

<https://doi.org/10.36818/2071-4653-2022-4-6>

УДК 336.14:338.244.47

JEL E62, H72, R51

Б. І. Пшик

доктор економічних наук, професор, професор кафедри
фінансових технологій та консалтингу Львівського
національного університету імені Івана Франка, м. Львів
e-mail: pshykb1978@ukr.net
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0001-7930-0791>

БЮДЖЕТНА ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ ЯК ВАЖЛИВА УМОВА ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВОЇ САМОДОСТАТНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Охарактеризовано теоретичні засади впливу бюджетної транспарентності на забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад в умовах децентралізації. Виокремлено та розкрито зміст низки основних взаємопов'язаних характеристик і видів бюджетної транспарентності з огляду на врахування головних сфер її прояву. Обґрунтовано, що забезпечення підзвітності органів влади та ефективного залучення громадськості до бюджетного процесу потребує розроблення та реалізації на рівні територіальних громад дієвої комунікаційної стратегії, створення експертних платформ, поширення практики формування місцевих бюджетів на партисипативних засадах, створення та використання єдиної інтегрованої інформаційної системи управління місцевими фінансами. Особливу увагу приділено висвітленню форм залучення громадян до управління фінансами територіальних громад у розрізі етапів бюджетного циклу та можливих ефектів від такої участі. Обґрунтовано напрями зміцнення фінансової самодостатності бюджетів територіальних громад на базі зростання рівня бюджетної транспарентності.

Ключові слова: бюджетна транспарентність, бюджетний процес, децентралізація, місцеві бюджети, територіальні громади, фінансова самодостатність.

Pshyk B. BUDGET TRANSPARENCY AS AN IMPORTANT CONDITION FOR STRENGTHENING THE FINANCIAL SELF-SUFFICIENCY OF TERRITORIAL COMMUNITIES

The article characterizes theoretical principles of the impact of budget transparency on ensuring the financial self-sufficiency of territorial communities determined by the ability of their authorities to finance in full the spending powers for solving social and cultural needs of the daily life of both individual residents and the community in general at the expense of the financial resources formed in local budgets. The content of a number of interrelated key characteristics (transparency, openness, timeliness, accountability, credibility) and types of budget transparency (political, economic, procedural, public, regulatory, institutional) is highlighted and revealed, taking into account the key areas of their manifestation. Attention is focused on the main problems of budgetary transparency of territorial communities: a decrease in trust and respect for the authorities on the part of citizens, a lack of open dialogue with representatives of the authorities, and a low level of readiness of society to participate in the decision-making process for solving local problems. The article justifies that ensuring the accountability of authorities and effective involvement of the community in the budget process requires the development and implementation of an effective communication strategy at the level of territorial communities, the creation of expert platforms, the spread of the practice of forming local budgets on a participatory basis, the development and launch of complex public finance management systems, and comprehensive evaluation of budget transparency, which would cover all local budgets. Particular attention is paid to highlighting the forms of citizen involvement in managing the finances of territorial communities in terms of the stages of the budget cycle and the possible effects of such participation. The article offers the following directions for strengthening the financial self-sufficiency of the budgets of territorial communities based on the increase in the level of budget transparency - increasing the loyalty and trust of economic agents in the activities of subnational governments, activating the financing of investment projects of local importance due to the increase in participation in the process of planning, formation, and use of local budget baskets, and optimization of the budgetary resources spending due to the growing interest of members of the territorial community in solving issues of local importance.

Keywords: budget transparency, budget process, decentralization, local budgets, territorial communities, financial self-sufficiency.

Постановка проблеми. Перед Україною як державою, що інтегрується в європейське співтовариство, постають нові завдання та виклики, які стосуються всіх сфер суспільних відносин, зокрема сфери управління публічними фінансами. У світі широко поширеною є практика забезпечення участі громадянського суспільства в управлінні публічними фінансами, що потребує застосування відповідних інструментів, серед яких чільне місце посідає забезпечення транспарентності. В умовах побудови демократичного суспільства та розвитку в

Україні процесів децентралізації управління саме транспарентність є невід'ємною характеристикою сфери публічних фінансів, яка обов'язково має бути прозорою, інформаційно відкритою та зрозумілою на всіх рівнях її функціонування, а особливо – на рівні управління бюджетами територіальних громад. Адже чим прозорішим буде таке управління, тим більше посилюватиметься довіра до органів місцевої влади.

Проблема бюджетної транспарентності сьогодні набуває особливого значення, адже бюджет є головним політичним і фінансовим інструментом

реалізації соціально-економічної політики на всіх рівнях прояву економічних відносин. Тому забезпечення прозорості та відкритості бюджетного процесу для територіальних громад є безумовно актуальним і своєчасним завданням з огляду на перспективи їхнього подальшого розвитку та необхідність у постійному зростанні рівня їхньої фінансової самодостатності, яка характеризує спроможність здійснювати в повному обсязі фінансування видаткових повноважень завдяки акумульованим у місцевих бюджетах фінансовим ресурсам.

Аналіз останніх досліджень. Активними дослідженнями питань забезпечення прозорості бюджетної політики в розвинутих ринкових країнах займаються такі міжнародні організації, як Міжнародний валютний фонд, окремі інституції Світового банку, Міжнародне бюджетне партнерство (The International Budget Partnership – IBP), Організація економічного співробітництва і розвитку та ін. У зарубіжній науковій літературі проблематика бюджетної прозорості була предметом досліджень таких вчених, як Е. Арбатлі, Дж. Есколано, А. Фунг, М. Джармушек, М. Шараф, Т. Й. Теху, С. Хаграм, П. Рензьо. Цій проблематиці присвячені дослідження також і вітчизняних учених, зокрема Т. Васильової, Н. Винниченко, С. Гасанова, Т. Савченка, І. Школьник та ін.

