

4. Цимбалюк В.І. Роль Національного антикорупційного бюро та Національного агентства з питань запобігання корупції в забезпеченні законності у сфері охорони здоров'я / В.І. Цимбалюк, В.Б. Пасічник // Юридичний науковий електронний журнал. – № 1. – 2015. – С. 146–148.

5. Про затвердження Антикорупційної програми в Національному агентстві з питань запобігання корупції на 2017 рік : наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 01.03.2017 р. № 41/17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/nazk\\_files/NAKAZ41\\_17.pdf](https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/nazk_files/NAKAZ41_17.pdf).

6. Галашан І.В. Правовий статус Національного агентства з питань запобігання корупції в Україні / І.В. Галашан // Юридичний науковий електронний журнал. – № 2. – 2017. – С. 120–122.

УДК 658.15:334

## БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ: НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

### BUDGET PROCESS ON THE LOCAL LEVEL: STEERING LINES

**Іванський А.Й.,**  
**д.ю.н., професор,**  
**заслужений юрист України,**  
**професор кафедри адміністративного та фінансового права**  
*Національний університет «Одеська юридична академія»,*  
**заступник директора**

*Департамент комунальної власності Одеської міської ради*

Стаття присвячена висвітленню напрямків удосконалення бюджетного процесу на місцевому рівні. Визначено сутність концепції «бюджету участі» та можливість її втілення в Україні, виокремлено способи залучення мешканців територіальної громади до бюджетного процесу. Проаналізовано способи поліпшення взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями в рамках бюджетного процесу. Запропоновано ряд змін до існуючого механізму бюджетного процесу на місцевому рівні, серед яких впровадження нового учасника – рахункової палати – для постійного контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

**Ключові слова:** бюджетний процес, місцевий рівень, удосконалення, бюджет участі, взаємодія.

Статья посвящена освещению направлений совершенствования бюджетного процесса на местном уровне. Определена сущность концепции «бюджета участия» и возможность ее воплощения в Украине, выделены способы привлечения жителей территориальной общины к бюджетному процессу. Проанализированы способы улучшения взаимодействия органов местного самоуправления с местными государственными администрациями в рамках бюджетного процесса. Предложен ряд изменений в существующий механизм бюджетного процесса на местном уровне, среди которых внедрение нового участника – счетной палаты – для постоянного контроля за соблюдением бюджетного законодательства.

**Ключевые слова:** бюджетный процесс, местный уровень, совершенствование, бюджет участия, взаимодействие.

The article is devoted to coverage of the directions of improvement the budget process at the local level. Were defined the concept of «participation budget» and the possibility of its implementation in Ukraine, also were determined the ways of attracting the inhabitants of the territorial community to the budget process are highlighted.

The study allows focusing on international trends in the budget process and changing the principles of its implementation. The author proposes the following directions of improvement of the budget process at the local level:

the implementation of the concept of the «budget of participation» through an exclusively formalized procedure for involving the public in the budget process and giving legal value to decisions made by the representatives of the respective territorial community. At the same time, it is necessary to take into account the specifics of a specific territorial community, which will be expressed in the authority of the relevant local self-government bodies to independently determine the subjects of the management in the budget process, which will be submitted to the public for consideration and how to involve it in general;

implementation of mechanisms of public control over the budget process, such as: creating and participating panels representing local communities in a select number of characters in the drafting of the budget, the examination of the implementation of budgetary powers of local governance, anti-corruption public examination decisions are made during the budget process, provision of electronic participation of citizens in the discussion of the draft budget;

introduction a new participant in the budget process at the local level – the Accounts Chamber for constant monitoring of compliance with budget legislation;

introduction the practice and forms of a more detailed report of budget funds for each program and project that was financed in the previous fiscal year;

use the practice of establishing electronic cooperation between local governments and local state administrations during the budget process through the creation of joint information bases accessible to all entities with budget powers.

