

ГОРБУНОВ

Олександр Володимирович

УДК 336.14

**ПРОЗОРИСТЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ТА ПУБЛІЧНІСТЬ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: МЕТОДИКИ
ОЦІНЮВАННЯ ТА НАПРЯМИ ЇХ УДОСКОНАЛЕННЯ**

**TRANSPARENCY OF LOCAL BUDGETS AND PUBLICITY OF
LOCAL SELF GOVERNMENT IN UKRAINE: METHODOLOGIES OF
EVALUATION AND DIRECTIONS FOR THEIR IMPROVEMENT**

аспірант, Центральнотуркранський
національний технічний
університет, Народний депутат
України, Голова підкомітету з
питань видатків державного
бюджету Комітету Верховної
Ради України з питань бюджету

Досліджено методики оцінювання прозорості місцевих бюджетів та місцевого самоврядування в Україні з метою обґрунтування напрямів їх удосконалення в контексті підвищення ефективності та прозорості бюджетного процесу та бюджетного менеджменту в Україні. Обґрунтовано доцільність адаптації розробок Міжнародного бюджетного партнерства (International Budget Partnership) з урахуванням вітчизняного законодавства. Запропоновано введення показника «Індекс прозорості бюджетного менеджменту на місцевому рівні»,

який включатиме такі індекси: прозорості місцевих бюджетів; прозорості органів місцевого самоврядування; участі громадськості на місцевому рівні; контролю (аудиту, нагляду) за місцевими бюджетами та органами місцевого самоврядування.

* * *

Introduction. Creating a comprehensive system of transparency of local budgets, a mechanism for ensuring the transparency and accountability of local self-government bodies remains an urgent and important task.

Purpose. The purpose of this study is to analyze existing methodologies of evaluation the transparency of local budgets and local self-government in Ukraine in order to justify the ways of their improvement in the context of increasing the efficiency and transparency of the budget process and budget management in Ukraine. To achieve the purpose set in the work, a complex of general scientific methods (analysis, synthesis, induction, deduction, abstraction) and methodical techniques (systematization, generalization, review, comparison) are used.

Results. Three methodologies have been selected for analysis: the Transparency-Participation-Integrity of Local Budgets Index, the Local Government Publicity Index, and the Local Budget Transparency Index. Their benefits are: a large number of evaluation indicators and a sufficient number of valuation objects, documentation, complexity, openness, retrospective and approbation. The main drawbacks of these techniques are as follows: public participation is evaluated on individual issues, but a separate index is not calculated; the control of local budgets is left out of the attention of the methodologies; innovative components are not sufficiently substantiated.

Conclusion. The expediency of the using of the Open Budget Index developed by the International Budget Partnership, adapted according to the peculiarities of Ukrainian legislation, was substantiated. Accordingly, the introduction of the Local Budget Management Transparency Index was proposed, the components of which should be: the local budgets transparency index; the local self-government bodies transparency index; the local public participation index; the control (audit, supervision) of local budgets and local self-government bodies index. The use of indicators for evaluating the transparency of budget management in the proposed format will allow the formation of a system of indicators consistent with international standards, which will ensure the comparability of information, its accessibility and comprehensiveness for a wide range of users.

Ключові слова: бюджетний менеджмент, місцеві бюджети, органи місцевого самоврядування, індекси прозорості бюджетів, індекси публічності місцевого самоврядування

Keywords: budget management, local budgets, local government bodies, budget transparency indices, local government publicity indices

ВСТУП

В сучасних умовах розвитку інформаційного суспільства, інтенсифікації інформаційних потоків принцип інформаційної відкритості, прозорості або транспарентності набуває актуальності та пріоритетності в усіх сферах соціально-економічного розвитку та скла-

дових соціально-економічних відносин, в тому числі і у сфері бюджетного менеджменту. Можливість отримання широкими колами громадськості інформації, яка стосується бюджетного процесу, має призводити до таких результатів: створюються умови для формування такого кола громадськості, яке сприймає полі-

