
ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

УДК 336.1:352

І. О. Луценко, аспірант

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Анотація. У статті узагальнено чинники, що впливають на посилення відкритості та прозорості бюджетного процесу. Визначено необхідність організації процесу залучення суспільства до процедури формування місцевих бюджетів, що являється основним політичним та фінансовим інструментом реалізації соціально-економічної, а також публічної політики.

Ключові слова: місцеве самоврядування, бюджетний процес, прозорість бюджету.

І. А. Луценко, аспірант

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Аннотация. В статье обобщены факторы, влияющие на усиление открытости и прозрачности бюджетного процесса. Определена необходимость в организации процесса привлечения общества к процедуре формирования местных бюджетов, являющихся основным политическим и финансовым инструментом реализации социально-экономической, а также публичной политики.

Ключевые слова: местное самоуправление, бюджетный процесс, прозрачность формирования бюджета.

І. О. Lutsenko, Postgraduate

ENSURING TRANSPARENCY OF LOCAL BUDGETS FORMATION

Abstract. The factors that influence the strengthening openness and transparency of budget process have been summarised in the article. The necessity to organize the process of society participation in the procedure of local budgets formation has been identified, because local budget is major political and financial instrument of social and economic, and public policy.

Keywords: local government, budget process, budget transparency.

Актуальність теми дослідження. Чинником подальшого демократичного розвитку України є підвищення значущості місцевих бюджетів та ефективне функціонування територіальних громад, що неможливе без надання більших повноважень місцевому самоврядуванню. Вирішення цього питання передбачає належне фінансове забезпечення та прозорість формування місцевих бюджетів.

Забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування сьогодні є особливо актуальним, оскільки це є основною умовою запровадження якісно нового типу взаємовідносин між громадою та владою. Це умова такого управління, де кожній людині було б забезпечено реальне додержання і захист належних їй прав і свобод у впливі на діяльність органів влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми місцевих бюджетів досліджуються багатьма українськими та іноземними вченими. Серед них: Вагнер А., Рау Д., Лебедев В. А., Озеров І. Х., Сірінов М. А., Твердохлебов В. М., Василик О. Д. [4], Кравченко В. І., Савлук М. І., Поляк Г. Б., Чижов К. Я., Павлова Л. П., Гальчинський А. С., Геєць В. М., Даниленко А. І., Єпіфанов А. О., Заруба О. Д., Сазонець І. Л., Лукінов І. І., Мороз А. М., Москаленко В. П., Сало І. В., Дяченко В. П., Буковинський С. [3], Луніна І. О. [5] та ряд інших.

ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

У своїх дослідженнях вони визначають теоретичні й практичні аспекти регулювання фінансових відносин між центральною владою й органами місцевого самоврядування, характеризують наявні у даній сфері проблеми, пропонують способи їх вирішення, вносять пропозиції з формування місцевих бюджетів в Україні.

Постановка проблеми. Нерівномірний економічний розвиток регіонів, спричинений економічною кризою, посилює загострення суперечностей між державним та місцевими бюджетами. Після ратифікації Україною Європейської хартії місцевого самоврядування держава зобов'язана дотримуватися міжнародних стандартів при побудові фінансових відносин, що ставить питання про посилення ролі місцевих бюджетів та встановлення оптимальної пропорції розподілу коштів між державним і місцевими бюджетами.

Розв'язанню цієї проблеми присвячено Бюджетний кодекс України [1], Закони України "Про місцеве самоврядування в Україні" [2], "Про державний бюджет України".

Постановка завдання. Основним завданням даної статті є обґрунтування об'єктивної необхідності забезпечення відкритості та прозорості у бюджетному процесі, оскільки до матеріально-фінансових повноважень органів місцевої влади громада завжди проявляє підвищений інтерес. І це не дивно. Бюджет у всіх країнах і у всі часи – основний політичний та фінансовий інструмент соціальної політики.