**Key words:** budget process, local level, improvement, participation budget, interaction.

Бюджетний процес в Україні пов'язаний виключно з владним суб'єктним складом, який при реалізації бюджетних повноважень повинен переслідувати публічний інтерес. При цьому органи місцевого самоврядування повинні забезпечити врахування інтересів усіх жителів територіальної громади та реалізувати свої повноваження в бюджетній сфері таким чином, щоб це призвело до покращення фінансового стану відповідної територіальної громади. На практиці участь громадськості у бюджетному процесі зведено до мінімуму. Необхідно враховувати те, що регіональне управління та правове становище

територіальної громади зазнало якісних змін у зв'язку із зміною суб'єктного складу органів місцевого самоврядування (врегульовано Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [1] і Законом України «Про співробітництво територіальних громад» [2]) та розширенням їх компетенції, що опосередковано реформами децентралізації. За таких умов ідеї реалізації права на місцеве самоврядування, розвитку громадянського суспільства, активізації участі територіальної громади в місцевому управлінні необхідно відобразити в бюджетному процесі.

Тематика бюджетного процесу та особливостей його здійснення на місцевому рівні є об'єктом дослідження науковців із часу здобуття незалежності Української держави. Особливої уваги заслуговують висновки щодо сутності місцевих бюджетів в умовах демократизації суспільства, які зроблено Н.І. Власюком [3], М.В. Скуляк [4], І.Б. Чікітою [5] та рядом інших теоретиків права. Разом з тим, оновлення законодавства у сфері місцевого управління та відсутність теоретичних досліджень, які присвячено ролі громадськості у бюджетному процесі, залишилися поза увагою науковців.

Враховуючи стрімкий розвиток різноманітних форм демократії, міжнародною спільнотою було здійснено переорієнтування принципів бюджетного процесу, що виражено в забезпеченні реальної участі громадськості у формуванні та розподіленні бюджетних коштів. Практично це втілено у концепції «participatory budgeting» (іншими словами, концепції «бюджету участі»), яку вперше було застосовано в бразильському місті Порту-Алегрі у 1989 році. Так, місцева влада залучила мешканців до бюджетного процесу за допомогою спільного прийняття рішень щодо частини видатків бюджетних коштів. Жителі Порту-Алегрі були організовані за територіальною та за тематичною ознаками для залучення максимально великої частини населення на вказаній території до бюджетного процесу. Ця практика участі громади у бюджетному процесі протягом декількох років після її впровадження сприяла досягненню позитивних результатів, зокрема було знижено рівень корупції, істотно підвищено якість освіти та охорону здоров'я, покращено системи очищення міста [6]. Сутність концепції «бюджету участі» полягає в обов'язковому дотриманні сукупності умов. До них віднесемо: обов'язковість рішень, які було прийнято представниками територіальної громади; чітко визначені предмети відання, які підпадають під сферу дії участі мешканців міста; наявність публічної участі та публічного контролю; відкритість доступу до участі в обговоренні, а також доступність інформації про хід бюджетного процесу та наслідки його виконання тощо.

Практику «бюджету участі» втілено у різних країнах на всіх континентах. Очевидно, що єдиної моделі впровадження концепції немає, проте можемо виокремити можливі наслідки її застосування:

- бюджетні програми участі спричинили принципову зміну панівних умов функціонування місцевого управління, подолання соціальної несправедливості та досягнення сталою розвитку;

- бюджетні програми участі було спрямовано на проведення реформ щодо адміністративної модернізації, поглиблення процесів децентралізації, при цьому основний спосіб місцевого управління фінансами залишився незмінним;

- бюджетні програми участі мали символічний характер, метою було не консультування з мешканцями міст, а легітимізація реформ, необхідних для впровадження [7].

Для Української держави втілення концепції «бюджету участі» відповідатиме цілям, які закріплено у Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, прийняття якої «... зумовлено необхідністю створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування» [8]. Проте модель втілення концепції повинна бути виключно формалізованою, адже разові проекти бюджетів участі в різних містах не є запорукою втілення основної ідеї розглядуваної концепції – довгострокової участі мешканців територіальної громади у вирішенні та управлінні фінансовими питаннями. Внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу дозволить уніфікувати принципи залучення громадськості до бюджетного процесу та надасть правового

значення рішенням, які приймаються представниками тієї чи іншої територіальної громади. Крім того, успіх «бюджету участі» пов'язаний із врахуванням особливостей конкретної територіальної громади, тому питання визначення предметів відання у бюджетному процесі, які буде передано громадськості, та способи такої участі слід віднести до компетенції відповідних органів місцевого самоврядування.