Незважаючи на певний рівень теоретичних розробок, подальшого дослідження потребує проблематика прозорості бюджетів територіальних громад у контексті забезпечення їхньої фінансової самодостатності і сприяння покращенню ефективності функціонування місцевих фінансів в Україні, урахувавши наукові напрацювання та практичний досвід. Важливість цих проблем і недостатній рівень висвітлення їх у наукових публікаціях зумовили актуальність цієї проблематики.

Метою статті є обґрунтування ролі бюджетної прозорості в процесах забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад в умовах децентралізації.

Основні результати дослідження. Досвід розвинутих ринкових країн переконливо засвідчив, що забезпечення фінансової стабільності, соціально-економічного розвитку держави, а також покращення добробуту населення можливі і завдяки всебічному сприянню реформі децентралізації влади, формуванню самодостатніх і спроможних територіальних громад, здатних самостійно, використовуючи власні ресурси, вирішувати питання місцевого значення. Головна ідея формування бюджетів у територіальних громадах полягає в тому, що вони мають забезпечити такий обсяг ресурсів для наповнення місцевого бюджету, якого було б достатньо як для належного забезпечення суспільними послугами громадян, урахувавши якісні та кількісні параметри, так і для досягнення загального позитивного результату розвитку громади. Особливо ця ідея актуалізується в умовах воєнного стану, коли вкрай важливим є оперативне, належне та безперервне виконання місцевих бюджетів і забезпечення життєво необхідних потреб жителів територіальних громад.

Прозорість є одним з найкращих і найшвидших інструментів досягнення сталого розвитку, оскільки лише за умов повної відкритості суспільно значущої інформації можна приймати зважені рішення. Тому з 1990-х років механізми забезпечення бюджетної прозорості та підзвітності стають все більш актуальними та затребуваними. Це викликало значну увагу до цієї проблематики з боку міжнародних організацій та зумовило появу відповідних рекомендацій, розроблених Міжнародним валютним фондом (МВФ) для країн у 1999 р. в Кодексі належної практики щодо забезпечення прозорості у грошово-кредитній і фінансовій політиці. Цей документ у 2007 р. був доопрацьований як Кодекс добросовісної практики щодо фінансової прозорості, а у 2019 р. формалізований в оновленій версії Кодексу фінансової прозорості, який визначає фінансову прозорість як «всебічність, чіткість, надійність, своєчасність та актуальність публічної звітності про минулий, сучасний та майбутній стан державних фінансів» [1]. Цей документ також визначає, що фінансова прозорість будується на чотирьох аспектах, серед яких виокремлюються фінансова звітність, фінансове прогнозування та бюджетування, аналіз та управління фінансовими ризиками та управління бюджетними ресурсами, у розрізі яких формалізуються конкретні рекомендації щодо підвищення бюджетної прозорості в контексті управління державними фінансами.

Питання бюджетної прозорості перебувало також у спектрі уваги інших міжнародних організацій. У 1999 р. фахівцями Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) було розроблено рекомендації, які згодом було покладено в основу формування Кращих практик щодо забезпечення бюджетної прозорості, а у 2017 р. втілено в Інструментарій забезпечення бюджетної прозорості [2]. У 2011 р. було ініційовано створення Глобальної ініціативи щодо фінансової прозорості за ініціативи та співпраці Світового банку, МВФ, Міжнародного бюджетного партнерства, ОЕСР, а також представників департаментів / секретаріатів з бюджетних питань урядів Бразилії та Філіппін. Глобальна ініціатива щодо фінансової прозорості була створена для розповсюдження принципів бюджетної прозорості на наднаціональному рівні та забезпечення єдності та співпраці між країнами в цій сфері. У 2016 р. в межах цієї ініціативи було розроблено 10 принципів участі громадськості у фінансово-бюджетній політиці [3].

Для України проблема досягнення вищої прозорості бюджетів територіальних громад належить до першочергових, адже без її розв'язання навряд чи можливі позитивні зміни в розвитку як системи місцевих фінансів, так окремих громад. Тому врахування рекомендацій міжнародних організацій з питань підвищення бюджетної прозорості, а також адаптація найкращого досвіду її забезпечення в інших країнах, урахувавши вітчизняні умови, є вкрай важливими.

Формування фінансово самодостатніх територіальних громад є важливим і водночас зовсім

не простим завданням, виконання якого відбувається на тлі зниження довіри й поваги до влади з боку громадян, відсутності відкритого діалогу з представниками влади, а також низького рівня готовності суспільства до участі в процесі прийняття рішень щодо розв'язання місцевих проблем. На жаль, сьогодні в Україні спостерігається низький рівень інституційної довіри до держави, бізнесу, фінансової системи. Особливо вплив фактору довіри посилюється на територіальному рівні, де зв'язки між членами громади (інституціями, виборцями, управлінським апаратом) суттєво сильніші, ніж на державному рівні. Тому довіра до механізмів формування і використання фінансових ресурсів території потенційно створює додаткові можливості і стимули для безпосередніх донорів таких грошових коштів – платників податків – брати участь у формуванні цих ресурсів надалі. З іншого боку, непрозорість бюджетного процесу, особливо на місцевому рівні, є однією з перешкод процесам інвестиційної діяльності органів місцевого самоврядування і здійснення ними запозичень до місцевих бюджетів. Усе це потребує не лише впровадження дієвого контролю за наповненням бюджету та цільового використання його коштів, а також залучення представників громадськості до всіх етапів бюджетного процесу, тобто реалізації на практиці принципів бюджетної транспарентності. Адже високий рівень прозорості і відкритості функціонування органів публічної влади розглядається як одне з важливих досягнень реформ, що проводяться останніми роками в Україні.

