

Т. Ф. Куценко,

к. е. н., доцент, доцент кафедри національної економіки та публічного управління,
ДВНЗ "Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана", м. Київ
ORCID ID: 0000-0002-4102-7184

DOI: 10.32702/2306-6806.2019.10.58

СУЧАСНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ: ОГЛЯДОВИЙ АНАЛІЗ

T. Kutsenko,

PhD in Economics, Associate Professor, National Economy and Public Administration Department,
SHEI "Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman", Kyiv

MODERN INSTRUMENTS OF ENSURING TRANSPARENCY OF LOCAL BUDGETS IN UKRAINE: OVERVIEW ANALYSIS

У статті представлено оглядовий аналіз сучасного інструментарію забезпечення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема стосовно їх місцевих бюджетів. Цей інструментарій розроблено та запроваджено з 2014 року у результаті низки заходів у рамках реформи децентралізації управління в Україні, що реалізуються, насамперед, на виконання Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи "Прозорий бюджет" у рамках Програми "Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади" (EGAP), спрямованої на використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій. Також оглядово розглянуто методології оцінки прозорості місцевих бюджетів, що напрацьовані різними експертними групами в ракурсі сучасних практик їх використання, що вже розпочаті в нашій країні у відповідності до міжнародних стандартів та з урахуванням світового досвіду. В статті представлено актуальні результати деяких рейтингів прозорості, що розраховані українськими експертами-практиками, зокрема на основі Індексу прозорості місцевого бюджету стосовно місцевих бюджетів міст України та стосовно об'єднаних територіальних громад.

The article presents an overview analysis of modern instruments to ensure transparency of local authorities activity, particularly with regard to their local budgets. These tools have been developed and implemented since 2014 as a result of a number of measures under the management decentralization reform in Ukraine, performed primarily through the implementation of the Concept for creation of an integrated information and analytical system "Transparent Budget" within the Program "Electronic Governance for Government Accountability and Community Participation" (EGAP), aimed at using the latest information and communication technologies. The most significant portals in the context of analyzing electronic tools for ensuring transparency of local budgets are the following: "Assessment of transparency of local budgets"; "Public Budget" (or budget of participation); "Social Inspector". It was examined the recently introduced innovative toolkit for assessing the transparency of local self-government in Ukraine, as following: transparency rating of Ukrainian cities (Transparency International); index of publicity of local self-government; E-data rating; index of best practices in the procurement within system PROZORRO.

Also, it was made an overview of transparency assessment methodologies elaborated by various expert groups in the perspective of modern practices of their usage, that already started in our country in accordance with international standards and taking into account international experience, namely the PUD Methodology (transparency — participation — integrity) and its approbation (2015—2016), and the Methodology for assessing the transparency of local budgets (2017), taking into account both current national legislation and recognized international standards for ensuring transparency of public finances.

The article presents actual results of some transparency ratings, which are calculated by Ukrainian experts-practitioners. In particular, since 2018 based on the Methodology for assessing the transparency of local budgets it has begun the evaluation of the openness and accessibility of budget information and budget decisions, as well as of the depth and quality of involvement of citizens in the budget process. Currently, it is possible to monitor the Transparency Index of local budgets at the city level and the Transparency Index of local budgets at the level of united territorial communities.

All these innovative (for Ukraine) instruments to ensure transparency are absolutely necessary at this stage of development of budget process at local level in Ukraine. That will help to protect interests of society, to reduce probability of fraud, committing corrupt dealings, and envisions transparency of budget funds management at all stages of the budget process.

Ключові слова: реформа децентралізації управління, електронне врядування, бюджетна прозорість, інструментарій забезпечення прозорості, методології оцінки прозорості, місцеві бюджети міст, місцеві бюджети об'єднаних територіальних громад.

Key words: decentralization reform of public administration, e-governance, budget transparency, instruments ensuring transparency, methodologies of transparency assessment, local budgets of cities, local budgets of united territorial communities.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Забезпечення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування для України, зокрема у сфері їх фінансів, сьогодні є особливо актуальним, оскільки виступає одним із індикаторів ефективності реформи децентралізації державного управління. В рамках цієї реформи, що з 2014 року відбувається в Україні, завдяки бюджетній децентралізації були закладені основи прозорості бюджетування та активного залучення громадськості до участі у місцевому бюджеті. Як зазначають фахівці, на сучасному етапі розвитку бюджетного процесу в Україні вкрай необхідним є підвищення рівня прозорості та публічності бюджетного процесу, що дасть змогу захищати інтереси суспільства, зменшити вірогідність зловживань, вчинення корупційних діянь і передбачає відкритість управління бюджетними коштами на всіх етапах бюджетного процесу [1].

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Наукових публікацій, присвячених дослідженням інструментарію забезпечення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні в контексті реформи децентралізації управління в Україні, за період 2014—2019 рр. поки що обмаль, як і в попередні роки. Різні аспекти аналізу цієї проблематики представлені у науковців та практиків, серед яких: Ливдар М.В., Ярошевич Н.Б., Кондрат І.Ю. [2], Радіонов Ю.Д. [3], Горбунов О.В. [4], Зайчикова В.В., Луценко І.О. та ін. Однак прозорість бюджетного процесу стала об'єктом дослідження низки аналітичних центрів та громадських організацій, ко-

жен з яких розробляли власні підходи та методології. Так, вагомим практичним внеском стала розробка Методології ПУД (прозорість — участь — добросовісність) та її апробація (2015—2016) [5], а пізніше — Методології оцінки прозорості місцевих бюджетів (2017) [6], що враховує, як чинне національне законодавство, так і визнані міжнародні стандарти забезпечення прозорості публічних фінансів (див.: сайт Громадського Партнерства "За прозорі місцеві бюджети") [7].

