

ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Навчально-науковий інститут економіки, управління, права та
інформаційних технологій
Кафедра публічного управління та адміністрування

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на здобуття ступеня вищої освіти
Магістр

на тему: **«Забезпечення транспарентності в управлінні місцевими
бюджетами»**

Виконав: здобувач вищої освіти
за освітньою програмою Зв'язки з
громадськістю
Спеціальності 281 Публічне управління
та адміністрування
ступеня вищої освіти магістр
групи 1
Стеценко Олексій Миколайович
Керівник: Мирна Ольга Володимирівна
Рецензент: Носков Олексій

Полтава – 2024 року

ЗМІСТ

ВСТУП	9
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ТРАНСПАРЕНТНИМИ МІСЦЕВИМИ БЮДЖЕТАМИ	13
Висновки до розділу 1	24
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ БЮДЖЕТНОЇ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	26
2.1. Оцінка форм та напрямів дотримання принципу бюджетної транспарентності у діяльності органу місцевого самоврядування	26
2.2. Міжнародний досвід формування бюджетної транспарентності	34
Висновки до розділу 2	40
РОЗДІЛ 3. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ БЮДЖЕТНОЇ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ТРАНСФОРМАЦІЙНИЙ ПІДХІД	42
3.1. Напрями удосконалення роботи органів місцевого самоврядування з урахуванням принципу бюджетної транспарентності	42
3.2. Співпраця органів місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства у питаннях розвитку бюджетної транспарентності	51
Висновки до розділу 3	60
ВИСНОВКИ	62
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	64
ДОДАТКИ	74

ВСТУП

Актуальність теми. Реалізація безпекових вимог в умовах воєнного стану вимагає транспарентної інформаційно-комунікаційної роботи місцевих органів влади (МОВ), налагодження комунікаційної взаємодії, інформаційної співпраці органів місцевого самоврядування (ОМС) з організаціями громадянського суспільства (ОГС), громадянами, а також – формування методичного фундаменту функціонування МОВ, що сприяє належному, достатньо відкритому та прозорому комунікативному процесу в публічно-управлінській діяльності.

Демократична модель публічного управління передбачає дотримання засад доступу до публічної інформації – як одного з ціннісних орієнтирів управління публічними процесами – і сприяє якісній взаємодії ОМС, їх виконавчих комітетів, ОГС і громадян. Від повноцінного організаційно-правового забезпечення реалізації принципу Т залежить рівень довіри мешканців територіальної громади до посадовців ОМС, їх виконавчих комітетів. Тому проблематика нормативно-організаційного забезпечення Т управління місцевими бюджетами є актуальною.

Тому актуальність дослідження засад функціонування та розвитку управління місцевими бюджетами з дотриманням принципу Т обумовлена потребою ідентифікації роботи ОМС як результативної та достатньої в умовах воєнного стану. Збільшення рівня Т однозначно посприяє підвищенню довіри громадян до МОВ, що є суттєвою умовою наявності суспільного діалогу на паритетних засадах.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дослідження виконане в межах теми прикладної науково-дослідної роботи Полтавського державного аграрного університету «Побудова транспарентної системи управління публічними фінансами в Україні» (номер державної реєстрації 0123U101587, період реалізації 13.03.2023 р. – 13.03.2027 р.).

Мета і завдання дослідження. Метою кваліфікаційної роботи є

обґрунтування засад управління місцевими бюджетами з дотриманням принципу Т (Т), подальша розробка концепції організаційного забезпечення реалізації принципу Т в діяльності ОМС Полтавської області, їх виконавчих комітетів та вироблення теоретико-методичних та прикладних рекомендацій.

Мета дослідження може бути досягнута за умови розв'язання таких завдань:

узагальними теоретичні основи управління транспарентними місцевими бюджетами;

оцінити форми та напрями дотримання принципу бюджетної Т у діяльності ОМС;

дослідити міжнародний досвід формування бюджетної Т;

систематизувати напрями удосконалення роботи ОМС з урахуванням принципу бюджетної Т;

обґрунтувати факт необхідності співпраці ОМС з ОГС у питаннях розвитку бюджетної Т.

Об'єктом даного дослідження виступає процес управління місцевими бюджетами з дотриманням принципу Т в межах взаємодії ОМС, їх виконавчих комітетів, ОГС і громадян.

Предметом дослідження є концептуальні та практичні основи організаційного забезпечення дотримання принципу Т при управлінні місцевими бюджетами.

Методи досліджень. Для дослідження використано такі наукові методи: аналітичний (для вивчення теоретичних засад взаємозв'язку прозорості, відкритості і Т, впровадженні у науковий обіг авторського підходу до розуміння терміну «бюджетна транспарентність»); системний (для розгляду Т управління місцевими бюджетами як цілісної системи).

Інформаційна база. Дослідженню проблеми адміністративно-управлінського забезпечення різних аспектів принципу Т присвячені праці таких вітчизняних науковців, як: В.І. Гурковського, О.А. Музики-Стефанчука, Н.В. Потриваєва, І.В. Ткача, А.О. Чмелюка,

Ю. Якименко та інших. Незважаючи на концептуальний доробок з даної публічно-управлінської проблематики, потребують подальшого вивчення питання актуалізації дотримання принципу Т управління місцевими бюджетами.

Інформаційною базою виступали нормативно-правові акти, довідкова література, методичні вказівки, наукові статті, інтернет-джерела, дані емпіричних досліджень автора, відкриті дані, оприлюднені на офіційних вебсайтах Кременчуцької, Лубенської, Миргородської та Полтавської міських рад та їх виконавчих комітетів, матеріали міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференцій та ін.

Елементи наукової новизни. Окремі положення і висновки кваліфікаційної роботи мають наукову і практичну цінність. До елементів наукової новизни можна віднести:

запропоновано авторське трактування терміну «бюджетна транспарентність»;

розроблено модель ВТП-організації за комплексної порівняльної характеристики теоретико-практичних підойм принципів прозорості, відкритості і Т;

систематизовано способи забезпечення дотримання принципу Т при управлінні місцевими бюджетами.

Практична значущість одержаних результатів полягає в тому, що висновки кваліфікаційної роботи мають практичне спрямування та можуть бути корисними при вирішенні наукових та практичних завдань управління місцевими бюджетами ОМС та їх виконавчими комітетами з використанням міжнародного досвіду за активної взаємодії з ОГС.

Апробація результатів роботи. За результатами проведеного дослідження опубліковані тези доповідей на теми: «Аналітичний огляд бюджетної Т громад» [1], включені до збірника матеріалів IV Міжнародної науково-практичної конференції кафедри публічного управління та адміністрування ПДАУ «Міське самоврядування в Україні та світі: теорія та

практика» (05 листопада 2024 р., м. Полтава); «Процедура прийняття публічних рішень органами місцевого самоврядування» [2], опубліковані у матеріалах ІХ Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції «Управління ресурсним забезпеченням господарської діяльності підприємств реального сектору економіки» (14 листопада 2024 р., м. Полтава).

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Кваліфікаційна робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Основний зміст викладено на 60 сторінках друкованого тексту, робота містить 4 рисунки, 1 таблицю, 10 додатків та список використаних джерел (85 найменувань).

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ТРАНСПАРЕНТНИМИ МІСЦЕВИМИ БЮДЖЕТАМИ

Еволюція застосунку та вживання терміну «транспарентність» пов'язана з неурядовими і наднаціональними світовими організаціями. Вартують уваги побутові значення транспарентності (Т), пов'язані зі словами «зрозумілий» або «очевидний». Присутність цього терміну в організаційних документах починається в 90-х роках ХХ ст., на фоні створення Європейського Союзу, Світової організації торгівлі, коли було регламентовано діяльність низки інших європейських інституцій і неурядових організацій. Паралельно трампліном до формування сучасного наукового розуміння даного терміну для академічної спільноти та громадськості стало утворення міжнародної організації «Transparency International» та її локальних представництв за подальшого їх функціонування [3, с. 295].

Джерелом етимологічної соціалізації терміну «транспарентність» є два латинських слова «trans» (у перекладі на укр. прозорий, наскрізь) і «pareo» (у перекладі на укр. бути очевидним). Транспарентність суспільства є сучасною передумовою ефективної діяльності органів влади на всіх рівнях, визначає ступінь демократичності взаємовідносин між владою та громадянським суспільством, що співзвучно до ідеї побудови правової держави, занотованій у Конституції України. Такі європейські принципи убезпечують інтереси держави, скорочують масштаби корупції як ганебного явища, паразитуючого на здобутках соціально-економічної, демографічної, поселенської, екологічної, правової та інших державницьких системах, сприяють захисту прав людини та громадянина, оскільки потребують оприлюднення інформації про діяльність державних і місцевих органів влади та причини прийнятих ними рішень [4].

Вчені з США М. Теллер та В. Брук зазначають, що Т – це досить

складне поняття з тривалою історією, що ілюструє процес перманентного підвищення відкритості органів влади для громадського контролю, розширення доступу рядових громадян до публічної фінансової інформації, участь населення у процесі прийняття різноманітних рішень. Прозорість як складова Т включає і етичну поведінку, і ставлення і дії державних службовців та громадян [5].

Т (від англ. *transparency*) – це відсутність секретності, достовірності, прозорості, доступності інформації. Поняття Т часто-густо споживають поряд з поняттями: «прозорість» (англ. *clarity, clearness*), «гласність» (англ. *disclosure*), «публічність» (англ. *publicity*), «відкритість» (англ. *openness*), «підзвітність» (англ. *accountability*), кожне з них має свої особливості вживання, проте певні дослідники ідентифікують ці терміни як синоніми [6].

Т варто вивчати як конституційно-правовий принцип функціонування та організації як системи публічної влади, так і окремого владного органу. Зміст принципу: органи публічної влади в різноманітних формах надають громадськості повну інформацію щодо своєї діяльності та регулярно консультуються з громадянами та організаціями громадянського суспільства (ОГС) в процесі розробки та прийняття офіційних рішень. Втілення в життя даного принципу сприяє підвищенню обізнаності громадян, створенню громадської думки та посиленню ролі ОГС (додаток А). Транспарентність передбачає зв'язок із публічним управлінням, що передбачає побудову взаємин між громадянами та державною владою, ОМС, а також включає збір і обробку інформаційних ресурсів про діяльність органів публічної влади. Ця система охоплює дві основні підсистеми:

державна політика, спрямована на збір і обробку інформації щодо громадської думки та інтересів, облік отриманих даних при розробці та прийнятті управлінських рішень;

громадянський вплив на процес прийняття управлінських рішень із соціально значущих питань [7, с. 47].

До характерних рис Т відносять:

– пріоритет Т над закритістю: оскільки пріоритет є пріоритетним значенням чогось або провідним напрямом чого-небудь, що вимагає першочергової уваги, транспарентність є більш пріоритетною у функціонуванні органу місцевого самоврядування (ОМС), а ця першість є однією із основних її ознак;

– нерозривний зв'язок Т і верховенства права. Верховенство права означає домінування права в суспільстві, а Т – принцип діяльності влади, що ґрунтується на її відкритості, прозорості, доступності, підзвітності, публічності, гласності, доступі до публічної інформації та участі громади в управлінні державними справами. Очевидним є той факт, що принцип Т і його основні органічні елементи не можуть суперечити встановленому правом суспільному ладу, що панує у конкретном суспільстві;

- повнота інформації;
- оперативність отримання інформації;
- реальна можливість громадян вплинути на будь-яке управлінське рішення;
- цілісність інформації [8, с. 160].

Гласність є невід'ємною умовою функціонування демократичного суспільства. Вона забезпечує можливість громадян контролювати діяльність державних органів, брати участь у прийнятті рішень та впливати на політичні процеси. Т, як прояв гласності, гарантує, що політична влада служить інтересам суспільства, а не окремих груп. [4].

Початком активної уваги до проблематики Т бізнесу вважають 70-ті роки ХХ ст. у площині розвитку теорії та практики управління корпораціями. Концептуально термін «транспарентність бізнесу» з'являється у 1976 р. під егідою Роберта Лукаса [9], який дослідив залежність між економічними рішеннями та очікуваннями домашніх господарств, фірм як ринкових агентів.

