

Богдан МАЛИНЯК

ЗАЛУЧЕННЯ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ДО УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ БЮДЖЕТАМИ: СУЧАСНИЙ СТАН І ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

За результатами проведеного опитування сільських, селищних і міських голів проаналізовано участь інститутів громадянського суспільства у бюджетному процесі на місцевому рівні. Встановлено проблеми залучення громадськості до формування та використання бюджету. Обґрунтовано напрямки активізації участі громадян в управлінні місцевими бюджетами.

Ключові слова: *місцеві бюджети, бюджетний процес, громадянське суспільство, суспільні послуги.*

Процеси посилення демократизації в Україні, виконання міжнародних зобов'язань та перспективи євроінтеграції слугують потужними чинниками розвитку місцевого самоврядування в нашій державі. Неодмінною умовою ефективного функціонування місцевого самоврядування є адекватне реформування бюджетної системи та створення умов для організації бюджетного процесу відповідно до сучасних вимог. Винятково важливе значення для налагодження ефективного бюджетного менеджменту в демократичній державі має всебічне залучення громадськості до процесу ухвалення рішень щодо акумулювання і витрачання суспільних ресурсів. В іншому разі з'являються суттєві перешкоди на шляху досягнення важливих цілей бюджетної політики та різко знижується результативність бюджетних видатків.

Суттєве зростання обсягів місцевих бюджетів в Україні протягом 2005–2008 рр., загалом помітно не позначилося на рівні задоволеності суспільних потреб. Це було зумовлено, на наш погляд, значною мірою невідповідністю інструментів управління місцевими бюджетами вимогам демократичного суспільства та неспроможністю органів управління бюджетом враховувати інтереси людей. Очевидно, що збереження такого становища і надалі зводитиме нанівець усі намагання щодо реальної бюджетної децентралізації, а подальше розширення ресурсної бази місцевих бюджетів не матиме бажаного ефекту. Зазначене *актуалізує проблему управління місцевими бюджетами.*

Попри те, що переважна частина наукових праць, у яких розглядається проблематика місцевих бюджетів, зорієнтована на вирішення проблеми обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування, чимало досліджень присвячено підвищенню результативності видатків місцевих бюджетів, зокрема шляхом повнішого врахування суспільних інтересів. Найбільш комплексно у вітчизняній науковій літературі ці питання *висвітлено у публікаціях* В. Андрущенко, Ю. Ганущака, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Луніної, С. Слухая, В. Федосова, С. Юрія та ін. Переважна більшість публікацій на згадану тематику присвячені з'ясуванню концептуальних основ залучення громадськості до бюджетного процесу та дослідженню окремих практичних аспектів участі громадян у формуванні та використанні місцевих бюджетів. Незважаючи на це, сьогодні в науковій літературі залишається недостатньо дослідженим комплекс проблем залучення органами місцевого самоврядування громадських інститутів до бюджетного процесу.

Враховуючи зазначене, *метою статті* є розвиток концептуальних основ функціонування місцевих бюджетів в умовах становлення демократичних відносин у суспільстві, а також з'ясування проблем залучення органами місцевого самоврядування громадських інститутів до процесу формування і використання місцевих бюджетів.

Ринкові принципи регулювання економічних і суспільних процесів у країні дають змогу органам місцевого самоврядування застосовувати для таких цілей, переважно, місцеві бюджети. Сьогодні представницькі та виконавчі органи влади на рівні сіл, селищ і міст наділені низкою важливих повноважень щодо формування та витрачання коштів місцевих бюджетів. Ефективно використовуючи цей важливий фінансовий інструмент, органи місцевого самоврядування мають змогу впливати на вирішення важливих суспільних проблем територіального розвитку. Через систему формування місцевих бюджетів органи місцевого самоврядування впливають на розподіл і перерозподіл фінансових ресурсів на локальному рівні, що зумовлює відповідні наслідки для економіки.