МЕТА СТАТТІ

Метою даної статті є здійснити оглядовий аналіз інструментарію забезпечення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні в ракурсі сучасних практик його використання, що вже розпочаті в нашій країні у відповідності до міжнародних стандартів та з урахуванням світового досвіду.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Як свідчать фахівці, зарубіжний досвід показує, що основою нормативного регулювання у сфері публічних фінансів, насамперед, їх базової складової — бюджетування, є чотири загальні принципи прозорості, які слід інтерпретувати на рівні місцевого самоврядування: 1) чіткість функцій, зокрема бюджетних повноважень, та відповідальність органів місцевої влади, а також неупередженість їх взаємовідносин з центральною владою; 2) доступність інформації для громадськості, насамперед, для мешканців конкретної громади через

Таблиця 1. Основні положення окремих базових міжнародних документів з бюджетної прозорості

№	Міжнародний документ	Основні положення
1	GIFT High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation, and Accountability (2012) Принципи високого рівня щодо фіскальної прозорості, участі та підзвітності, Глобальна ініціатива з фіскальної прозорості (GIFT)	Принципи високого рівня щодо фіскальної прозорості, участі та підзвітності Глобальної ініціативи з фіскальної прозорості (GIFT) ООН розкривають концепцію фіскальної прозорості і рекомендують країнам-учасникам ООН "інтенсифікувати зусилля по збільшенню прозорості, участі та підзвітності у бюджетно-податковій сфері"
2	IMF Fiscal Transparency Code (2014) Кодекс прозорості бюджету, МВФ	Кодекс фіскальної прозорості, розроблений МВФ, є міжнародним стандартом розкриття інформації про публічні фінанси. Кодекс визначає фіскальну прозорість через низку принципів, але не містить нормативних стандартів і чітких критеріїв її оцінки
3	OECD Recommendation on Budgetary Governance (2015) Рекомендація Ради ОЕСР з питань бюджетного управління	Рекомендація ОЕСР з питань бюджетного управління визначає десять принципів, які надають стислий огляд передових практик у повному спектрі бюджетної діяльності та спрямовані на надання практичних вказівок щодо розробки, впровадження та вдосконалення бюджетних систем, які мають позитивний вплив на життя громадян
4	OECD Budget Transparency Toolkit (2017) Інструментарій прозорості бюджету ОЕСР	Інструментарій прозорості бюджету ОЕСР надає доступ до різних глобальних інституцій з бюджетної та фінансової прозорості, офіційних інструментів, стандартів та керівних матеріалів

Джерело: складено на основі джерела [6].

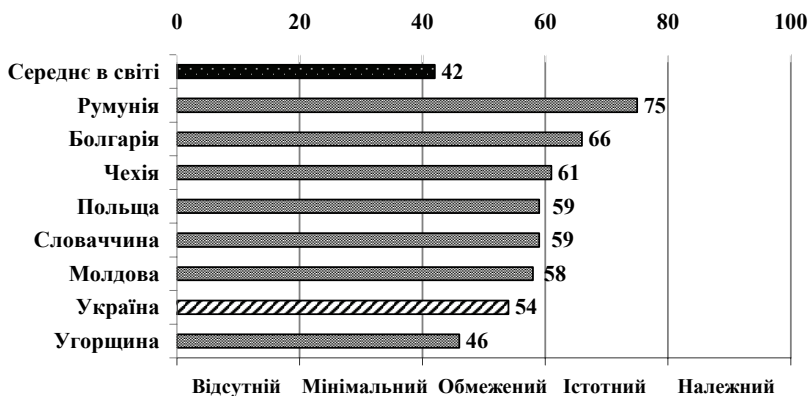


Рис. 1. Бюджетна прозорість України в порівнянні з країнами Східної Європи за 2017 р.

Джерело: [10].

оприлюднення даних в чітко визначений час і терміни; 3) відкритість інформації про бюджетний процес на місцевому рівні, 4) гарантії надійності, що відображують якість даних локальних бюджетів та податкової інформації та можуть бути забезпечені інструментами незалежної перевірки.

Реалізація цих принципів на місцевому рівні, що останнім часом здійснюється в Україні, базується на міжнародних стандартах та нормативних документах, основні положення з окремих базових з них представлені в таблиці 1. Також в міжнародних документах з бюджетної прозорості значне місце відведено методологіям оцінювання прозорості бюджету національного та субнаціонального рівнів, які були розроблені на основі кращих світових практик. Суттєву роль, як зазначають фахівці, відіграє спеціалізована міжнародна неурядова коаліція Міжнародне бюджетне партнерство (International Budget Partnership, ІВР), яка з 2006 року розраховує та публікує Індекс відкритості бюджету (Open Budget Index) щодо державного бюджету для країн світу [8]. МБП співпрацює з громадянським суспільством по всьому світу для аналізу та впливу на державні бюджети з метою скорочення бідності та підвищення якості управління [9].

