3/23.pdf>

30. Мосора Л.С. Відкритість як критерій оцінки якості функціонування державної служби. Молодий вчений. 2018. № 1(53). С. 464-467.

31. Особливості складання проєктів місцевих бюджетів на 2024 рік. /Проект USAID «Підвищення ефективності роботи і підзвітності органів місцевого самоврядування» («ГОВЕРЛА») URL.: https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/1313/Експертний_опис_Особливості__планування_бюджету_2024_ред.pdf

32. Правові проблеми місцевих фінансів України: теоретико-прикладне дослідження: монографія / за заг. ред. Музики-Стефанчук О. А. Кам'янець-Подільський: Рута, 2016. 386 с.

33. Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11 лютого 2015 року № 183-VIII. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19#Text>

34. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

35. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Указ Президента України №1276 від 15.09.2005 р. URL.: www.rada.gov.ua.

36. Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України № 1302 від 29.08.2002 р. URL.: www.rada.gov.ua

37. Про інформацію: Закон України № 2657- XII від 02.10.1992 р. URL.: www.rada.gov.ua.

38. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

39. Про схвалення Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет»: Розпорядження Кабінет Міністрів України від 11 лютого 2016 № 92-р. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-%D1%80#Text>

40. Прозорість: базовий принцип успіху української відбудови. Аналітична записка. URL: <https://iaa.org.ua/portfolio/transparency/>

41. Прозорість та фінансове здоров'я 50 найбільших міст та 24 регіонів. URL: <https://local-governments.icps.com.ua/data>.

42. Радимось з громадою: Організація консультацій з громадськістю в територіальній громаді. Неформалізовані підходи / М. Гоманюк. За заг. ред. В.Купрія. Програма DOBRE □ К.: ТОВ «Поліграф плюс», 2023. □ 80 с.

43. Семчик О.О. Транспарентність як принцип публічної фінансової діяльності в Україні. Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». 2017. 3. С. 30-40.

44. Соломіна Г.В., Гавриш О.С., Махницький О.В. Забезпечення транспарентності бюджетного механізму в Україні. Сталий розвиток економіки. 2018. № 1 (38). С. 24-29.

45. Суровцева І. Ю., Николаєва В. І. Транспарентність управлінських структур: шляхи інформаційної прозорості. МенеДжер. 2016. № 1 (70). С. 55-61.

46. Ткач І. В. Зарубіжний досвід дотримання принципів прозорості та відкритості в діяльності органів публічної влади. Наукові праці. Державне управління. 2017. Випуск 293. Том 305. С. 44-50.

47. Терещук Г. Зарубіжна практика забезпечення принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. № 3(19). С. 65-70.

48. Транспарентність публічних фінансів - протидія корупції: монографія / за заг. ред. І.О. Школьник, Т.Г. Савченка. Суми: «Ярославна», 2018. 186 с.

49. Тимошенко Н. Співвідношення принципів відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування: «сіамські близнюки» чи узгоджена пара? URL.: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_44/fail/ch_1/17.pdf.

50. Тихомирова Є.Б. Транспарентність бюджету України: методики оцінки держдепартаменту США та міжнародного бюджетного партнерства. *Міжнародні відносини*. Серія «Політичні науки» URL.: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/2502/2232

51. Управління розвитком об'єднаних територіальних громад на засадах громадської участі: навч. посіб. / [О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, Н.М.Гринчук, В. С. Колтун, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук] К. : 2017. 129 с.

52. Ярошенко В. Транспарентність та відкритість влади як механізми становлення інституту демократичної громадянськості. Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Сер.: Політологія. 2012. № 182, Вип. 170. С. 85–91.

53. 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.

54. Ball Carolyn. What is Transparency / Ball Carolyn // Public Integrity [Text]. 1012. № 11 (4). P. 293-307.

55. Beetsma R.M.W.J., Debrun X., Sloof R. The Political Economy of Fiscal Transparency and Independent Fiscal Councils. IMF Working Paper. 2017. WP17/195. 48 p. URL.: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/09/01/The-Political-Economy-of-Fiscal-Transparency-and-Independent-Fiscal-Councils-45146>

56. Benefits of Budget Transparency OECD. The official website of OECD. URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/best-practices-budget-transparency.htm>

57. Benito B., Bastida F. Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach. *Public Administration Review*. 2009. vol. 69. № 3. pp. 403-417. URL: www.jstor.org/stable/27697882.

58. Best Practices for Budget Transparency. The official website of OECD. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf> .

59. Bird R. M., Vaillancourt F. Fiscal Decentralization in developing countries. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. 320 p.

60. Boex J. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Finance Reform as an International Development Strategy. IDG Working Paper. 2009. No. 06.

