

УДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЧНИХ І РИНКОВИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ

Досліджено основні проблеми здійснення бюджетного процесу в Україні на місцевому рівні. Проаналізовано тенденції реформування бюджетного процесу на місцевому рівні в сучасних умовах. Запропоновано напрями удосконалення бюджетного процесу на місцевому рівні з урахуванням демократичних і ринкових трансформацій в Україні в контексті соціально-економічного розвитку територій та розбудови громадянського суспільства.

Ключові слова: бюджетний процес, прозорий місцевий бюджет, громадянське суспільство, оптимізаційна модель формування місцевого бюджету.

Постановка проблеми. Розвиток демократичних і ринкових трансформацій в Україні безпосередньо залежить від обраних шляхів і темпів реформування місцевого самоврядування. Імплементация в українську реальність європейської матриці місцевого самоврядування надзвичайно важлива для здійснення швидких та якісних змін у базових суспільних відносинах. Саме вони слугують рушійною силою демократичних перетворень і гарантією їхньої невідворотності. Реформування має враховувати економічні, соціальні, історичні, демографічні, історико-культурні й етнічні особливості та спиратися на результати наукової експертизи і громадського обговорення. Саме ці підходи до удосконалення бюджетного процесу на місцевому рівні дадуть змогу побудувати інноваційну модель змін і розробити низку проектів його модернізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Концептуальні положення та проблеми діючої практики бюджетного процесу досліджували вітчизняні науковці, зокрема В. Андрущенко, Н. Бак, Л. Безгубенко, О. Василик, В. Дем'янишин, М. Карлін, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, С. Михайленко, В. Опарін, К. Павлюк, Ю. Пасічник, О. Сунцова, В. Федосов, С. Юрій та ін. Важливе значення у виявленні особливостей організації бюджетного процесу здійснили зарубіжні дослідники, зокрема: Ш. Бланкарт, Дж. Б'юкенен, К. Ерроу, Р. Масгрейв, В. Парето, А. Пігу, П. Самуельсон, Дж. Стігліц та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проте потребують подальшого дослідження проблеми та перспективи бюджетного процесу на місцевому рівні в умовах демократичних і ринкових трансформацій з урахуванням соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць та розбудови громадянського суспільства.

Постановка завдання. В умовах демократичних трансформацій у суспільстві та розвитку ринкових засад державотворення необхідно забезпечити прозорість процесу планування та виконання місцевих бюджетів, що має передбачати: надання прозорої інформації про порядок складення бюджетів усіх рівнів, фінансовий стан органів місцевого самоврядування,

підготовленої на основі єдиної методики збору, обробки та надання інформації; визначення порядку збору й узагальнення інформації, яка характеризує стан і якість управління коштами місцевих бюджетів; удосконалення інформаційно-статистичної бази соціально-економічних показників розвитку адміністративно-територіальних формувань; запровадження публічного обговорення щорічних звітів про виконання місцевих бюджетів органами місцевого самоврядування; уведення міжнародних стандартів фінансової та статистичної звітності для проведення незалежної фінансової експертизи та зовнішнього аудиту на місцевому рівні.

Виклад основного матеріалу. Приєднавшись до Європейської хартії місцевого самоврядування [1], Україна взяла на себе зобов'язання дотримуватися встановлених у цьому документі принципів, які гарантують правову, адміністративну і фінансову автономність територіальних співтовариств та їхніх органів. Експерименти щодо реформування інститутів територіальної організації влади на місцевому рівні, які здійснювалися без достатнього наукового обґрунтування переважно на основі емпіричного досвіду, бажаних результатів не дали.

Наслідком цих перетворень стало створення громіздкої та неефективної системи влади, що спричинило до виникнення значної диспропорції в соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних формувань України. Недосконалість чинного законодавства з цих питань породжує численні конфлікти між різними рівнями влади як по горизонталі, так і по вертикалі та вносить додаткову напругу у відносини між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування.

Один із суттєвих виявів суперечливості та недосконалісті існуючої територіальної організації влади в Україні є надмірна централізація державної влади, яка негативно позначається на розвитку територій, де пряме державне управління превалює над місцевим самоврядуванням. Намагання вбудувати самоврядні інституції в адміністративну державну вертикаль призвело до фактичного підпорядкування і втрати самостійності органами місцевого самоврядування. Дублювання

повноважень та конкуренція щодо компетенцій місцевих державних адміністрацій і місцевих рад, позбавлених значної частини важелів управління, одержання серйозної матеріально-фінансової бази й забезпечення ефективного механізму правового захисту вносять конфліктність і гальмують розвиток суспільних відносин.