Залучення мешканців територіальної громади до бюджетного процесу можливе і через впровадження механізмів громадського контролю. Станом на теперішній час суб'єктний склад бюджетного процесу є обмеженим: його учасниками є органи, установи та посадові особи, яких наділено бюджетними повноваженнями [9]. Разом з тим, на кожній із стадій бюджетного процесу повинні здійснюватися контроль, аудит, а також оцінка ефективності освоєння бюджетних коштів. Мешканці територіальної громади можуть здійснювати таку діяльність через впровадження механізмів функціонування громадянського суспільства:

- створення та участь експертних рад, які представляють територіальну громаду за певним колом ознак у розробці проекту бюджету (при цьому для формування складу експертної ради необхідно не пізніше ніж за 60 календарних днів до визначеної дати проведення установчих зборів утворити ініціативну групу з їх підготовки за участю інститутів громадянського суспільства; не пізніше ніж за 45 календарних днів до проведення установчих зборів в обов'язковому порядку оприлюднити на

- офіційному веб-сайті та в інший прийнятний спосіб підготовлене ініціативною групою та погоджене повідомлення про дату, час, місце, порядок проведення установчих зборів, порядок подання заяв для участі в установчих зборах, відомості про склад ініціативної групи та прізвище, ім'я, електронну адресу та номер телефону відповідальної особи тощо [10]);

- проведення оцінки ефективності реалізації бюджетних повноважень органів місцевого управління та антикорупційної громадської експертизи рішень, які ними прийнято в ході бюджетного процесу;

- забезпечення електронної участі громадян в обговоренні проекту бюджету, включаючи громадян із обмеженими можливостями, за допомогою допоміжних технологій;

- налагодження співпраці органів, компетенція яких поширюється на бюджетний процес, із засобами масової інформації тощо;

- проведення консультацій із громадськістю з питань формування бюджету.

Орган, який є головним розробником проекту бюджету або готує пропозиції щодо внесення змін до нього, повинен: організувати консультації з громадськістю; оприлюднити інформацію, пов'язану з організацією та проведенням консультацій із громадськістю у спеціально створеній рубриці «Консультації з громадськістю» офіційного веб-сайту органу; скласти орієнтовний план проведення консультацій із громадськістю (вказані дії є такими, що забезпечують участь громадськості у управлінні місцевими справами).

Наступним напрямком удосконалення бюджетного процесу на місцевому рівні є налагодження конструктивної взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими адміністраціями під час реалізації ними бюджетних повноважень, а також можливість залучення спеціального органу, який би контролював дотримання бюджетного законодавства. Щодо останнього, то схожа практика існує в Польщі. Відповідно, проект ухвали про місцевий бюджет разом із інформацією про стан комунального майна і прогнозованими даними про муніципальний борг виконавчий орган місцевого самоврядування подає до представницького органу місцевого самоврядування. Другий примірник такого пакета документів надсилають до регіональної рахункової палати (regionalna izba

obrachunkowa) для здійснення відповідної експертизи. Впродовж 7 днів із дня представлення проекту бюджету до ради виконавчий орган передає всім бюджетним установам та підпорядкованим суб'єктам необхідну інформацію щодо доопрацювання проектів їх фінансових планів і за 30 днів вони доопрацьовують фінансово-планові документи.

Виконавчий орган місцевого самоврядування зобов'язаний представити органу місцевого самоврядування висновок регіональної рахункової палати ще до моменту затвердження бюджету. За загальним правилом рішення про бюджет повинне бути прийняте до початку нового бюджетного року, а у виняткових випадках не пізніше як до 31 березня бюджетного року. За таких обставин основним фінансовим документом громади до моменту затвердження рішення про місцевий бюджет є проект ухвали виконавчого органу, представлений до відповідної ради. Якщо бюджет не буде прийнято до 31 березня, то регіональна рахункова палата в термін до 30 квітня визначає місцевий бюджет у частині власних і делегованих повноважень. До того моменту фінансова діяльність місцевих органів регулюється проектом ухвали про бюджет відповідного виконавчого органу. Згідно із законодавством Польщі впродовж 21 дня від дня ухвалення місцевого бюджету уряд місцевого самоврядування (війт, бурмістр, президент міста): опрацьовує спосіб виконання бюджету місцевого самоврядування; надає підпорядкованим суб'єктам інформацію про кінцеві квоти доходів і видатків відповідних суб'єктів місцевого самоврядування, а також визначає розмір доходів, пов'язаних із реалізацією цих завдань тощо [11, с. 148].