61. BOOST - Public Expenditure Database. The World Bank Group official website. URL: <https://datacatalog.worldbank.org/group/boost-public-expenditure-database>.

62. Brunetti A., Weder B. A free press is bad news for corruption. *Journal of Public Economics*. 2003. Vol. 87. Issue 7-8. P. 1801-1824.

63. Budget Transparency Toolkit. The official website of OECD. URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Budgeting-Transparency-Toolkit.pdf>

64. Budgetary procedures and budget management at local authority level // Council of Europe Publishing [Electronic resource]. 2002. December. URL: <http://book.coe.int>

65. Bukhtiarova A., Dukhno Y., Kulish G., Kurochkina I., & Lypchanskyi, V. Ensuring transparency of key public finance authorities. *Investment Management and Financial Innovations*. 2019. № 16 (2). P. 128-139. DOI: [http://dx.doi.org/10.21511/imfi.16\(2\).2019.11](http://dx.doi.org/10.21511/imfi.16(2).2019.11) .

66. Chygryn O., Petrushenko Y., Vysochyna A., Vorontsova A. Assessment of fiscal decentralization influence on social and economic development. *Montenegrin journal of economics*. 2018. № 4. P. 69-84.

67. Code of Good Practices on Fiscal Transparency (2007). International Monetary Fund website. URL: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>

68. Darrell M. West. State and Federal Electronic Government in the United States [Electronic resource] / Darrell M. West. URL.: http://www.brookings.edu/~media/events/2009/6/17-public-sector-tech/0826_egovernment_west.pdf.

69. Michener G. Conceptualizing the Quality of Transparency / G. Michener, K. Bersch. *Public Administration Research and Theory* [Electronic resource]. 2011. July. URL.: <http://transparentar.org/wp-content/uploads/2011/09/Michener-Bersch-Transparency.pdf>

70. Sartori G. Concept Misformation in Comparative Politics / G. Sartori // The American Political Science Review [Text]. 1970. № 64 (4). P. 1033-1053.

71. The Fiscal Transparency Code IMF. Fiscal transparency principles. International Monetary Fund official website. URL: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf>.

72. The Worldwide Governance Indicators. Interactive Data Access. The World Bank Group official website. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

73. Trasparency International. The Anti-Corruption Plain Language Guide. URL. : http://tischool.lt/wp-content/uploads/2011/02/TI_Plain_Language_Guide_280709.pdf.

ДОДАТОК

Основні міжнародні стандарти та нормативні документи щодо бюджетної та фіскальної прозорості

Міжнародний стандарт, норма, рекомендація – усталене скорочення	Посилання
Загальні принципи забезпечення бюджетної прозорості	
GIFT High Level Principles	<p>GIFT (2012), High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation, and Accountability - Принципи високого рівня щодо фіскальної прозорості, участі та підзвітності, Глобальна ініціатива з фіскальної прозорості (GIFT) (2012)</p> <p>http://www.fiscaltransparency.net/GIFT-Expanded_High_Level_Principles-11May2013.pdf</p> <p>http://www.fiscaltransparency.net/GIFT-High-Level-Principles-2012-08-ENG.pdf</p> <p>http://www.fiscaltransparency.net/GIFT-High-Level-Principles-2012-08-RUS.pdf</p>
Офіційні стандарти / правові інструменти	
IBP Open Budget Survey	<p>IBP (2017), Guide to the Open Budget Questionnaire - Посібник з опитувальника відкритого бюджету, МБП (Міжнародне бюджетне партнерство) (2017)</p> <p>http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-guide-and-questionnaire-english.pdf</p>
OECD Best Practices	<p>OECD (2002), Best Practices for Budget Transparency - Кращі практики прозорості бюджету, ОЕСР(2002)</p> <p>http://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf</p>
OECD Budget Transparency Toolkit	<p>OECD (2017), OECD Budget Transparency Toolkit- Інструментарій прозорості бюджету ОЕСР, ОЕСР (2017)</p> <p>http://www.oecd.org/governance/budgeting/Budgeting-Transparency-Toolkit.pdf</p>