Подальше вдосконалення поділу влади по горизонталі – між окремими гілками й однопорядковими підсистемами державної влади – неможливе без поділу влади по вертикалі – між центральними та місцевими органами, вдосконалення системи державного управління в питаннях централізації й децентралізації влади та збалансування загальнодержавних інтересів з інтересами місцевого рівня.

При цьому вирішення означених проблем є можливим тільки за умов поєднання інституційних змін в системі публічної влади з реформою адміністративно-територіального устрою України. Така реформа, не викликаючи сумніву щодо унітарності нашої держави, має впорядкувати існуючу систему адміністративно-територіальних одиниць, раціоналізувати їхні межі та забезпечити формування самодостатніх територіальних громад.

Недосконалість інституційно-функціональної організації влади на місцевому рівні поєднується з нерозробленістю правового регулювання. На сьогодні питання правових відносин між різними рівнями в Україні регулюються кількома сотнями нормативно-правових актів різної юридичної сили. За таких умов дуже важко, з одного боку, забезпечити системність і внутрішню несуперечливість правового регулювання на всій території країни, а з іншого – врахувати місцеві особливості та інтереси, підтримати місцеву ініціативу й прагнення до самоорганізації. Відсутність єдиної концепції розвитку місцевого самоврядування в Україні негативно впливає на процес формування законодавчої основи і, як наслідок, – на стан правового регулювання відповідних суспільних відносин.

Усунення наявних недоліків потребує застосування системного підходу до реформування територіальної організації влади та створення чіткої концептуальної основи. Саме такою науково-методологічною основою для подальших реформ має стати реформування територіальної організації влади в нашій державі [4].

Поряд із вищезазначеною проблемою актуальним у стабілізації місцевих фінансів є забезпечення прозорості місцевих бюджетів стосовно здійснення бюджетного процесу на місцевому рівні. Тому органи місцевої влади повинні сприяти впровадженню плану дій щодо формування системного діалогу з інститутами громадянського суспільства шляхом застосування новітніх інформаційно-комунікаційних технологій і забезпечення інтерактивності з громадянами та представниками приватного підприємництва щодо можливості надання відповідних он-лайн послуг.

На сучасному етапі особливої актуальності набуває проблема забезпечення прозорості

процедур бюджетного процесу на всіх рівнях його здійснення. Її можливо розв'язати лише за умови досягнення відкритості бюджетних рішень для громадськості й оприлюднення результатів ефективності діяльності за звітний період [5]. Однак сучасна практика у бюджетній сфері не відповідає вимозі прозорості, оскільки, незважаючи на існуючі законодавчі норми щодо участі громадян у бюджетному процесі, на практиці роль громадськості в ухваленні рішень доволі обмежена.

На сьогодні не існує достатніх можливостей для реалізації права громадськості на інформацію про бюджет і врахування точки зору громадськості при ухваленні кінцевих рішень щодо формування місцевих бюджетів (пріоритети, розподіл ресурсів та ін.). Основний обсяг інформації з питань бюджету, що розміщується на загальнодоступних ресурсах Інтернету, має вузькоспеціалізовану спрямованість, а інформування здебільшого здійснюється суто формально.

Система підтримки прийняття бюджетних рішень, що використовується на сьогодні на місцевому рівні, потребує розширення можливостей у контексті моделювання, прогнозування та візуалізації інформації для підвищення ефективності прийняття рішень.

Своєчасність створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий місцевий бюджет» на місцевому рівні зумовлена такими факторами:

- необхідністю інформування громадськості та представників приватного підприємництва про стан, перспективи й оцінки розвитку фінансово-бюджетного сектору в режимі он-лайн;

- необхідністю забезпечення такої інформаційної та технологічної підтримки роботи органів місцевої влади, яка буде здатна забезпечити підготовку управлінських рішень у сучасних швидкозмінюваних умовах;

- низьким рівнем автоматизації завдань, що виконуються у межах експертно-аналітичної діяльності місцевих органів влади;

- необхідністю модернізації системи інформаційно-аналітичного обслуговування на місцевому рівні всіх сфер діяльності й управління;

- наявністю великої кількості завдань аналітичного і прогнозного характеру.

Ключовими принципами здійснення бюджетних процедур на місцевому рівні повинні бути ефективність і результативність бюджетної політики і загальнодоступність інформації про планування й виконання місцевого бюджету і про фінансову діяльність органів місцевої влади.

Запровадження вказаних принципів висуває нові вимоги не тільки до складу та якості інформації про фінансово-бюджетні операції на місцевому рівні, а й до змісту і взаємозв'язків інформаційних систем, які реалізують ці функції [3].

