

## ІНСТРУМЕНТИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ УЧАСТІ ГРОМАДИ У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ ЗДІЙСНЕННЯ ВИДАТКІВ З МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

### TOOLS FOR DIRECT PARTICIPATION OF THE COMMUNITY IN SOLVING ISSUES OF SPENDING FROM LOCAL BUDGETS

Козін А.О., д.філос. в галузі права,  
старший науковий співробітник відділу  
актуальних питань філософії права та юридичної лінгвістики  
Науково-дослідний інститут публічного права

Наукова стаття присвячена дослідженню питання інструментів здійснення місцевого самоврядування в Україні у частині участі громади у здійсненні видатків з місцевих бюджетів. Визначено поняття «місцевий бюджет», наведено особливості і характерні ознаки місцевих бюджетів. Наведено інструменти безпосередньої участі громади у вирішенні питань місцевого значення, зокрема, проаналізовано програми, які дають можливість громаді вирішувати фінансові питання місцевого значення. Проаналізовано проект «Громадський бюджет», який було реалізовано у деяких громадах в Україні, наведено переваги і недоліки реалізації відповідного проекту, а також нормативно-правові передумови реалізації такого проекту. Досліджено інші інструменти участі громадян у вирішенні фінансових питань місцевого значення. Визначено досвід зарубіжних країн у питанні участі громади у вирішенні фінансових питань місцевого значення; проаналізовано проекти на кшталт проекту «Громадський бюджет», що були реалізовані у громадах зарубіжних країн. Визначено досвід впливу громадян у зарубіжних країнах на прийняття органами місцевого самоврядування рішень у частині фінансування завдань місцевого значення; здійснено порівняльний аналіз з українським досвідом; виокремлено негативні та позитивні риси. Наведено недоліки участі громадян у вирішенні фінансових питань місцевого значення в Україні; визначено недоліки нормативного регулювання участі громадян у вирішенні фінансових питань місцевого значення. Запропоновано ефективний зарубіжний досвід участі громадян у вирішенні фінансових питань місцевого значення та особливостей нормативного закріплення такої участі у зарубіжних країнах. Наведено пропозиції до удосконалення нормативного регулювання участі громадян у вирішенні фінансових питань місцевого значення на основі ефективного досвіду зарубіжних країн.

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, місцевий бюджет, місцеве самоврядування, місцеві адміністрації, громадський бюджет.

The scientific article is devoted to the study of the issue of instruments of local self-government in Ukraine in terms of community participation in spending from local budgets. The concept of "local budget" is defined, the features and characteristics of local budgets are given. The tools of direct participation of the community in solving issues of local importance are given, in particular, the programs that give the community the opportunity to solve financial issues of local importance are analyzed. The project "Public Budget", which was implemented in some communities in Ukraine, is analyzed, the advantages and disadvantages of the implementation of the corresponding project are given, as well as the regulatory and legal prerequisites for the implementation of such a project. Other instruments of citizens' participation in solving financial issues of local importance have been studied. The experience of foreign countries in the iss

ue of community participation in solving financial issues of local importance has been determined; analyzed projects such as the "Public Budget" project, which were implemented in communities of foreign countries. The experience of the influence of citizens in foreign countries on decision-making by local self-government bodies in terms of financing tasks of local importance has been determined; a comparative analysis with the Ukrainian experience was carried out; negative and positive features are singled out. Disadvantages of citizens' participation in solving financial issues of local importance in Ukraine are indicated; the shortcomings of the regulatory regulation of citizens' participation in solving financial issues of local importance have been identified. An effective foreign experience of citizens' participation in solving financial issues of local importance and the peculiarities of the normative consolidation of such participation in foreign countries are offered. Proposals for improving the regulatory regulation of citizens' participation in solving financial issues of local importance based on the effective experience of foreign countries are given.