Поняття бюджетної транспарентності є комплексним поняттям, яке охоплює низку важливих напрямів, зокрема відкритість і доступність бюджетних документів і звітів, прозорість бюджетного процесу, підзвітність органів державної влади та місцевого самоврядування, залучення громадськості до участі в прийнятті бюджетних рішень через відповідні інструменти. Водночас у бюджетній сфері транспарентність має бути тісно пов'язана з періодичністю та циклічністю бюджетного процесу, оскільки інформація про діяльність уповноважених органів повинна своєчасно надаватися станом на конкретні моменти часу, що відповідає основним умовам фіскальної транспарентності, визначеним МВФ у Кодексі фіскальної транспарентності [4].

Задля реалізації завдань у межах бюджетної транспарентності доцільно виділити низку її взаємопов'язаних основних характеристик, а саме: прозорість, гласність, відкритість, своєчасність, підзвітність і достовірність.

Прозорість передбачає оприлюднення достовірної та актуальної інформації про посадових осіб та органи, які мають бюджетні повноваження, результати діяльності цих суб'єктів, а також іншої інформації, що становить суспільний інтерес під час організації бюджетного процесу. Прозорість використання публічних коштів може зробити не лише місцеві фінанси, а всю бюджетну систему країни відкритою та підзвітною для громадянського суспільства.

Наступна атрибутивна характеристика бюджетної транспарентності – відкритість – передбачає створення можливостей для максимального доступу до інформації та стимулювання активного залучення громадян до комунікацій з органами влади у сфері бюджетних питань. Транспарентність бюджетного процесу надає громадськості можливість впливати на прийняття рішень, оскільки дозволяє з огляду на тенденції витрат порівнювати їх для різних секторів господарства чи рівнів управління і потреб різних груп населення. Саме тому досягнення консенсусу щодо відкритості та прозорості бюджетів стає важливим аспектом сьогодення.

Визначення змісту бюджетної транспарентності є неможливим без дослідження такої характеристики, як «гласність», тобто розроблення комплексу інструментів і засобів для поширення інформації зацікавленому колу осіб для самостійного перегляду ними матеріалів, що мають для них суспільний інтерес.

Своєчасність передбачає надання бюджетної інформації з мінімальним запізненням у часі та вчасне визначення стратегічних напрямів розвитку бюджетної сфери. Адже будь-яка інформація для зацікавлених осіб має бути відкритою і доступною в найкоротші терміни з моменту її появи, оскільки лише тоді принесе максимум користі. Якщо інформація стає доступною через тривалий час, вона може втратити свою актуальність, а наслідки прийнятих рішень можуть відрізнятися від очікуваних. Так само недостовірною інформація (навіть у незначних обсягах) може нанести велику шкоду та непередбачені наслідки [5, с. 303].

У межах бюджетної транспарентності вагоме місце посідає достовірність інформації, тобто формування бюджетів на основі реальних і науково обґрунтованих макроекономічних прогнозів, а також представлення об'єктивних результатів діяльності органів влади та посадових осіб.

Останньою атрибутивною характеристикою бюджетної транспарентності є підзвітність, що є інформуванням про результати та ефективність роботи органів влади, які прямо або опосередковано залучені до бюджетного процесу

З огляду на складність і багатогранність цих процесів можна виокремити декілька видів бюджетної транспарентності: політична (прозорість фінансової діяльності органів місцевої влади, надання ними об'єктивної та правдивої інформації про стан економіки громади, періодичне представлення громадськості результатів своєї роботи); економічна (оприлюднення достовірної інформації в офіційних джерелах, надання реалістичних даних про прогнозні показники соціально-економічного розвитку (фінансової самодостатності територіальної громади); процедурна (розкриття інформації щодо процедури прийняття бюджетних рішень); громадська (залучення представників громадськості до обговорення та затвердження бюджету, регулярне інформування суспільства про поточний стан бюджету, створення громадськістю системи контролю за рішеннями органів влади у сфері бюджетних питань); нормативно-довідкова (вільний доступ до

нормативно-правових актів та інших документів, що стосуються ухвалення бюджетних рішень); інституційна (функціонування системи інститутів, діяльність яких спрямована на проектування, ухвалення та виконання бюджетів територіальних громад, а також формування демократичного суспільства без проявів корупції, підвищення фінансової грамотності населення).

Тому цілком справедливо вважати, що для ефективного управління державним і місцевими бюджетами повинна бути оприлюдненою та доступною повна, деталізована, зрозуміла й достовірна інформація про бюджети та забезпечені реальні можливості для громадян щодо активної участі в бюджетному процесі [6, с. 9]. Відтак рівень транспарентності та можливість громадського контролю за бюджетним процесом є важливими напрямками оцінювання ефективності та інституційного забезпечення бюджетної політики розвитку територій.