Тому створення інформаційно-аналітичної системи «Прозорий місцевий бюджет» буде сприяти зростанню якості й обґрунтованості прийняття управлінських рішень при реалізації бюджетної

політики на місцевому рівні й забезпеченню прозорості бюджетного процесу.

Реалізація в повному обсязі концептуальних засад автоматизованої системи «Прозорий місцевий бюджет» сприятиме підвищенню ролі громадян України у бюджетному процесі та більш широкому залученню різних суспільних груп і громадських організацій до розробки бюджету та контролю за його формуванням.

Це, з одного боку, дасть змогу забезпечити формування нової ментальності українських громадян і усвідомлення значущості їхньої ролі у процесі управління визначеною територією, а з іншого, – зростання відповідальності місцевої влади за рівень ефективності використання бюджетних коштів та якості бюджетних послуг.

Розвинені країни світу вкладають великі кошти у забезпечення прозорості роботи всіх рівнів влади і застосовують для цього сучасні технології. Зокрема, Сполучені Штати Америки для підвищення прозорості здійснення бюджетних процедур створили спеціальний веб-портал, на якому шляхом візуалізації на карті країни відображають звіти про використання коштів усіх органів влади та установ, що фінансуються з бюджету. Будь-який відвідувач сайту має змогу дізнатися про обсяги й напрями фінансової підтримки, що спрямовується на його штат, округ і район. У режимі реального часу показується кількість робочих місць, які було збережено або створено за рахунок коштів, виділених державою. У Великобританії змінено концепцію урядового сайту в контексті запровадження можливості реагувати на запити громадян як ключовий принцип прозорості у здійсненні бюджетних процедур [3].

Завдяки створенню системи «Прозорий місцевий бюджет» буде не тільки забезпечено інформування громадськості про хід складання і виконання місцевих бюджетів, а й у межах цієї єдиної системи місцеві органи влади, спеціалісти та експерти отримають інструмент для відстеження, прогнозування фінансової ситуації й прийняття відповідних тактичних рішень у контексті здійснення бюджетних процедур. Інформація порталу «Прозорий місцевий бюджет» може бути також корисною для громадян, громадських організацій, представників засобів масової інформації та бізнесу, органів місцевої влади.

Важливо, щоб у відкритому доступі містилася інформація про:

- виконання місцевих бюджетів усіх рівнів відповідно до джерел доходів і напрямків здійснення видатків за бюджетною класифікацією;
- розподіл офіційних трансфертів з державного бюджету між місцевими бюджетами;
- структуру офіційних трансфертів усіх рівнів місцевих бюджетів;
- рівень податкоспроможності адміністративно-територіальних формувань;
- рівень забезпеченості захищених видатків усіх рівнів місцевих бюджетів;
- середній рівень доходів і видатків місцевих бюджетів з урахуванням і без урахування офіційних

трансфертів на одну особу наявного населення відповідно до територій місцевого рівня.

Головний спосіб відображення вищезазначеної інформації має бути представлений у вигляді таблиць, графіків та діаграм.

Створення автоматизованої системи «Прозорий місцевий бюджет» забезпечить досягнення якісно нового рівня управління у сфері бюджетних відносин шляхом:

– посилення відповідальності органів місцевої влади за розроблення та виконання бюджету, оскільки з'явиться можливість посиленого контролю з боку громадськості за якістю ухвалених рішень щодо бюджету і його виконання;

– збільшення рівня довіри громадськості до місцевої влади за рахунок кращого розуміння її дій, що створює передумови для громадської підтримки влади;

– підвищення ефективності прийняття бюджетних рішень за рахунок моделювання фінансових процесів;

– оперативного реагування на зміни у фінансовій сфері за рахунок прогнозування результатів прийняття тих чи інших рішень;

– зростання рівня правової й економічної культури громадян України та усвідомлення їхньої ролі у процесі управління підвідомчою територією. Функціонування цієї системи матиме позитивний вплив на процеси формування громадянського суспільства і забезпечення прозорості здійснення бюджетних процедур на місцевому рівні.

З метою встановлення впливу інститутів громадянського суспільства на формування бюджету щодо реалізації демократичних засад державотворення в Україні важливе забезпечення прозорості – обов'язкової умови здійснення бюджетного процесу на місцевому рівні у контексті реалізації прав громадян на відчуття себе повноправними споживачами максимального рівня суспільних благ в обмін на сплачені податкові платежі. Розширення впливу громадської участі на бюджетний процес передбачає глибинну реконструкцію інституційних можливостей як по вертикалі (розмежування повноважень між рівнями бюджетної системи), так і по горизонталі між учасниками на субнаціональному рівні (законодавчої й виконавчої влади, інститутів громадянського суспільства, засобів масової інформації).