Терміни «відкритість», «прозорість» та «транспарентність» необхідно розмежувати. Термін «прозорість організації» є близьким до поняття «відкритість». Прозорість організації ширша за відкритість, позаяк

передбачає не тільки розкриття інформації, але і її повноту, достовірність і зрозумілість для споживачів. Тобто **відкритість** базується на кількості інформації, що надається установою, а **транспарентність** – на її якісних характеристиках, таких як зрозумілість, доречність, достовірність, зіставність, суттєвість (рис. 1.1).



Рис. 1.1. Прикладний аспект ВТП-організації

Джерело: узагальнено автором

В правовому аспекті прозорість та відкритість розглядаються як принципи **юридичного процесу та судочинства**. Та будь-яка діяльність (з огляду на концепцію розвитку місцевого самоврядування в Україні), в тому числі і ОМС, має бути прозорою та відкритою.

Слушною є думка Л.А. Савченко: «**Прозорість та відкритість** позитивно впливають на ефективність роботи контрольних органів, на об'єктивність прийняття ними рішень, оскільки результати контрольних

заходів, що ними проводяться, стають під громадський контроль, тобто під контроль громадян. **Прозорість** у роботі органів внутрішнього фінансового контролю ОМС висуває особливо високі вимоги до якості, достовірності, об'єктивності матеріалів, що готуються для оприлюднення, оскільки вони стають доступними для всіх без винятку громадян. Дотримання цього принципу має важливе виховне значення. Піддання саме відкритості фактів незаконного, нецільового чи неефективного використання фінансових ресурсів, з одного боку, сприятиме перевихованню правопорушників у фінансовій сфері шляхом впливу на них громадської думки, тобто має виховне значення, а з іншого – попереджатиме про можливість застосування до винних осіб відповідних фінансових, адміністративних чи інших санкцій, сприяючи зменшенню порушень фінансової дисципліни» [10, с. 73]. Отже, принципи прозорості та відкритості у фінансовій сфері є невід'ємною складовою правової держави. Забезпечення доступу до інформації про використання бюджетних коштів є конституційним правом громадян та необхідною умовою для запобігання корупційним правопорушенням. Дотримання цих принципів сприяє підвищенню довіри громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування, а також зміцненню законності у фінансовій сфері.

Принципи **прозорості та відкритості** реалізуються насамперед шляхом розповсюдження інформації в усіх сферах суспільного й державного життя через спеціальні інформаційні служби, медіа та інші засоби інформування, публічним характером органів державної влади, ОМС, окрім випадків, передбачених законами України [11, с. 596]. Принцип гласності, що передбачає відкритість і доступність інформації, знаходить своє конкретне втілення в прозорості та відкритості діяльності органів місцевого самоврядування. Саме через забезпечення прозорості та відкритості ОМС демонструє свою публічність, тобто орієнтацію на задоволення потреб громади. Таким чином, прозорість, відкритість і гласність утворюють єдину систему принципів, що регулюють діяльність ОМС [12, с. 172].

Згідно з І. В. Ткачем, прозорість у сфері управління місцевими бюджетами передбачає не лише надання інформації про фінансову діяльність органів місцевого самоврядування, а й її подання у формі, доступній для розуміння широкого кола громадян. Тобто, прозорість – це процес трансформації складної бюджетної інформації в зрозумілий і доступний для сприйняття інформаційний продукт [13].

Принцип відкритості в діяльності ОМС є невід’ємною складовою ефективного бюджетного контролю. Забезпечення вільного доступу громадськості до фінансової інформації сприяє формуванню активного громадянського суспільства, здатного здійснювати громадський контроль за використанням бюджетних коштів. Нормативно-правове закріплення принципів та умов реалізації відкритості на місцевому рівні є необхідною умовою для забезпечення прозорості бюджетних процесів.

Ідеальний тип відносин між ОМС та громадянами передбачає постійну взаємодію, побудовану на принципах відкритості та довіри. Це означає, що місцева влада несе повну відповідальність перед громадою, регулярно звітуючи про свою діяльність, приймаючи рішення прозоро та своєчасно інформуючи населення про всі важливі кроки. Такий підхід є найкращим шляхом до побудови сучасного та ефективного суспільства. Тому прозорість та відкритість є справедливими вимогами до ОМС.

Ефективне управління місцевими фінансами неможливе без забезпечення прозорості та відкритості у діяльності ОМС. Регулярне звітування перед громадою про використання бюджетних коштів, прозорість у прийнятті рішень щодо фінансування різних проектів та постійне інформування про подальші кроки є необхідними умовами для забезпечення відповідальності влади перед громадянами та ефективного використання бюджетних коштів.

Забезпечення інформаційної відкритості діяльності ОМС є двостороннім процесом. Громадськість бажає і має право отримувати достовірну та повну інформацію про діяльність ОМС. Прозорість передбачає

докладне висвітлення подробиць діяльності ОМС, роз'яснення завдань, змісту і механізму публічної діяльності, а відкритість – це створення ОМС умов для одержання населенням інформації про їхню діяльність та процесу прийняття рішень на всіх етапах їх підготовки [7]. Побудова якісних партнерських відносин між суспільством та інститутами місцевої влади повинна відбуватись у формі комунікаційного співробітництва та мати запобіжники з боку громадянського суспільства для громадського контролю за діяльністю ОМС.

Демократичність забезпечує розвиток громадянського суспільства шляхом відкритості дій ОМС, процедур прийняття виконавських рішень та активізації громадянського контролю над діяльністю ОМС, а такі поняття, як прозорість, гласність, відкритість, є певними характеристиками публічності [14]. Це засвідчує розуміння явищ прозорості та відкритості як категорій, що поєднує елементи інформаційної роботи, характеристики контрольної та управлінської діяльності, а також вказує на особливості публічно-владної діяльності ОМС.

Л.Р. Наливайко та М.Ю. Романов зазначають: **прозорість** – обізнаність населення у діях влади, а **відкритість** – це реальна можливість впливу громадськості, зокрема на ОМС. Всі органічні складові публічності взаємопов'язані: одні є причиною інших, а інші – наслідком попередніх. Тобто прозорість – це рівень обізнаності діями ОМС, а відкритість є функціональною характеристикою ОМС до демонстрації діяльності органу місцевої влади. Тому варто підкреслити, що обізнаність в діях ОМС не почнеться, допоки ОМС не почне діяти **відкрито** [15]. Явища **прозорості та публічності** можуть гарантувати довіру до ОМС та попереджати зловживання з боку посадовців ОМС, держслужбовців, що в підсумку створює передумови для ефективних партнерських владно-громадських відносин. Важливо характеризувати владу за рівнем **відкритості, прозорості для громадян, зрозумілості для суспільства**. Відкритість влади розширює демократизм суспільства. Вона скорочує відстань між державою і

суспільством, підсилює довіру громадян до діяльності ОМС.

Науковці дискутують щодо визначення сутності **прозорості** та **відкритості**, сфер її поширення, шляхів і механізмів забезпечення в діяльності ОМС.

Прозорість ототожнюють з безперешкодною доступністю громадськості до публічної інформації. Такий підхід зачіпає один із аспектів діяльності ОМС – забезпечення достатнього рівня **відкритості** ОМС.

Терміни «**прозорість**» та «**відкритість**» необхідно розмежувати (додаток Б).

Прозорість визначається мірою обізнаності громадян стосовно сутнісних проявів матеріальної і процесуальної сторони діяльності ОМС; зрозумілості для широкої громадськості їх (органів) обумовленості, проявляється у тому, що окремі суб'єкти громадянського суспільства, на які поширюється рішення або дії ОМС, мають бути обізнані про них і те, як вони (рішення або дії) будуть здійснені.

Відкритість визначається мірою безпосередньої участі громадян у діяльності ОМС [13]. Не тільки суспільство виступає як умовний контролер над владними процесами, а й ОМС намагаються створити окремі механізми контролю за діяльністю власних громадян або їх об'єднань.

Прозорість та відкритість як соціальні феномени характеризують вплив інформації та медіа на механізми соціальної організації, стан поінформованості щодо того чи іншого виду діяльності. Але надмірна відкритість соціальної системи збільшує можливості соціального конструювання контролю в різних сферах та соціальної деконструкції.

Прозорість і Т – це взаємопов'язані поняття, які відіграють важливу роль у сучасному світі. Обидва принципи спрямовані на підвищення ефективності використання коштів місцевого бюджету. Забезпечуючи відкритість і доступність інформації, вони сприяють виявленню неефективних витрат та запобігання корупції.

Відкритість та Т інформації є важливими принципами сучасного суспільства. Принципи відкритості та Т є взаємодоповнюючими і необхідними для ефективного управління місцевими бюджетами. Забезпечення доступу громадськості до інформації про фінансову діяльність ОМС сприяє підвищенню довіри до влади та сприяє більш раціональному використанню бюджетних коштів.

Отже, становлення громадянського суспільства передбачає **транспарентність органів влади**. Однією з важливих вимог демократичного суспільства є розбудова інституцій і механізмів, які забезпечували б відкритий діалог між органами публічної адміністрації та громадянами. Т є ефективним засобом мінімізації ризиків у процесі прийняття управлінських рішень, координації громадськості у сфері вирішення суспільних проблем. Т слід характеризувати як стан, за якого дотримано засади відкритості, гласності, прозорості та повного інформаційного забезпечення діяльності органів публічної влади [16, с. 205.].

Довіра українців до державних та недержавних інституцій значно зросла з 24 лютого 2022 року і перебуває на найвищому рівні з 2007 року. Місцева влада – традиційний лідер за рівнем довіри серед органів влади України [17, 18].

Разом з тим одним із недоліків будь-якого ОМС є неможливість суцільного контролю над його фінансовою діяльністю, що для усунення фінансових зловживань вимагає абсолютно незалежного зовнішнього контролюючого органу. Оприлюднення змісту річних місцевих бюджетів не гарантує відповідність змісту бюджетів справжньому стану реалізації бюджетних програм і високу якість надання адміністративних послуг.

Підтвердженням попередньої думки є відсутність фактичного застосування в українському законодавстві норм, завдяки яким можливим є притягнення до бюджетної відповідальності керівників органів публічної влади, наприклад, Голови ВРУ, Прем'єр-Міністра України, керівників профільних міністерств і відомств (для яких в окремих випадках передбачено

персональну юридичну відповідальність) [19, с. 302]. Аналогічну ситуацію спостерігаємо і щодо очільників ОМС.

Гласність, відкритість, прозорість і доступність інформації невід'ємними атрибутами демократії, забезпечуючи ефективну роботу ОМС. Реалізація права громадян бути поінформованими є неможлива без дотримання цих принципів. Відсутність прозорості та відкритості ставить під сумнів законність будь-якої територіальної громади.

На наше переконання, Т фінансової діяльності ОМС полягає у якісному доведенні до громадян, інших суб'єктів інформації щодо взаємозв'язку руху фінансових потоків, співвідношення й збалансованості різних фінансових потоків, грошових коштів, змісту фінансових програм діяльності ОМС, звітів за результатами використання фінансів [20, с. 46].

Під час фінансової діяльності ОМС принципи прозорості та відкритості як складові Т виявляються в доведенні до відома громадськості, інших суб'єктів змісту нормативно-правових актів про бюджет, проектів бюджетів, звітів про виконання, результатів перевірок і аудитів, що проводяться в ході такої діяльності.

О.А. Музика зазначає: «Нині принципи прозорості та відкритості бюджету застосовуються в усіх країнах світу, та з певними обмеженнями та особливостями. Наприклад, у Канаді урядове бюджетне послання готується таємно і розголошення інформації є надзвичайно серйозним проступком, що може спровокувати відставку міністра фінансів. Так міністра фінансів М. Лалонда піддали критиці представники опозиції у палаті громад, коли частину сторінки проекту бюджету було сфотографовано під час зустрічі з представниками медіа до подання бюджетної документації до палати громад» [21, с. 17].

Джерелом принципу Т фінансової діяльності є ст. 57 Конституції України [22], що проголошує гарантування кожному права знати свої обов'язки й права. Положення Конституції, закони та інші нормативно-правові акти, у яких прописано права й обов'язки громадян, мають бути

доведені в порядку, встановленому законом, до відома громадян. Працює правова норма, згідно якої не доведені до відома населення в порядку, встановленому законом, права і обов'язки не є чинними.

Як зазначає О.Б. Червякова, гарантією реалізації права кожного громадянина та юридичної особи бути поінформованим у всіх сферах суспільного життя є встановлення юридичної, зокрема адміністративної, відповідальності за незаконне ухилення від надання інформації, її несвоєчасне або неповне оприлюднення, а також за надання неправдивої інформації, якщо така інформація підлягає розголошенню згідно із законами України [23, с. 85].