Виклад основного матеріалу. На сьогоднішній день місцеві бюджети не стимулюють розвиток громад і не задовольняють потреби населення у послугах. Місцеві органи влади не мають достатньо коштів для надання високоякісних послуг мешканцям громади. Місцеві бюджети, які мають бути інструментом позитивного розвитку, нині є формальними документами, які місцева влада використовує для демонстрації своєї бідності і неможливості задовольняти життєво важливі потреби населення. У зв'язку з цим виникає питання щодо наповнення місцевих бюджетів, їх відповідності потребам населення. І зробити це необхідно в нинішніх умовах, тобто не очікуючи змін у національному законодавстві та податковій політиці. Для цього представники влади на місцевому рівні повинні працювати більш активно і продуктивно, шукати додаткові джерела доходів в місцевий бюджет, не боятися інновацій, а існуючі кошти розподіляти більш ефективно, на дійсно важливі напрями з урахуванням громадської думки.

Одна з проблем у цьому зв'язку — це закритість бюджетного процесу від населення. Бюджети територіальних органів влади України не є прозорими і відкритими для громадян. Люди не беруть участі в обговоренні питань видатків місцевих бюджетів. І в цьому полягає проблема стосунків між громадою та обраних нею представників місцевої влади.

Ще одне складне питання — це відсутність у місцевих бюджетах так званих критеріїв виконання або критеріїв результативності, які показують кількість і якість послуг, тобто деталізують рівень послуг, які органи влади надають населенню, чи планують надавати.

Місцевий бюджет має бути головним документом, який показує діяльність владного органу і те, наскільки він задовольняє потреби населення у послугах.

Участь громадян в управлінні та плануванні бюджетного процесу як на державному, так і на місцевому рівні визначена конституційним правом, і щоб скористатися цим правом, потрібно володіти достовірною інформацією. Наявність умов для отримання такої інформації гарантує можливість забезпечення громадського контролю за діяльністю органів влади. Громадяни виступають головною зацікавленою стороною у підвищенні прозорості бюджетного процесу. Тому врахування громадської думки в процесі планування бюджету дасть змогу спрямувати кошти бюджету саме на фінансування тих послуг, які є пріоритетними для громади. Крім того, завдяки прозорості та відкритості буде забезпечений зворотній зв'язок між органом державного управління та громадянами, внаслідок чого підвищиться рівень ефективності управління бюджетним процесом з одного боку та ступінь довіри громадян до органів влади з іншого.

Формування та наповнення бюджету є справою суспільного значення. Тому один із обов'язків органів місцевої влади перед населенням полягає у тому, щоб зробити інформацію про формування бюджету не тільки доступною, але й зрозумілою. Обізнаність та поінформованість гро-

ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

мадян сприяє розумінню дій влади та забезпечує підтримку при впровадженні державної фінансової політики.

Право громадян на отримання інформації зазначено в Бюджетному кодексі України. Зокрема, стаття 28 "Доступність інформації про бюджет" зазначає, що "органи місцевого самоврядування забезпечують публікацію інформації про місцеві бюджети, в тому числі рішень про місцеві бюджети та періодичних звітів про їх виконання. Рішення про місцевий бюджет повинно бути оприлюднене не пізніше десяти днів з дня його прийняття" [1, ст. 28]. Адаптований до українських реалій досвід переконливо доводить, що існують ефективні механізми бюджетного планування та управління видатковою частиною бюджетів, при яких не лише підвищується рівень добробуту громадян, а й забезпечується участь кожного із них у вирішенні питань, пов'язаних із плануванням та виконанням місцевих бюджетів. Одним з таких механізмів є співпраця між органами місцевого самоврядування, громадськістю та приватним бізнесом в реалізації цільових програм, обговорення проекту місцевого бюджету, а також проектів змін до місцевого бюджету на громадських (бюджетних) слуханнях. Даний підхід широко використовується при формуванні бюджету за програмно-цільовим методом. При цьому надається особлива увага прозорості та ефективності використання коштів через механізм бюджетних слухань.

Бюджетні слухання є видом громадських слухань, передбачених ст. 13. Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" і є однією з форм участі громадян у плануванні бюджету та контролю за його виконанням [2]. Основною метою проведення бюджетних слухань є надання процесу формування бюджету публічності, та збалансування бюджетних питань із інтересами громадян.