Враховуючи закономірності функціонування суспільних фінансів у ринковій економіці, відомі представники фінансової науки обґрунтовують низку об'єктивних передумов для ефективної реалізації на місцевому рівні алокаційної та частково дистрибутивної функції суспільних фінансів [1, 105–109; 2, 18–27; 3, 21; 4, 11–13]. Основною підставою для таких тверджень стало те, що на місцевому рівні влади в умовах демократії є більше передумов для залучення громадськості до бюджетного процесу, що дає змогу повніше враховувати відмінні потреби населення в різних поселеннях. При цьому можна досягти зростання граничної згоди кожного індивіда на фінансування додаткових видатків, яка впливає через демократичні процедури на формування влади і її поведінку. Необхідно зазначити, що цьому сприяє територіальна близькість органів місцевого самоврядування до певної громади. Таким чином, створюється сприятливе середовище для одержання місцевою владою повної, оперативної та достовірної інформації про потреби населення. З іншого боку, демократичні способи формування місцевої влади надають територіальній громаді набагато більше важелів впливу на неї, порівняно з тими, які вона може застосовувати до центральних органів влади. В таких умовах вирішального значення для ефективної децентралізації суспільних фінансів і результативності бюджетних видатків набуває наявність сприятливого середовища для реалізації інтересів людей у бюджетній політиці органів місцевого самоврядування.

Сьогодні в Україні спостерігається певне відсторонення громадськості від бюджетного процесу, з одного боку, а з іншого – недостатнє врахування органами влади суспільних інтересів при розподілі обмежених фінансових ресурсів. Така ситуація зумовлена низкою як об'єктивних, так і суб'єктивних чинників. З метою ґрунтовного дослідження проблеми участі населення в бюджетному процесі проаналізуємо головні результати опитування сільських, селищних і міських голів, проведеного наприкінці 2009 р. – початку 2010 р. коаліцією громадських організацій Тернопільської області "Своє" на основі розробленої автором статті анкети. Варто зазначити, що опитування керівників суб'єктів господарської діяльності широко застосовується в процесі економічного аналізу офіційними установами та неурядовими організаціями як в Україні, так і в багатьох зарубіжних країнах. На нашу думку, опитування керівників органів місцевого самоврядування є джерелом оперативної та достовірної інформації про оцінку їхнього бачення проблеми залучення громадських інститутів до бюджетного процесу. В опитуванні взяли участь 286 керівників органів місцевого самоврядування (269 сільських голів, 9 селищних голів і 8 міських голів із 12 районів Тернопільської області), що становить 47% від загальної кількості сільських, селищних і міських голів області.

Підтвердженням слабого впливу громадськості на процес формування бюджету є

результати відповідей сільських, селищних і міських голів на запитання стосовно впливу різних суб'єктів бюджетного процесу на планування місцевого бюджету. Із чотирьох варіантів відповідей переважна більшість керівників органів місцевого самоврядування (70,3%) віддали перевагу варіанту “Фінансове управління районної державної адміністрації” (рис. 1). Лише 17,5% сільських, селищних і міських голів вказали, що найбільший вплив на планування бюджету мають місцеві ради. Ще менше опитаних (10,5%) зазначили, що на планування місцевого бюджету найбільше впливає сільський, селищний і міський голова, які очолюють відповідні виконавчі органи. Як видно з рисунку, лише менше 1,7% керівників органів місцевого самоврядування визнали найбільшим вплив місцевих мешканців.