**Key words:** local self-government bodies, local budget, local self-government, local administrations, public budget.

**Постановка проблеми.** Місцеве самоврядування передбачає можливість вирішення питань місцевого значення громадами шляхом надання конкретних інструментів участі громади у такому вирішенні різного роду питань.

Питання доступу громади до вирішення питань місцевих бюджетів важливі для розвитку демократії, ефективного фінансового контролю та наближення України до виконання євроінтеграційних завдань.

Участь громадськості у вирішенні питань місцевого значення становить важливо складову досягнення основних завдань місцевого самоврядування, тож наявність інструментів, які лише покращують таку участь свідчать про розвиток місцевого самоврядування, фінансового контролю та демократії в Україні.

В умовах воєнного стану та необхідності перерозподілу бюджету для покриття витрат з метою підвищення обороноздатності країни, більшість проектів щодо участі громадськості у розподілі коштів з місцевих бюджетів було призупинено, однак їх попереднє запровадження може свідчити про їх ефективність та відновлення після закінчення війни, що і становить актуальність визначеного питання та потребує дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням питань інструментів забезпечення реалізації демократії на місцевому рівні, розвитку місцевого самоврядування, зокрема, в рамках участі громад у вирішенні бюджетних, фінансових питань місцевого значення, займалися такі науковці як: Глущенко Ю., Василик О.,

Лаговська Н., Лаговська Т., Божук І., Фоменко Ю. та інші.

**Метою статті є** дослідження участі громади у вирішенні питань, пов'язаних із місцевим бюджетом, дослідження проектів участі громади у вирішенні таких питань, аналіз зарубіжної практики участі громади у вирішенні фінансових питань місцевого значення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Питання формування місцевих чи державного бюджету складає основу формування цільових програм, стратегій тощо. Вирішення питань місцевого значення напряму залежить від місцевого бюджету. Рівень безпосередньої участі громади у вирішенні питань місцевого значення транслює рівень розвитку місцевого самоврядування і демократії у державі загалом.

Фінансову основу здійснення місцевого самоврядування становлять саме місцеві бюджети; від акумулювання ресурсів місцевого бюджету залежить ефективність виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень [1, с. 52].

Місцеві бюджети, як фонди фінансових ресурсів, що мобілізуються й витрачаються на відповідній території, мають ресурси для забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування; задоволення потреб населення територіальних громад; надання муніципальних послуг; забезпечення життєдіяльності громади тощо. Розвиток місцевих бюджетів залежить від національних, політичних, економічних та інших факторів; проект громадського бюджету є таким, що реалізує одразу і політичний і економічний фактори.

Розвиток місцевого самоврядування та реалізації основних засад місцевого самоврядування, зокрема, децентралізації влади, залежить від матеріальних та організаційних умов життєдіяльності громад, тож актуальним завданням фінансової децентралізації є достатній обсяг фінансів для забезпечення спроможності громади реалізовувати завдання місцевого самоврядування на відповідній території. В рамках забезпечення реалізації децентралізації влади державними бюджетами європейських країн закріплено видатки на розвиток громад, та змінено підходи до формування місцевих бюджетів, забезпечуючи участь громадянськості у такому процесі [2, с. 44].

Адміністративна реформа, яка у тому числі, передбачає наближеність влади до громади свідчить про необхідність розробки інструментів залучення громадянськості до механізмів, що здійснюються органами місцевого самоврядування, адже саме такі інструменти і забезпечують виконання основних принципів місцевого самоврядування.

Зокрема, з метою забезпечення реалізації принципів прозорості та публічності бюджетного процесу, було розроблено проект «Громадський бюджет», який реалізує можливість кожного громадянина вплинути на прийняття та реалізацію бюджетних рішень, зокрема на місцевому рівні.

Дослідження ознак вищезазначеного проекту свідчить, що громадський бюджет є не лише інструментом розвитку місцевої демократії (електронна демократія), що запроваджено з метою розвитку місцевого самоврядування, посилення громадської активності, тощо, а і інструментом розвитку взаємодії органу місцевого самоврядування з громадськістю.