В.І. Гурковський зауважує, що актуальним є завдання пошуку нових механізмів взаємодії громадськості і ОМС, забезпечення прозорості та відкритості як складових Т ОМС. Процес місцевого управління в Україні в цілому має досить високий рівень відкритості. Проте він не повною мірою задовольняє потреби громадянського суспільства. Тому удосконалення інституту Т є дієвим засобом модернізації ОМС [24].

Перспективи забезпечення принципу бюджетної Т в управлінських системах на місцевому рівні такі:

- надати повноту, інтерактивність, оперативність та своєчасність публічної інформації щодо місцевих бюджетів;

- використання прогресивних каналів та технологій інформаційної та відкритої комунікацій;

- забезпечити доступність для всіх соціальних груп для ведення дієвого діалогу між органами місцевого самоврядування (ОМС), їх виконавчими комітетами, організаціями громадянського суспільства (ОГС) і громадянами для прийняття дієвих бюджетних рішень;

- збільшити ступінь персоніфікованості фінансової інформації.

Перспективним напрямом має стати створення багатофункціональних інформаційних майданчиків, де будуть поєднані інформаційні сайти, конкуруючі соціальні мережі, портали, відеохостинги, сервіси створення

власних віртуальних соціальних груп, фотохостинги, платформа колективного блогінгу, геосервіси та портали структурованих нормативно-правових інфомасивів [25].

Процес модернізації суспільних процесів і ОГС заснований на демократичному законодавстві і діяльності політичних, громадських об'єднань, на традиціях. Виявом розширювальної спрямованості режимів прозорості та відкритості як складових Т є загальнодозвільний тип правового регулювання: перевага дозволів доступу до інформації, над зобов'язаннями, які обмежують цей доступ. Бюджетна транспарентність ОМС передбачає наявність осіб, які мають право на отримання своєчасного доступу до інформації про фінансову діяльність ОМС, що обумовлює необхідність використання сучасних інформаційно-мережевих технологій, знеособлення ініціаторів запиту, створення передумов для впровадження в інформаційні процеси передових технологій, ліквідацію міжрегіональних бар'єрів переміщення інформації.

Отже, бюджетна Т як феномен управлінської діяльності є ознакою розвиненості суспільства з урахуванням здатності громадян до визнання необхідності існування перманентного діалогу всередині територіальної громади з ОМС.

Висновки до розділу 1

Сучасні наукові підходи до семантичного аналізу Т підтверджують намагання сформулювати уявлення про структуру та природу даного явища та його ролі у фінансовій діяльності ОМС в контексті налагодження комунікацій між ними та громадськістю. На концептуальному рівні явище Т фінансової звітності, формування і реалізації місцевих бюджетів гарантують довіру до ОМС, є запобіжником від зловживань з боку посадовців ОМС, держслужбовців, очільників комунальних установ, що в підсумку формує та

забезпечує ефективні партнерські відносини між місцевою владою та громадянами.

Довіра суспільства до діяльності ОМС залежить від рівня їх Т, адже з цим пов'язується комунікативна здатність співпрацювати, оперативно реагувати на критику. Закріплення засад Т ОМС має бути обов'язковим елементом комунікативного середовища, що стосується сфери місцевого управління. Остання вимагає якісної інформаційної підтримки, що можливе через формування спеціальних організаційних і правових режимів роботи з інформацією. При цьому відкритість інформаційної діяльності ОМС є свідченням належної управлінської діяльності, організаційної роботи та прагнення до формування паритетних відносин в сфері місцевого управління.

Основною характеристикою Т в частині ознаки відкритості в контексті налагодження комунікативної співпраці між ОМС та суспільством є можливість вільного отримання громадянами інформації, а також зворотній зв'язок ОМС про їх діяльність, перспективи, досягнення, прорахунки. Відкритість та прозорість як складові Т впливають на суспільно-управлінські процеси в економічних та господарських відносинах (зокрема, зменшує рівень корумпованості); створюються передумови запровадження інформаційних технологій (зокрема, електронного урядування, мереж, широкого використання нових інформаційно-комунікаційних технологій).

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ БЮДЖЕТНОЇ Т У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Оцінка форм та напрямів дотримання принципу бюджетної Т у діяльності органу місцевого самоврядування

Цікавим об'єктом емпіричного спостереження є фінансова автономія місцевих громад. Сучасна модель місцевого самоврядування передбачає можливість збирати та використовувати власні та залучені фінансові ресурси для розвитку і забезпечення соціальних і адміністративних послуг на місцях. Це дозволяє ОМС та їх виконавчим комітетам більш ефективно планувати та виконувати проекти, спрямовані на поліпшення якості життя населення.

Форми забезпечення бюджетної Т ОМС можуть бути різними. Це зовнішня комунікація, громадські ради, звернення громадян, консультації з громадськістю, електронне врядування.

Дотримання принципу бюджетної Т у діяльності ОМС підкреслює характер діяльності Кременчуцької міської ради [26], так, під час інформування на сторінках офіційного сайту органу населення громади у вкладці «Прозоре місто» варто ознайомитися з інформацією згрупованою по розділах: антикорупційна політика; бюджет (Кременчуцької міської територіальної громади); бюджет (нормативно-правова база); головні розпорядники бюджетних коштів; бюджетний регламент; державний веб-портал – Open Budget (Візуалізація); громадський бюджет; відкритий бюджет для громадян (карта ремонтів); панель міста (показники життєдіяльності міста); публічні закупівлі.

Подеколи принцип бюджетної Т можна розглядати в тандемі з прозорістю. Зокрема, Л.А. Савченко зазначає: «Публічність і прозорість діяльності суб'єктів фінансового контролю забезпечується через налагодження зв'язків із громадськістю шляхом розгляду та надання на

звернення (запити, скарги, заяви) громадян письмової або усної інформації за погодженням з ініціаторами контрольних заходів» [27, с. 75]. В Україні заохочується відкритий доступ до публічної інформації щодо фінансової діяльності ОМС.

Визначення публічної інформації дає ст. 1 відповідного закону. Згідно ст. 3 [28] право на доступ до публічної інформації гарантується такою діяльністю: обов'язком розпорядників інформації надавати й оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом; визначенням розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє; максимальним спрощенням процедури подання запиту та отримання інформації; доступом до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством; здійсненням парламентського, громадського й державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації; юридичною відповідальністю за порушення законодавства про доступ до публічної інформації.

Відповідно до ст. 4 [28] доступ до публічної інформації здійснюється за принципами: прозорості й відкритості як складовими Т діяльності ОМС.

Зокрема, на офіційних сайтах суб'єктів публічної фінансової діяльності у вкладці «Доступ до публічної інформації» наводиться у відкритому доступі інформація з ознаками публічності. На законодавчих підставах доступ до інформації забезпечується шляхом оперативного й систематичного оприлюднення інформації в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет, на інформаційних стендах чи будь-яким іншим способом (ст. 5) [28] (наприклад, за допомогою соціальних мереж Facebook, Telegram, Twitter), а також шляхом надання інформації за запитом на інформацію.

Проведемо аналіз дотримання принципів відкритості та прозорості як складових Т Полтавської міської ради, для цього використаємо офіційний

сайт ОМС (додаток В) [29].

Одним із конкретних прикладів дотримання бюджетної Т в Полтавській міській раді є проведення відкритих громадських обговорень проектів рішень міської ради щодо місцевого бюджету. Ці обговорення проводяться в публічних місцях, таких як міські ради, культурні центри та бібліотеки. Громадяни можуть прийти на обговорення, щоб дізнатися більше про проекти рішень та висловити свою думку.

Наприклад, у 2021 році Полтавська міська рада провела відкрите громадське обговорення проекту рішення про внесення змін до Програми розвитку міста Полтави на 2022-2026 роки. На обговорення прийшли близько 50 громадян, які висловили свої думки щодо проекту рішення. Деякі громадяни пропонували внести зміни до проекту рішення, щоб зробити його більш прозорим і зрозумілим. Також протягом 2021 року за ініціативи посадових осіб Бюджетно-фінансового управління Полтавської міськради та виконавчого комітету проведено публічне (відкрите) громадське обговорення у спосіб електронних консультацій з громадськістю щодо виконання місцевого бюджету (додаток Ж).

Отже, реалізація відкритих громадських обговорень проектів бюджетних рішень ОМС є одним із дієвих чинників забезпечення Т діяльності такого органу влади.

Іншим засобом дотримання Т в Полтавській міській раді є розміщення інформації про її діяльність на офіційному веб-сайті. Як же структуровано інформацію на сайті? Тут є відповідні вкладки: розміщена інформація про засідання міської ради та її комісій, інформація про депутатів міської ради, інформація про виконавчий комітет міської ради, тексти рішень міської ради, інформація про місцевий бюджет, інформація про структурні підрозділи.

Ці дані є доступними для мешканців міської територіальної громади та України в цілому незалежно від їхнього місця реєстрації, соціального статусу чи інших факторів. Таким чином, ОГС, громадяни можуть дізнатися більше про діяльність міської ради та в разі потреби контролювати її роботу.

Звичайно, у Полтавській міській раді є ще й недоліки у сфері Т, а також її складових: прозорості та відкритості. Наприклад, на сайті міської ради немає розділу «Запити на інформацію», де громадяни могли б подати запит на отримання інформації від міської ради. Також немає розділу «Відкриті дані», де громадяни могли б скачати дані про діяльність міської ради. Крім того, не завжди інформація на сайті міської ради викладена зрозумілою мовою. Однак, в цілому Полтавська міська рада робить кроки у напрямку забезпечення прозорості та відкритості своєї діяльності.

Згідно аналізу, сайт Полтавської міської ради відповідає основним критеріям відкритості та прозорості. Однак, є деякі недоліки, які можна виправити, щоб зробити сайт ще більш інформативним і корисним для громадян. Відобразимо графічну інтерпретацію здійсненої нами оцінки в додатку Г.

Таким чином, сайт Полтавської міської ради відповідає основним критеріям відкритості та прозорості. Однак, є деякі недоліки, які можна виправити, щоб зробити сайт ще більш інформативним і корисним для громадян. На нашу думку, доречно рекомендувати ОМС виокремлювати на сайтах розділ «Публічна інформація» і наповнювати його такими матеріалами: шляхи одержання публічної інформації; контакти для запитів на її отримання; службова інформація.

У різних за формами правління державах застосовують різні підходи щодо координації, регулювання, забезпечення, унормовування діяльності ОМС. Прозорість та відкритість діяльності ОМС під час управління публічними коштами має забезпечити реалізацію постулатів (напрямів) антикорупційної політики, створення відносин довіри між населенням і надавачами адміністративних послуг. Існування правової держави не можливе без формування проактивного громадянського суспільства, яке базується на принципі відкритості, може прозоро спостерігати за розподілом і використанням бюджетних фінансів, ефективністю функціонування бюджетної системи та безпосередньо долучатися до управлінні публічними

фінансами [30, с. 13-14].

Форма реалізації принципу публічності у діяльності ОМС – це зовнішній прояв змісту принципу публічності, який розкриває його внутрішню організацію. Виділимо дві форми реалізації публічності влади: електронний уряд, політичні комунікації.

Форми забезпечення реалізації принципу транспарентності у діяльності ОМС можна класифікувати на організаційні та правові. Організаційними формами реалізації принципу Т в діяльності ОМС є форми реалізації, що прямо не закріплені у нормативно-правових актах, але можуть бути опосередковано відображені у них. Правові форми здійснення принципу Т у діяльності ОМС набувають виразу у чинних нормативно-правових актах.

Правовою формою реалізації принципу бюджетної Т в діяльності ОМС також є електронне урядування [31; 32, с. 22; 33, с. 318].

Електронне урядування не є частковим технологічним рішенням воно являє собою концепцію, яка необхідна для глобального інформаційного перетворення суспільства [34, с. 11].

Електронна послуга надається за заявою фізичної та юридичної особи, поданої в електронній формі через онлайн-сервіси Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг. Вона спрямована на реалізацію прав фізичної або юридичної особи. Її наслідком є виникнення / припинення правовідносин між послугоотримувачами та ОМС [35, с. 197].