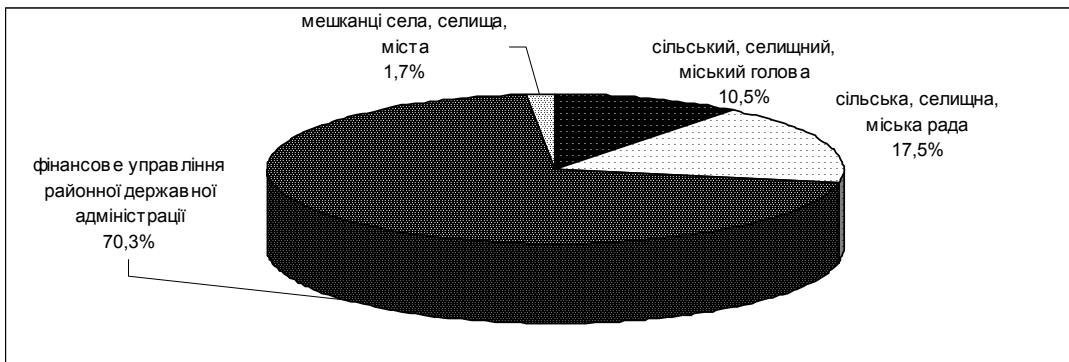


Рис. 1. Результати відповідей сільських, селищних і міських голів на запитання “Який із суб'єктів бюджетного процесу має найбільший вплив на планування місцевого бюджету?”

Ситуація, на перший погляд, виглядає достатньо парадоксально, оскільки, відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, право затверджувати місцевий бюджет, вносити зміни до нього, затверджувати звіт про виконання відповідного бюджету належить до виключних повноважень сільських, селищних і міських рад [5]. Більше того, зазначені місцеві ради утворюють виконавчі комітети, повноваженнями яких, зокрема, є складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради й забезпечення виконання бюджету. Результати опитування засвідчують надзвичайно низький вплив територіальної громади (як безпосередньо, так і опосередковано через виборних представників влади) на процеси формування бюджету. Причин цієї проблеми, на нашу думку, є декілька.

По-перше, в структурі видатків місцевих бюджетів переважають видатки, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Не зважаючи на те, що на законодавчому рівні закріплено самостійність місцевих бюджетів, а розрахунок обсягів видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, має здійснюватися лише для визначення суми дотації вирівнювання, на практиці спостерігається значне обмеження автономії місцевого самоврядування у сфері планування місцевих бюджетів. Попри дію згаданих вище законодавчих норм, існують численні підзаконні акти, що регламентують різноманітні норми і правила, які зобов'язують органи місцевого самоврядування забезпечувати певну чисельність працівників, розмір заробітної плати і доплат, здійснювати окремі матеріальні видатки та ін. [6, 5]. Така нормативно-правова база різко зменшує мотиви для участі населення у процесі формування видатків місцевих бюджетів, оскільки органи місцевого самоврядування обмежені у своїх можливостях впливати на значну частину видатків.

По-друге, в нашій країні сформовано стійкі неформальні правила розподілу місцевої

влади на “нижчестоящі” і “вищестоящі”, за якими сільські, селищні і міські ради багатьма їхніми керівниками сприймаються як “нижчестоящі” відносно районної влади, зокрема райдержадміністрацій. Описана градація утверджується ще й практикою формування бюджетів місцевого самоврядування, за якої лівова частка їхніх доходів формується за рахунок трансфертів із районного бюджету. В таких умовах вирішальний вплив органу місцевого самоврядування на процес планування місцевого бюджету переважно залежить від особистих лідерських якостей сільського, селищного або міського голови.

По-третє, працівники здебільшого сільських рад, дещо менше селищних і міських рад, часто не мають фахової підготовки з фінансових питань, крім того, рівень такої підготовки працівників цих органів місцевого самоврядування здебільшого не відповідає сучасним вимогам щодо управління бюджетом. В умовах доволі складного бюджетного законодавства та жорсткої системи державного фінансового контролю керівники сільських, селищних і міських рад не відважуються активно проявляти ініціативу у плануванні відповідних місцевих бюджетів, а покладаються на рішення фінансових управлінь районних державних адміністрацій.

В описаних вище умовах, домінуюча роль фінансового управління районних державних адміністрацій у процесі планування сільських, селищних і міських бюджетів міст районного значення видається цілком природною. Проте, як показали результати дослідження, фінансове управління здійснює безпосередні розрахунки обсягів і структури видатків місцевих бюджетів без врахування при цьому реальних потреб територіальної громади. На запитання “Які з перелічених чинників мають найбільший вплив на формування обсягів і структури видатків місцевого бюджету?” (допускалося декілька відповідей) більшість сільських, селищних і міських голів (60,5%) підтримали варіант “Розрахунки фінансового управління райдержадміністрації”, дещо менша кількість керівників вважають, що найбільший вплив на обсяг і структуру видатків має дія норм чинного законодавства (42,7%) (рис. 2).