тичну та соціально-економічну ситуацію в країні більш виважено, на основі об'єктивних оцінок, зменшуючи вплив суб'єктивних настроїв; збільшується залежність органів державного управління та місцевого самоврядування від населення, оскільки громадськість має можливість оприлюднювати власну оцінку їх діяльності; за умови максимальної поінформованості та детального ознайомлення з відповідними документами громадськість має можливість кваліфіковано приймати участь в обговоренні суспільно значимих проблем, розуміти та сприймати ті цілі, які висуюються у програмах та стратегіях соціально-економічного розвитку; збільшується вплив таких неформальних інститутів в суспільстві як інститут довіри та інститут відповідальності.

Слід відмітити, що питання прозорості в контексті Державного бюджету України розглядаються більш детально, оскільки саме в цій сфері існують розробки міжнародних організацій, зокрема, Міжнародного бюджетного партнерства (International Budget Partnership), яке з 2006 р. розраховує та публікує Індекс відкритості бюджету (Open Budget Index) для країн світу (www.internationalbudget.org). Міжнародне бюджетне партнерство оцінює діяльність саме центрального уряду, який у системі управління суспільними фінансами відіграє основну роль. Але на сучасному етапі значна роль належить місцевим органами влади та органам місцевого самоврядування, а в процесі залучення громадськості до процесів управління державними та місцевими фінансами місцеві органи мають значно більше можливостей, ніж центральний уряд. Тому в інших країнах, особливо пострадянського простору, робляться спроби розробити методики оцінювання прозорості бюджетів на місцевих рівнях, зокрема така практика характерна для Таджикистану [7], Казахстану [2].

Ці питання є актуальними і для вітчизняної практики. Тривалий час констатуються такі проблеми щодо прозорості місцевих бюджетів, як: неналежний рівень доступу громадськості до інформації про обговорення бюджету органів місцевого самоврядування, зобов'язання та власність органів місцевого самоврядування; недостатня деталізація інформації щодо видатків органів місцевого самоврядування; обмеження доступу громадськості до звітів про виконання місцевих бюджетів тощо [1]. Іваницька О.М. до «вузьких» місць відносить слабку контрольованість програм місцевих бюджетів і недоліки в управлінні фінансовою діяльністю державних підприємств [3]. Ці проблеми, пов'язані із прозорістю бюджетних відносин та відкритістю органів місцевого самоврядування, і до цих пір залишаються повністю невирішеними.

Отже, створення всеохоплюючої системи прозорості місцевих бюджетів, механізму забезпечення прозорості та відповідальності органів місцевого самоврядування залишається актуальною та важливою задачею.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою даного дослідження є аналіз існуючих методик оцінювання прозорості місцевих бюджетів та місцевого самоврядування в Україні з метою обґрунтування напрямів їх удосконалення в контексті підвищення ефективності та прозорості бюджетного про-

цесу та бюджетного менеджменту в Україні.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною та теоретичною основою дослідження є наукове й творче осмислення досягнень зарубіжних і вітчизняних вчених у теоріях бюджетних відносин та бюджетного менеджменту. Для досягнення поставленої в роботі мети використано комплекс загальнонаукових методів (аналіз, синтез, індукція, дедукція, абстрагування) та методичних прийомів (систематизація, узагальнення, огляд, порівняння) дослідження методик розрахунку індексів в сфері бюджетних відносин та діяльності органів місцевого самоврядування. Інформаційною базою дослідження стали офіційні документи та результати оцінювання Міжнародного бюджетного партнерства (International Budget Partnership), вітчизняні методики, розроблені громадськими професійними організаціями.