Зазначений проект, через залучення учасників громадського бюджету до здійснення бюджетного процесу, передбачає формування команд громадських проектів, проведення голосування за такі проекти, та відповідно здійснення контролю за реалізацією таких проектів. Безпосередня участь у громадському бюджеті передбачає подання громадянами свого проекту або долучення до вже існуючого проекту на певних етапах його участі. Проект повинен містити інформацію про необхідність здійснення заходів громадського бюджету з метою забезпечення роз-

витку того чи іншого міста. В рамках процесу формування громадського бюджету створюється

Важливою особливістю участі у громадському бюджету є право подання проекту громадянином, якому виповнилось 16 років, що є суттєвою можливістю залучення до участі у проекті молоді [3].

Започатковано проект громадського бюджету або партиципаторного бюджету (Participate – «брати участь») наприкінці 1980-х років у одному із міст Бразилії, а наразі більшість європейських країн хоча б у одному місті мають практику реалізації подібних проектів та надають можливість громаді брати безпосередню участь у формуванні місцевих бюджетів.

Активними серед європейських країн у частині забезпечення участі громади у подібних питаннях є Німеччина, Іспанія і Польща. Швейцарія реалізує подібні проекти у частині формування не лише місцевих, а і державного бюджету, тож надає можливість громадянам брати безпосередню участь у визначенні проектів, які реалізуватимуться за рахунок державного бюджету. Такий досвід буде корисним для України, яка змінить пріоритети під час формування місцевих бюджетів після війни.

Загальні характеристики проектів громадського бюджету або партиципаторного бюджету визначені на рівні міжнародних угод, які передбачають участь громадян у бюджетних процесах, зокрема відповідні питання регулюються положеннями Рекомендацій «Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів» № R (81), 19 (1981); Декларації Комітету міністрів Ради Європи «Про свободу висловлювання та інформації» (1982); Конвенції Ради Європи «Про доступ до офіційних документів» (2009), Кодексу фінансової прозорості Міжнародного валютного фонду (2014) тощо [4; 5; 6; 7].

Науковці Лаговська Н. В. та Лаговська Т. В. пропонують вважати, що громадський бюджет – це ефективний інструмент доступу громади до розподілу коштів з місцевих бюджетів, який слід ефективно застосувати після війни. Громадський бюджет слід поширити на всю територію України, щоб якомога більше громад могли його запровадити [8, с. 85–92].

Крім цього науковці також пропонують внести зміни до Бюджетного кодексу України з метою передбачити громадський бюджет як механізм участі громадян у формуванні місцевого бюджету, окреслити завдання цього проекту, чітко встановити відсоток від доходів, або ж суму коштів, яка буде розподілятися за участю громади, а також алгоритм подання проектів, їх відбору, голосування, способів реалізації тощо.

Науковці Божук І. І. та Фоменко Ю. О. також підтримують думку щодо необхідно законодавчого закріплення визначення та алгоритмів функціонування громадського бюджету в Україні шляхом внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України; передбачити визначення поняття, завдання, суму коштів або відсоток від доходів загального фонду, алгоритми подання, відбору та голосування за проекти, шляхи їх ефективної реалізації. Відповідні норми мають поширюватись на всю територію України та активно використовуватись громадами [9, с. 80].

Воєнний стан на території України вніс корективи у процес формування місцевих бюджетів та збільшив потреби громади, зокрема відповідно до постанови Кабінету Міністрів України № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану», передбачено виключення виконавчих органів рад із органів, що можуть приймати рішення про ухвалення або внесення змін до місцевих бюджетів, тож лише ради і військові адміністрації прийматимуть рішення, пов'язані із формуванням місцевих бюджетів; мінімізовано випадки обов'язкового погодження із Мінфіном проектів рішень місцевої ради, військової адміністрації про передавання

коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів; не вимагається ряд інших погоджень тощо [10].