Водночас забезпечення доступу громадськості до точної, всеохопної та своєчасної інформації про бюджет є передумовою забезпечення підзвітності органів влади та ефективного залучення громадськості до бюджетного процесу. Тому дедалі більше на сучасному етапі актуалізується питання налагодження постійного діалогу між органами місцевої влади з усіма зацікавленими сторонами бюджетного процесу, що своєю чергою потребує розроблення та реалізації на рівні територіальних громад дієвої комунікаційної стратегії. Місцева влада повинна прагнути знаходити спільну мову не лише з вузькими експертними чи професійними аудиторіями, але й із широким загалом, адже адресність комунікації є запорукою її ефективності. Це диктує вивчення потреб мешканців громади щодо змісту, формату подання та обсягу фінансової інформації, щоб доводити її до кожної аудиторії зрозумілим для неї стилем і будувати прямий діалог. Зараз у світі населення переобтяжене обсягом доступної інформації, найбільш доступним інструментом комунікації стає візуальний та аудіоконтент, і на розвитку саме таких інструментів територіальним громадам слід робити особливий акцент. Оскільки доступність сприйняття інформації є двостороннім явищем, яке потребує не лише адаптації контенту для різних цільових аудиторій, а й достатнього розуміння з боку споживачів інформації, органам влади територіальних громад варто розвивати роботу над підвищенням фінансової грамотності своїх мешканців.

Для побудови широкого діалогу безпосередньо з мешканцями громад та іншими стейкхолдерами органи місцевого самоврядування повинні дотримуватися мультіканальності в спілкуванні з ними, зберігаючи присутність одночасно в різних каналах і використовуючи різноманітні інструменти комунікацій відповідно до конкретних аудиторій. Узагальнення результатів дослідження наукової літератури [4, с. 57; 7, с. 129] дає змогу виділити та систематизувати такі канали: прес-релізи, коментарі, інформаційні повідомлення на сайті громади; друковані та електронні видання, інші регулярні та нерегулярні публікації; документи та звіти, що

стосуються бюджету (бюджетна пропозиція органу виконавчої влади, де відображено параметри як видатків, так і доходів; звіти та аналітичні доповіді про виконання бюджету; звіти про моніторинг; аудиторські звіти; випуски коротких оглядів бюджету та ін.); публічні заходи для засобів масової інформації (ЗМІ) – прес-конференції, прес-брифінги, інформаційні дні тощо; зустрічі, семінари, конференції та інші публічні заходи для цільових аудиторій, які не належать до ЗМІ (аналітики, бізнес, фінансові установи тощо); колл-центри та «лінії довіри» територіальних громад; виступи на зовнішніх публічних заходах для ЗМІ та інших цільових аудиторій; освітні заходи (лекції, екскурсії, онлайн-курси, конкурси тощо); інструменти дистанційних комунікацій (онлайн-трансляція, онлайн-чат для прийому питань під час прес-брифінгів; статті, інтерв'ю, колонки та інші види інформаційних матеріалів у ЗМІ та на онлайн-ресурсах територіальних громад; візуальні та аудіоматеріали (презентації, інфографіки, фото та відео тощо).

Основними залишаються все-таки традиційні інструменти комунікацій – опитування громадської думки, публікації на офіційному вебсайті, публічні заходи для медіа, спілкування із засобами масової інформації, проведення конференцій і круглих столів, інформаційні запити та «лінії довіри» тощо. Однак для ширшого охоплення різноманітних аудиторій органи місцевої влади повинні розвивати й альтернативні канали комунікацій, зокрема присутність у соціальних мережах (Facebook, Twitter, Instagram, YouTube та інших).

Сучасним інструментом комунікації органів місцевого самоврядування є створення експертних платформ чи блогів, у межах яких представляють аналітику з питань формування та використання фінансових ресурсів, виконання бюджету, а також прогнози оцінки економічного потенціалу територіальної громади, які можуть лягти в основу прийняття майбутніх фінансових рішень. На відміну від звичних інструментів комунікацій, такі платформи не мають відображати офіційну позицію органів влади й бути джерелом економічних новин, а мають висвітлювати незалежні погляди та думки фінансових експертів, аналітиків і дослідників, які цікавляться фінансовим життям територіальної громади, вивчають зарубіжний досвід і проводять дослідження та наукову експертизу в означеній сфері. Вважаємо, що такі професійні дослідження та аналітика можуть дати відповіді на широке коло економічних питань та донести до відома мешканців незалежну думку щодо реальної фінансової ситуації в громаді та моделі її подальшого розвитку.

Добре продумана та цілеспрямована комунікаційна політика має виробити в мешканців бачення та розуміння цілей стратегічного розвитку громади, дієвих заходів з їх реалізації, створює можливість ведення конструктивного діалогу з органами влади, сприяє наданню високоякісних послуг та ефективному використанню бюджетних ресурсів. Завдяки отриманню оперативної, достовірної та повної інформації про фінансову діяльність територіальної громади громадськість та інші цільові

аудиторії розуміють характер і логіку фінансових рішень і позитивно сприймають їх. Водночас знижується рівень невизначеності в межах територіальної громади, формується економічна свідомість цільових аудиторій та очікування, які відповідають цілям зміцнення фінансової самодостатності територіальної громади.