Таким чином, досвід Польщі щодо додаткової перевірки бюджету на стадії його складання доцільно було б запозичити й Україні. Як наслідок, досягаємо належного рівня внутрішнього фінансового контролю та зміни ролі рахункової палати у бюджетному процесі на місцевому рівні.

Щодо ефективності бюджетного процесу, то його детерміновано належним рівнем взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями при реалізації ними бюджетних повноважень.

У філософії під терміном «взаємодія» розуміються стан, за якого відбувається процес впливу об'єктів (суб'єктів) одне на одного, їхня взаємна обумовленість і взаємозаміна: взаємний зв'язок соціальних явищ як на рівні суспільства у цілому, так і на рівні функціонування його окремих груп [12, с. 35]. Так, на сьогодні чітко визначено і правове положення органів місцевого самоврядування: до них Конституцією України [13] віднесено районні та обласні ради (дані положення деталізовано Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [14]), і правове положення місцевих державних адміністрацій, які відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» є органами виконавчої влади і входять до системи органів виконавчої влади [15], однак конкретних форм взаємодії між ними не встановлено. Але потреба в такій взаємодії є, причому досить гостра.

Виходячи з того, що взаємодія є елементом діяльності одночасно кількох суб'єктів, тобто існує в рамках відносин, приходимо до висновку, що взаємодія органів місцевого самоврядування та державних органів виконавчої влади у бюджетному процесі може виражатися у таких формах, як:

- співробітництво, яке спрямоване на досягнення спільної мети;
- узгодження, яке спрямоване на часткове, проміжне досягнення мети суб'єктів взаємодії заради збереження умовної рівності та партнерських відносин.

Співробітництво органів місцевого самоврядування та державних адміністрацій у бюджетному процесі потребує застосування механізмів електронного уряду-

вання (включно з такими електронними підсистемами, як: е-інформація, е-консультації, е-прийняття рішень, е-ініціативи, е-партнерство, е-контроль, е-делегування та е-експертиза) [16, с. 290]. Вдалим прикладом міжнародної практики застосування механізмів електронного урядування у взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими органами державної виконавчої влади у сфері фінансів є досвід Великобританії. Впровадження електронного урядування у країні ґрунтується на положеннях Білої книги модернізації уряду (Modernising Government White Paper) і оформлене у «Стратегічну концепцію обслуговування суспільства в інформаційну добу» (A strategic framework for public service in the Information Age). Основна мета концепції полягає у конкретизації процесу переходу до уряду інформаційної доби. Цікавим є такий рівень взаємодії, як взаємодія державних установ між собою (G2G), що спрямовано на підвищення достовірності даних та ефективності їх використання, зменшення вартості послуг, покращення використання баз даних та вдосконалення системи державного управління загалом [17]. Зв'язки між центральною та місцевою владою та її органами налагоджено таким чином, що у разі необхідності можна отримати всю необхідну інформацію з питань, які віднесено до компетенції іншого органу.

Корисним і для України було б впровадження електронного механізму співробітництва між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями у бюджетному процесі. Наявність спільних інформаційних баз, доступ до яких є у всіх владних та зацікавлених суб'єктів, дозволить повною мірою здійснювати контроль за використанням бюджетних коштів.

Узгодження як форму взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій у бюджетному процесі зазвичай виражено у делегуванні повноважень, плануванні та координації.