Громадський бюджет є ефективним інструментом участі громадян у формуванні місцевого бюджету, організації та забезпечення реалізації якого здійснюють органи місцевого самоврядування. Однак, як і будь-який інший проект, громадський бюджет не може бути реалізований масово населенням.

Перешкодою до масового залучення людей у проект є відсутність ефективно сформованої та налагодженої інформаційної політики як на муніципальному, так і на державному рівні щодо алгоритмів, корисності та достатньо простої процедури участі у громадському бюджеті. Не вистачає достатньо інформації про питання, які можна вирішити завдяки громадському бюджету тощо.

Коли було запущено проект громадський бюджет у 2015 році наявна була проблема електронного підпису, не всі громадяни вміли та хотіли підписувати електронним підписом свій проект. На сьогодні ця проблема вирішена і кількість генерації електронних підписів, зокрема, через вихідних інструментів, зокрема таких, як громадський бюджет.

Громадський бюджет започаткований наприкінці 19 ст., однак активно почав використовуватись європейськими країнами у середині 20 ст. В Україні громадський бюджет запроваджено у 2015 році, та більшість великих міст ним скористувались. Однак, все ж далеко не всі громади в Україні надали можливість населенню взяти участь у громадському бюджеті, що беззаперечно складає проблему, що потребує вирішення.

В умовах воєнного стану, та з метою забезпечення пріоритетності бюджетів на підвищення обороноздатності країни, громадський бюджет не може бути як проект ефективно реалізований, однак цей проект може доопрацьовуватись в частині формування інформаційної політики тощо. Інформаційна політика, що направлена на підвищення цифрових навичок, роз'яснення алгоритмів участі у проекті, визначенні переліку питань, які можуть бути вирішені громадським бюджетом надасть можливість залучити більшу кількість громадян до участі.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Глушенко Ю. А. Доходи місцевих бюджетів як джерело фінансового забезпечення на місцевому локальному рівні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 6. С. 52-61. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru\\_2019\\_6\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2019_6_8)
2. Василік О. Д. Пріоритети бюджетної політики. *Наукові праці НДФІ*. 2004. № 6. С. 44-45.
3. Рішення Київської міської ради від 22 грудня 2016 року № 787/1791 Про затвердження Положення про громадський бюджет міста Києва. Офіційний веб-сайт Київської міської ради. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/provisions-public-budget>
4. Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів. Рекомендації Комітету міністрів для держав-членів від 25 листопада 1981 р. № R (81) 19. URL: <https://cedem.org.ua/library/rekomendatsiya-r-81-19-pro-dostup-do-informatsiyi-shho-znahodytsya-u-rozporoya-dzhenni-derzhavnyh-organiv/>
5. Про свободу вираження поглядів та інформації: Декларація Ради Європи від 29 квітня 1982 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_885#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_885#Text)
6. Конвенція Ради Європи «Про доступ до офіційних документів». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_001-09](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-09)
7. The Fiscal Transparency Code. URL: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf>
8. Лаговська Н. В., Лаговська Т. В. Особливості впровадження громадського бюджету в Україні як інструменту розвитку місцевої демократії. *Ірпінський юридичний часопис: науковий журнал*. 2023. Вип. 3 (12). С. 85-92.
9. Божук І. І., Фоменко Ю. О. Громадський бюджет як інструмент розвитку місцевої демократії. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 1. С. 297-299. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/35831/1/ГРОМАДСЬКИЙ%20БЮДЖЕТ.pdf>
10. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 бер. 2022 р. № 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text>
11. Минулого року українці використали електронний підпис та печатку понад 20 мільярдів разів: у чому рішення. Рубрика все по полічках. URL: <https://rubryka.com/2024/03/06/mynulogo-roku-ukrayintsi-vykorystaly-elektronnyj-pidpys-ta-pechatku-ponad-20-milyardiv-raziv-u-chomu-rishennya/>