Важливою складовою бюджетної транспарентності є участь громадськості в бюджетному процесі, яка може втілюватися в різних формах, за якими місцеві представники можуть по-різному вносити свій внесок залежно від мети (від пасивного надання інформації до переговорів та обговорень) [8]. Така участь повинна мати місце на різних стадіях бюджетного циклу (рис. 1).

Активна участь громадян у бюджетному процесі, безперечно, впливає на рівень фінансової самодостатності територіальної громади, що проявляється в кількох аспектах.

По-перше, участь громадян у бюджетному процесі значною мірою залежить від здатності їх на місцях долучитися до процесів управління, а також від бажання місцевих управлінців надавати інформацію про бюджети для громадськості та їхньої здатності керувати процесом участі. Успіх справи також визначається таким фактором, як наявність бюджетних коштів, які можна витратити на цілі розвитку місцевої громади, урахувавши її позицію.

По-друге, громадяни можуть отримати переваги від участі в процесах прийняття рішень на місцях, оскільки це сприяє навчанню громадськості, зменшує розрив між громадою і місцевими органами влади та підвищує відчуття безпеки шляхом забезпечення довіри до влади. Зростання значущості громади має місце тоді, коли її внесок знаходить відображення в результатах бюджетного процесу. Така активна участь у бюджетному процесі сприяє підвищенню прозорості, зниженню корупції, дозволяє формувати та використовувати бюджетні кошти на засадах відкритості і справедливості.

По-третє, активна участь громадськості в процедурах складання бюджетів на місцях надає численні переваги та створює взаємовигідні можливості для влади, громадянського суспільства та підприємницьких кіл. У разі нестачі коштів це може сприяти вдосконаленню місцевої фінансової чи інвестиційної політики, пошуку можливостей більш раціонального використання обмежених ресурсів, залученню додаткових джерел позабюджетних ресурсів і мобілізації наявних у місцевих громад коштів.

Яскравим прикладом залучення громадян до бюджетного процесу є формування місцевих бюджетів на партисипативних засадах, або так званих бюджетів участі, які уособлюють прийняття рішень, за допомогою якого громадяни проводять обговорення та переговори щодо розподілу публічних

ресурсів [9, с. 7]. Формування та виконання бюджету участі передбачає взаємодію виконавчих органів територіальної громади з мешканцями, спрямовану на залучення їх до участі в бюджетному процесі шляхом прийняття рішень щодо розподілу визначеної частини коштів бюджету територіальної громади через подання відповідних проєктних пропозицій і проведення відкритого громадського голосування за такі проєкти.

Практично у всіх містах України, які реалізують бюджети участі, п'ята частина проєктів, обраних для реалізації – це проєкти з покращення спортивних інфраструктурних об'єктів, понад 10% – проєкти з вдосконалення комунального господарства, значну частку мають освітні проєкти (близько 15%). Варто зазначити, що відсоток жителів, які голосують за проєкти громадського бюджету в містах України, коливається в межах від 1 до 4% [10].

Позитивними наслідками запровадження бюджету участі є такі: посилення громадянського суспільства, зростання залучення громадян у публічне обговорення проблем місцевого розвитку, формування нових форм партнерських відносин між громадянами та органами місцевого самоврядування; покращення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування через забезпечення додаткового нагляду й контролю; збільшення відповідальності і респонсивності органів місцевого самоврядування, формування навичок співпраці з громадою в досягненні спільних інтересів; покращення соціальних результатів через удосконалене управління, виховання більш відповідальних і обізнаних громадян, а також шляхом реалізації проєктів, що зосереджуються на потребах громади; ефективний розподіл видатків бюджетів, оптимізація напрямів фінансування місцевого бюджету та його обсягу; досягнення постійності формування бюджету розвитку; забезпечення безпосередньої участі членів громади у формуванні бюджету та перерозподілі фінансових ресурсів; досягнення зворотного зв'язку між органами місцевого самоврядування та громадянами, удосконалення системи інформування жителів про результати прийняття рішень щодо витрачання бюджетних ресурсів.

В умовах сьогодення виникає об'єктивна потреба в розробленні належного інституційного забезпечення процесу формування та використання бюджету участі на різних рівнях адміністративно-територіальних одиниць. Водночас запровадження цього прогресивного інструменту у вітчизняну практику бюджетування є безальтернативним, позаяк сприятиме посиленню прозорості бюджетного процесу та суспільного розуміння планів влади щодо управління бюджетними коштами.

