



Пропозиції щодо застосування механізмів громадського контролю у бюджетному процесі місцевих бюджетів та в управлінні комунальною власністю

1. Резюме

Одним із видів зовнішнього контролю у системі публічної влади є громадський контроль, за допомогою якого оцінюється діяльність органів влади, підприємств, організацій та установ з надання ними адміністративних та соціальних послуг населенню, виконання соціальних програм. Характерною особливістю цього контролю є те, що він здійснюється безпосередніми споживачами вказаних послуг та їх об'єднаннями, які організаційно не підпорядковані органам влади.

На сьогодні склалася ситуація в Україні, коли немає єдиного нормативно-правового акту з питань громадського контролю, який би регулював відносини взаємодії органів влади та територіальної громади з приводу формування та виконання місцевих бюджетів та визначав, зокрема, механізми участі громадськості в управлінні місцевими фінансами. Це питання регулюється цілою низкою законів, постанов, указів, підзаконних актів тощо, положення яких діють розрізнено і не створюють цілісну систему правовідносин між громадськістю та місцевими органами влади. Що стосується безпосередньо бюджетного законодавства, то в його положеннях є посилання на інше законодавство, яке є недосконалим з точки зору залежності участі та здійснення контролю громадськістю у бюджетному процесі від прийнятих рішень місцевими органами влади.

Тому метою діяльності експертів Проекту LOGICA по підкомпоненту 4.5 є розроблення пропозицій щодо застосування механізмів громадського контролю над місцевими фінансами та комунальною власністю, впровадження яких би дозволили зробити бюджетний процес прозорим та підконтрольним для громадськості на всіх стадіях бюджетного процесу.

За результатами проведеної оцінки положень законодавства, у т.ч. бюджетного, на предмет їх достатності, відповідності принципам міжнародних документів і кращим практикам у сфері здійснення громадського контролю у бюджетному процесі у звітному періоді було підготовлено низку досліджень та аналітичної інформації із відповідними висновками і пропозиціями, у т.ч. щодо запровадження механізмів громадського контролю над місцевими фінансами та комунальною власністю, а саме:

1. Дослідження (Звіт) щодо нормативно-правового регулювання громадського контролю в Україні та визначення його відповідності міжнародним стандартам
2. Дослідження щодо законодавства інших країн з питань громадського контролю у бюджетному процесі
3. Дослідження міжнародного досвіду здійснення громадського контролю за комунальною власністю
4. Аналітичну інформацію щодо поточного стану громадського контролю над місцевими фінансами та комунальною власністю в Україні

Представлені вище дослідження та аналітична інформація, висновки і рекомендації до них направлено Мінфіну листами від 30.07.2019 № 179/040, від 29.11.2019 за № 222/040.

2. Основні результати та рекомендації

Розкриття результатів та рекомендацій представлено у розрізі досліджень та іншої аналітичної інформації, а саме:

1. Дослідження (Звіт) щодо нормативно-правового регулювання громадського контролю в Україні та визначення його відповідності міжнародним стандартам.

У дослідженні розкрито наступні питання:

- нормативно-правове регулювання громадського контролю в Україні та визначення кола питань, що потребують вирішення шляхом удосконалення бюджетного законодавства;
- зобов'язання України відповідно до міжнародних правових актів, що регламентують громадський контроль і ратифіковані Верховною радою України, та їх виконання;
- принципи доброго демократичного врядування (good governance) і « public participation», які є визначальними для удосконалення законодавства різних країн, у т.ч. України, стосовно запровадження громадського контролю у бюджетний процес місцевих бюджетів.

За результатами аналізу положень 12 нормативно-правових актів, у яких згадується громадський контроль, а також бюджетного законодавства стосовно застосування механізмів громадського контролю у бюджетному процесі місцевих бюджетів, підготовлено відповідні рекомендації, які детально представлено у Таблицях до Дослідження (лист від 30.07.2019 № 179/040 із Додатками (Таблиці 1 і 2) на 36 стор.)).