В Україні створено Єдиний державний портал адміністративних послуг Постановою КМУ від 03 січня 2013 р. № 1313 та затверджено Порядок ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг [35].

Дійсно, Кодекс кращих практик участі громадськості в процесі прийняття рішень, прийнятий Радою ЄС, закріплює чотири поступові рівні участі громадянського суспільства в процесі прийняття суспільних рішень – від найменшого до найбільшого залучення: інформація, консультації, діалог і партнерство [36]. Структура забезпечення процесу участі громадськості

відображає процес трансформації відкритої інформації ОМС, а також реалізацію принципу Т [37, с. 262].

Однією із правових форм забезпечення принципів відкритості та прозорості у діяльності ОМС є поінформованість мешканців громади.

Однією з гарантій права на інформацію є створення механізму реалізації права доступу до відкритої інформації.

Механізм реалізації права є особливою правовою підсистемою механізму правового регулювання, яка містить в собі регулятивні та охоронні правові засоби, за допомогою яких об'єктивне та суб'єктивне право відбивається на фактичній поведінці суб'єктів, тобто залежить від їх вольової діяльності з метою досягнення відповідного правового результату [38, с. 4].

Наступною правовою формою реалізації принципу Т у діяльності ОМС є висвітлення її діяльності у медіа. Головне завдання бюджетної Т – надання інформації про фінансову діяльність ОМС. Забезпеченням права громадянського суспільства отримувати інформацію про роботу є обов'язок ОМС надавати медіа інформацію про свою діяльність через власні інформаційні служби, а журналістам – вільний доступ до неї, крім випадків державної таємниці [39]. Медіа мають право на висвітлення діяльності ОМС.

Напрямами реалізації принципу Т є закріплення на законодавчому рівні право на інформацію. Це виражається у певних діях.

По-перше, закріпленні обов'язку ОМС інформувати громадськість та медіа про свою діяльність і прийняті рішення [28; 40].

По-друге, встановленні на законодавчому рівні об'єктів інформації, які повинні публікувати ОМС та їх виконавчі комітети. У [40; 41] визначено перелік публічної інформації, доступ до якої не може бути обмежений.

По-третє, закріпленні таких принципів оприлюднення інформації про бюджетну діяльність ОМС: систематичність; актуальність; новизна; оперативність [37, с. 103].

По-четверте, встановлення шляхів оприлюднення доступу до інформації.

Наступний напрям реалізації принципу публічності – це розвиток відкритих даних.

Основними заходами є формування та розвиток інфраструктури відкритих даних на базі єдиного державного веб-порталу відкритих даних <http://data.gov.ua/>. Отриману у такий спосіб інформацію дозволяється використовувати та поширювати, що робить її головною цінністю проведення інформування громадськості за принципом надання доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади у формі відкритих даних для особи запитувача.

Звідси випливає необхідність дотримання принципів постійного оприлюднення та регулярного оновлення наборів даних у формі відкритих даних, що становить суспільний інтерес, відповідає кращим світовим практикам, та принципу Т у ОМС [42].

Під час фінансової діяльності ОМС **бюджетна транспарентність громади** виявляється в зрозумілому, доречному, достовірному, зіставному, суттєвому доведенні до відома громадськості, інших суб'єктів публічного управління змісту нормативно-правових актів про місцевий бюджет, проектів місцевих бюджетів, звітів про виконання місцевих бюджетів, результатів перевірок і аудитів, що проводяться в ході такої діяльності, інформації щодо взаємозв'язку руху фінансових потоків, співвідношення й збалансованості різних фінансових потоків, грошових фондів, змісту фінансових програм діяльності ОМС, звітів за результатами використання фінансів (табл. 2.1).

Оцінку бюджетної Т за допомогою показників, об'єднаних у чотири групи, проведено для чотирьох міських громад Полтавської області, дві з яких посіли 1 місце, набравши 9 оціночних балів з 11 можливих. Громада-аутсайдер спромоглася набрати лише 4 бали. Слабкими сторонами бюджетної Т для всіх досліджених громад виявилися: незрозумілість інформації для широкого кола громадян і відсутність громадських обговорень місцевих бюджетів. Останнє твердження потребує більш глибокого дослідження нормативно-правової регламентації громадських

обговорень місцевих бюджетів.

Таблиця 2.1

**Матриця оцінки рівня бюджетної Т окремих міських громад
Полтавської області, 2022-2024 рр.**

Класифікатор/назва показника	Порядковий номер громади*			
	1	2	3	4
Д. Доступність інформації				
Д.1. Чи є на офіційному сайті громади повна та актуальна інформація про місцевий бюджет (МБ)?	1	1	1	0
Д.2. Чи легко знайти інформацію про доходи, видатки, борги громади?	0	1	1	0
Д.3. Чи публікуються звіти про виконання МБ?	1	1	1	1
Разом (група Д)	2	3	3	1
Я. Якість інформації				
Я.1. Чи є інформація зрозумілою для широкого кола громадян?	0	0	0	0
Я.2. Чи подаються дані в зручному для аналізу форматі (таблиці, графіки)?	1	1	1	0
Я.3. Чи надається інформація про ефективність використання бюджетних коштів?	0	1	1	0
Разом (група Я)	1	2	2	0
Г. Залученість громадськості				
Г.1. Чи проводяться громадські обговорення МБ?	0	0	0	0
Г.2. Чи є механізми для подання пропозицій щодо місцевого бюджету?	1	1	1	1
Г.3. Чи надається зворотний зв'язок громадянам на їхні запити?	1	1	1	1
Разом (група Г)	2	2	2	2
К. Інструменти для громадського контролю				
К.1. Чи є електронні платформи для моніторингу МБ?	1	1	1	0
К.2. Чи існують механізми для подання скарг та звернень щодо використання бюджетних коштів?	1	1	1	1
Разом (група К)	2	2	2	1
ВСЬОГО, оціночних балів	7	9	9	4

Джерело: розробка авторів за даними офіційних вебпорталів міських рад та виконавчих комітетів окремих міських громад Полтавської області [43-46], порталу відкритих даних, державного веб-порталу бюджету [47]

* Умовні позначення:

1 – Кременчуцька міська рада;

2 – Лубенська міська рада;

3 – Миргородська міська рада;

4 – Полтавська міська рада та виконавчий комітет.

Одним із недоліків будь-якого ОМС є неможливість суцільного контролю над його фінансовою діяльністю, що для усунення фінансових зловживань вимагає абсолютно незалежного зовнішнього контролюючого органу. Оприлюднення змісту річних місцевих бюджетів не гарантує відповідність змісту бюджетів справжньому стану реалізації бюджетних

програм і високу якість надання адміністративних послуг.

Взаємодія між громадськістю та ОМС передбачає постійну співпрацю у вирішенні питань якісного обслуговування населення, за якої обидві сторони діють прозоро та відкрито. Тобто взаємодія очільників ОМС з громадськістю повинна здійснюватися на засадах прозорості та відкритості. Також у результаті взаємодії відбувається взаємний вплив громадськості на ОМС та зворотній процес. Завдяки цьому стає можливим здійснення контролю громадськості за діяльністю ОМС.

2.2. Міжнародний досвід формування бюджетної Т

Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) під відкритістю бюджету декларує «повне, своєчасне і систематичне оприлюднення податково-бюджетної інформації».

Наша держава прагне інтегруватися до економічного, політичного строю світового співтовариства. Так, основним орієнтиром є вступ до ЄС. Україна перебуває на одному з етапів інтеграції до ЄС: угоду про Асоціацію з ЄС було офіційно підписано 27 червня 2014 р. у межах політичної та економічної складових.

Новітні безпекові, екологічні, економічні, культурні виклики на державному рівні передбачають реалізацію заходів для наближення до європейських стандартів. У зв'язку з цим є потреба підвищити державоутворюючі стандарти, в тому числі і стосовно бюджетної Т. Окрім того, держава має потребу зовнішніх фінансових впливань від зовнішніх партнерів, таких як: МВФ. Як наслідок необхідно проведення реформи, зокрема з децентралізації, удосконалення державної служби, служби в органах місцевого самоврядування із забезпеченням максимально вираженої Т бюджету. Крім того ключовою ознакою дієздатної держави є наявність зрілого громадянського суспільства, яке описується розвиненістю ОГС та

достатнім рівнем громадської активності, що пов'язаний з мірою Т бюджету. Саме тому наша держава потребує покращення стану прозорості бюджету для усіх зацікавлених стейкхолдерів.

Керуючись необхідністю вдосконалення механізмів підвищення рівня бюджетної Т на державному рівні варто вповні використовувати доступні матеріали в межах зазначеного питання. Питаннями підвищення Т бюджетного процесу займаються провідні міжнародні інституції: МВФ, Світовий банк, ОЕСР, Організація міжнародного бюджетного партнерства. Методичні вказівки, розроблені подібними інституціями мають рекомендаційний характер і можуть впроваджуватися країнами добровільно на добровільній основі заради удосконалення бюджетної політики Т.

МВФ з метою забезпечення прозорості бюджетної галузі розробив Кодекс належної практики по забезпеченню прозорості в бюджетно-податковій сфері, який пропонує арсенал рекомендацій щодо формування максимальної інклюзивності бюджетної інформації для громадян. Головною метою даного кодексу є підвищення дослідницького рівня розробки і проведення фінансової політики Т (відкритості, прозорості, доступності, якості, зрозумілості та ін.), фінансової звітності надходження і використання бюджетних ресурсів. Основоположні принципи кодексу МВФ згруповано на рис. 2.1. МВФ з певною періодичністю публікує звіти у формі доповідей про стан виконання кодексів відкритості та стандартів Т – Country reports on fiscal transparency, де узагальнено інформацію щодо стану прозорості бюджетно-податкової сфери.

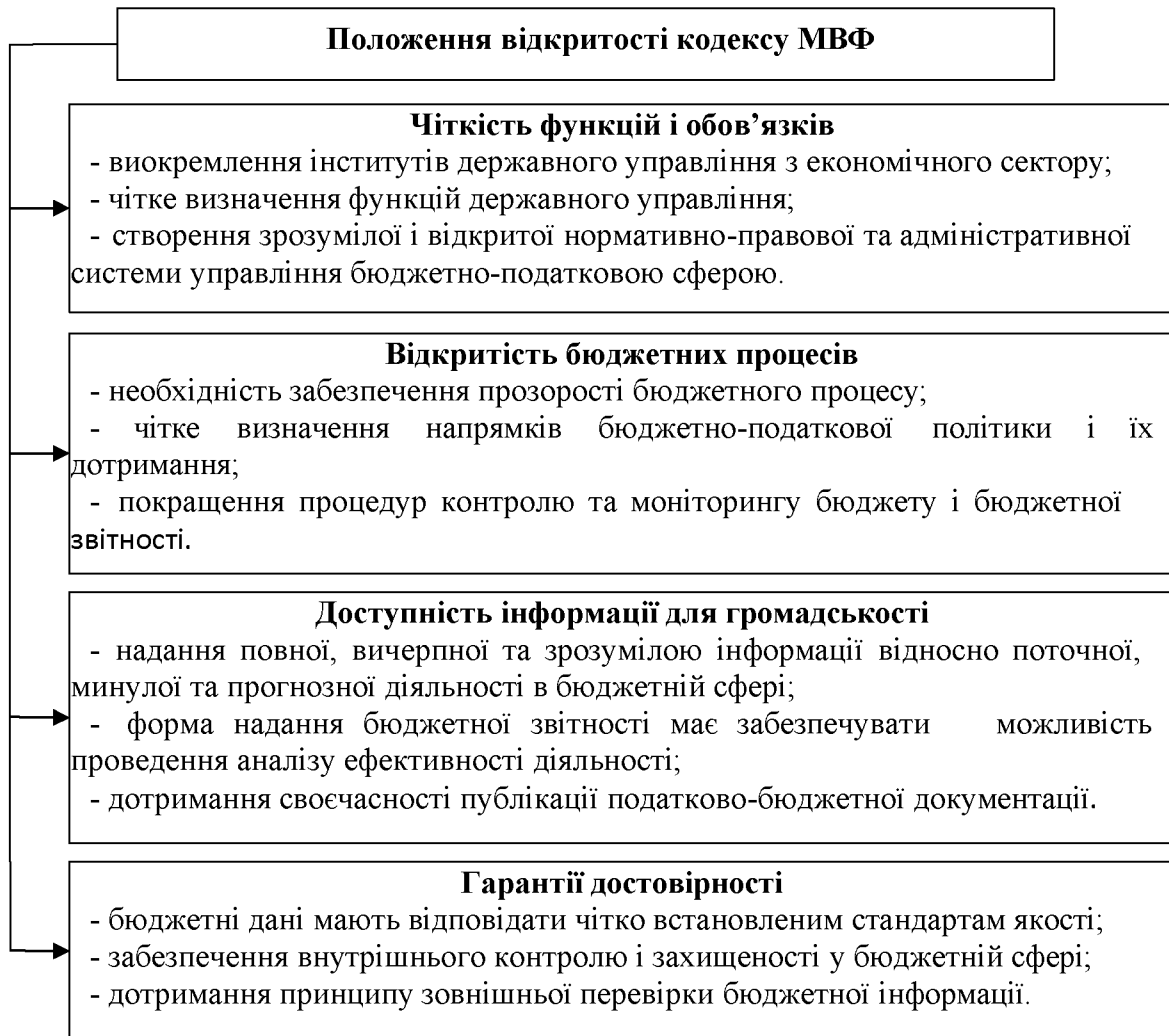


Рис. 2.1. Ключові положення в сфері забезпечення відкритості бюджету згідно МВФ

Джерело: [48]

Доповіді мають загальну мету: виявити сильні та слабкі сторони допоміжно-бюджетної сфери та розробити і запропонувати рекомендації у царині зміцнення спроможності фінансових інститутів держави і підвищення Т бюджетного процесу. МВФ оцінив досягнення позитивної динаміки у сфері підвищення бюджетно-податкової відкритості порівняно з 1999 р. Сприятливим важілем впливу законодавчому рівні нормативні вимоги до ефективного управління бюджетом. Було поліпшено казначейську систему виконання бюджету. Також підвищено рівень прозорості здійснення процесу державних закупівель з використанням мережових онлайн-технологій.