Індекс відкритості бюджетів (Open Budget Index) — єдиний в світі рейтинг бюджетної прозорості, який за єдиною методологією аналізує державні бюджети 115 країн і складається незалежними експертами раз на 2 роки. Методологія індексу включає оцінку 109 індикаторів в 8 ключових документах та в Україні охоплює діяльність: Верховної Ради України, Міністерства фінансів, Державної казначейської служби та Рахункової палати протягом бюджетного процесу. Цей індекс представлений чотирма самостійними показниками: 1) індекс відкритості бюджету ("Transparency (Open Budget Index)"); 2) індекс участі громадськості ("Public Participation"); 3) індекс нагляду з боку законодавчих органів ("Oversight by Legislature"); 4) індекс нагляду з боку Вищого органу фінансового контролю ("Oversight by Supreme Audit Institution") [8].

За оцінками фахівців, середній рівень бюджетної прозорості в світі в 2017 році складає 43 з 100 балів, і залишається сталим в порівнянні з дослідженням 2015 року — 45 балів. Україна зайняла 39 місце в світі з 54 балами, що більше на 8 балів у порівнянні з результатами Індексу 2015 р., і опинилася між Іспанією і Киргизькою республікою. У регіоні Східної Європи Україна займає положення співставне з Польщею, Молдовою та Словаччиною (по 59 балів) (див. рис. 1).

Однак міжнародною професійною спільнотою також здійснюються спроби вироблення уніфікованих на міжнародному рівні підходів до прозорості бюджетів й на субнаціональному рівні. Національною нормативно-правовою базою в цьому питанні є Конституція Украї-

ни, Бюджетний та Податковий кодекси України, Закони України "Про місцеве самоврядування", "Про доступ до публічної інформації", "Про відкритість використання публічних коштів", ряд нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, прийнятих на підставі і на виконання Бюджетного Кодексу, а також суміжного законодавства, Указ Президента "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики".

Одним з ключових документів стала Концепція створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи "Прозорий бюджет" [11], схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України в лютому 2016 р., для реалізації якої було створено державну установу "Відкриті публічні фінанси".

Нині забезпечення прозорості на місцевому рівні в Україні реалізується в рамках Програми "Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади" (EGAP) [12], що спрямована на використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій. Цільовими регіонами програми є Вінницька, Волинська, Дніпропетровська та Одеська області. Період реалізації програми 2015—2019 рр. У рамках цієї Програми використовується електронний інструментарій, що спрямований на забезпечення прозорості на місцевому рівні, зокрема: 1) єдина система місцевих петицій (готове технічне рішення, щоб ініціювати електронні петиції до місцевої влади) [13]; 2) портал "Відкрите місто" (створений для взаємодії громадян, місцевих органів влади, комунальних підприємств, громадських об'єднань, благодійних фондів і бізнесу довкола вирішення актуальних проблем громади) [14]; 3) портал електронних сервісів Волині (містить інформацію про послуги, які держава надає громадянам, бізнесу та громадському сектору, та покликаний спростити взаємодію громадян із центрами надання адміністративних послуг області; частину державних послуг можна замовити на порталі онлайн; існує сервіс "Фінанси та податки") [15].

Найбільш значущими в контексті аналізу електронного інструментарію забезпечення прозорості місцевих бюджетів є портали: "Оцінка прозорості місцевих бюджетів"; "Громадський бюджет" (або бюджет участі); "Соціальний інспектор".

Портал "Оцінка прозорості місцевих бюджетів" [16] представлено на Платформі "Прозорі місцеві бюджети" та використовує Методологію, розроблену Фондом Східна Європа спільно з Громадським партнерством "За прозорі місцеві бюджети!" й у співпраці з Асоціацією міст України (детальніше див. далі).

Портал "Громадський бюджет" (або бюджет участі) [17] — інструмент е-демократії, що дає змогу громадянам брати участь у розподілі бюджетних коштів і спрямовувати їх на ті ініціативи, які вони вважають найбільш значущими для розвитку своєї громади. Для ефективного реалізації громадських бюджетів на рівні окремих громад й органів місцевого самоврядування програма EGAP створила програмне рішення, яке дає змогу: подати проект на фінансування з бюджетних коштів; проголосувати за проекти; підрахувати голоси; оприлюднити рейтинг переможців.

Портал "Соціальний інспектор" [18] — громадський портал, який оприлюднює інформацію про те, на що витрачаються кошти місцевого бюджету. Обравши місто, можна дізнатися про: планові ремонти; витрати шкіл і дитячих садочків; декларації місцевих депутатів, відвідування ними засідань, їхні партії, округи й контакти; громадські проекти.

Для оцінки прозорості місцевого самоврядування в Україні на основі світового досвіду запроваджені інноваційні інструменти, а саме: рейтинг прозорості міст

України Transparency International Україна; індекс публічності місцевого самоврядування; E-data рейтинг; індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі PROZORRO.

Рейтинг прозорості міст України Transparency International Україна був розроблений аналітиками Transparency International Україна та Інституту Політичної Освіти у рамках проекту "Розбудова прозорості у містах України", за яким пропонується інформація про дослідження 100 міст на сайті transparentcities.in.ua. Рейтинг міст було складено за 91 показником у тринадцяти сферах. Зокрема бралися до уваги фінансова та бюджетна сфера, закупівлі, житлова та комунальна політика, освіта, соціальні послуги, інформація про роботу місцевої влади та ін.

