

РЕФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто проблеми реформування бюджетного процесу в Україні на місцевому рівні. На підставі аналізу нормативних актів, які регулюють запровадження партисипаторних бюджетів, наголошено на необхідності внесення змін до чинного бюджетного законодавства, зокрема, до Бюджетного кодексу України.

Ключові слова: бюджетний процес; партисипаторне бюджетування; бюджет участі.

Постановка проблеми. В умовах прагнення України до євроінтеграції вже досить тривалий час відбувається реформування різних сфер суспільного життя. На сучасному етапі це стосується й бюджетної сфери. Наразі відбуваються реформи бюджетної децентралізації, запроваджуються нові механізми, що забезпечують ефективність і результативність взаємодії територіальної громади і органу місцевого самоврядування у бюджетній діяльності. Одним із таких механізмів є впровадження бюджету участі як процесу взаємодії відповідних органів місцевого самоврядування з громадськістю, спрямований на залучення громадян – членів територіальної громади до участі у бюджетному процесі через подання проєктів, проведення голосування за такі проєкти, контролю за їх реалізацією в межах визначених відповідною міською радою параметрів громадського бюджету.

Аналіз останніх досліджень. Дослідженню питань провадження партисипатного бюджетування присвячені праці як зарубіжних, так вітчизняних учених, зокрема: Белец Ж.А., Булеци Н. В., Джеффа Хау, Дурандіна О. В., Разорвіна, І. В., Матвеевої О. В. та ін. Однак, на жаль, ці питання досі залишаються поза увагою вчених-юристів.

Виклад основного матеріалу. Бюджет участі (громадський бюджет, партисипаторний бюджет) вже досить тривалий час функціонує в багатьох європейських країнах, яскравим прикладом такого застосування є Республіка Польща. В Україні запровадження громадського бюджету розпочалося з 2015 року

і цей процес триває й досі. Наразі бюджет участі вже запроваджено у таких містах, як Київ, Полтава, Харків, Житомир, Тернопіль, Львів та ін. Запровадження такого бюджету регламентується відповідним рішенням міської ради, яким затверджується положення про громадський бюджет (бюджет участі) у відповідному місті.

Місцеві ради мають право регламентувати процедуру взаємодії мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці та виконавчих органів відповідних місцевих рад щодо реалізації за рахунок коштів бюджету міста проєктів, які розробляються, подаються та обираються його мешканцями, на власний розсуд. У той же час, проаналізувавши низку положень про громадський бюджет відповідних міст [5–7], констатуємо наявність суттєвих розбіжностей щодо основних положень (або взагалі їх відсутність). На нашу думку, має бути обрано одноставний підхід до регламентації відповідних положень, визначення категорій та понять, які використовуються у таких актах. Йдеться як про визначення самого бюджету участі, так і про назви органів, що організують та координують впровадження та реалізацію бюджету участі у відповідному місті, їх правовий статус; вимоги до проєктів та їх авторів; обсяги фінансування та інше.

На підставі детального розгляду рішення Харківської міської ради «Про затвердження Міської цільової програми «Громадський бюджет (бюджет участі) міста Харкова» на 2018–2021 роки» [5] (далі – Рішення) можна констатувати наявність потреби у вдоско-

наленні відповідних положень щодо бюджету участі на рівні Бюджетного кодексу України, оскільки наразі у ньому не міститься жодних положень стосовно цього.

По-перше, у тексті вищевказаного Рішення викладені суперечливі міркування стосовно того, що становить собою бюджет участі. Бюджет участі розглядається як відповідна бюджетна програма. Такий підхід вбачається нелогічним, оскільки згідно з п. 4 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України [1] бюджетна програма – це сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій. За своєю суттю при реалізації бюджету участі може бути досягнуто різні цілі, які є пріоритетними на відповідній території. Тобто вони не можуть бути однаковими.