РЕЗУЛЬТАТИ

Для аналізу були обрані три методики, розроблені вітчизняними експертами: Індекс прозорості-участі-добросовісності місцевих бюджетів (www.probudget.org.ua); Індекс публічності місцевого самоврядування (publicityindex.org); Індекс прозорості місцевого бюджету (www.probudget.org.ua). Основні етапи, за якими здійснюється оцінювання включають: збір інформації за відповідями на запитання; розрахунок за сумою зважених оцінок по визначених параметрах оцінювання та / або складовим індексу; розрахунок інтегрального індексу; інтерпретація отриманих результатів оцінювання.

Індекс прозорості, участі та добросовісності місцевих бюджетів – це оцінка рівня прозорості, забезпечення участі громадян та добросовісності органів місцевого самоврядування в процесі складання, розгляду, затвердження, виконання та звітування щодо соціально-економічної та бюджетної політики. Кожен із 3-х груп критеріїв (прозорість, участь та добросовісність) дає змогу оцінити наближення чинного порядку оприлюднення соціально-економічних та бюджетних документів, залучення громадян та депутатів місцевої ради до бюджетного процесу та можливості впливу на соціально-економічну та бюджетну політику до найвищого значення, визначеного у балах. Сам індекс складається зі 205 показників систематизованих у 5 окремих розділів, які охоплюють процеси, стадії та документи соціально-економічної та бюджетної політики. На етапі пілотного оцінювання не було оцінено 44 критерії через стислі терміни оцінювання (8 місяців) та низку інших обмежень. У дослідженні 2016 р. [4] оцінювання здійснювалося за 173 критеріями (табл. 1).

Для рейтингування використовується наступна інтервальна шкала: 0-20% – незадовільний стан (чи відсутній); 20-40% – мінімальний; 40-60% – обмежений; 60-80% – суттєвий; 80-100% – високий стан забезпечення прозорості, участі та добросовісності місцевих бюджетів.

Індекс публічності місцевого самоврядування є інструментом, що дозволяє оцінити та порівняти між собою рівень прозорості, відкритості та підзвітності муніципальних інституцій у їхній взаємодії з мешканцями. Публічність розцінюється як збірне поняття,

що включає в себе три взаємопов'язаних принципи – прозорість, відкритість та підзвітність.

Основними об'єктами, які підлягають оцінюванню в рамках даного індексу, є міський голова (як головна посадова особа), виконавчі органи ради (органи уповноважені здійснювати виконавчі та розпорядчі функції) та депутати міської ради (як представницький

орган місцевого самоврядування). Публічність кожного з цих трьох об'єктів оцінювалася окремо за 100-бальною шкалою, а загальний Індекс публічності – це зважена сума значень цих трьох оцінок. Усі оперативні питання (у кількості 210) згруповані у 13 параметрів, які, у свою чергу, охоплюють 23 індикатори (табл. 2).

Таблиця 1

Матриця оцінювання в рамках розрахунку Індексу прозорості-участі-добросочесності місцевих бюджетів
[сформовано автором на основі офіційних даних сайту (<http://www.probudget.org.ua/>) та звіту за 2016 р. [4].]

Розділ оцінювання	Кількість балів та їх питома вага	Кількість балів за критеріями	
		прозорість	участі-добросочесності
Розділ 1. Планування/регламентування бюджетного процесу, зручність сприйняття та пошуку інформації про бюджетні документи та результати бюджетної політики	8 (4,6%)	прозорість	-
		участі-добросочесності	8
		добросочесність	-
Розділ 2. Складання, розгляд та затвердження документів соціально-економічної та бюджетної політики	88 (50,9%)	прозорість	56
		участі-добросочесності	24
		добросочесність	8
Розділ 3. Виконання бюджету, закупівлі за бюджетні кошти	7 (4,1%)	прозорість	5
		участі-добросочесності	2
		добросочесність	-
Розділ 4. Звітування про виконання соціально-економічних та бюджетних документів, зазначених в розділі 2	67 (38,7%)	прозорість	48
		участі-добросочесності	14
		добросочесність	5
Розділ 5. Стратегічні документи місцевого розвитку	3 (1,7%)	прозорість	3
		участі-добросочесності	-
		добросочесність	-
Разом	173	прозорість	112 (64,7%)
		участі-добросочесності	48 (27,7%)
		добросочесність	13 (7,6%)