Міжнародний стандарт, норма, рекомендація – усталене скорочення	Посилання
PEFA	PEFA (2016), Framework for assessing public financial management - Структура оцінювання державного фінансового менеджменту, PEFA (2016) https://pefa.org/sites/default/files/PEFA%20Framework English.pdf
Інші ключові міжнародні рекомендації, інструменти та фахові / технічні стандарти	
CPA Benchmarks	Commonwealth Parliamentary Association (2015), Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures - Рекомендовані контрольні показники (бенчмарки) для демократичних законодавчих органів, Парламентська асоціація Британської Співдружності (2015) http://www.cpaHQ.org/cpaHQ/Main/Document_Library/Benchmarks_for_Democratic_Legislatures/Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures.aspx
EITI	EITI (2016), The EITI Standard 2016 - Стандарт EITI 2016, Ініціатива прозорості видобувних галузей (EITI або ПІВГ) (2016) https://eiti.org/sites/default/files/documents/english-eiti-standard_0.pdf https://eiti.org/sites/default/files/documents/eiti standard 2016 ukrainian.pdf
GIFT Public Participation	GIFT (2015), Principles of Public Participation in Fiscal Policy - Принципи участі громадськості у фіскальній політиці, Глобальна ініціатива з фіскальної прозорості (GIFT) (2015) http://fiscaltransparency.net/PP Approved in General 13Dec15.pdf
G20 Anti-Corruption Action Plan	G20 (2016) G20 Anti-Corruption Action Plan 2017-18- Пландій країн G20 по боротьбі з корупцією на 2017-18, G20 (2016) http://www.mofa.go.jp/files/000185882.pdf
G20 Open Data	G20 (2015), G20 Anti-corruption Open Data Principles- Антикорупційні принципи відкритих даних країн G20, G20 (2015) http://www.g20.utoronto.ca/2015/G20-Anti-Corruption-Open-Data-Principles.pdf

Міжнародний стандарт, норма, рекомендація – усталене скорочення	Посилання
G20 Public Procurement Integrity	G20 (2015) Guiding Principles on Integrity in Public Procurement - Керівні принципи доброчесності у державних закупівлях країн G20, G20 (2015) http://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2015/02/G20-PRINCIPLES-FOR-PROMOTING-INTEGRITY-IN-PUBLIC-PROCUREMENT.pdf
IBP Citizen Budget Guide	IBP (2012) 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) (2012) http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf
IBP Citizen Budget Guide	IBP (2012) 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) (2012) http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf
IBP Government Budget Transparency	IBP (2010) 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) (2010) http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-English.pdf
IMF Manual on Fiscal Transparency	IMF (2007) Manual on Fiscal Transparency – Керівництво щодо забезпечення фіскальної прозорості, МВФ (2007) http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf

Міжнародний стандарт, норма, рекомендація – усталене скорочення	Посилання
IMF GFSM	IMF (2014), Government Finance Statistics Manual - Керівництво з управління державними фінансами, МВФ (2014) https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfi_nal.pdf
IPSAS	IPSASB (2016), International Public Sector Accounting Standards-Міжнародні стандарти бухгалтерського обліку у державному секторі, Міжнародна рада стандартів бухгалтерського обліку для державного сектору (МСБОДС) (2016) https://www.ifac.org/publications-resources/2016-handbook-international-public-sector-accounting-pronouncements
ISSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions, The International Standards of Supreme Audit Institutions-Міжнародна організація вищих органів фінансового контролю, Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю http://www.intosai.org/
Open Data Charter	International Open Data Charter (2013) - Міжнародна Хартія відкритих даних (2013) http://opendatacharter.net/
OECD Digital Government	OECD (2014), Recommendation of the Council on Digital Government Strategies - Рекомендація Ради ОЕСР щодо стратегій цифрового уряду, ОЕСР (2014) http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf
OECD IFI Principles	OECD (2014) Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions-Рекомендація Ради ОЕСР про принципи незалежних фіскальних установ, ОЕСР (2014) https://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Recommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf

Міжнародний стандарт, норма, рекомендація – усталене скорочення	Посилання
OECD Public Procurement	OECD (2015), OECD Recommendation of the Council on Public Procurement-Рекомендація Ради ОЕСР з питань державних закупівель, ОЕСР (2015) http://www.oecd.org/corruption/recommendation-on-public-procurement.htm
WB BOOST initiative	World Bank (2010), the BOOST initiative - Ініціатива Світового банку BOOST, Світовий банк(2010) http://wbi.worldbank.org/boost/boost-initiative
Європейські стандарти та підходи до забезпечення бюджетної прозорості	
Принципи доброго врядування Ради Європи(2007): відкритість і прозорість; етична поведінка; раціональне управління фінансами. http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/GG-informational-material.pdf	
Інструментарій оцінювання системи місцевих фінансів (2014): облікові картки для оцінювання місцевих бюджетів, які мають бути адаптовані до національних особливостей http://www.slg-coe.org.ua/manual-on-local-finance-benchmarking-in-ukrainian-towns/	
Угода про асоціацію між Україною та ЄС (2014): стаття 346: співробітництво в галузі управління державними фінансами спрямовується на забезпечення розвитку бюджетної політики і надійних систем внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту, що базуються на міжнародних стандартах, а також відповідають основоположним принципам підзвітності, прозорості, економності, ефективності та результативності. http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page10#n2222	