Водночас, далі за текстом Рішення вказується зовсім інше. Зокрема у п. 2.2 Положення про громадський бюджет (бюджет участі) м. Харкова [5] зазначено, що такий бюджет (бюджет участі) становить собою частину бюджету міста Харкова, щодо якої напрямки фінансування визначаються безпосередньо членами територіальної громади шляхом відкритого голосування. На нашу думку, частина бюджету не може визначатися як сукупність заходів, які реалізує відповідний розпорядник бюджетних коштів для отримання певного результату. З огляду на те, що за своєю суттю бюджет участі є частиною відповідного місцевого бюджету, пропонуємо закріпити у ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України так визначення: громадський бюджет (бюджет участі) – частина відповідного місцевого бюджету, щодо якої напрямки фінансування визначаються безпосередньо членами територіальної громади шляхом відкритого голосування.

По-друге, одним із суб'єктів, які можуть виступати авторами проектів, що можуть фінансуватися за рахунок коштів бюджету участі, є громадські організації. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання» [4], громадські організації – лише один з видів громадських об'єднань, другим їх різновидом виступають спілки. Залишається нез'ясованим, чому лише один із видів громадських об'єднань може брати участь у процесі подання пропозицій, спрямованих на розвиток міста. Як вбачається, позначене питання потребує подальшого опрацювання, оскільки для диференціації суб'єктного складу і виключення певних суб'єктів з кола можливих учасників потрібні відповідні підстави. Наразі чітких критеріїв для класифікації авторів проектів на

групи не визначено і жодних підстав для такого розмежування немає.

По-третє, для координації виконання основних заходів щодо запровадження та функціонування громадського бюджету у м. Харкові, а також для організації процесу відбору проектів для фінансування з громадського бюджету, їх попереднього розгляду, експертизи та оцінки, аналізу можливостей фінансування за рахунок коштів такого бюджету, контролю за виконанням проекту-переможця та реалізації інших функцій створюється робоча група з питань громадського бюджету. Така робоча група є колегіальним постійно діючим консультативно-дорадчим органом, чисельність якого становить 17 осіб [5, п. 4.1, 4.3]. Зокрема, 6 з них – представники громадськості, 4 – депутати Харківської міської ради (по одному від кожної фракції), 1 представник Молодіжної ради при Харківському міському голові та 6 представників виконавчих органів Харківської міської ради за напрямками діяльності.

Знов-таки, ми стикаємося із нечіткістю нормативних приписів. Так, у п. 4.4 Рішення вказується: «Представники громадськості до складу робочої групи обираються шляхом відкритого голосування мешканців на інформаційному порталі у порядку, встановленому робочою групою». При цьому поза увагою нормотворця залишилося питання, пов'язане із тим, яким чином відбуватиметься висування відповідних осіб як кандидатів, за яких можна голосувати. На наш погляд, у бюджетному законодавстві слід закріпити положення або вимоги, які ставляться до особи, яка бажає стати членом робочої групи (як представник громадськості). Крім того, характеризуючи статус робочої групи з питань громадського бюджету, зазначено, що однією із форм діяльності такої групи є засідання. При цьому вони провадяться за потреби [5, п. 4.9]. Вважаємо такий підхід також не зовсім виваженим зважаючи на обсяг тих повноважень та функцій, якими наділяється вказаний колегіальний суб'єкт.

Відповідно до п. 3 Положення про громадський бюджет (бюджет участі) м. Харкова, громадське бюджетування охоплює декілька основних етапів: 1) попередній етап, спрямований на запровадження громадського бюджету у м. Харкові; 2) інформаційна компанія з ознайомлення мешканців з основними засадами та принципами громадського бюджету; 3) організація процесу подання проектів, проведення роз'яснювальної роботи з цього питання; 4) прийом та аналіз поданих проектів із залученням спеціалістів та громадськості; 5) презентація проектів авторами та інформаційна кампанія щодо ознайомлення мешканців з проектами; 6) організація голосування, ін-

формаційне супроводження процесу відбору проєктів та голосування; 7) визначення проєктів-переможців шляхом голосування мешканців; 8) надання бюджетних повноважень відповідному розпоряднику бюджетних коштів; 9) реалізація проєктів-переможців; 10) контроль за виконанням проєктів; 11) звітування про впровадження проєктів [5]. З огляду на це, робоча група з питань громадського бюджету має провадити засідання на кожному з позначених етапів. Такий підхід забезпечить прозорість діяльності робочої групи як одного з суб'єктів громадського бюджетування й дозволить територіальній громаді міста Харкова здійснювати контроль за її діяльністю. З урахуванням викладеного, пропонуємо урегулювати позначене питання таким чином: «Робоча група з питань громадського бюджету проводить засідання за потреби, однак не менше одного разу в рамках кожного етапу громадського бюджетування».