У рейтингу прозорості 100 найбільших міст України за 2017 рік найбільшу кількість балів отримали Львів (57 зі 100), Кропивницький (56), Івано-Франківськ (54), Київ (52) і Миколаїв (51,5). Найменшу кількість балів отримали Новомосковськ (8), Мирноград (10), Дунаївці (11). Загалом рейтинг показав, що існують великі проблеми із відкритістю міст. Адже верхівка рейтингу ледь ледь набирає більше 50 балів зі 100 можливих. У порівнянні з іншими країнами, де проводився схожий рейтинг, це слабкі результати. Наприклад, у Словаччині міста-лідери набирають більше 70 балів [19]. Однак за цим рейтингом громадяни можуть отримати лише узагальнені уявлення про муніципальні фінанси та локальне бюджетування на рівні 100 міст України.

Індекс публічності місцевого самоврядування є практичним інструментом, що дозволяє оцінити та порівняти між собою рівень прозорості, відкритості та підзвітності муніципальних інституцій у взаємодії з їх мешканцями. Вимірювання цього індексу націлене на те, щоб зрозуміти наскільки публічно приймаються рішення і втілюється в життя політика муніципалітету, і яким є внесок у цей процес основних суб'єктів місцевого самоврядування — міського голови, виконавчих органів і депутатів. Публічність кожного з цих трьох об'єктів оцінюється окремо за 100-бальною шкалою. А загальний Індекс публічності — це зважена сума значень цих трьох оцінок.

Впродовж лютого — квітня 2018 року в усіх обласних центрах України, а також у містах Краматорськ і Северодонецьк мережею партнерів, створеною у 2013 році з ініціативи Громадянської мережі ОПОРА у Львові, проводилося п'ять вимірювань Індексу публічності місцевого самоврядування. Протягом останніх п'яти років (2013—2017 рр.) спостерігається повільне, але стійке зростання рівня прозорості, відкритості та підзвітності українських муніципалітетів. Порівняно з 2013 роком, середній показник публічності міських рад в обласних центрах України зріс на 13% (з 51% до 64%). Група міст-лідерів, які утримують перші позиції в рейтингу і творять відносний стандарт публічності для решти муніципалітетів, залишається незмінною протягом усього часу дослідження: Івано-Франківськ, Київ, Луцьк, Вінниця, Львів, Чернівці. Натомість найменш повільно впроваджують практики публічності і належного врядування муніципалітети Ужгорода, Одеси, Черкас, Дніпра, Запоріжжя та Житомира [20].

Однак, щоб зрозуміти наскільки публічно приймаються рішення щодо розробки та затвердження міських бюджетів, та враховуючи те, що сфера муніципальних фінансів є однією з найбільш вразливих в контексті сучасних реформ, було б цікаво, розрахувати Індекс публічності, виокремивши в якості об'єкту дослідження сферу локального бюджетування.

Згідно з Законом України "Про відкритість використання публічних коштів" (2015) [21], вся інформація про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної й комунальної власності, фондами загальнообов'язкового державно-

го соціального страхування повинна оприлюднюватися на Єдиному веб-порталі використання публічних фінансів України, що був створений в 2017 році [22], оператором якого є держустанова "Відкриті публічні фінанси".

Портал має два напрями: 1) Державний веб-портал бюджету для громадян (Open Budget) [23], який надає інформацію про Державний бюджет та поки що працює у тестовому режимі; 2) Витрати (Spending), де можливо здійснювати моніторинг за транзакціями, відслідковувати рух коштів по єдиному Казначейському рахунку.

Проте, як відомо, за перші два роки дії Закону України "Про відкритість використання публічних коштів" лише 20655 з 42282 розпорядників та одержувачів державних коштів, розташованих у містах, зареєстрували на порталі "службові кабінети". Тобто 51% державних установ зі статусом міста не відкривали дані про витрати, що призводило до поширення корупційних схем. Тому у 2017 році з метою моніторингу використання фінансів місцевою владою, виявлення та розслідування випадків зловживань і корупції Міністерством фінансів України та держустановою "Відкриті публічні фінанси" було розпочато проект "E-data Рейтинг" та створено пошуково-аналітичну систему "Гроші залишають слід" [24], що сприятимуть прозорості діяльності місцевої влади та формуванню довіри до неї. В рамках проекту "E-data Рейтинг" всі бюджетні організації 447 міст України автоматично стали його учасниками.

E-data Рейтинг проводиться за трьома ключовими показниками: рівень реєстрації, приріст внесених документів, наповнення кабінетів. Переможцями конкурсу E-data Рейтинг — 2017 стали малі міста України (див. рис. 2). Найбільш відкритими з точки зору використання публічних коштів перед своїми громадянами є: Нетішин (Хмельницька обл.) з результатом 93,7%, далі Сколе (Львівська обл.) — 90,4%, треті — Заліщики (Тернопільська обл.) — 90,1%.