Суттєвого поліпшення зазнала фіскальна податкоспроможність бюджету. Сукупність позитивних досягнень спровокувала поліпшення стану бюджетно-фіскальної системи та подальше зростання прозорості і Т в цій галузі.

Безперечно фіскальні проблеми в умовах воєнного стану і у осяжному майбутньому будуть вирішуватися за рахунок міжнародних методичних консультацій, фінансових зовнішньодержавних транзакцій і це допоможе становленню цілісних і сталих у розвитку інституційних рамок функціонування державної бюджетної системи. Більшість трансформаційних змін за сильної політичної волі і посередніх безпекових вимог можуть бути реалізовані в осяжній за часом перспективі, що в свою чергу призведе до суттєвих успіхів у зростанні Т. Особливу увагу слід приділяти поглибленню і розширеному аналізуванню бюджетних нормативних документів, що стане міцним фундаментом для підвищення якості фінансової публічної інформації, що, як наслідок, стане запорукою набліження факту Т бюджету.

Основні поради щодо поліпшення стану бюджетної Т лежать у такій площині. Насамперед необхідно на регулярній основі здійснювати докладний аналіз фінансових ризиків, зокрема факторів, що можуть викликати зміни у фінансовому стані та підвищити надійність бюджетної системи. Також вкрай потрібно продовжувати вживати запобіжних заходів і боротися з квазі-фіскальною діяльністю, тобто прихованою фінансовою діяльністю в державному секторі. Вартує увагу і довгострокове планування бюджетних складових, процесів розвитку, більш досконалих механізмів бюджетної взаємодії, створення довгострокових програм транспарентного розвитку. Також необхідне створення адекватного бюджетного, зокрема громадського, контролю.

Крім МВФ проблемами формування Т бюджетного процесу займається і ОЕСР, що розробила бюджетну інструкцію для Т – «Оптимальна практика щодо забезпечення прозорості бюджету». Зазначені в даній інструкції принципи прописують рекомендації щодо термінів оприлюднення бюджетної

документації, бюджетного процесу, звітності виконання та аудиту бюджету. Впровадження даних рекомендацій може посприяти підвищенню рівня Т бюджетного процесу в Україні.

Також у світовій практиці існують критерії міжнародної програми PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability), яка забезпечує країни методичними вказівками для оцінки ефективності, дієвості, результативності управління, зокрема прозорості, відкритості, Т бюджету. На сьогодні відсутні дані щодо участі України в даній програмі, проте в майбутньому може виникнути нагальна необхідність налагоджувати співпрацю з PEFA, оскільки низка аналітичних показників використовується для надання фінансової допомоги міжнародними кредиторами (МВФ, Світовий банк).

Розглядаючи принципи відкритості, Т бюджетної інформації вважаємо за корисне виконати порівняння принципів Т Міжнародної групи відкритого уряду (проект Open Government Data) та принципів PEFA у додатку Д.

Розглядаючи наведені у додатку Д принципи досягнення Т доцільно підкреслити, що PEFA концентрується на умовах, що має дотримуватися держава для забезпечення більшої Т. Принципи Open Government Data більшою мірою зосереджено на якісних характеристиках інформації, що має оприлюднюватися.

Поруч з неформальними рекомендаціями та інструкціями міжнародних інституцій, наявні чітко формалізовані законодавчі і нормативно-правові акти, що використовуються країнами заради забезпечення бюджетної Т. Від 90-х років ХХ ст. у економічно розвинених західних країнах було прийнято низку законів стосовно бюджетної відповідальності, що уможливили наявність інституційних механізмів, в тому числі і для досягнення бюджетної транспарентності, прозорості. Прикладами юридично найдосконаліших законів у даній сфері будемо вважати Хартію бюджетної чесності в Австралії (1996 р.), Кодекс податково-бюджетної стабільності у Об'єднаному королівстві Великої Британії та Північної Ірландії, новозеландський Закон про бюджетну відповідальність. Пізніше прийняли

ряд подібних законів у країнах Азії, Західної Європи, Латинської Америки.

Хартія бюджетної чесності (Charter of Budget Honesty) в Австралії містить низку положень щодо необхідності регулярного, щорічного оприлюднення урядом податково-бюджетної стратегії, що містить: стратегічні (перспективні) бюджетно-фіскальні цілі уряду, відповідно до яких буде сформовано короткострокову бюджетно-фіскальну політику; загальні стратегічні та тактичні пріоритети, на яких будуватиметься бюджетний фундамент; ключові фінансові показники і критерії, на базі яких буде розраховано результативність, ефективність бюджетної та податкової політик.

Австралійська хартія також обумовлює необхідність публікації загальних звітів про податкові, бюджетні, економічні, кредитні перспективи на момент оприлюднення кожного бюджету, в середині звітного року та напередодні чергових виборів.

Фундаментальні цілі необхідності дотримання бюджетної Т для ОМС відображені на рис. 2.2.

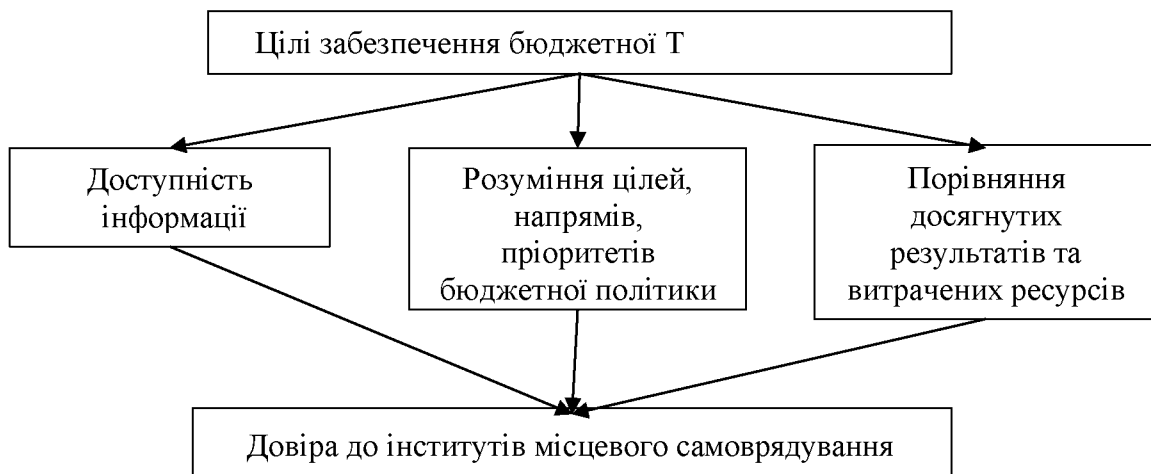


Рис. 2.2. Цілі забезпечення бюджетної Т

Джерело: [48]

Отже, доступ громадськістю до максимально повної та достовірної, транспарентної бюджетної інформації є запорукою побудови результативного місцевого самоврядування на громадянських засадах. Бюджетна, фіскальна діяльність ОМС має бути пов'язана з забезпеченням Т,

оскільки громадяни зацікавлені у прозорому, відкритому тощо використанні публічних коштів бюджету, оскільки це безпосередньо впливає на рівень соціально-економічного розвитку територій. Відсутність основ Т в бюджетному процесі ОМС скорочує рівень довіри до МОВ та точить основи представницької демократії. А от додержання достатнього рівня Т ОМС може посприяти подоланню перепон взаємодії між державною та суспільством в сфері бюджетних процесів. Отже, передумовою ефективною системи місцевого самоврядування є адекватний сучасності рівень Т бюджетного процесу.

Висновки до розділу 2

При організації необхідно досягати взаєморозуміння у відносинах, застосовуючи різноманітні механізми та форми. У налагодженні діалогу мають бути зацікавлені обидві сторони.

Форми реалізації принципу Т управління місцевими бюджетами у діяльності ОМС знаходять свій прояв на практиці у напрямках реалізації принципу бюджетної Т.

Отже, завдяки залученості адміністративних, соціальних послуг до онлайн-простору забезпечується оперативність, мобільність отримання послуги, зручність, доступність, а також мінімізується корупційний складник у публічній сфері, оскільки суб'єкт повністю або частково усувається від процесу прийняття рішення про надання чи відмову у наданні послуги.

Бюджетну транспарентність громад слід розглядати як конституційно-правовий принцип організації та функціонування фінансової системи публічної влади на території громади, так і фінансування окремого ОМС. Його зміст полягає в тому, що органи публічної влади в різних іпостасях надають громадянам максимально повну інформацію про свою фінансову діяльність та регулярно консультуються з громадянами та інститутами

громадянського суспільства в процесі розробки та прийняття офіційних рішень щодо формування і реалізації місцевих бюджетів. Реалізація цього принципу сприяє підвищенню фінансової обізнаності громадян, формуванню довіри та посиленню ролі ОГС, зокрема місцевих дорадчих органів та громадських організацій.

РОЗДІЛ 3

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ БЮДЖЕТНОЇ Т У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ТРАНСФОРМАЦІЙНИЙ ПІДХІД

3.1. Напрями удосконалення роботи органів місцевого самоврядування з урахуванням принципу бюджетної Т

Серед усіх гілок влади, діяльність місцевих органів виконавчої влади є найбільш наближеною до громадян. Ефективне територіальне управління не здатне створити фінансово пристойні умови для розвитку громади в цифрову епоху за умови його інформаційної «закритості». Громадськість, використовуючи сучасні електронні канали комунікації з органами публічної влади, бере участь у процесах функціонування територіальної громади, здійснює громадський контроль публічного управління та висвітлює корупційні прояви. Втім, сучасна публічність – це готовність не тільки до комунікації, але й до створення сучасної інформаційної інфраструктури та публічного інформаційного продукту, який сприятиме забезпеченню обізнаності громадян у сфері управлінських процесів на місцевому рівні.

Використання сучасних технологій та забезпечення бюджетної Т створюють унікальну можливість для громадян брати активну участь у вирішенні проблем, з якими стикаються ОМС. Це дозволяє їм вирішувати досить складні завдань з фінансового забезпечення, що виникають у різних галузях місцевого управління задля реальної фінансової автономії та спроможності громад.

Веб-сайти, комп'ютеризовані записи та архіви, а також використання соціальних мереж, таких як Facebook, є ефективними засобами комунікації між ОМС та громадянами. Вони дозволяють інформувати громадян про події, заходи та фінансові рішення ОМС, а також залучати населення до активної участі у розвитку своєї територіальної громади [49, с. 144].