По-четверте, встановлено певний обсяг грошових коштів місцевого бюджету, в рамках якого можуть фінансуватися проєкти-переможці. Згідно з п. 7.5 вже згадуваного Положення, проєкт може бути профінансований за рахунок громадського бюджету не більше як на один мільйон гривень. У той же час, залишається невизначеним, яким чином визначається саме такий обсяг фінансування.

На наш погляд, більш виваженим є підхід, закладений у Положенні про громадський бюджет м. Житомира [3], відповідно до якого загальний обсяг бюджету участі (громадського бюджету) на наступний бюджетний рік складає 1 відсоток затвердженого обсягу власних і закріплених доходів загального фонду міського бюджету міста Житомира на поточний бюджетний період, але не менше 5,0 млн. грн. Фактично, у такому разі йдеться про загальний обсяг бюджету участі на відповідний бюджетний період. За текстом ми вже відзначали, що за рішенням Харківської міської ради авторами проєктів можуть виступати як фізичні особи, так і громадські організації і проєкти-переможці обираються окремо у цих групах авторів. Більше того, для них окремо передбачаються й обсяги фінансування. Так, на проєкти, подані фізичними особами виділяється 60 % від загального обсягу громадського бюджету і, відповідно, 40 % від загального обсягу такого бюджету – на проєкти, подані громадськими організаціями [5, п. 2.4]. Наведене свідчить про доцільність визначення загального обсягу громадського бюджету м. Харкова.

Повертаючись до розгляду вже згадуваного Положення про бюджет участі (громадський бюджет) у м. Житомир, констатуємо встановлення двох критеріїв при визначенні загального обсягу бюджету учас-

ті – мінімальний обсяг фінансування та відсоток, який вираховуватиметься від затвердженого обсягу доходів загального фонду. Запропонований метод вважаємо аргументованим з огляду на те, що кожна адміністративно-територіальна одиниця має свої власні як фінансові можливості, так і потреби й потужності розвитку. Позначений фактор слід неодмінно враховувати, саме такий підхід дасть змогу виділяти той обсяг бюджетних коштів на фінансування інноваційних проєктів, який може дозволити собі певна територіальна громада без жодних додаткових обмежень. Враховуючи наведене, пропонуємо внести зміни і викласти зазначене положення у такій редакції: «Загальний обсяг бюджету участі на наступний бюджетний період складає 1 відсоток затвердженого обсягу доходів загального фонду міського бюджету міста Харкова на поточний бюджетний період, але не менше 1,0 млн. грн».

По-п'яте, при регламентуванні процедури встановлення результатів голосування та визначення переможців встановлено, що у разі набрання однакової кількості голосів декількома проєктами, вищим у рейтингу вважається проєкт, який потребує меншого фінансування [5, п. 10.4]. Таким чином, передбачено, що за наявності однакової кількості голосів і розподілу одного місця у рейтингу, пріоритетним вважається той проєкт, який потребує меншого обсягу бюджетних коштів. Ми не можемо погодитись із запропонованим підходом. На нашу думку, він є не логічним і потребує відповідних корегувань навіть якщо керуватися одним із принципів бюджетної системи України – ефективності й результативності, який полягає у залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів. Перш за все, слід виходити з того, які проєкти набрали однакову кількість, у чому їх зміст. Безумовно, всі проєкти, які фінансуються за рахунок коштів бюджету участі, спрямовані на інноваційний розвиток міської інфраструктури з використанням сучасних технологій для того, аби підняти місто на якісно новий рівень розвитку. Однак, проєкти, що мають однакову кількість голосів можуть бути як схожими за своєю метою, так і суттєво відрізняються. Наприклад, на порталі «Активний харків'янин» [2] представлені різні позиції для голосування, зокрема, щодо: 1) встановлення лавок для похилих людей та інвалідів на Бурсацькому узвозі; 2) встановлення сонячних батарей (або інших джерел альтернативної енергії) на адміністративних будівлях. Позначені пропозиції є різними і обирати якусь із них за принципом меншого фінансування є недоцільним. Вважаємо за потрібне внести зміни до чинного бю-