Ще одним новим інструментом, що був запроваджений та використовується на місцевому рівні у 2017 р. став Індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі PROZORRO. Це електронна аналітична система, яка по суті є рейтингом замовників, які використовують систему PROZORRO. Нині індекс розрахований для понад 600 замовників, які об'єднані в 11 груп (школи, ради, соціальні послуги, лікувальні заклади, вищі навчальні заклади, відділи освіти, відділи культури, водні підприємства, енергопідприємства, суди, Українська пошта). Індекс найкращих практик є інструментом, який дозволяє оцінювати і показувати в якій конкретній сфері треба підтягуватися, треба вчитись або треба змінювати правила для того, щоб результат був кращим [26].

Цей індекс лише частково відображає відкритість місцевих бюджетів, бо зосереджений виключно на аналізованні практик проведення публічних закупівель. Сам індекс містить 4 набори оцінок у таких категоріях: прозорість; доступність; якість процедур; заохочення конкурентності [27]. Методологія розрахунку даного індексу — плітний продукт, який буде відтестовано та за необхідності адаптовано з урахуванням отриманого практичного досвіду.

Здійснюючи оглядовий аналіз інструментарію забезпечення прозорості місцевих бюджетів, безперечно слід виокремити методологічний аспект, що розроблявся різними фахівцями, про що вже було зазначено вище.

Вагомим доробком стала Методологія ПУД (прозорість — участь — добросовісність) [5], яка була запропонована Фондацією "Відкрите суспільство", на замовлення Громадського партнерства "За прозорі місцеві бюджети!", для здійснення відповідного моніторингу протягом 2015 — 2016 років, результати якого продемонстрували реальний поступ реформ у сфері місцевих фінансів та здійснення бюджетного процесу для громади, за участю та під контролем громади.

№	Місто	Область	Є-дата рейтинг
1	м. Нетішин	Хмельницька	93,74%
2	м. Сколе	Львівська	90,44%
3	м. Заліщики	Тернопільська	90,10%
4	м. Лубни	Полтавська	88,62%
5	м. Южноукраїнськ	Миколаївська	87,34%
6	м. Новий Розділ	Львівська	87,02%
7	м. Покров	Дніпропетровська	86,70%
8	м. Підгайці	Тернопільська	85,12%
9	м. Терехів	Тернопільська	84,81%
10	м. Стрий	Львівська	84,43%

Рис. 2. ТОП 10 найбільш відкритих міст за результатами конкурсу Є-дата Рейтинг

Джерело: [25].

В якості оціночного показника був запропонований Індекс ПУД (або Індекс прозорості-участі-добросовісності місцевих бюджетів), розроблений експертом Іваном Сікорю та використовує 205 критеріїв. Кожне місто, селище, село отримує певну кількість балів із 205 можливих, які визначають його рейтинг в Індексі прозорості, участі і добросовісності на основі трьох груп критеріїв (див. табл. 2).

Протягом липня 2015 — лютого 2016 року (8 місяців) на основі Методології ПУД був здійснений моніторинг в 17 українських містах, у ході якого вперше в Україні комплексно оцінена місцева соціально-економічна та бюджетна політика на предмет дотримання вимог чинного законодавства, впровадження кращих міжнародних та українських практик прозорості, добросовісності та залучення громадян до процесу прийняття рішень.

Як наступним етапом, так і вагомим внеском стала Методологія оцінки прозорості місцевих бюджетів [6], розроблена групою експертів Громадського Партнерства "За прозорі місцеві бюджети!" в співпраці з Асоціацією міст України та науковцями Національної академії державного управління при Президентові України в рамках проекту Фонду Східна Європа "Публічні бюджети від А до Я" за підтримки Європейського Союзу.

Як зазначають фахівці, Методологія не має аналогів у вітчизняній оціночній практиці, спрямована на оцінювання максимальної відкритості бюджетного процесу та бюджетної інформації для широких верств населення. Для її реалізації, як відомо, була створена Платформа "Прозорі місцеві бюджети" в рамках програми "Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади" (EGAP), що дає змогу: 1) органам місцевого самоврядування: отримати оцінку поточного рівня прозорості свого місцевого бюджету й експертні рекомендації для його підвищення; ознайомитися з практиками забезпечення прозорості місцевого бюджету в інших органах місцевого самоврядування; 2) громадському

сектору, медіа, науковцям і пересічним громадянам: отримати інформацію про поточний рівень прозорості свого місцевого бюджету; порівняти рівень прозорості місцевих бюджетів одного рівня; використовувати текстові й візуальні матеріали результатів оцінювання місцевих бюджетів.

Як зазначають експерти, критерії Методології формувались з урахуванням міжнародних стандартів та українського досвіду оцінювання прозорості місцевих бюджетів. В якості оціночного показника був запропонований Індекс прозорості місцевого бюджету (або рівень прозорості місцевого бюджету), розрахунок якого здійснюється на основі 34-х показників у відповідності до трьох параметрів прозорості: 1) рівня відкритості бюджетної інформації та документів, 2) рівня прозорості прийняття бюджетних рішень та залучення громадян, 3) рівня активності застосування інноваційних практик бюджетної відкритості та прозорості [28].

З 2018 року на основі Методології розпочалось здійснення оцінювання відкритості та доступності бюджетної інформації та бюджетних рішень, а також глибини та якості залучення громадян до бюджетного процесу. Отже, нині є можливість відстежувати: 1) Індекс прозорості місцевих бюджетів на рівні міста (включено для оцінювання — 37 міст) [29]; 2) Індекс прозорості місцевих бюджетів на рівні об'єднаних територіальних громад (включено для оцінювання — 50 ОТГ) [30].