Під час бюджетних слухань суб'єкти розробки і виконання бюджету мають можливість почути думку членів громади щодо пріоритетних питань, які потрібно вирішувати у їх населеному пункті. Крім того, через таку демократичну форму співпраці з громадою влада має можливість зняти з себе відповідальність за прийняття невірних бюджетних рішень.

Закритість і відсторонення громадян від участі у діяльності органів місцевого самоврядування, а саме від бюджетного планування, не сприяє економічному зростанню та наповненню місцевого бюджету. Якщо громадяни не мають зворотного зв'язку стосовно формування та контролю за місцевим бюджетом та можливості обговорення фінансових проблем, вони можуть втратити довіру до місцевого самоврядування. Також є небезпека створення ситуації, коли громадяни можуть ініціювати протидію впровадженню місцевих програм, які реалізовує влада.

Дієвим механізмом співпраці влади з громадою у сфері бюджетних відносин у ряді населених пунктів є організація і робота дорадчих комітетів з питань бюджетної реформи.

Дорадчий комітет з питань бюджетної реформи створюється для ініціювання та координації роботи з вдосконалення бюджетного процесу на рівні населеного пункту з метою підвищення ефективності, результативності та відповідальності за витрачання бюджетних коштів.

Основною метою Дорадчого комітету є встановлення партнерських стосунків між всіма зацікавленими сторонами, а саме: міською владою, громадськістю, представниками бізнесу. На принципах взаємної відповідальності всі сторони працюють над розробкою пропозицій щодо збільшення доходної частини бюджету, плануванням та впровадженням нових місцевих бюджетних програм та реалізації існуючих, а також визначають основні напрями капіталовкладень та інвестиційну політику міста.

"Продуктом" діяльності Дорадчого комітету є розроблені рекомендації та пропозиції щодо ефективного розв'язання бюджетних питань, які попередньо були висунуті та обговорені на громадських слуханнях.

Найкраще, коли пропозиції та рекомендації будуть передбачати ті положення, які стимулюватимуть створення сприятливих умов для нововведень, від яких виграють всі зацікавлені сторони. Це потрібно для того, щоб покласти кінець ситуації, коли місцева влада уникає спілкування з громадою з бюджетних питань, мотивуючи свої дії некомпетентністю громади. Для цього необхідно створити передумови, щоб громадяни міста стали партнером і союз-

ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

ником влади.

В Україні в ряді громад існує практика створення і роботи дорадчих комітетів з питань бюджетної реформи, які напрацювали відповідний позитивний досвід. До основних питань, що розглядаються дорадчими комітетами відносяться:

- підготовка фінансово-статистичних даних для формування бюджетних програм (надходження податків, зборів, обов'язкових платежів до дохідної частини бюджету);
- розрахунок основних видатків місцевого бюджету;
- проведення аналізу видатків з місцевого бюджету в розрахунку на одного жителя;
- аналіз та обґрунтування вилучення коштів з місцевого бюджету до бюджету вищого рівня;
- аналіз стану заборгованості по платежах до місцевого бюджету та дебіторської і кредиторської заборгованості бюджетних установ населеного пункту;
- аналіз ставок окремих видів податків, затверджених місцевою радою в порівнянні з мінімальними та максимальними розмірами, затвердженими Урядом та стан фінансування бюджетних закладів;
- підготовка пропозиції щодо пошуку додаткових джерел надходжень до місцевого бюджету та контролю за витратами коштів;
- розробка проекту бюджету за програмно-цільовим методом, що є основою реформ на місцевому рівні і завданням проекту.

Програмно-цільовий метод, як інструмент планування та виконання бюджету в середнь-остроковій перспективі надає можливість узгоджувати напрямки витрат бюджету з визначеними пріоритетами і стратегічними цілями. Крім того, за його допомогою можна оцінювати якість наданих послуг населенню, а також відстежувати виконання державою своїх функцій. В основі ідеології програмно-цільового методу бюджетування є спрямованість планових витрат на виконання конкретних цілей, порівняння фактичних витрат з досягнутими результатами, можливість оцінки ефективності роботи місцевих органів влади та орієнтація на прийняття раціональних рішень.