джетного законодавства і змінити вищевказані положення так: «У разі, якщо проекти набирають однакову кількість голосів, питання вирішується таким чином:

– якщо обрані проекти мають схоже цільове спрямування, то вищим у рейтингу вважається проект, який потребує меншого фінансування для досягнення оптимального результату;

– у разі, якщо проекти, які набрали однакову кількість балів, належать до різних сфер інноваційного розвитку і мають різну кінцеву мету, вони вносяться на повторне голосування».

По-шосте, відповідно до п. 11. 4 аналізованого Рішення Харківської міської ради реалізація проекту, поданого автором – громадською організацією, за її письмовою заявою може покладатися на громадську організацію за умови, що вона відповідає вимогам для роботи з бюджетними коштами та має необхідні

ресурси для ефективної реалізації проекту. У той же час у бюджетному законодавстві не міститься жодних «вимог для роботи з бюджетними коштами», яким має відповідати суб'єкт. Більше того, залишається поза увагою законодавця питання, пов'язане із тим, що становлять собою «необхідні ресурси для ефективної реалізації проекту» громадською організацією. На наш погляд, зазначене також потребує уточнення і деталізації.

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, ще раз підкреслимо необхідність узгодження нормативно-правових актів, які регулюють відносини щодо партисипаторного бюджетування в Україні, з положеннями Бюджетного кодексу України. Це обумовлено тим, що наразі у зазначеному акті бюджетного законодавства не міститься жодних положень стосовно бюджету участі, існують певні протиріччя щодо кола учасників бюджетного процесу та їх правового статусу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бюджетний кодекс України від 08. 07. 2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/2456-17>.
2. Веб-портал «Активний харків'янин». URL: <http://www.city.kharkov.ua/uk/elektronne-msto/aktivnyij-xarkovchanin.html>.
3. Положення про бюджет участі (громадський бюджет) в місті Житомир. URL: <http://gromada.zt-rada.gov.ua/pro-byudzhet-uchasti/polozhennya-pro-byudzhet-uchasti/>.
4. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-17. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
5. Про затвердження Міської цільової програми «Громадський бюджет (бюджет участі) міста Харкова» на 2018-2021 роки: рішення 14 сесії Харківської міської ради 7 скликання від 20.09.2017 р. № 725/17. URL: <http://www.city.kharkov.ua/ru/document/>.
6. Про затвердження Положення про громадський бюджет міста Києва: рішення 3 сесії Київської міської ради 8 скликання від 22.12.2016 р. N 787/1791. URL: http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/193ED46244972EACC22580A0003C8525?OpenDocument.
7. Про затвердження Положення про партисипаторне бюджетування (бюджет участі) у м. Полтаві у новій редакції: рішення 11 сесії Полтавської міської ради 7 скликання від 16.06.2017 р. URL: <http://www.rada-poltava.gov.ua/documents/>.

REFERENCES

1. Biudzhetnyi kodeks Ukrainy vid 08. 07. 2010 r. No 2456-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/2456-17> [in Ukrainian].
2. Veb-portal «Aktyvnyi kharkivianyn». URL: <http://www.city.kharkov.ua/uk/elektronne-msto/aktivnyij-xarkovchanin.html> [in Ukrainian].
3. Polozhennia pro biudzhet uchasti (hromadskyi biudzhet) v misti Zhytomyr. URL: <http://gromada.zt-rada.gov.ua/pro-byudzhet-uchasti/polozhennya-pro-byudzhet-uchasti/>.
4. Pro hromadski obiednannia: Zakon Ukrainy vid 22.03.2012 r. No 4572-17. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> [in Ukrainian].
5. Pro zatverdzhennia Miskoi tsilovoi prohramy «Hromadskyi biudzhet (biudzhet uchasti) mista Kharkova» na 2018-2021 roky: rishennia 14 sesii Kharkivskoi miskoi rady 7 sklykannia vid 20.09.2017 r. No 725/17. URL: <http://www.city.kharkov.ua/ru/document/> [in Ukrainian].
6. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro hromadskyi biudzhet mista Kyieva: rishennia 3 sesii Kyivskoi miskoi rady 8 sklykannia vid 22.12.2016 r. No 787/1791. URL: http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/193ED46244972EACC22580A0003C8525?OpenDocument [in Ukrainian].

7. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro partytsypatorne biudzhetuвання (biudzhет uchasti) u m. Poltavi u novii redaktsii: rishennia 11 sesii Poltavskoi miskoi rady 7 sklykannia vid 16.06.2017 r. URL: <http://www.rada-poltava.gov.ua/documents/> [in Ukrainian]

ДМИТРИК О. А.

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры финансового права Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

ТОКАРЕВА Е. О.

кандидат юридических наук, Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого

СМЫЧОК Е. М.

кандидат юридических наук, ассистент кафедры финансового права, Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого

РЕФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА НА МЕСТНОМ УРОВНЕ В УКРАИНЕ

В статье рассмотрены проблемы реформирования бюджетного процесса в Украине на местном уровне. На основании анализа нормативных актов, регулирующих введение партисипаторных бюджетов, отмечается необходимость внесения изменений в действующее бюджетное законодательство, в частности, в Бюджетный кодекс Украины.

Ключевые слова: бюджетный процесс; партисипаторное бюджетирование; бюджет участия.

DMYTRYK O. O.

2nd PhD, Professor, Professor of the Department of Financial Law, Yaroslav Mudryi National Law University

TOKARIEVA K. O.

PhD, Yaroslav Mudryi National Law University

SMYCHOK E. M.

PhD, Assistant Professor of the Department of Financial Law, Yaroslav Mudryi National Law University

REFORM OF THE BUDGET PROCESS ON LOCAL LEVEL IN UKRAINE

Problem setting. In the context of Ukraine's aspiration for European integration, the reformation of various spheres of public life has been going on for quite some time. Currently, this also applies to the budget sphere. At this time budget decentralization reforms are underway and new mechanisms are implementing in order to ensure the effectiveness and efficiency of the interaction of the territorial community and the local self-government body in budget activities. One of such mechanisms is the introduction of the participation budget as a process of interaction between the relevant local governments with the public, aimed at involving citizens - members of the territorial community in participating in the budget process through the submission of projects, voting for such projects, monitoring their implementation within the limits determined by the relevant city Council of the parameters of the public budget.

Analysis of recent researches and publications. For the study of the issues of the party subsidy budgeting, for the most part, works are devoted to both foreign and domestic scientists, in particular: Belets Zh.A., Buletsy N.V., Jeff Haou, Durandin O.V., Razorvin, I.V., Matveyev O.V. etc.

Article's main body. The budget of participation (public budget, contributing budget) has been functioning in many European countries for quite some time, a clear example of such application is the Republic of Poland. In Ukraine, the introduction of the public budget began in 2015, and this process goes up to this day. Currently, the participation budget has already been introduced in cities such as Kyiv, Poltava, Kharkiv, Zhytomyr, Ternopil, Lviv, and others. After analyz-

ing a number of provisions on the public budget of the respective cities, we note the existence of significant differences in the main provisions (or in general, their absence). In our opinion, a unanimous approach should be chosen in order to regulate the relevant provisions, define the categories and concepts used in such acts. It concerns both the definition of the budget of participation and the names of the bodies which organize and coordinate the implementation and realization of the budget of participation in the city, their legal status; requirements for projects and their authors; amount of financing, etc.

Conclusions and prospects for the development. To round off the story, we will emphasize once again the need for harmonization of the normative legal acts regulating the relations of participatory budgeting in Ukraine with the provisions of the Budget Code of Ukraine. This is due to the fact that currently the budget law does not contain any provisions regarding the budget of participation, there are certain contradictions regarding the circle of participants in the budget process and their legal status.

Keywords: budget process; participatory budgeting; budget of participation.

Дмитрик О. О., Токарева К. О., Смичок Є. М. Реформування бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні. *Право та інноваційне суспільство* : електрон. наук. вид. 2017. № 2 (9). URL: http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/Dmytryk_Tokarieva_Smychok9.pdf.