Ці інструменти сприяють збільшенню Т в роботі ОМС, а також зближенню місцевої влади та громадян. Громадяни можуть бути активними учасниками прийняття бюджетних рішень, висловлювати свої погляди та пропозиції, а також слідкувати за виконанням статей доходів і витрат місцевого бюджету. Це сприяє покращенню результативності та довіри до місцевого самоврядування, а також розвитку громад та їхніх інституцій.

Відтак бачимо, що відкритість та прозорість є ключовими аспектами сучасного транспарентного управління та вкрай необхідним для забезпечення довіри громадян до владних структур. Відобразимо в додатку Е деякі з основних проблем і запропонуємо способи їх вирішення.

Згідно даних додатку Е, забезпечення відкритості та прозорості як складових Т в діяльності ОМС важливо для підвищення довіри громадян до владних структур та забезпечення ефективного та справедливого фінансового управління на місцях. Проблема недостатньої прозорості місцевих фінансів полягає у недостатньому рівні зрозумілості алгоритмів і напрямів витрачання коштів місцевого бюджету, що може спровокувати корупцію та неправомірне використання коштів. Тому варто публікувати місцеві бюджети, рішення місцевих рад щодо затвердження планових доходів і витрат, внесення змін до статей місцевого бюджету протягом звітного періоду та звітів про його виконання в доступному форматі. На регулярній основі потрібно проводити аудити та облік витрат, для цього залучати незалежних фахівців з фінансових питань та аудиторські організації.

Отже, Т діяльності ОМС є важливим принципом. Для його забезпечення необхідно вжити таких заходів: розробка механізмів доступу до інформації, участі громадян, прозорості фінансів та відкритості у прийнятті рішень; забезпечення відповідальності та покарання за незаконні дії чи корупцію.

Способом розв'язання цього питання є розробка нормативно-правового акту щодо створення, функціонування та наповнення офіційних вебсайтів ОМС. Він може містити положення про обов'язкове формування, створення,

наповнення розділу з актуальною інформацією щодо місцевих бюджетів, а також активних вкладок для переходу на загальнодержавні портали, наприклад, портал Відкритий бюджет.

Відмітимо, що канали та сторінки селищних, міських, сільських голів у соцмережах (Facebook, Twitter, Instagram, WhatsUp) з лютого 2022 р. набули більшої популярності через швидку передачу інформації та можливість охопити велику аудиторію. Тому ОМС варто використовувати поруч з офіційними вебпорталами, у віддалених населених пунктах громади місцевими друкованими джерелами (газетами, проспектами, журналами) і ці інструменти соціальної онлайнкомунікації для оперативної передачі інформації якомога більшому колу мешканців громади.

Тому ОМС можуть співпрацювати з ОГС, установами та іншими зацікавленими сторонами, приватним-сектором (малим, середнім та великим бізнесами) для співфінансування й реалізації соціальних програм, для фінансування соціально-економічного розвитку громади, реалізації SMART-концепції розвитку громади.

ОМС можуть оприлюднювати потреби в зовнішньому фінансуванні, а також демонструвати інвесторам вигоди від таких вкладень. Так, проведення певних соціальних програм для мешканців громади, в тому числі і для внутрішньопереміщених осіб, з залученням зовнішніх інвестицій в сфері працевлаштування, навчання може бути вигідним для залучення потенційних трудових ресурсів до компаній з метою їх подальшого працевлаштування.

ОМС повинні оптимізувати видатки, провести їх аналіз і знайти ефективні способи зменшення витрат: у частині перегляду програм та проєктів, використання електронних систем для оптимізації процесів, зменшення адміністративних витрат та інші заходи.

Крім того, ОМС повинні провести аналіз потреб населення громади, зокрема найбільш фінансово вразливих верств населення, та розробити програми, спрямовані на задоволення соціальних потреб. Важливо забезпечити ефективне використання фінансових, інформаційних та

матеріальних ресурсів та прозорий механізм державного, самоврядного, громадського контролю за витратами.

Також важливим елементом оптимізації джерел витрат є мобілізація громадської підтримки. Наприклад, ОМС можуть активно залучати ОГС до реалізації соціальних гендерноспрямованих програм. Це може бути сприяння розвитку ОГС: громадських організацій, залучення волонтерів та залучення громадян до благодійних акцій.

Дефіцит фінансових ресурсів може стати проблемою для ОМС у роботі з фінансово вразливими верствами населення. З одного боку обсяги державного фінансування не співмірні з потребами на місцях. З іншого – розподіл коштів, які надходять із різних джерел, виникають проблеми, пов'язані з прозорістю та справедливістю критеріїв розподілу, а також питання пропорційності / справедливого розрахунку субвенцій.

Розв'язання фінансових обмежень ОМС при реалізації соціальної політики щодо вразливих верств населення вимагає спільних зусиль різних зацікавлених сторін, комплексного підходу, буде можливим за умови економного використання фінансових, територіальних, інформаційних ресурсів та ефективної співпраці.

Впровадження електронних технологій в політику Т є складним технічним і юридичним завданням. Аналіз нормативних актів свідчить про початковий етап зародження реалізації принципу електронної публічності в органах виконавчої влади, ОМС.

Метою ЗУ «Про доступ до публічної інформації» є забезпечення прозорості та відкритості як складових Т ОМС і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації [28]. Тому спостерігається посилення принципу Т в роботі ОМС за допомогою інформатизації, цифровізації та діджиталізації. Черговим етапом удосконалення інституції Т публічної влади є прийняття ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України» № 2260 від 11.10.2019 року, в напрямку розширення електронної форми комунікації між громадянами, ОГС та

державними органами, ОМС [50]. З урахуванням таких інновацій, феномен електронної публічності стає практичною реальністю для кожного громадянина у його праві бути поінформованим про управлінські процеси, в тому числі в частині доходів і витрат місцевих бюджетів.

Поряд з численними законодавчими змінами можна окреслити новий порядок комунікації органів виконавчої влади, ОМС та громадян, обумовлений діджиталізацією державно-правових та політико-економічних процесів. Мова йде про електронізацію звернень.

Відсутність належної електронної форми взаємодії та – відповідно – бюджетної Т ОМС багатьма вітчизняними дослідниками розцінювалася як серйозна проблема. Так, за переконанням В.І. Цимбалюк, важливо досягти Т усієї системи роботи щодо звернень громадян з фінансових питань діяльності ОМС шляхом використання сучасних інформаційних технологій, серед яких надсилання звернень в електронній формі [51].

Актуальність інтеграцій законодавчих ініціатив в реалізацію принципу Т обумовлюється насамперед підвищенням обсягу електронних форм взаємодії, що є закономірним в аспекті розвитку інформаційних технологій. Спостерігається тенденція збільшення обсягу звернень, надісланих до органів виконавчої влади, ОМС в електронній формі, порівняно із надсиланням звернень у паперовій формі.

Електронна бюджетна транспарентність органів виконавчої влади, ОМС, потребує підвищення якості до фінансових даних, які оприлюднюються. Електронні відомості про місцевий бюджет розкривають широкий потенціал обробки даних, їх подальшої візуалізації. Кінцевий інформаційний продукт обробки електронних даних повинен бути простим, зрозумілим та легкодоступним для різних соціальних верств населення та зацікавлених осіб.

Одним із сучасних видів публічної інформації про місцевий бюджет є відкриті дані. У 2016 р. Україна приєдналася до Міжнародної хартії відкритих даних (Хартії) [52].

На виконання положень Хартії в аспекті реалізації принципу бюджетної Т затверджено план дій з реалізації принципів Хартії. Одним із актуальних напрямів в аспекті забезпечення громадської обізнаності є розвиток культури управління даними [53].

Відповідальність за реалізацію зазначених напрямів мають ОМС.

Передумовами розвитку діджиталізації та електронізації бюджетної Т в місцевих органах виконавчої влади є такі:

збільшення обсягу електронних звернень з питань бюджетної ефективності;

виконання міжнародних зобов'язань з інформаційно-правового розвитку, в тому числі формування обізнаності населення з механізмами формування і виконання місцевих бюджетів, процесами бюджетної наповнюваності, у зв'язку з приєднанням до Міжнародної хартії відкритих даних [54];

необхідність підвищення культури менеджменту даних в епоху інформаційної перенасиченості;

посилення вимог до публічної підзвітності, звітування за результатами виконання місцевих бюджетів за доходами і витратами тощо.

Для приєднання до Міжнародної хартії відкритих даних на рівні ОМС варто застосувати двокроковий алгоритм дій, для цього підготувати українською та англійською мовами:

Документ 1 «Офіційний лист голови територіальної громади про приєднання до Хартії».

Документ 2 «Покрокова стратегія впровадження політики відкритих даних» (затверджується рішенням ОМС або його виконавчим комітетом).

Публічні відкриті дані – це певна інформація, що знаходиться у вільному доступі, її юридична та технічна відкритості. На противагу від електронних даних, розміщених на вебсайтах ОМС, відкриті дані оприлюднюються у структурованому вигляді, що дає можливість їх повноцінного перегляду, обробки, конвертації, вивантаження та ін.

Згідно законодавства розпорядники інформації (органів виконавчої влади, ОМС) зобов'язані надавати публічну інформацію у формі відкритих даних про місцевий бюджет як на запит, так і оприлюднювати та регулярно оновлювати її на єдиному державному вебпорталі відкритих даних та на своїх вебсайтах [28]. Це означає цілковиту відкритість даних для їх вільного користування для усіх зацікавлених верств громадського суспільства.

КМУ визначає перелік наборів фінансових даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, вимоги до формату і структури таких наборів даних щодо місцевого бюджету, періодичність їх коригування. На виконання зазначеної норми затверджено Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних від 21.10.2015 р. № 835. П. 1 цього Положення передбачено принципи опублікування відкритих фінансових даних ОМС: відкритість, оперативність і чіткість; доступність і використання; порівнянність та інтегрованість; покращене урядування і залучення громадян; інклюзивний розвиток та інновації [55].

Набори даних завантажуються та регулярно оновлюються розпорядником інформації на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних, розміщується у глобальній мережі Інтернет за адресою: <https://data.gov.ua/> [55] (прописано у п. 4 даного Положення).

У Порядком ведення Єдиного державного вебпорталу відкритих даних прописано механізм ведення Єдиного державного веб-порталу відкритих даних з метою забезпечення доступу до фінансової публічної інформації у формі відкритих даних та взаємодії з громадою (користувачами) щодо відкритих даних, головним розпорядником якого є Державне агентство з питань електронного урядування [56].

Зазначений портал відкритих даних розкриває такі інформаційні можливості публічності публічної інформації: пошук відомостей за ключовими словами у назві; встановлення класифікації та пошук даних за розпорядниками інформації, категоріями, популярністю, розміром та датою публікації; моніторинг статистики переглядів та завантажень наборів даних і

прикладних програм на базі відкритих даних; реєстрація подій, що відбуваються на порталі і стосуються його безпеки; відстеження версійності наборів даних; застосування інструментів візуалізації даних; залучення інструментів завантаження наборів даних [56].

Зручним є пошук публічної інформації за ключовими словами та форматами даних.

Згідно Порядку щорічної оцінки стану оприлюднення та оновлення відкритих фінансових даних ОМС, їх виконавчими комітетами на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних, проводиться аудит публікації відкритих фінансових даних, згідно з зазначеним вище Порядком. Щороку – до 1 березня року, що настає за роком оцінки, – ОМС, їх виконавчі комітети надсилають Державному агентству з питань електронного урядування заповнену картку оцінки стану оприлюднення та оновлення відкритих даних [56].

Забезпечення обізнаності – квінтесенція існування принципів прозорості та відкритості як складових Т в діяльності ОМС.

Якщо розглядати принцип бюджетної Т як процес, то його природа фактично полягає у швидкій і простій (зручній) передачі інформації про всі аспекти місцевого бюджету від виробника (розпорядника, виконавчого комітету, ОМС) до споживача (громади).

Ідея трансформації публічної інформації до рівня інформаційного продукту про місцевий бюджет полягає в наступному: сегментування аудиторії (жителів громади, інших стейкхолдерів), якій адресується публічна інформація про місцевий бюджет; завершеність та логічність публічної інформації про фінансові потоки; зрозумілість, обґрунтованість, унаочнення, наявність висновків.

У результаті формування інформаційного продукту зацікавленість у публічній інформації буде зростати, а її інформативність матиме ширшу охоплюваність. За таким підходом, оцінка механізмів реалізації принципу бюджетної Т формується уявленням про так звану інформаційну обізнаність.