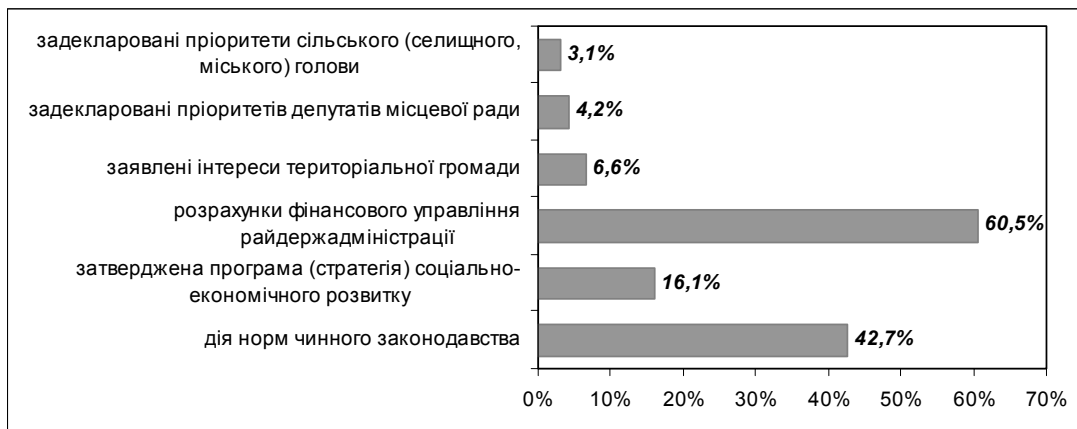


Рис. 2. Відповіді сільських, селищних і міських голів на запитання “Які з перелічених чинників мають найбільший вплив на формування обсягів і структури видатків місцевого бюджету?”

Привертає до себе увагу проблема не врахування реальних потреб територіальної громади від пріоритетів витрачання коштів місцевих бюджетів. Так, лише 16,1% сільських, селищних і міських голів вважають, що формування обсягів і структури видатків відповідних місцевих бюджетів базується на затвердженій стратегії (програмі) соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Дуже мала частка керівників органів місцевого самоврядування відповіли, що домінуючий вплив на

планування бюджетних видатків мають: заявлені інтереси територіальної громади (6,6%), задекларовані пріоритети депутатів місцевої ради (4,2%) чи задекларовані пріоритети сільського (селищного чи міського) голови (3,1%).

Зазначене вище дає змогу зробити висновок, що сьогодні громадяни, фактично, не беруть участі в підготовці та ухваленні рішень у бюджетній сфері. Це різко знижує оцінку населенням діяльності органів місцевої влади, породжує нерозуміння необхідності сплати обов'язкових платежів до бюджету, пасивну поведінку людей в разі неодолення профінансованих з бюджету послуг або одержання таких послуг неналежної якості, спричиняє нераціональну поведінку громадян на виборах, зокрема підтримку передвиборчих програм, в яких пропонуються бюджетні рішення, які матимуть негативні для них особисто наслідками та ін. Підтвердженням сказаного вище є результати соціологічного опитування, проведеного в 2009 р. Центром Разумкова. На запитання "Що Ви відчуваєте, коли сплачуєте податки?", лише 4,3% респондентів відповіли, що відчувають, що ці гроші повернуться до них та до їхніх близьких через державні витрати. Натомість 37,9% опитаних думають, що все одно ці гроші розкрадають чиновники, 28,0% – схильні вважати, що у них відбирають чесно зароблені гроші, а 17,6% – що гроші платників податків не розкрадають, але розподіляють не так, як хотілося б опитаним [7].