Таблиця 2

Матриця оцінювання та вагові коефіцієнти Індексу публічності місцевого самоврядування
[сформовано автором на основі офіційних даних сайту (<http://publicityindex.org/>) та звітів [5-6]]

Принцип	Параметри публічності	Вага в межах параметру	Вага в межах індексу
<i>Публічність міського голови</i>		100%	30%
Публічність	Прозорість діяльності міського голови та реалізації ним своїх повноважень	19%	5,7%
	Оприлюднення програмних та нормативних документів	26%	7,8%
Відкритість	Відкритість міського голови у взаємодії з громадськістю	30%	9,0%
Прозорість	Підзвітність міського голови	25%	7,5%
<i>Публічність виконавчих органів</i>		100%	35%
Публічність	Прозорість структури та повноважень виконавчих органів	13%	4,6%
	Оприлюднення нормативно-правових актів та іншої документації виконавчих органів	21%	7,4%
Відкритість	Відкритість виконавчих органів та забезпечення участі громадськості	25%	8,8%
	Доступність адміністративних послуг	14%	4,9%
Прозорість	Підзвітність виконавчих органів	27%	9,5%
<i>Публічність депутатів</i>		100%	35%
Публічність	Прозорість персонального складу, структури та реалізації повноважень представницьким органом місцевого самоврядування	16,5%	5,8%
	Прозорість роботи ради, оприлюднення нормативно-правових актів та іншої документації	30%	10,5%
Відкритість	Відкритість представницького органу та залучення громади до процесу прийняття рішень	27%	9,5%
Прозорість	Підзвітність депутатського корпусу міської ради	26,5%	9,3%
Публічність		41,8%	
Відкритість		32,2%	
Прозорість		26,0%	

Для рейтингування муніципалітетів використовується шкала, за якою міста з рейтингом 0-40 % класифікуються як неpubлічні, 41-60 % – з низьким рівнем публічності, 61-80 % – із задовільним рівнем публічності, 81-100 % – як публічні міста.

У 2017 р. була презентована Методологія оцінки прозорості місцевих бюджетів [8]. У ній детально проаналізовані існуючі на даний час індекси та рейтинги, які віддзеркалюють у тій чи іншій мірі рівень прозорості місцевих бюджетів, узагальнені їх недоліки та позитивні сторони. Сама методика передбачає оцінювання на основі 139 питань, класифікованих за 34 показниками, за рівнями бюджетного процесу та такими компонентами, як: відкритість, прозорість та інновативна компонента (табл. 3).

Узагальнюючи дані методики, слід відзначити такі їх переваги: велика кількість показників оцінки та достатня кількість об'єктів оцінки, документальність, комплексність, відкритість. Індекс прозорості місцевого бюджету поки що не апробований, оскільки сама методологія була презентована у 2017 р..

Індекс прозорості-участі-доброчесності місцевих бюджетів та Індекс публічності місцевого самоврядування застосовуються вже декілька років поспіль, дані представлені на офіційних сайтах, тому їх відрізняє ретроспективність та апробованість, хоча узагальнюючі звіти підготовлені окремими виданнями стосовно першого індексу лише за 2016 р. [4], а стосовно другого – лише за 2013 р. та 2014 р. [5-6]. Порівнюючи ступінь розкриття інформації та можливість формування допоміжних звітів, треба визнати, що офіційний сайт, на якому представлено Індекс публічності міс-

цевого самоврядування, набагато інформативніший.

При порівнянні вказаних методик можна йти шляхом критичного аналізу балів та їх ваги, інтервальної шкали, але необхідно, в першу чергу, визначитися з логікою вибору параметрів або критеріїв оцінювання. На рис. 1 представлено структуру загальної кількості балів за трьома методиками, яка свідчить про відсутність єдиного підходу щодо ваги певного параметру.