Пропоновані заходи вбачаються нами як основні кроки до всебічного удосконалення механізму дотримання принципу бюджетної Т, оскільки вони покликані вирішити актуальні проблеми підвищення довіри до ОМС, серед яких.

Перший крок спрямовано на один із найважливіших напрямків удосконалення Т місцевого бюджету за видатками – дотримання в бюджетному процесі принципів ефективності і результативності, орієнтованості на проміжний (щоквартальний) і підсумковий (річний) результат з подальшим транспарентним інформаційним висвітленням, в тому числі на порталі Відкритих даних.

Задля підвищення ефективності бюджетного процесу доцільно:

оприлюднити результативні показники оцінки і проведеного аналізу причин відхилень запланованих щорічно показників витрат від витрат фактичних у результаті виконання місцевого бюджету як мінімум за три попередні бюджетні роки;

запровадити механізми формування видаткової частини місцевого бюджету, здатні забезпечити взаємозв'язок обсягів бюджетного фінансування з системою заходів, спрямованих на досягнення запланованих (нормативних, заданих) результатів;

стимулювання МОБВ й ОМС, їх структурні підрозділів до пошуку резервів підвищення ефективності бюджетних витрат;

затвердити на державному рівні стандарти Т надання бюджетних послуг та порядку оцінки їх відповідності встановленим стандартам;

створення системи моніторингу Т та результативності бюджетних послуг для оцінки якості роботи ОМС, їх виконавчих комітетів, установ, комунальних підприємств як представників бюджетної сфери та оцінки Т бюджетних витрат, проведення кількісно-якісного аналізу досягнення запланованих кінцевих результатів.

Другий крок – проведення оцінки Т бюджетних витрат. Для здійснення цієї роботи необхідно порівняти фактично досягнуті показники

транспарентного висвітлення бюджетної інформації ОМС, їх виконавчими комітетами по окремих сферах діяльності бюджетних установ та нормативи забезпечення громадськості відповідними інформаційними послугами достатньої якості.

І наступним кроком є проведення заходів моніторингу і громадського контролю за транспарентним висвітленням інформації щодо коштів місцевого бюджету. Третій крок покликаний посприяти підвищенню Т виконання місцевих бюджетів за видатками завдяки виявленню і якісному оприлюдненню інформації щодо випадків порушень бюджетного законодавства й превентування їх виникнення [57; 58, с. 52].

Хоч і не існує уніфікованого способу прийняття рішень стосовно транспарентного управління місцевими бюджетами, який дозволить у разі якісного висвітлення інформації про місцеві фінанси, повноти, унаочнення та простоти, зрозумілості її подачі з метою зменшення корупціогенних ризиків та підвищення довіри до МОВ.

3.2. Співпраця органів місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства у питаннях розвитку бюджетної Т

Питання бюджетної Т органів місцевого самоврядування – вагомий принцип їх належної діяльності. Та положення про роль ОМС у визначенні пріоритетів місцевого розвитку у сучасних концепціях лібералізму нівелює цей постулат. Так, згідно зі статтею 4 Європейської хартії місцевого самоврядування ОМС в рамках нормативного поля мають право вільно розв'язувати питання місцевого значення, що не виключено з когорти їхньої компетенції і розв'язання якого не доручено іншим органам влади. Як і діяльність ОМС функціонування організацій громадянського суспільства (ОГС) базується на принципах відкритості, прозорості, самоврядності, вони, як частина представників громадянського суспільства, забезпечені звичаями,

традиціями, моральними та нормативно-правовими нормами від безпосереднього втручання з боку держави та опосередкованого впливу ОМС. ОГС прагнуть захистити себе від регламентації та опіки ОМС та органів державної влади [59, с. 22].

Сукупність транспарентних політик, які включають відкритість управління місцевими бюджетами значно доповнює принцип взаємодії у формуванні підзвітності та прозорості з ОГС. В рамках сесії Генеральної Асамблеї ООН 20 вересня 2011 р. країни-засновниці: Бразилія, Мексика, Норвегія, Індонезія, Південно-Африканська Республіка, Сполучене Королівство Великої Британії Сполучені Штати Америки, Філіппіни, zorganizували міжнародну ініціативу «Партнерство «Відкритий Уряд», що сприяє питанням посилення доступу до транспарентної інформації, взаємодії влади, в тому числі місцевої, з ОГС при формуванні та реалізації державної політики публічності. Сьогодні до цієї ініціативи доєдналися приблизно 80 країн.

Отже, питання розвитку підходів бюджетної Т напрямів діяльності ОМС нерозривно пов'язані з активною участю у цьому процесі ОГС. Новаційна форма суспільної взаємодії потребує нових підходів, форм і методів її діяльності [60].

Транспарентність місцевої влади підвищує соціальну відповідальність, результативність, ефективність, якість управління та підзвітність ОМС, покращує умови для реалізації прав менканців територіальної громади на доступ до інформації про місцеві фінанси; сприяє поліпшенню можливостей громадян для участі в бюджетному процесі, підвищенню їхньої фінансової обізнаності. Тому зусилля ОГС спрямовані на реалізацію права громадян на отримання інформації й онлайн-послуг від ОМС, повинні зробити суттєвий внесок у розширення механізмів інформаційної Т в Україні [61, с. 12–14].

Розглянемо існуючі наукові підходи до участі ОГС у публічному управлінні у взаємодії з ОМС.

Питання розгляду ОГС як суб'єктів адміністративно-правових відносин розкривав А. Галай [59, с. 18]. На його погляд, ОГС є суб'єктами адміністративного права та беруть участь у публічному управлінні, оскільки: виражають інтереси інших суб'єктів (громадян та інших фізичних осіб); долучаються до виконання державних функцій (насамперед – до реалізації прав людини і її правозахист, наукові дослідження, освіта); активно взаємодіють та забезпечують контроль за діяльністю ОМС, насамперед – органів виконавчої влади та ОМС, та перебувають під загальним контролем з боку держави [59, с. 18].

Характеризуючи взаємодію ОМС з ОГС, В.Є. Сороковський, визначив численні переваги та деякі недоліки від впровадження цих форм співпраці у ОМС.

Так, ОМС при побудові співпраці з ОГС у сфері розвитку Т отримують можливості:

- вдосконалення механізму планування з врахуванням інтересів населення та місцевих пріоритетів;
- встановлення сталої взаємодії з населенням та конструктивного підходу до розв'язання конфліктів та суперечностей;
- використання систематизованої інформації про соціально-економічну ситуацію в громаді;
- реконструкції та будівництва об'єктів соціально-економічної та виробничої інфраструктур за допомогою додаткових інвестицій, грантів, краудсорсингу з боку населення, міжнародних та вітчизняних фінансових донорів [62, с. 60].



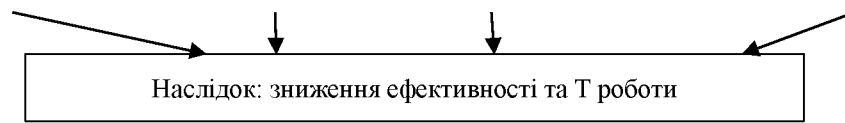


Рис. 3.1. Недоліки роботи ОГС: зміст, причини, наслідки

Джерело: доповнено автором за даними [63, с. 90-92.]

Проєктом «Проміс» за підтримки Канадського уряду розроблено інтегровану модель відкритого врядування [64, с. 2-4], що передбачає активну підзвітність ОМС, тобто транспарентність їхньої діяльності. Це передбачає транспарентність процедур прийняття рішень із залученням зацікавлених стекголдерів та оприлюднення інформації, яким чином місцевими фінансовими активами управляють від імені мешканців територіальної громади. Транспарентність процедур прийняття фінансових рішень вимагає участі територіальної громади протягом усього циклу – від початку планування бюджетних запитів до процесу розробки місцевого бюджету і рішень ОМС до його ухвалення місцевими депутатами з перманентним широким інформуванням мешканців громади. Розробники моделі відкритого врядування пропонують використовувати такі інструменти: присутність громадян на засіданнях органів влади; прийом громадян; оприлюднення нормативних актів; звітування перед громадськістю через медіа та інтернет-медіа; громадський аудит рішень; муніципальні кодекси етики; відкриті закупівлі і тендерні процедури; відкрите звітування про використання бюджетних коштів; оприлюднення доходів і видатків службовців ОМС та членів їхніх сімей [64, с. 2-4].

Серед недоліків співпраці з ОГС можна назвати такі: зменшення швидкості прийняття бюджетних рішень, елемент непрофесіоналізму ОГС, на відміну від принципу професійності посадовців ОМС, несхильність ОГС

до комплексного вивчення питання та підняття ситуативних аспектів (наприклад, питання реалізації програм соціально-економічного розвитку громади), що не сприяють досягненню головних фінансових цілей місцевої політики. З сучасних проявів впливу ОГС на рішення щодо місцевого бюджету та дії ОМС варто додати можливість зловживати громадською участю, коли ОГС можуть залучатися опозиційними політичними силами для зривання ухвалення важливих бюджетних рішень, існування ОГС з крайніми поглядами, що суперечать вираженій фінансовій політиці.

Участь ОГС – невід’ємний постулат реалізації публічної влади на місцевому рівні і підтримка громадськості, а також обов’язковий елемент легітимізації та результативності фінансових рішень на засіданнях місцевих депутатів і посадовими особами ОМС. Зазначені вище слабкі сторони діяльності ОГС щодо впливу на ухвалювані бюджетні рішення ОМС та їхню діяльність є усвідомлене зло, яке урівноважується багаточисленними позитивними факторами.

У дослідженому нами джерелі [65] щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні участь ОГС в публічному управлінні сконцентровано у дві групи залежно від їх участі у напрямках публічної, в тому числі бюджетно-фінансової, політики. ОГС співпрацюють з ОМС у таких галузях:

соціально-економічний розвиток: участь у виконанні програм розвитку територіальних громад, надання соціальних послуг населенню, соціальне мале та середнє підприємництво;

формування на державному рівні та реалізація місцевої фінансової політики: доступ до публічної інформації [28], проведення громадської експертизи, публічних консультацій, громадського контролю (моніторингу), громадських обговорень (додаток Ж); діяльність консультативно-дорадчих органів (додаток К).

Вказані напрями соціально-економічного розвитку (перша класифікаційна група) можуть втілюватися в життя у реалізації форм другої

класифікаційної групи. Наприклад, беручи участь у наданні соціальних послуг, ОГС долучаються до публічних консультацій, тобто зазначені дві групи взаємодії ОМС та ОГС – взаємокореляційні та застосовуються на практиці у комплексі.

Розглянемо ще один альтернативний погляд на коло відносин і взаємодії влади та ОГС. Він складає систему форм взаємовпливу ОГС на місцеві органи влади (МОВ), а також обернених впливів МОВ на ОГС. До форм впливу ОГС на формування та функціонування МОВ, зазначеною Н.П. Гаєвою, можна віднести: 1) участь у виборах та формуванні МОВ; 2) залучення до правотворчості; 3) задоволення інформаційного запиту про діяльність місцевих органів виконавчої влади; 4) громадський контроль [66, с. 135].

У доробку А.О. Галая у аспекті форм співпраці ОГС з органами влади, бачимо також диференціювання напрямів та форм співпраці [59]. Зробити узагальнення щодо форм взаємодії нам допомогло вивчення практики діяльності ОГС, а також нормотворчих документів.

Класифікація форм взаємодії:

1. Участь ОГС в розробленні та обговоренні проєктів нормативно-правових актів.
2. Взаємоконтроль щодо розв'язання проблем суспільного значення.
3. Надання ОГС соціальних послуг населенню щодо виконання завдань та функцій ОМС.
4. Утворення спільних експертних, консультативно-дорадчих органів, рад, комісій/підкомісій, робочих груп.
5. Співпраця щодо підготовки кадрів.
6. Одержання МОВ інформації, узагальненої ОГС.
7. Реалізація спільних проєктів [59].

Актуальна сфера сприяння МОВ розвитку громадянського суспільства не може залишитись без урегулювання. Сьогодні існує акт вищого рівня з даним предметом урегулювання: Національна стратегія сприяння розвитку

громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки [67], аналіз якої дозволяє виокремити у її складі певні форми взаємодії влади з ОГС (додаток Л).