Найвищий рейтинг прозорості місцевих бюджетів міст України (2018) має м. Дрогобич з Індексом прозорості 73% що за шкалою прозорості відповідає інноваційному рівню прозорості бюджету (свідчить про те, що місцевий бюджет випереджає національний рівень інституціоналізації норм прозорості місцевих бюджетів (на рівні закріплення в законодавстві, чи в практиці органів місцевого самоврядування) та активно впроваджує у себе в громаді кращі практики забезпечення прозорості місцевого бюджету, які відповідають визначним міжнародно спільноті громадянсько-політичним Правам Людини та закріпленням в Конституції України та базових законах), а також м. Чернівці та м. Краматорск відповідно — 65% та 58%, що відповідає високому рівню прозорості (свідчить про те, що орган місцевого самоврядування задовольняє всім або більшістю критеріїв відкритості бюджетної інформації та прозорості бюджетних рішень) (див. рис. 3). Загалом з 37 міст 26 мають задовільний рівень прозорості місцевого бюджету, непрозорий місцевий бюджет не є характерним ні для жодного міста, представлено в рейтингу.

Найвищий рейтинг прозорості місцевих бюджетів ОТГ (2018) мають Баштанська, Слобожанська та За-

Таблиця 2. Критерії Індексу прозорості-участі-добросовісності місцевих бюджетів

I гр. – ПРОЗОРИСТЬ оцінює	II гр. – УЧАСТЬ оцінює	III гр. – ДОБРОСОВІСНІСТЬ оцінює
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Стан відкритості та міру доступності соціально-економічних та бюджетних документів на всіх стадіях бюджетного процесу; ✓ на сайті органу місцевого самоврядування або; ✓ за запитом публічної інформації 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Стан та можливість участі громадян у бюджетному процесі; ✓ практики проведення консультацій із громадськістю на всіх стадіях бюджетного процесу щодо соціально-економічних та бюджетних документів у різних формах, які гарантують зручний доступ до релевантної та всебічної інформації про результати консультацій із громадянами та про внесок громадян та депутатів місцевих рад 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Оцінює забезпечення права громадян на передбачуваність кроків органів місцевого самоврядування на різних стадіях бюджетного процесу; ✓ належне, своєчасне та завчасне інформування та наявність можливостей для легкого сприйняття інформації та її поширення на усіх стадіях прийняття рішень; ✓ виконання вимог чинного законодавства; ✓ практику планування та регламентування процедур складання, розгляду, затвердження, виконання та звітування щодо соціально-економічних та бюджетних документів

Складено на основі джерела [5].

водська ОТГ з Індексом прозорості відповідно 46%, 35% та 34%, що за шкалою прозорості відповідає задовільному рівню (означає, що орган місцевого самоврядування виконує всі, або більшість вимог в частині оприлюднення інформації та рішень про бюджет, а також використовує деякі елементи залучення громадян до прийняття бюджетних рішень, або, навіть деякі елементи інновативних практик в бюджетному процесі) (див. рис. 3). Загалом 13 ОТГ з 50, що зареєстровані для оцінювання, мають непрозорий місцевий бюджет (якщо місцевий бюджет набирає менше 16 і менше балів, це означає, що місцева рада навіть не дотримується базових вимог Закону України "Про доступ до публічної інформації" в частині оприлюднення проектів своїх рішень та прийнятих рішень, відповідно такому органу місцевого самоврядування не може бути присвоєно навіть мінімального рівня прозорості), всі інші потрапляють в категорію задовільного рівня прозорості місцевого бюджету.

Як зазначають експерти, основними результатами забезпечення бюджетної прозорості на місцевому рівні в Україні, стали добрі практики в різних містах та територіальних громадах, які заслуговують на окреме дослідження. Серед них: 1) відведення окремого розділу, присвяченого всім питанням бюджету на веб-сайті органів місцевої влади; 2) бюджет участі (громадський бюджет, партисипативний); 3) оприлюднення бюджетної інформації в машиночитному форматі (Budget Open Data); 4) практики підвищення прозорості функціонування комунальних підприємств (наглядові ради, плани розвитку та звіти по ним) та ін. [6].

ВИСНОВКИ

Запропонований оглядовий аналіз свідчить про те, що в Україні за роки реформ створено значний набір сучасного інструментарію задля забезпечення прозорості на місцевому рівні та розпочато активне використання напрацьованих методологій оцінки прозорості місцевих бюджетів громад. В якості пропозицій на основі світового досвіду в сфері бюджетної прозорості на місцевому рівні в Україні рекомендується: 1) продовжувати в містах та громадах, які ще не охоплені, запроваджувати інноваційні добрі практики забезпечення бюджетної прозорості та заохочувати представників місцевого самоврядування щодо цього; 2) активно використовувати всі інноваційні інструменти та методології щодо оцінки прозорості місцевих бюджетів з метою запобігання шахрайству, корупції та виявлення порушень; 3) продовжувати вивчення міжнародних стандартів забезпечення бюджетної прозорості та сприяти їх реалізації в контексті поглиблення реформи бюджетної децентралізації.