Окремої уваги заслуговує делегування повноважень. Воно здійснюється через механізм взаємної передачі окремих повноважень владними суб'єктами один одному, при цьому суб'єкт, який передає повноваження, контролює їх реалізацію, а суб'єкт, який набув повноваження, звітує про їх виконання первинно уповноваженому органу. В Україні підставою делегування повноважень по суті є реалізація права владного суб'єкта, яке йому надано Конституцією України [13], законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» [14] та «Про державні адміністрації» [15]. Натомість порядок передачі повноважень, виключний перелік фактичних підстав делегування повноваження, оцінка ефективності виконання переданих повноважень на законодавчому рівні не встановлені.

Автор вбачає за доцільне прийняття Закону України «Про засади взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій». У вказаному нормативно-правовому акті необхідно визначити: фактичні підстави здійснення взаємодії, форми взаємодії, процедури співробітництва з виокремленням її проміжних етапів, відповідальність за порушення умов взаємодії у сфері публічного управління тощо.

Проведене дослідження дозволяє акцентувати увагу на міжнародних тенденціях бюджетного процесу та змінні принципів його реалізації. Автором запропоновано наступні напрямки поліпшення бюджетного процесу на місцевому рівні:

- втілення концепції «бюджету участі» через виключно формалізовану процедуру залучення громадськості до бюджетного процесу та надання правового значення рішенням, які приймаються представниками відповідної територіальної громади. При цьому необхідним видається врахування особливостей конкретної територіальної громади, що буде виражатися в уповноваженні відповідних органів місцевого самоврядування самостійно визначати предмети відання у бюджетному процесі, які буде переда-

но на розгляд громадськості, та способи її залучення загалом;

- впровадження механізмів громадського контролю за бюджетним процесом, наприклад: створення та участь експертних рад, які представляють територіальну громаду за певним колом ознак у розробці проекту бюджету, проведення експертизи реалізації бюджетних повноважень органів місцевого управління, проведення антикорупційної громадської експертизи рішень, які прийнято в ході бюджетного процесу, забезпечення електронної участі громадян в обговоренні проекту бюджету;

- впровадження нового учасника бюджетного процесу на місцевому рівні – рахункової палати для постій-

ного контролю за дотриманням бюджетного законодавства;

- введення практики й форм більш детального звіту використання бюджетних коштів за кожною програмою та проектом, які були профінансовані за попередній фінансовий рік;

- використання практики налагодження електронного співробітництва між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями під час бюджетного процесу через створення спільних інформаційних баз, доступ до яких наявний у всіх суб'єктів, яких наділено бюджетними повноваженнями.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 18. – Ст. 21.
2. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 60. – Ст. 9.
3. Власюк Н. І. Фінансовий контроль як напрям підвищення ефективності бюджетного процесу на місцевому рівні / Н. І. Власюк // Науковий вісник НЛТУ України. – 2015. – Вип. 25.2. – Ст. 231-236.
4. Скуляк М. В. Бюджетний процес на місцевому рівні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М. В. Скуляк; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2010. – 20 с.
5. Чікіта І. Б. Місцеві бюджети в умовах демократизації суспільства : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / І. Б. Чікіта ; Нац. банк України, Ун-т банк. справи. – К., 2010. – 20 с.
6. Brian Wampler «Participatory Budgeting: Core principles and Key Impacts» Journal of Public Deliberation: Vol. 8 : Iss. 2, Article 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art12>.
7. Sintomer Yves; Herzberg Carsten; Röcke Anja; and Allegretti Giovanni «Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting» Journal of Public Deliberation: Vol. 8 : Iss. 2, Article 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9>.
8. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016 // Офіційний вісник Президента України. – 2016. – № 7. – Ст. 32.
9. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – С. 1778.
10. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 36.
11. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К. : Москаленко О.М., 2012. – 212 с.
12. Теория государства и права : курс лекций / под ред. М.Н. Марченко. – М : Зерцало, 1997. – 143 с.
13. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
14. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1997. – № 25. – Ст. 20.
15. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV// Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.
16. Сичова В.В. Взаємодія інституту політичної опозиції та державного управління в умовах розвитку інформаційного суспільства / Сичова В.В. // Актуальні проблеми державного управління. – 2012. – № 2. – Ст. 282–292.
17. E-government. A strategic framework for public service in the Information Age. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ntouk.files.wordpress.com/2015/06/e-government-strategy.pdf>.