Зазначене широке і детальне коло форм і заходів взаємодії МОВ з ОГС спрямоване на розбудову принципу бюджетної Т діяльності ОМС.

Гідною уваги є думка І.П. Ковалевича, що у відкритому суспільстві слід враховувати громадську думку, контроль як канали зворотного зв'язку в системі місцевого управління, використовувати інформаційний масив даних для вироблення та прийняття бюджетних рішень. Зворотний зв'язок повинен реалізуватися МОВ шляхом опитування, анкетування, громадських слухань, розгляду звернень громадян, зустрічей з громадськістю [68].

Поширеними в Полтавській області формами демократії участі є форми науково-експертної громадської діяльності:

консультації з громадськістю щодо розробки нормативно-правових актів, зокрема, рішень щодо місцевого бюджету громади;

громадські слухання. Так, мешканці Глобинської територіальної громади Кременчуцького району брали участь у громадських слуханнях щодо розгляду містобудівної документації (протокол від 22.03.2024 р.) [69], зорганізованих ОМС – виконавчим комітетом Глобинської міської ради та С. Джусь, міським головою;

адвокація важливих громадських ініціатив, зокрема, спрямованих на розвиток місцевого підприємництва, особливо в деокупованих громадах. З метою захисту країни досить успішно працює ініціатива громад Полтавщини під егідою ГО «Центр громадських ініціатив «Лтава»;

громадська експертиза. Ще у першому кварталі 2018 р. було проведено громадську експертизу рішень Полтавської міської ради на предмет антикорупційної складової;

участь у громадських радах. 27 учасників (ГО, спілок, асоціацій, об'єднань, товариств) входить до складу громадської ради при виконкомі Миргородської міської ради [70].

У кожній з форм громадської діяльності у Полтавській області склалася досить розвинута практика, як і чимало способів зловживання своїми правами з боку громадськості, так само, як і зловживання залученням ОГС з боку ОМС.

Звичайними формами взаємодії ОГС з ОМС є комунікація з місцевими депутатами при розробці змісту рішень засідань депутатів.

Розробка місцевих рішень у діяльності ОГС зазвичай супроводжується адвокаційною роботою щодо їхнього прийняття та впровадження. Активні ОГС демонструючи адвокаційний досвід (цивілізовану форму лобізму) місцевих нормотворчих ініціатив. Як позитивний приклад можна згадати групу адвокаційних кампаній Центру протидії корупції, які зазвичай публічні [71], або Українську Гельсінську спілку з прав людини, що практикує більшою мірою громадські експертні обговорення з органами влади [72].

Вплив на соціально-економічні, адміністративні реформи шляхом розробки та просування ініціатив нормативно-правового рівня здійснюють, наприклад, Всеукраїнські асоціації ОМС: «Асоціація міст України», «Українська асоціація районних та обласних рад», «Всеукраїнська асоціація громад», «Асоціація об'єднаних територіальних громад» до числа інтересів яких входить постановка цілей та повноважень, служба в ОМС, бюджетний процес та соціальні ініціативи на місцевому рівні. Приклади їх діяльності можна побачити на офіційних сайтах [73; 74].

Характеризуючи питання здійснення громадської контрольної функції, відмітимо, що це діяльність взаємна. Громадський контроль спрямований на визначення правомірності прийнятих ОМС рішень та їх ефективності, на противагу йому ОМС обмежено контролює додержання ОГС вимог законодавства [59, с. 138].

Здійснення взаємоконтролю щодо розв'язання місцевих проблем проводиться через інституційну мережу різноманітних ОГС: громадських рад, комісій, робочих груп тощо.

Розробляються методології громадського контролю, практикуються експертне супроводження від дослідницьких центрів громадського сектору і міжнародних організацій [75, с. 23-25].

Як приклад ефективного громадського моніторингу, який здійснюється спільно із органами влади, можна навести програму діяльності Української Гельсінської спілки з прав людини, що здійснюється спільно із Уповноваженим ВРУ з прав людини. Для моніторингу Місцевого індексу прав людини (бальний показник) проводиться аналіз відкритих джерел, опрацьовуються місцеві програми, системні заходи, отримуються розгорнуті пояснення відповідальних працівників ОМС в режимі доступу до публічної інформації. За результатами кожного моніторингу місцева влада має перелік рекомендацій до покращення власної діяльності [76, с. 103-104].

Недоліком громадських моніторингів є їхній обмежений вплив на МОВ в частині реалізації одержаних рекомендацій. Тому актуальним є використання механізмів громадської експертизи, що встановлює певне коло завдань для ОМС щодо впровадження пропозицій: оприлюднення пропозицій на вебсайті МОВ; розгляд експертних рекомендацій на засіданні керівного органу за участю представників ОГС; затвердження планів заходів, спрямованих на реалізацію експертних пропозицій; надання неурядовій ОГС, що проводила громадську експертизу, відповіді у письмовому вигляді про результати розгляду експертних пропозицій за одночасного розміщення інформації у медіа та/або на власному вебсайті [77].

Розкриваючи зміст напряму взаємодії ОМС та ОГС, варто зазначити, що надання ОГС соціальних послуг, здійснення соціального підприємництва та спільних проєктів на виконання завдань та функцій місцевого самоврядування є практикою, що мало впроваджена у практичну діяльність.

Ефективним прикладом впроваджень називають соціальне замовлення і конкурси проєктів для ОГС. Їх ефективність заснована на нормативному урегулюванні. Так, з моменту затвердження ЗУ «Про МС» регіональні та місцеві владні структури одержали можливість залучати позабюджетні

кошти і ресурси на виконання пріоритетних соціальних програм. Згідно зі ст. 13 ЗУ «Про соціальні послуги» [78], у разі залучення позабюджетних коштів до фінансування соціальних послуг, які надають ОГС, місцеві органи виконавчої влади, ОМС, на конкурсній основі укладають із суб'єктами, що надають послуги, договір щодо умов фінансування та вимог до обсягу, порядку і якості їх надання. Місцеві органи виконавчої влади, ОМС – як одна з задіяних у співробітництві сторін – здійснюють контроль за якістю надання послуг та цільовим використанням бюджетних коштів [79, с. 36].

Прикладами ефективного впровадження державно-громадського партнерства у сфері надання соціальних послуг та соціального підприємництва можна навести громадські бюджети міст. Так, подібну ініціативу впровадили не лише обласні центри, але і чимало інших міст та територіальних громад [80]. У 2024 р. ОМС Полтавської територіальної громади організовано Шкільний громадський бюджет.

Водночас, інструментарій замовлення органами влади (передусім місцевої) соціальних послуг від ОГС залишається декларативним і обмежено впровадженням.

Висновки до розділу 3

Проаналізовано специфіку реалізації принципу Т в МОВ в частині використання новітніх засобів інформаційного іміджмейкерства ОМС: подання електронних звернень та публічних електронних запитів; підвищення якості інформаційних продуктів; публікація відкритих даних.

Проведення дослідження співпраці ОМС і ОГС з метою розвитку бюджетної Т дозволило дійти такої системи висновків.

1. Зазначені слабкі сторони діяльності ОГС щодо впливу на ухвалювані бюджетні рішення ОМС та їхню діяльність – усвідомлена перешкода, яка компенсується позитивними факторами. З метою посилення професійності громадського впливу і взаємодії з ОГС ОМС, як і ОГС, варто вживати

системних заходів посилення професійності та якості спеціалізованої громадськості.

2. Використовувані в Полтавській області форми діяльності ОГС за наявних видових ознак представлені широким спектром застосування, що підкреслює необхідність їх подальшої систематизації для ефективнішого застосування. Коло форм співпраці ОМС з ОГС полягає у такому переліку форм і заходів:

- участь у публічному управлінні (форми демократії участі);
- здійснення взаємоконтролю щодо розв'язання місцевих проблем;
- надання ОГС соціальних послуг, здійснення спільних проєктів на виконання функцій ОМС та соціального підприємництва;
- демократія участі – група способів, за допомогою яких мешканці громад безпосередньо впливають на рішення ОМС.

Фінансова демократія участі на місцевому рівні зупиняється на етапі прийняття бюджетних рішень, коли активуються елементи громадського контролю. Формами демократії участі є консультації з громадськістю щодо розробки нормативно-правових актів, громадська експертиза, громадські слухання, адвокація важливих ініціатив, участь у громадських радах.

3. Характеризуючи питання здійснення контрольної функції громадськістю, відмітимо, що її одночасно здійснюють і ОМС, і ОГС.

Слабкою стороною громадських моніторингів є обмежений вплив на ОМС в частині реалізації наданих ОГС рекомендацій. Тому варто застосовувати механізми громадської експертизи, що встановлює обов'язки для ОМС щодо впровадження наданих пропозицій.

4. Надання ОГС соціальних послуг, здійснення соціального підприємництва та спільних проєктів на виконання завдань ОМС є мало впровадженим у практичну діяльність. Прикладами ефективного впровадження владно-громадського партнерства можна навести громадські бюджети міст, селищ, громад. Водночас, інструментарій замовлення МОВ соціальних послуг від ОГС залишається недостатньо впровадженим.

ВИСНОВКИ

В даній кваліфікаційній роботі обґрунтовано засади управління місцевими бюджетами з дотриманням принципу Т, узагальнено напрями організаційного забезпечення реалізації принципу Т в діяльності ОМС Полтавської області, їх виконавчих комітетів, в результаті можемо зробити такі висновки:

1. Транспарентність управління місцевими бюджетами є важливим принципом. Для його забезпечення необхідно вжити таких заходів: розробка механізмів доступу до інформації, участі громадян, прозорості фінансів та відкритості у прийнятті рішень; забезпечення відповідальності та покарання за незаконні дії чи корупцію при управлінні місцевими бюджетами.

Отже, бюджетна транспарентність є невід'ємним принципом управління місцевими бюджетами. Діяльність ОМС та їх виконавчих комітетів має здійснюватися відповідно до принципу Т з орієнтацією на модель ВТП-організації. Його реалізація стане передумовою запобігання корупційним правопорушенням в ОМС та способом удосконалення комунікаційної взаємодії.

2. Залежно від закріплення у нормативно-правових актах форми реалізації принципів прозорості та відкритості як складових Т у діяльності ОМС та їх виконавчих комітетів можна класифікувати на організаційні й правові.

Зазначено, що до правових форм реалізації даних принципів управління місцевими бюджетами належать: поінформованість громадянського суспільства щодо статей доходів і витрат місцевих бюджетів; висвітлення результатів бюджетного процесу у медіа, розміщення відповідної інформації на порталі відкритих даних.

Підкреслено, що до організаційних форм реалізації принципу Т управління місцевими бюджетами належить побудова активного діалогу між посадовцями, держслужбовцями ОМС, їх виконавців комітетів та ОГС,

свідомими громадянами.

Транспарентність управління місцевими бюджетами для українських реалій має відрізнятися від транспарентності для країн ЄС. Бо там брак транспарентної інформації компенсується наявною антикорупційною культурою, що сприяє державі в ефективному функціонуванні. В Україні, для кардинальної трансформації культури корумпованості посадових осіб ОМС, їх виконавчих комітетів, необхідний режим суперТ.

Зробивши транспарентним процес управління місцевими бюджетами зможемо протистояти і переважити відсутність адекватних фінансових стратегій розвитку, корупцію і недоліки забюрократизованості. Транспарентність є потужною альтернативою протиправним, антидемократичним діям.

Отже, щоб забезпечити впровадження принципу Т управління місцевими бюджетами запропоновано:

доповнити ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» окремим розділом «Транспарентність органів місцевого самоврядування»;

професійно розвивати правові (поінформованість громадянського суспільства; електронне урядування; висвітлення діяльності у медіа) і організаційні (побудова суспільного діалогу між посадовцями ОМС та ОГС; залучення громадськості до процесу прийняття бюджетних рішень для забезпечення перманентного громадського контролю за статтями доходів і витрат місцевих бюджетів) форми реалізації принципу бюджетної Т при управлінні місцевими бюджетами на рівні ОМС;

з метою підвищення рівня бюджетної Т віднайти можливість для приєднання до Міжнародної хартії відкритих даних, для цього на рівні ОМС опрацювати пакет умов приєднання та застосувати двокроковий алгоритм дій;

ОМС та їх виконавчим комітетам вивчити найкращі практики та поширити досвід надання ОГС соціальних послуг, здійснення соціального підприємництва та спільних проєктів на виконання завдань самих ОМС.