Література:

1. Оцінка прозорості бюджету міста Кременчук [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://probudget.org.ua/db_pic/images/files/file_1552820-125.9114.pdf
2. Ливдар М.В., Ярошевич Н.Б., Кондрат І.Ю Прозорість бюджету та залучення громадськості до бюджетного процесу на місцевому рівні // Економіка і суспільство. — 2018. — В. 17 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://economyandsociety.in.ua/journal/17_ukr/83.pdf
3. Радіонов Ю.Д. Прозорість бюджетної системи — гарантія її ефективності // Інвестиції: практика та досвід. — 2013. — № 14 — С. 14—21
4. Горбунов О.В. Прозорість місцевих бюджетів та публічність місцевого самоврядування в Україні: методи оцінювання та напрями їх удосконалення / О.В. Горбунов // Економіка. Фінанси. Право. — 2018. — № 2/3. — С. 48—53.
5. Впровадження в Україні прозорого місцевого бюджету: досвід та виклики. Громадське партнерство

Індекс прозорості	Рівень прозорості
0 - 16	Непрозорий місцевий бюджет
17 - 48	Задовільний рівень прозорості бюджету
49 - 71	Високий рівень прозорості бюджету
72 - 100	Інновативний рівень прозорості бюджету

Рис. 3. Шкала прозорості місцевих бюджетів для оцінки рейтингу

Джерело: [30].

"За прозорі місцеві бюджети!", Одеська обласна організація ВГО "Комітет виборців України", Фондація "Відкрите суспільство". — Одеса, 2016. — 80 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://probudget.org.ua/db_pic/images/files/file_1488389-471.4284.pdf

6. Бобиренко В., Бойко А., Болтовська Л., Борщ Г., Голинська О., Гринчук Н., Літвінов О., Ліхачов Р., Матвієнко А., Онищук І., Орлов М., Методологія оцінки прозорості місцевих бюджетів // Фонд Східна Європа — 2017 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://pauci.org/upload/files/metodologiya.pdf>

7. Громадське Партнерство "За прозорі місцеві бюджети" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://probudget.org.ua/biblioteka/metodologia/>

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

9. International Budget Partnership <https://www.internationalbudget.org/>

10. Україна піднялася на 39 місце у міжнародному рейтингу бюджетної прозорості [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.prostir.ua/?news=ukrajina-pidnyalasya-na-39-mistse-u-mizhnarodnomu-rejtynhu-byudzhetnoj-prozorosti>

11. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи "Прозорий бюджет" від 11.02.2016 р. № 538-р [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-%D1%80>

12. Програма "Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади" (EGAP) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://egap.in.ua/innovatsiy/>

13. Єдина система місцевих петицій [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://e-dem.in.ua/>

14. Портал "Відкрите місто" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.opencity.in.ua>

15. Портал електронних сервісів Волині [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://e-services.volyn.ua/>

16. Платформа "Прозорі місцеві бюджети" / Оцінка прозорості місцевих бюджетів [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://tlb.in.ua/about_project

17. Громадський бюджет [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://initiativ.e-dem.in.ua/>

18. Соціальний інспектор [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ci.org.ua/>

19. Рейтинг прозорості 100 найбільших міст України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://tikraine.org/research/reitynh-prozorosti-100-mist-ukrainy-2017/>

20. Індекс публічності місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://publicityindex.org/>

21. Закон України "Про відкритість використання публічних коштів" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/183-viii>

22. Єдиний веб-портал використання публічних коштів [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://e-data.gov.ua/>

23. Державний веб-портал бюджету для громадян [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://openbudget.gov.ua/?month=4&year=2019&budgetType=NATIONAL>

24. Пошуково-аналітична система "Гроші залишають слід" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.007.org.ua/>

25. Оголошено результати конкурсу E-data рейтинг 2017 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.prostir.ua/?news=oholosheno-rezultaty-konkursu-e-data-rejtynh-2017>

26. Запрацював рейтинг замовників у системі PROZORRO — "Індекс найкращих практик" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://ti-ukraine.org/news/zapratsiuvav-rejtynh-zamovnykiv-u-systemi-prozorro-indeks-naikrashchykh-praktyk/>

27. Індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі PROZORRO. Методологія. Київ. 2017 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://index.dozorro.org/static/documents/dozorro_methodology.pdf

28. Лях В. Методологія оцінки прозорості місцевих бюджетів. Фонд Східна Європа. 19 червня 2018 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://auc.org.ua/sites/default/files/5_lyah_methodology_presentation_kk.pdf

29. Громадське Партнерство "За прозорі місцеві бюджети" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://probudget.org.ua/db_pic/images/files/file_155066-1397.7869.pdf

30. Громадське Партнерство "За прозорі місцеві бюджети" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://probudget.org.ua/db_pic/images/files/file_15506-61478.2136.pdf

References:

1. Hromads'ke partnerstvo "Za prozori mistsevi biudzhety!" (2018), "Assessment of transparency of the budget of the city of Kremenchuk", available at: http://probudget.org.ua/db_pic/images/files/file_1552820125.9114.pdf (Accessed 15 Sept 2019).

2. Lyvdar, M.V. Yaroshevych, N.B. and Kondrat, I.Yu (2018), "Budget transparency and involvement of the public in the local budget process", *Ekonomika i suspilstvo*, vol. 17, available at: http://economyandsociety.in.ua/journal/17_ukr/83.pdf (Accessed 15 Sept 2019).

3. Radionov, Yu.D. (2013), "Transparency of the budget system — a guarantee of its effectiveness", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 14, pp. 14—21.