Основними рекомендаціями є наступні:

- удосконалення положень Бюджетного кодексу, а саме:

доповнення (розширення) змісту ст.ст.7, 28 з урахуванням сутності принципу прозорості, визначеного у відповідних міжнародних документах, який прийнято вважати як сукупність наступних складових :

- (1 інформування громадськості), 2) участь громадськості, 3) контроль громадськості за дотриманням норм щодо її інформування (доступності) та участі у бюджетному процесі;
- визначення у ст.116 Бюджетного кодексу бюджетним правопорушенням «недотримання учасниками бюджетного процесу положень ст.28 БКУ (у частині не оприлюднення інформації, дотримання термінів тощо), і як наслідок – доповнення заходів впливу за їх недотримання у ст.117 Бюджетного кодексу;
- доповнення ст. 28 у частині встановлення принципів по застосуванню конкретних механізмів громадського контролю у бюджетному процесі місцевих бюджетів (про що детально розкрито у цьому Дослідженні).

2. Дослідження щодо законодавства інших країн з питань громадського контролю у бюджетному процесі

Важливими для удосконалення законодавства з питань громадського контролю у бюджетному процесі інших країн є міжнародні документи, які застосовують країни у своїй нормотворчій роботі у цій сфері. Ці міжнародні документи втілюють у себе узагальнені рекомендації та опис кращих практик здійснення контролю громадянами у бюджетному процесі різних країн, а також розкривають сутність принципів прозорості, підзвітності тощо, яких слід дотримуватися, зокрема:

- принципи, розроблені GIFT. Ці принципи є концептуальними, вони були розроблені з урахуванням висновків міжнародних фінансових організацій і рекомендовані для врахування у бюджетному законодавстві інших країн;

- рекомендації Rec (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи "Про участь громадян у місцевому публічному житті" (ухвалено Комітетом міністрів на 776-му засіданні заступників міністрів від 6 грудня 2001 р.);

- результати річного пленарного засідання бюджетного співтовариства REMPAL (14-16 березня 2018 р., Відень, Австрія): Звіт щодо досвіду країн (Грузія, Хорватія, Фінляндська Республіка, Молдова) у розробці законодавства і застосування ними кращих практик участі громадян (громадського контролю).

За результатами розкриття сутності міжнародних принципів, положень законодавства інших країн та їх кращого практичного досвіду у впровадженні громадського контролю у бюджетний процес підготовлено конкретні рекомендації щодо необхідності дотримання положень і вимог вищезазначених міжнародних документів при удосконаленні бюджетного законодавства України у сфері громадського контролю бюджетного процесу місцевих бюджетів (підготовлено відповідний Додаток, який направлено листом Мінфіну від 29.11.2019 р. № 222/040).

3. Дослідження міжнародного досвіду здійснення громадського контролю за комунальною власністю

Дослідження розкриває сукупність дій та заходів, що вчиняють громадяни, громадські організації Нової Зеландії, Канади та Болгарії з метою виявлення та запобігання як порушень з боку суб'єктів владних повноважень, так і неефективного управління комунальним майном.

За результатами дослідження громадського контролю за комунальною власністю у цих країнах підготовлені рекомендації, які базуються на їх досвіді у нормотворчій діяльності, і передбачають внесення відповідних змін до положень діючого законодавства України, а саме стосовно:

підвищення прозорості діяльності місцевих органів влади щодо управління комунальним майном, зокрема, шляхом прийняття ними відповідних стратегій та річних планів, формування та опублікування реєстрів комунального майна, які надають інформацію як щодо прийнятих місцевою радою рішень стосовно управління об'єктами нерухомості, так і щодо їх стану.