В умовах трансформаційних процесів надзвичайної важливості набуває питання співвідношення джерел доходів місцевих бюджетів та їхньої оптимальної структури, при яких маємо можливість отримати максимальну ефективність виконання бюджету. Цю задачу можна розв'язати з допомогою побудови оптимізаційної моделі [2].

Місцеві бюджети формуються на основі мобілізації доходів, їхнього міжтериторіального розподілу і використання бюджетних ресурсів та мають відмінності за складом і структурою цих показників, які впливають на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних формувань. З урахуванням

вищезазначеного, доцільно застосовувати такий механізм формування доходів місцевих бюджетів, який би враховував оптимальні склад і структуру джерел доходів місцевих бюджетів при визначенні напрямів фінансування бюджетного супроводу розвитку адміністративно-територіального формування на короткостроковий та довгостроковий період часу. При формуванні місцевих бюджетів виникає необхідність застосування методів економічних досліджень з урахуванням прогнозних розрахунків джерел доходів і напрямів фінансування видатків у визначені часові періоди з метою отримання їхнього вірогідного прогнозу для зіставлення та врахування потреб стратегії соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних формувань.

У результаті побудови моделі формування місцевого бюджету маємо можливість отримати комплекс оптимальних підходів до структури джерел доходів місцевих бюджетів з урахуванням потреб соціально-економічного розвитку адміністративно-територіального формування.

Кінцевим підсумком реалізації економіко-математичного аналізу отриманих розв'язків буде вірогідний розрахунок варіантів формування джерел доходів та напрямів здійснення фінансування видатків місцевого бюджету з урахуванням стратегічних напрямів соціально-економічного розвитку території.

Висновки та перспективи подальших досліджень. З метою попередження потенційних кризових явищ у бюджетній сфері на місцевому рівні необхідно провести ряд заходів, зокрема: здійснення адміністративно-територіальної реформи в контексті зміцнення місцевих фінансів, забезпечення прозорості здійснення бюджетних процедур, упорядкування системи міжбюджетних відносин, збалансування міжтериторіальних пропорцій та застосування економіко-математичних методів моделювання формування бюджетів усіх рівнів. Це дасть змогу підвищити якість бюджетних процедур на місцевому рівні і досягти позитивних зрушень у поліпшенні рівня життя населення України незалежно від території проживання.

Список літератури

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., ратифікована Законом України № 452/97-ВР // Відомості Верховної Ради. — 1997. — № 38. — С. 249.
2. Івашук О. Т., Кулаїчев О. П. Методи економетричного аналізу даних у системі STADIA: Навч. посібник / О. Т. Івашук, О. П. Кулаїчев — Тернопіль: ТАНГ, 2001 — 151 с.
3. Концепція Державної цільової програми створення та розвитку інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» / Міністерство фінансів України від 24 січня 2011 р.
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / Кабінет Міністрів України; Розпорядження, Концепція від 01.04.2014 № 333-р.
5. Розвиток бюджетного процесу в умовах економічних перетворень: монографія / С. І. Юрій, В. Г. Дем'янишин, О. П. Кириленко та ін.; [за ред. С. І. Юрія, В. Г. Дем'янишина]. — К.: Кондор-Видавництво, 2012. — 376 с.

Анотація

Антонина Дем'янюк

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА НА МЕСТНОМ УРОВНЕ В УСЛОВИЯХ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ И РЫНОЧНЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ

Исследованы основные проблемы осуществления бюджетного процесса в Украине на местном уровне. Проанализированы тенденции реформирования бюджетного процесса на местном уровне в современных условиях. Предложены направления совершенствования бюджетного процесса на местном уровне с учетом демократических и рыночных трансформаций в Украине в контексте социально-экономического развития территорий и создания гражданского общества.

Ключевые слова: бюджетный процесс, прозрачный местный бюджет, гражданское общество, оптимизационная модель формирования местного бюджета.

Summary

Antonina Demyanyuk

IMPROVEMENT OF THE BUDGET PROCESS AT THE LOCAL LEVEL IN DEMOCRATIC AND MARKET TRANSFORMATIONS

The main problems of the budget process in Ukraine at the local level are investigated. The tendencies of reforming the budget process at the local level in modern world were analyzed. Directions improving the budget process at the local level based on democratic and market transformations in Ukraine were suggested in the context of the socio-economic development of territories and civil society.

Key words: budget process, transparent local budget, civil society, the optimization model of local budget.