Форма участі	Етапи бюджетного процесу	Ефект від участі громадян
Проведення обговорень конкретними групами населення (літні люди, молодь, жінки, підприємці та ін.) у розрізі аналізу наявних проблем і потреб, визначення пріоритетів і вироблення конкретних шляхів вирішення відповідних проблем	Складання проекту місцевого бюджету	Делегування учасників груп громадою сприятиме стабільному інтересу до цього питання. Якість внеску груп в обговорення великою мірою залежить від формату зустрічей і чіткості завдань. Дискусії можуть ефективно використовуватися в межах формування бюджету за програмами
Проведення дискусій за круглим столом для консультацій з різними зацікавленими особами		Утворення робочих груп, зосереджених на вирішенні конкретних завдань
Робочі групи/консультативні комітети, які формуються на основі змішаного представництва місцевої виконавчої влади, законодавчого органу та фахівців від громади		Здатність залучати з громадських організацій експертів з професійним досвідом має фундаментальне значення для роботи таких груп/комітетів
Громадські слухання як важливий механізм розбудови обізнаності громадян і забезпечення прозорості бюджету		Присутність на слуханнях може забезпечити краще представництво та більшу відповідальність учасників. Механізм слухань виявляється особливо ефективним, коли порядок проведення їх затверджений місцевими регуляторними актами, а також відбувається телетрансляція
Загальні збори громадян, що організуються територіальними громадами або підприємствами		Організовані з важливих для певної місцевості питань і для одержання широкого спектра думок від різних громад, що відкриває можливості для порозуміння. Рішення зборів територіальної громади є легітимними з точки зору закону, що ускладнює можливість для місцевої влади проігнорувати їх
Опитування та обстеження громадської думки		Дають змогу одержати сукупність індивідуальних думок, однак їхня цінність підвищується, якщо вони підживлюють дію інших, більш активних механізмів участі, застосування яких дає змогу проводити дискусії та переконувати учасників
Участь громадян у сесіях ради та засіданнях комітетів		Вплив представників громади є більш значним, якщо вони мають делеговані повноваження, а обговорення відбувається на засадах консенсусу та колективної відповідальності. Участь у засіданнях ради дає можливість для міжгалузевих дискусій щодо розподілу ресурсів
Участь громадян у сесіях ради	Затвердження бюджету	Дає змогу забезпечити, щоб остаточні рішення відповідали попереднім домовленостям
Громадські наглядові комітети, які стежать за впровадженням програм, що фінансуються з бюджету, та контролюють витрати	Виконання	Дає змогу забезпечити, щоб остаточні рішення відповідали попереднім домовленостям
Опитування та обстеження громадської думки		Результати опитувань дають можливість проводити моніторинг проміжних результатів виконання бюджету
Проведення обговорень	Розгляд звіту про виконання	Сприяє розгляду показників виконання бюджету
Дискусії за круглим столом		Дають інформацію для корегування політичної лінії та стратегії
Опитування та обстеження громадської думки		Дає змогу оцінити рівень сприйняття змін на краще та наявних проблем
Щорічні опитування		Можуть виявитися корисними для оцінювання прогресу за декілька років
Публічні слухання щодо бюджету		Поєднують у собі звіт про результати минулого року та презентацію проекту бюджету на наступний рік

Рис. 1. Способи залучення громадян до бюджетного процесу на місцях

Джерело: складено автором.

Пошук ефективних інноваційних рішень у сфері підвищення рівня бюджетної транспарентності територіальних громад, спрямований на якісні результативні зміни в контексті геополітичних, фінансових, соціальних та інших викликів, знаходиться в площині впровадження та поширення сучасних цифрових технологій. Частково це завдання реалізується шляхом розширення можливостей використання електронної форми комунікації між громадянами, інститутами громадянського суспільства та органами державної і місцевої влади. Завдяки постійному зростанню кількості електронних звернень реалізація принципу транспарентності стає реальністю для кожного громадянина [11, с. 85]. Актуальною є потреба у створенні єдиної інтегрованої інформаційної системи управління фінансами, покликаної забезпечити прозорість, відкритість і підзвітність фінансової діяльності на всіх рівнях публічного управління, зокрема на рівні територіальних громад. Це дасть змогу забезпечити вирішення цілої низки завдань: підвищення доступності інформації про фінансову діяльність і рівень фінансової самодостатності територіальних громад, про стан їхніх активів і зобов'язань, надходжень і видатків; забезпечення публікації у відкритому доступі інформації про планові та фактичні результати діяльності у сфері управління фінансами територіальних громад; забезпечення інтеграції процесів складання і виконання бюджетів, ведення бухгалтерського обліку, а також складання фінансової та іншої звітності. Запуск та успішне функціонування такої комплексної інформаційної системи дозволить, по-перше, вирішити питання інформаційної взаємодії бюджетних інституцій, по-друге, здійснювати ефективне управління бюджетними коштами як у розрізі окремих рівнів публічної влади, так і в масштабах всієї країни, по-третє, забезпечити транспарентність бюджетного процесу.

На нашу думку, основними напрямками зміцнення фінансової самодостатності бюджетів територіальних громад на базі зростання рівня бюджетної транспарентності, мають бути:

1. Реальне проведення обговорень і консультацій серед конкретних фокус-груп (груп населення, робочих груп, консультативних комітетів) із широкого кола питань, які стосуються наявних проблем, фінансових потреб територіальної громади, постановки пріоритетних завдань і вироблення конкретних шляхів вирішення їх. Проведення подібних заходів сприятиме прийняттю обґрунтованих рішень щодо місцевих податків і зборів, зростанню залученості та лояльності представників ділових кіл до бюджетного процесу, зростанню рівня фінансової та податкової грамотності громадян, їхньої дисципліни та відповідальності, а також формуванню позитивного іміджу територіальної громади. У підсумку це дозволить у межах громади знизити рівень нелегальної підприємницької діяльності, ухиляння від сплати податкових платежів і збільшити надходження до бюджету громади як за допомогою податків і зборів як від наявних суб'єктів бізнесу, так і

новозареєстрованих (з огляду на зростання привабливості території громади для їхнього бізнесу).

2. Наявність у публічному доступі інформації щодо планових, фактичних і звітних показників за результатами виконання місцевого бюджету, а також широке залучення громадськості до обговорення їх дозволить виокремити найсуттєвіші потреби для витрачання бюджетних коштів і забезпечити першочергове спрямування бюджетних ресурсів на найбільш значущі для розвитку громади програми і проекти, більш ретельно контролювати процес витрачання коштів і посилити економічну та соціальну ефективність бюджетних видатків на реалізацію відповідних програм і проектів.