4. Аналітична інформація щодо поточного стану громадського контролю над місцевими фінансами та комунальною власністю в Україні, у якій розкрито:

- наявні механізми, якими користуються органи місцевого самоврядування для оприлюднення бюджетної інформації та реєстрів майна;

- рівень обізнаності органів місцевого самоврядування про існування Єдиного веб-порталу використання публічних коштів;

- аналіз виконання органами місцевого самоврядування вимог щодо інформування про свою оперативну діяльність і ресурси; періодичність інформування про них та їх повноту;

- дослідження щодо публікацій річних фінансових звітів та описів майна.

За результатами інформації, розкритої в Аналітичній інформації, підготовлені висновки і пропозиції, що потребують певних дій по удосконаленню бюджетного та іншого законодавства (підготовлено Додаток до листа Мінфіну від 29.11.2019 р. № 222/040).

3. Висновки

1. У численних нормативно-правових актах України термін «громадський контроль» або «контроль з боку громадськості» розкривається обмежено, у більшості випадків з урахуванням специфіки відповідної галузі.

2. Різноманітні форми(механізми) здійснення громадського контролю відповідно до українського законодавства можуть бути реалізовані лише за наявності певних умов, зокрема: 1) доступу суб'єктів громадського контролю до інформації про діяльність об'єкта громадського контролю, 2) створення та функціонування громадських організацій з контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень (Закон України «Про громадські об'єднання»).

3. У положеннях деяких підзаконних актів, що регулюють конкретну сферу суспільних відносин, встановлено лише доцільність здійснення громадського контролю при відсутності розкриття його змісту та механізмів.

4. Норми, положення цих нормативно-правових актів висвітлюють різні питання взаємодії державних органів і місцевого самоврядування з громадськістю, які можна вважати механізмами громадського контролю у розумінні міжнародних документів у цій сфері. При цьому деякі із цих норм (положень) мають певні обмеження для застосування або носять рекомендаційний характер, оскільки залежать від прийняття відповідного рішення органами місцевого самоврядування (порядку, статуту, регламенту тощо) щодо їх здійснення.

5. Такий стан справ у нормативно-правовому забезпеченні діяльності органів місцевого самоврядування створює передумови для встановлення чітких та обов'язкових для виконання положень (вимог) у Бюджетному кодексі та іншому бюджетному законодавстві стосовно застосування механізмів громадського контролю (або участі громадськості). Зазначені підходи відповідають практиці нормотворчої роботи в інших країнах.

6. При удосконаленні бюджетного законодавства слід врахувати, що поняття «громадський контроль» виділяється в окрему категорію тільки у вітчизняному загальному і галузевому законодавстві. У зарубіжному законодавстві, міжнародних документах, стандартах і практиках більш поширене поняття « civic engagement » і « public participation », що означають громадську участь в справах держави та/або місцевого самоврядування у самому загальному сенсі. Говорячи про партнерство держави (місцевого самоврядування) і громадськості, західні політики і державні діячі частіше за все мають на увазі підвищення відкритості (прозорості) органів державної та місцевої влади, а не лише спеціально організований громадський контроль як процес діяльності, що звичний для розуміння в українському трактуванні (як фінансовий контроль та/або аудит).

7. При розробці окремого законодавчого акту або удосконаленні відповідних положень Бюджетного кодексу щодо застосування механізмів громадського контролю у традиційному розумінні цього терміну в Україні слід врахувати досвід інших країн, а саме:

- передбачити встановлення обов'язкових для виконання положень по здійсненню громадського контролю на всіх стадіях бюджетного процесу за всіма можливими механізмами, що встановлені у законодавстві України;

- встановити, що громадський контроль бюджетного процесу місцевих бюджетів може здійснюватися громадськими організаціями окремо і спільно з органами державного фінансового контролю або внутрішніми аудиторами розпорядників бюджетних коштів. У разі прийняття рішення органу місцевого самоврядування про проведення громадського контролю у форматі аудиту, його здійснення повинно відбуватися відповідно до принципів та механізмів, встановлених нормативно-правовими актами України для здійснення зовнішнього та/або внутрішнього аудиту.