До основних недоліків вказаних методик можна віднести таке:

1. У проаналізованих методиках, на відміну від міжнародної практики, акцент зроблено лише на прозорості місцевих бюджетів. Участь громадськості оцінюється за окремими питаннями, але окремий індекс не розраховується.

2. Поза увагою методик залишено контроль місцевих бюджетів. Але це питання є надзвичайно важливим у контексті забезпечення і їх прозорості, і ефективного бюджетного менеджменту на місцевому рівні.

3. У Методології оцінки прозорості місцевих бюджетів 2017 р. [8] показники, які включені до «інновативної компоненти» (зокрема, залучення громадян, наявність «бюджету для громадян» або «громадського бюджету»), по суті, є обов'язковими з точки зору вимог міжнародних стандартів в цій сфері, тому враховуючи активізацію інтеграційних процесів у нашій країні та її прагнення відповідати міжнародним стандартам, в тому числі і у сфері бюджетної політики, викликають сумніви обґрунтованість їх виділення саме як інновативних показників.

Таблиця 3

Матриця оцінювання Індексу оцінки прозорості місцевих бюджетів

[сформовано автором на основі [8]]

Етап	Показник прозорості місцевого бюджету	Параметр прозорості	Загальна кількість балів	Кількість балів
1	2	3	4	5
Складання проектів бюджету	Прогноз доходів та видатків на плановий та наступні за плановим два бюджетні роки	Відкритість інформації	38 (27,3%)	3
	Стратегія розвитку громади			2
	Програма соціально-економічного розвитку			4
	Збір пропозицій від громадян під час складання бюджету на наступний рік	Прозорість рішень		4
	Залучення багатосторонніх дорадчих органів до процесу розробки бюджету на наступний рік.			5
	Консультації щодо проекту рішення про місцеві податки та збори			4
	Розділ бюджет на сайті			16
Розгляд проекту бюджету та прийняття	Проект рішення про місцевий бюджет	Відкритість інформації	35 (25,2%)	4
	Бюджетні запити			4
	Рішення про бюджет			3
	Паспорти бюджетних програм			3
	Обговорення проекту бюджету на засіданні бюджетної комісії	Прозорість рішень		5
	Консультації з громадськістю щодо проекту рішення про бюджет на наступний рік (бюджетні слухання)			4
	Прийняття рішення про місцевий бюджет на наступний рік			5
	"Бюджет для громадян"			6
	Онлайн-інструменти консультування та візуалізації.			1

Продовження табл. 3

1	2	3	4	5
Виконання бюджету, включаючи внесення змін до рішення про місцевий бюджет	Зміни до бюджету	Відкритість інформації	39 (28,1%)	7
	Єдиний веб-портал використання публічних коштів (E-Data)			2
	Закупівлі			3
	Титульні списки капітальних видатків			2
	Діяльність комунальних підприємств			9
	Бюджет участі			7
	Ефективність комунальних підприємств	Інновативні практики		3
	Доброчесність використання системи закупівель Prozoogo	2		
	Онлайн-інструменти в реалізації бюджету участі	2		
	Відкриті дані про капітальні видатки та їх візуалізації	2		
Підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього	Квартальні звіти про виконання бюджету	Відкритість інформації	27 (19,4%)	5
	Річний звіт про виконання бюджету			5
	Звіти про виконання паспортів бюджетних програм			3
	Звіт про виконання Програми соціально-економічного розвитку			3
	Публічний звіт голови про виконання бюджету за рік			3
	Оприлюднення звітів про використання коштів місцевого бюджету в машиночитному форматі	Інновативні практики		2
	Звіти за результатами оцінки ефективності виконання бюджетних програм	3		
	Залучення громадян до оцінки виконання бюджету ("учасницький аудит")	3		
	Відкритість інформації			62 (44,6%)
Прозорість рішень			37 (26,6%)	
Інновативні практики			40 (28,8%)	