3. Відкритість органів місцевої влади на всіх стадіях проходження бюджетного процесу, а також представлення широкій громадськості достовірної та неупередженої інформації щодо показників планування, формування та використання бюджетних коштів сприятиме зростанню рівня довіри та лояльності як з боку мешканців громад, так і представників ділових кіл. Такий підхід дозволить активізувати участь стейкхолдерів у бюджетному процесі, стимулювати процес самоорганізації населення для самозабезпечення та / або спільного виробництва послуг, а також посилити їхню зацікавленість у залученні до співфінансування проектів і програм територіальної громади на засадах державно-приватного партнерства. Це дозволить поглибити співпрацю між владою і бізнес-структурами, перекласти на них частину видаткового навантаження з місцевого бюджету або ж отримати додаткові ресурси на реалізацію тих ініціатив, фінансування яких є неможливим виключно за бюджетні кошти, що сприятиме скороченню рівня дотаційної залежності відповідних громад від трансфертів з державного бюджету.

4. Участь громадян у комітетах з державних закупівель (як повноправних членів чи спостерігачів) і громадських наглядових радах, а також у формуванні місцевих бюджетів на партисипативних засадах дадуть змогу забезпечити прозорість і можливість стежити за прогресом у впровадженні програм, що реалізуються коштом місцевого бюджету, а також контролювати витрачання бюджетних коштів. Крім того, ці органи можуть сприяти розгляду виконання бюджету та програм, уникненню конфлікту інтересів і проявів корупції, а також виконувати функцію посередників між владою та громадськістю.

5. Доступність у публічному доступі звітної інформації в розрізі кожної стадії бюджетного процесу сприятиме не лише поліпшенню прозорості цього процесу, а й підзвітності та відповідальності перед суспільством органів місцевого самоврядування за прийняті управлінські рішення. Така практика сприятиме також активізації процесу бенчмаркінгу між різними територіальними громадами, створить передумови для ефективного обміну досвідом і впровадження кращих підходів до управління бюджетним процесом у громадах.

6. Обов'язкове оцінювання за єдиним підходом прозорості місцевих бюджетів усіх територіальних

громад в Україні та оприлюднення його результатів дадуть змогу створити конкурентну основу взаємовідносин між місцевими бюджетами в країні, що сприятиме їхньому розвитку та активності у вирішенні наявних фінансових проблем, що виникають у територіальних громадах.

Усе вищенаведене свідчить про те, що між рівнями бюджетної транспарентності та фінансової самодостатності територіальних громад є позитивний зв'язок.

Висновки. 1. З огляду на євроінтеграційний вектор розвитку в Україні виникла потреба в забезпеченні максимального рівня відкритості всіх процесів, що відбуваються у сфері формування і використання бюджетних коштів на всіх рівнях прояву економічних відносин. Тому дедалі більше актуалізується проблематика участі громадянського суспільства в управлінні публічними фінансами на базі застосування інструментарію забезпечення бюджетної транспарентності. Від цього залежить рівень фінансової самодостатності територіальних громад, яка характеризується спроможністю їхніх органів влади завдяки сформованим фінансовим ресурсам у місцевих бюджетах фінансувати в повному обсязі видаткові повноваження на вирішення соціальних, культурних потреб, достатніх для життєдіяльності як окремих мешканців, так і громади загалом.

2. Бюджетна транспарентність є однією з головних характеристик демократичного суспільства, що передбачає відкритість і доступність бюджетних документів і звітів, прозорість бюджетного процесу, підзвітність органів державної влади та місцевого самоврядування, залучення громадськості до участі в прийнятті бюджетних рішень через відповідні інструменти. Особливо важливим завданням сьогодення є забезпечення бюджетної транспарентності на рівні територіальних громад з огляду на наявність низки проблемних аспектів – зниження довіри й поваги до влади з боку громадян, відсутність відкритого діалогу з представниками влади, а також низький рівень готовності суспільства до участі в процесі прийняття рішень щодо розв'язання місцевих проблем.

3. Забезпечення бюджетної транспарентності набуває великого значення в управлінні фінансами територіальних громад і процесах забезпечення їхньої фінансової самодостатності, оскільки дає можливість:

- сприяння подальшій демократизації прийняття управлінських рішень у територіальних громадах з огляду на врахування інтересів і співпрацю громадян, органів місцевого самоврядування, ділових кіл та всіх інших можливих стейкхолдерів;
- залучення до бюджетного процесу територіальної громади не лише органів місцевої влади, а й інститутів громадянського суспільства та широких верств населення;
- обмеження ручного управління бюджетним процесом територіальних громад з боку органів місцевого самоврядування (за умови досягнення високого рівня прозорості);

- підвищення рівня довіри до місцевої влади з боку мешканців територіальної громади, зниження рівня «тіньової» діяльності і покращення стану сплати податків, розвитку підприємницької ініціативи, інвестиційної діяльності та фінансових операцій;
- зменшення корупції в прийнятті рішень з питань бюджету;
- сприяння формуванню сприятливого інвестиційного клімату в територіальній громаді, створення сприятливих умов для залучення внутрішніх та іноземних інвестицій;
- спрощення процесу оцінювання бюджетних ризиків, поліпшення розподілу бюджетних ресурсів і прийняття своєчасних заходів у відповідь на сучасні виклики та проблеми територіальних громад;
- формування належної довіри з боку кредиторів та інвесторів, зниження рівня невизначеності під час здійснення муніципальних запозичень.