Наявність показників виконання бюджету, за допомогою яких можна оцінити ефективність реалізації програми, дозволяє надати інформацію у зрозумілій для громадян формі. Завдяки цьому платники податків знають на що витрачаються їхні кошти, а також мають уяву про обсяг, якість та своєчасність надання суспільних послуг за рахунок бюджетних коштів.

Висновки. Підводячи підсумок вищезазначеного щодо відкритості та прозорості формування місцевих бюджетів, хотілося б ще раз наголосити на тому, що залучення громадськості є особливо важливим методом у бюджетному процесі. Надання інформації з питань формування та розподілу бюджетних коштів є одним з основних громадянських прав та невід'ємною частиною демократичної держави.

Незважаючи на те, що використання методів прозорого управління місцевим бюджетом може дорого коштувати у короткостроковий період, їх переваги значно перевищують вартість у середньо- та довгостроковій перспективі. Якщо пропозиції щодо напрямів політики та програм схвалюються за активної участі громадських комісій, дорадчих комітетів на відкритих громадських слуханнях, то цілі та завдання бюджетної сфери будуть більше узгоджені з потребами та бажаннями громадян у довгостроковій перспективі.

У сучасних умовах бюджет є інструментом реалізації соціально-економічної, а також публічної політики. В Україні на законодавчому рівні вже прийняті і діють нормативні акти, які визначають необхідність забезпечення прозорості та відкритості органів державного управління. Тому наступним етапом на шляху до створення демократичної правової держави є втілення в практику задекларованих положень, адже прозорість бюджетних витрат зменшує рівень зловживання владними повноваженнями та гарантує успішне надання суспільних послуг кінцевому споживачу. На сьогодні залишаються актуальними питання практичного впровадження методології залучення громадськості в органи місцевого самоврядування, що потребує вдосконалення правового регулювання на місцевому рівні. У зв'язку з цим актуальним є створення локальних норма-

ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

тивних актів, які б уніфікували підходи до правового регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні, а також сприяли вдосконаленню процедур зворотного зв'язку, залучення громадськості до прийняття принципів рішень на стадії формування місцевих бюджетів у вигляді положення "Про проведення бюджетних слухань", та "Бюджетної резолюції".

Література

1. Бюджетний кодекс України : закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
2. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 27.05.1997 р. // Уряд. кур'єр. – 1997. – № 107–108. – С. 11–20.
3. Буковинський С. А. Про питання здійснення бюджетної політики в Україні / С. А. Буковинський // Фінанси України. – 2007. – № 11. – С. 23–24.
4. Василик О. Д. Теорія фінансів : підруч. / О. Д. Василик. – К. : НІОС, 2000. – 519 с.
5. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : моногр. / І. О. Луніна. – К. : Наук. думка, 2006. – 432 с.

References

1. Biudzhetni kodeks Ukrainy: zakon Ukrainy vid 08.07.2010 r. # 2456-VI [Budget Code of Ukraine: the law of Ukraine of 08.07.2010 # 2456-VI]. (2010). *zakon4.rada.gov.ua* Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].
2. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : zakon Ukrainy vid 27.05.1997 r. [About local government in Ukraine: the law of Ukraine from 27.05.1997]. (1997). *Uriad. Kurier - Governmental Courier*, 108, 11–20 [in Ukrainian].
3. Bukovynskiy, S. A. (2007). Pro pytannia zdiisnennia biudzhetnoi polityky v Ukraini [On the issues of realization the budgetary policy in Ukraine]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 11, 23–24 [in Ukrainian].
4. Vasylyk, O. D. (2000). *Teoriia finansiv : pidruch. [Finance theory: textbook]*. Kyiv: NIOS [in Ukrainian].
5. Lunina, I. O. (2006). *Derzhavni finansy ta reformuvannia mizhbudzhjetnykh vidnosyn : monogr. [Public finances and reform of intergovernmental relations: monogr.]*. Kyiv: Nauk. Dumka [in Ukrainian].

Надійшла 01.04.2015