4. Horbunov, O.V. (2018), "Transparency of local budgets and publicity of local self-government in Ukraine: evaluation methods and directions for their improvement", *Ekonomika. Finansy. Pravo*, vol. 2/3, pp. 48—53.

5. Brynosh, I. and Bojko, A. (2016), "Implementing a Transparent Local Budget in Ukraine: Experience and Challenges", available at: http://probudget.org.ua/db_pic/images/files/file_1488389471.4284.pdf (Accessed 15 Sept 2019).

6. Bobyrenko, V. Bojko, A. Boltovs'ka, L. Borsch, H. Holyns'ka, O. Hrynychuk, N. Litvinov, O. Likhachov, R. Matviienko, A. Onyschuk, I. and Orlov, M. (2017), "Methodology for assessing the transparency of local budgets", *Fond Skhidna Yevropa*, available at: <https://pauci.org/upload/files/metodologiya.pdf> (Accessed 15 Sept 2019).

7. Hromads'ke partnerstvo "Za prozori mistsevi biudzhety!" (2019), available at: <http://probudget.org.ua/biblioteka/metodologia/> (Accessed 15 Sept 2019).

8. Horbunov, O.V. (2017), "International Open Budget Index: Ukraine in the Context of International Comparisons", *Naukovi pratsi Kirovohrads'koho natsional'noho tekhnichnoho universytetu. Ekonomichni nauky*, vol. 32, pp. 12—27.

9. International Budget Partnership (2019), available at: <https://www.internationalbudget.org/> (Accessed 15 Sept 2019).

10. Hromads'kyj Prostir (2018), "Ukraine has risen to 39th place in the international budget transparency rating", available at: <https://www.prostir.ua/?news=ukrajina-pidnyalasya-na-39-mistse-u-mizhnarodnomu-rejtynhu-byudzhetnoji-prozorosti> (Accessed 15 Sept 2019).

11. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), Resolution "On approval of the Concept of creation of the integrated information and analytical system "Transparent budget"", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-%D1%80> (Accessed 15 Sept 2019).

12. EGAP (2019), available at: <https://egap.in.ua/innovatsiy/> (Accessed 15 Sept 2019).

13. Unified system of local petitions (2019), available at: <https://e-dem.in.ua/> (Accessed 15 Sept 2019).

14. Open City (2019), available at: <http://www.open-city.in.ua> (Accessed 15 Sept 2019).

15. Volyn Portal of electronic services (2019), available at: <http://e-services.volyn.ua/> (Accessed 15 Sept 2019).

16. Transparent local budgets (2019), available at: https://tlb.in.ua/about_project (Accessed 15 Sept 2019).

17. Public budget (2019), available at: <https://initiativ.e-dem.in.ua/> (Accessed 15 Sept 2019).

18. Social Inspector (2019), available at: <http://ci.org.ua/> (Accessed 15 Sept 2019)

19. Transparency International Ukraine (2017), "Transparency rating of the 100 largest cities in Ukraine", available at: <https://ti-ukraine.org/research/rejtynh-prozorosti-100-mist-ukrainy-2017/> (Accessed 15 Sept 2019).

20. Publicity index (2019), available at: <https://publicityindex.org/> (Accessed 15 Sept 2019).

21. Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On the openness of the use of public funds", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/183-19> (Accessed 15 Sept 2019).

22. Transparent budget (2019), available at: <https://e-data.gov.ua/> (Accessed 15 Sept 2019).

23. State web portal of the budget for citizens (2019), available at: <https://openbudget.gov.ua/?month=4&year=2019&budgetType=NATIONAL> (Accessed 15 Sept 2019).

24. Search and analytical system "Money leaves a trace" (2019), available at: <https://www.007.org.ua/> (Accessed 15 Sept 2019).

25. Hromads'kyj Prostir (2018), "The results of the E-data rating 2017 competition have been announced", available at: <https://www.prostir.ua/?news=oholosheno-rezultaty-konkursu-e-data-rejtynh-2017> (Accessed 15 Sept 2019).

26. Transparency International Ukraine (2017), "Has earned a customer rating in PROZORRO — "Best Practices Index"", available at: <https://ti-ukraine.org/news/zapratsiuvav-rejtynh-zamovnykiv-u-systemi-prozorro-indeks-naikrashchykh-praktyk/> (Accessed 15 Sept 2019).

27. Transparency International Ukraine (2017), "PROZORRO Procurement Best Practices Index. Methodology", available at: http://index.dozorro.org/static/documents/dozorro_methodology.pdf (Accessed 15 Sept 2019).

28. Liakh, V. (2018), "Methodology for assessing the transparency of local budgets", available at: http://auc.org.ua/sites/default/files/5_lyah_methodology_presentation_kk.pdf (Accessed 15 Sept 2019).

29. Hromads'ke partnerstvo "Za prozori mistsevi biudzhety!" (2018), available at: http://probudget.org.ua/db_pic/images/files/file_1550661397.7869.pdf (Accessed 15 Sept 2019).

30. Hromads'ke partnerstvo "Za prozori mistsevi biudzhety!" (2018), available at: http://probudget.org.ua/db_pic/images/files/file_1550661478.2136.pdf (Accessed 15 Sept 2019).

Стаття надійшла до редакції 20.09.2019 р.