Проблема недостатньої участі громадськості у процесі планування і виконання бюджету керівниками органів місцевого самоврядування недооцінюється. Так, лише 3,9% сільських, селищних і міських голів вважають цю проблему найвагомішою проблемою бюджетного процесу відповідного населеного пункту (рис. 3). Деяка більша частка опитаних до пріоритетних проблем зараховують недоліки управління бюджетом, які непрямо пов'язані з відстороненістю населення від процесу формування і витрачання суспільних ресурсів. Так, 10,2% респондентів найбільшими проблемами схильні вважати низьку ефективність діяльності закладів, що утримуються за рахунок коштів місцевого бюджету, а 14,1% – низьку користь від бюджетних видатків для територіальної громади. Проте майже всі опитані (91,7%) такою проблемою називають недостатність бюджетних ресурсів. Очевидно, що без відповідного підвищення результативності бюджетних витрат, в тому числі завдяки належному врахуванню інтересів споживачів бюджетних послуг, розширення ресурсної бази місцевого самоврядування не матиме бажаного ефекту для територіальної громади.

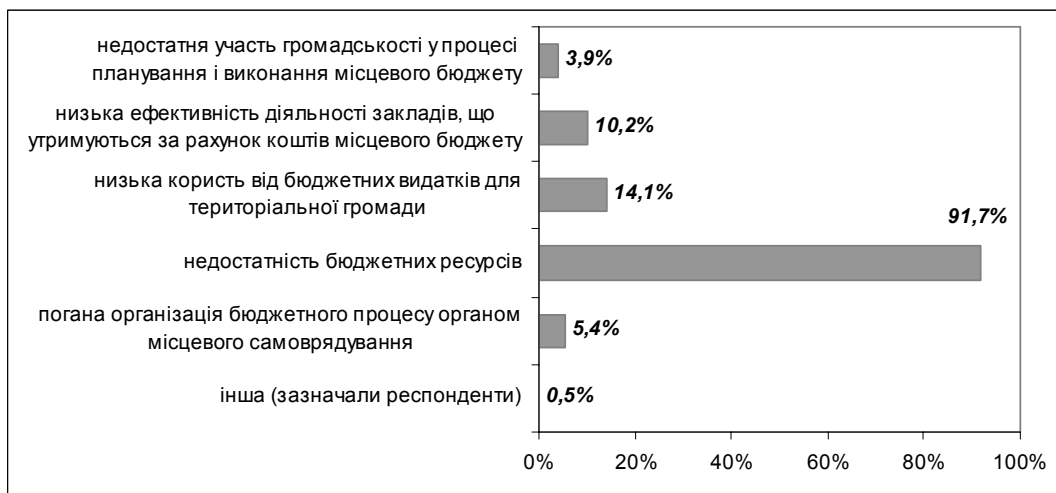


Рис. 3. Відповіді сільських, селищних і міських голів на запитання "Які з перелічених проблем бюджетного процесу у населеному пункті, який Ви представляєте, найвагоміші?"

Участь громадян у бюджетному процесі може бути як пасивною, так і активною. Левова частка опитаних сільських, селищних і міських голів віддають перевагу пасивній участі населення у бюджетному процесі. Так, на запитання “Як люди мають брати участь у процесі формування і виконання бюджету?”, більше половини керівників органів місцевого самоврядування (55,6%) відповіли, що вони повинні цікавитися проблемами місцевого бюджету, ще 29,0% опитаних вважають, що люди не мають брати безпосередньої участі в бюджетному процесі, оскільки цю роботу виконують депутати, яким надано відповідні повноваження (рис. 4).