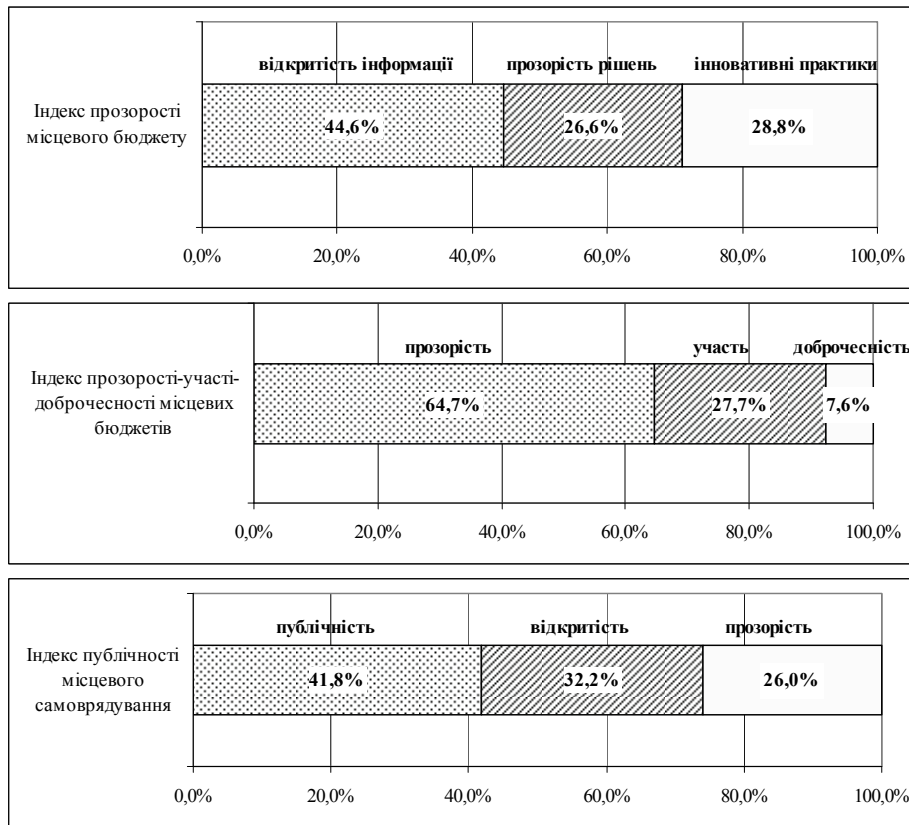


Рис. 1. Структура індексів за параметрами оцінювання [сформовано автором на основі офіційних даних сайтів (<http://www.probudget.org.ua/>; <http://publicityindex.org/>) та [4-6; 8]]

ВИСНОВКИ

Відаючи належне розробкам науковців та фахівців в сфері оцінювання рівня прозорості місцевих бюджетів, вважаємо за доцільне обґрунтувати наступ-

ні засади оцінювання місцевих бюджетів та органів місцевого самоврядування.

По-перше, важливим є уточнення понятійно-категоріального апарату. Бюджетна прозорість, участь

громадськості у бюджетному процесі та ефективні інститути формального контролю повинні працювати разом і на національному, і на місцевому рівнях. Відсутність або нестача будь-якого з цих трьох основних елементів негативно впливає на функціонування всієї системи, зменшуючи ймовірність відображення в бюджетній політиці потреб та пріоритетів нації та збільшуючи можливості прояву корупції й неефективного управління коштами місцевих бюджетів. Отже, прозорість бюджетного процесу, участь громадськості та ефективний контроль – це запорука ефективного бюджетного менеджменту і на національному, і на місцевому рівнях, основними принципами, якого відповідно мають бути: прозорість (відкритість), достовірність, інноваційність тощо. Лише при наявності всіх цих компонентів бюджетний менеджмент буде ефективним. Тому вважаємо доцільним використовувати назву «Індекс прозорості (відкритості) бюджетного менеджменту на місцевому рівні», що точніше характеризує зміст оцінюваних процесів.