4. Посиленню фінансової самодостатності місцевих бюджетів сприятиме розроблення системи дієвих заходів, обумовленої підвищенням лояльності та довіри економічних агентів до діяльності субнаціональних урядів, активізацією фінансування важливих інвестиційних проєктів локального значення завдяки зростанню партисипативності в процесі планування, формування та використання коштів місцевих бюджетів, оптимізацією витрачання фінансових ресурсів бюджету внаслідок зростання зацікавленості членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Крім того, в Україні сьогодні є потреба у створенні і запуску комплексних систем управління публічними фінансами та оцінювання бюджетної транспарентності, що охоплювали б усі місцеві бюджети. Саме всі ці питання є перспективними напрямками для подальших наукових пошуків і досліджень.

Список використаних джерел

1. *The Fiscal Transparency Code* / International Monetary Fund. 2019. 30 p. URL: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf>
2. *Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management* / OECD. 2019. 104 p. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264282070-en>
3. *Principles of Public Participation in Fiscal Policy* / GIFT. 2016. 7 p. URL: http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles
4. *Транспарентність публічних фінансів – протидія корупції: монографія* / ред. І. О. Школьник, Т. Г. Савченко. Суми: Ярославна, 2018. 186 с.
5. Zarsky T. Transparency in Data Mining: From Theory to Practice. *Discrimination and Privacy in the Information Society*. Springer, 2013. Pp. 301-324.
6. Гасанов С. С. Підвищення рівня транспарентності та функціонування державних фінансів в умовах структурних реформ. *Фінанси України*. 2017. № 8. С. 7-32.

7. Винниченко Н. В. Проблеми забезпечення транспарентності бюджетного процесу в Україні. *Бізнес-навігатор*. 2017. Вип. 3. С. 127-133.

8. *Громадський моніторинг міст обласного значення Львівської області* / ред. І. З. Сторонянська. Львів, 2014. 123 с.

9. Хуткий Д., Аврамченко К. *Оцінка впливу бюджету участі в Україні*. Київ: Відкрите суспільство, 2019. 50 с.

10. Ізюмський М., Омелічкін С. *Дорожня карта впровадження бюджету участі*: посібник. Київ, 2020. 61 с.

11. Терещук Г. А. Принцип транспарентності у діяльності органів виконавчої влади: електронна транспарентність та цифровізація прозорості. *Наукові записки [Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка]*. Серія : Право. 2020. Вип. 8. С. 84-90. DOI: <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.18>

References

1. *The Fiscal Transparency Code* (2019). International Monetary Fund. Retrieved from <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf>

2. *Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management* (2019). OECD. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264282070-en>

3. *Principles of Public Participation in Fiscal Policy* (2016). GIFT. Retrieved from http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles

4. Shkol'nyk, I. O., & Savchenko, T. H. (Eds.) (2018). *Transparentnist' publichnykh finansiv – protydiya koruptsiyi [Transparency of public finances – combating corruption]*. Sumy: Yaroslavna. [in Ukrainian].

5. Zarsky, T. (2013). Transparency in Data Mining: From Theory to Practice. In *Discrimination and Privacy in the Information Society* (pp. 301-324). Springer.

6. Hasanov, S. S. (2017). *Pidvyschennya rivnya transparentnosti ta funktsionuvannya derzhavnykh finansiv v umovakh strukturnykh reform [Increasing the level of transparency and functioning of state finances in conditions of structural reforms]*. *Finansy Ukrainy – Finances of Ukraine*, 8, 7-32. [in Ukrainian].

7. Vynnychenko, N. V. (2017). *Problemy zabezpechennya transparentnosti byudzhethnoho protsesu v Ukraini [Problems of ensuring the transparency of the budget process in Ukraine]*. *Biznes-navihator – Business navigator*, 3, 127-133. [in Ukrainian].

8. Storonyanska, I. Z. (Ed.) (2014). *Hromads'kyi monitorynh mist oblasnoho znachennya L'viv'skoyi oblasti [Public monitoring of cities of regional importance in the Lviv region]*. Lviv. [in Ukrainian].

9. Khutkyy, D., & Avramchenko, K. (2019). *Otsinka vplyvu byudzhetu uchasti v Ukraini [Evaluation of the impact of the participation budget in Ukraine]*. Kyiv: Open society. [in Ukrainian].

10. Izyumskyy, M., & Omelichkin, S. (2020). *Dorozhnya karta vprovadzheniya byudzhetu uchasti [Road map of the implementation of the participation budget]: Manual*. Kyiv. [in Ukrainian].

11. Tereshchuk, H. A. (2020). *Pryntsyp transparentnosti u diyal'nosti orhaniv vykonavchoyi vlady: elektronna transparentnist' ta tsyfrovizatsiya prozorosti [The principle of transparency in the activities of executive authorities: electronic transparency and digitalization of transparency]*. *Naukovi zapysky [Tsentral'noukrayins'koho derzhavnoho pedahohichnoho universytetu imeni Volodymyra Vynnychenka]*. Seriya: Pravo – Scientific notes [of Volodymyr Vinnichenko Central Ukrainian State Pedagogical University]. Series: Law, 8, 84-90. DOI: <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.18> [in Ukrainian].

Надійшло 28.07.2022 р.