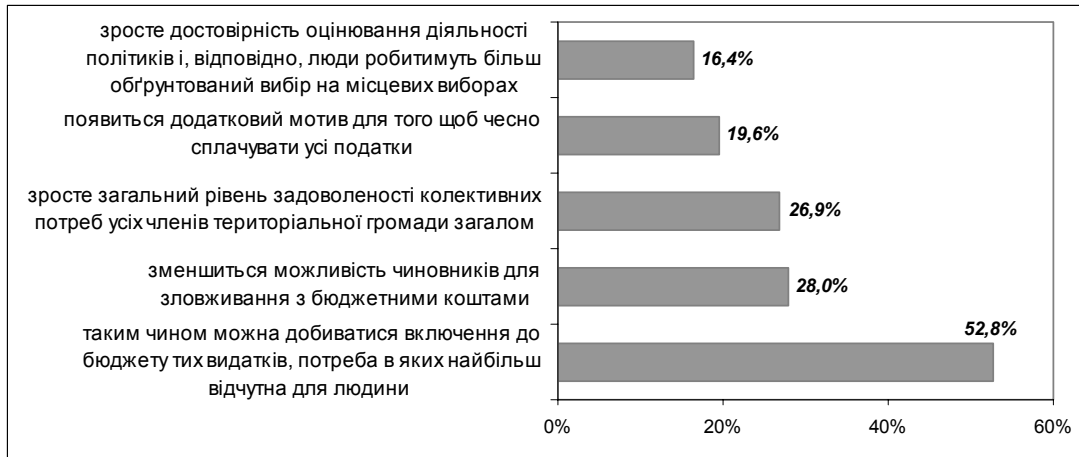


Рис. 4. Відповіді сільських, селищних і міських голів на запитання “Як люди мають брати участь у процесі формування і виконання бюджету?”

Із запропонованих керівникам органів місцевого самоврядування трьох варіантів звернення до органів влади населення з питань, які стосуються бюджетних проблем, найбільша частка респондентів (23,8%) вважають, що громадяни мають звертатися до органів влади, якщо стають відомі факти, що хтось із людей або підприємницьких структур не сплатив податки до місцевого бюджету. Деяко менше опитаних (19,6%) впевнені, що люди мають звертатися зі скаргами в разі не одержання тих послуг, які фінансуються з місцевого бюджету. Значно менша частка сільських, селищних і міських голів (14,3%) доцільними вважає звернення громадян, в яких повідомляється про те, що хтось із людей не має можливості одержувати послуги, які фінансуються з бюджету. Не схвалюють керівники органів місцевого самоврядування протестної поведінки населення, оскільки лише 8,0% респондентів підтримали участь людей в організованих протестах проти неправильного витрачання коштів місцевого бюджету. В умовах, коли менше, ніж четверта частина сільських, селищних і міських голів вважають, що люди мають звертатися зі скаргами у разі не одержання послуг, які фінансуються з бюджету, складно очікувати налагодження ефективного зворотного зв'язку зі споживачами бюджетних послуг.

Результати відповідей сільських, селищних і міських голів щодо способів участі населення у бюджетному процесі викликають певний подив на фоні відповідей цих же осіб на запитання “Якого результату можна домогтися в результаті залучення людей до процесу складання і виконання бюджету?”. Попри те що, переважна більшість очільників

органів місцевого самоврядування відводить людям переважно пасивну роль, більшість з них все ж дуже позитивно оцінюють наслідки залучення громадян до бюджетного процесу. Так, 52,8% опитаних вважають, що завдяки своїй участі у процесі складання і виконання місцевого бюджету люди можуть домогтися включення до нього тих видатків, потреба в яких найбільш відчутна для людини. Значно менше респондентів (28,0%) вважають, що участь населення у бюджетному процесі позитивно позначиться на зменшенні можливостей для зловживань чиновників з бюджетними коштами. Майже кожен четвертий опитаний вірить, що залучення людей до бюджетного процесу сприятиме зростанню загального рівня задоволеності колективних потреб територіальної громади (рис. 5).



**Рис. 5. Відповіді сільських, селищних і міських голів на запитання
“Якого результату можна домогтися в результаті залучення людей
до процесу складання і виконання бюджету?”**

Аналізуючи результати опитування сільських, селищних і міських голів, наведені на рис. 5, доводиться констатувати, що лише невелика їх частка відчуває політичну доцільність залучення громадськості до бюджетного процесу. Лише 16,4% респондентів вважають, що такі заходи сприятимуть зростанню достовірності оцінювання діяльності політиків, і, відповідно, люди робитимуть більш обґрунтований вибір на місцевих виборах. В умовах децентралізації державного управління в Україні та послаблення впливу на місцеву владу центральних владних інституцій, зростає вага політичної відповідальності органів місцевого самоврядування перед виборцями. Проте, як засвідчують відповіді сільських, селищних і міських голів, переважна більшість з них не оцінюють належно усіх переваг залучення громадськості до управління місцевим бюджетом.