По-друге, доцільним є використання розробленої Міжнародним бюджетним партнерством (International Budget Partnership) методики розрахунку Індексу відкритості бюджету (Open Budget Index), адаптованої з урахуванням особливостей українського законодавства. Принципові моменти, які мають бути покладені в основу розрахунку українського аналогу такі: 1) мають розраховуватися окремо індекс прозорості (відкритості) бюджету та індекс участі громадськості; 2) враховуючи наявність вже існуючих розробок доцільно розраховувати індекс прозорості (відкритості) діяльності органів місцевого самоврядування; 3) має розраховуватися індекс нагляду з боку контролюючих органів, але його необхідно суттєво трансформувати з урахуванням особливостей діючої системи контролю місцевих бюджетів в Україні.

Отже, складовими Індексу прозорості (відкритості) бюджетного менеджменту на місцевому рівні мають бути: 1) індекс прозорості (відкритості) місцевих бюджетів; 2) індекс прозорості органів місцевого самоврядування; 3) індекс участі громадськості на місцевому рівні; 4) індекс контролю (аудиту, нагляду) за місцевими бюджетами та органами місцевого самоврядування на місцевому рівні.

Використання показників оцінювання прозорості бюджетного менеджменту в запропонованому форма-

ті дозволить формувати систему показників узгоджену з вимогами міжнародним стандартам, що дозволить забезпечити порівнянність та зіставність інформації, її доступність та зрозумілість для широкого кола користувачів.

Список використаних джерел

1. Відкритість та прозорість суспільних фінансів в Україні: Спроба оцінки та рекомендації / І. Акімова та ін.. Київ, 2013. 141 с. URL: http://www.ier.com.ua/files/Projects/Projects_2003/2003_01/.../2003_01_ukr_3.pdf (дата звернення: 15.01.2018).
2. Индекс открытости местных бюджетов. Декабрь 2013. URL: https://www.soros.kz/wp-content/uploads/2018/02/ANALYSIS_OLBI_2013.pdf (дата звернення: 15.01.2018).
3. Іваницька О.М. Прозорість фінансово-бюджетної системи України: нові стандарти. *Независимый Аудитор*. 2014. №11-12 (34-35). С. 120-124.
4. Индекс прозорості-участі-добросовісності місцевих бюджетів 2016. Результати вимірювання Індексу прозорості участі та добросовісності місцевої соціально-економічної та бюджетної політики у 17 містах та селищах України / Редактори Бойко А.М., Бринош І.В., Болган В.С. Одеса, 2016. 70 с. URL: http://probudget.org.ua/db_pic/images/files/file_1484574526.0942.pdf (дата звернення: 15.01.2018).
5. Индекс публічності місцевого самоврядування. Звіт 2013 / упоряд. О. Неберикут, І. Швець. Львів: ОПОРА, 2014. 42 с. URL: <http://publicityindex.org/wp-content/uploads/2015/02/INDEX-2014.pdf> (дата звернення: 15.01.2018).
6. Индекс публічності місцевого самоврядування. Звіт 2014 / упоряд. О. Неберикут, І. Швець. Львів: ОПОРА, 2014. 68 с. URL: <http://publicityindex.org/wp-content/uploads/2015/01/1.pdf> (дата звернення: 15.01.2018).
7. Каримова М.Т., Махкамов Б.Б. Прозрачность бюджета на местном уровне. Душанбе: Ирфон, 2017. 86 с. URL: https://www.osiaf.tj/wp-content/uploads/OLBS_Rus-version.pdf (дата звернення: 15.01.2018).
8. Методологія оцінки прозорості місцевих бюджетів. Київ, 2017. URL: http://probudget.org.ua/db_pic/images/files/file_1512648185.8888.pdf (дата звернення: 15.01.2018).