Відповідаючи на запитання про найбільші перешкоди на шляху залучення громадськості до бюджетного процесу, переважна частина сільських, селищних і міських голів схиляються до пояснення цього об'єктивними причинами, що загалом від них не залежать. Так, 43,7% опитаних вважають, що найбільше заважає участі людей в управлінні бюджетом фінансова неспроможність органу місцевого самоврядування задовольняти запити громадян, ще 34,3% – бачать причиною цієї проблеми пасивність населення, а 29,7% – вважають, що недостатньо фінансуються заходи щодо залучення громадськості до бюджетного процесу (рис. 6). Свідченням небажання брати відповідальність на себе є незначна частка опитаних, які стверджують, що найбільшою перешкодою на шляху залучення громадськості до бюджетного процесу є невміння місцевої влади співпрацювати з громадою (6,3%), ще менше респондентів (5,6%)

відповіли, що причиною проблеми є непоінформованість населення про проведення відповідних заходів.

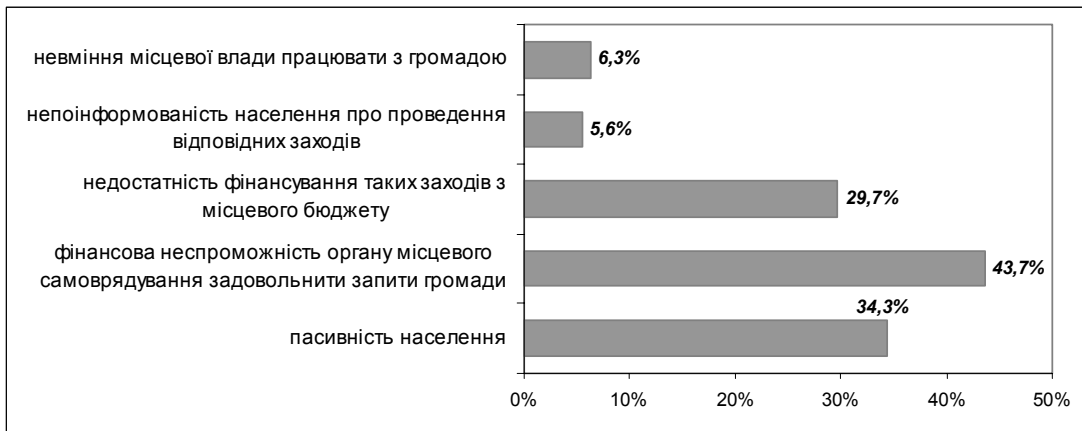


Рис. 6. Результати відповідей сільських, селищних і міських голів на запитання “Яка найбільша перешкода на шляху залучення громадськості до бюджетного процесу?”

Зі сказаного вище можна зробити висновок, що в умовах, коли керівники органів місцевого самоврядування не відчують достатніх стимулів для залучення громадськості до процесу ухвалення рішень щодо бюджету, не варто очікувати самокритичної оцінки відповідних зусиль сільських, селищних і міських голів. Видатки місцевих бюджетів на виконання делегованих державою повноважень, на які витрачається переважна частина ресурсів, здебільшого сприймаються керівниками органів місцевого самоврядування як такі, на які вони не мають впливу, а, отже, і не можуть враховувати позицію громади. Таким чином, можна говорити про недосконалість механізму планування видатків на виконання делегованих повноважень, оскільки центральна влада значною мірою визначає обсяги і структуру видатків місцевих бюджетів і недостатньо контролює обсяг і якість відповідних послуг населенню, що могло б спонукати органи місцевої влади до більшого врахування громадських інтересів.

Попри необхідність реформування механізму планування і здійснення видатків місцевих бюджетів на виконання делегованих повноважень, позитивний вплив на активізацію стимулів органів місцевого самоврядування щодо залучення людей до бюджетного процесу можуть мати ще дві групи чинників: фінансові та адміністративно-консультативні.

Сьогодні існує значний потенціал активізації участі суспільних інститутів у процесі ухвалення бюджетних рішень завдяки запровадженню різноманітних моделей співфінансування важливих проектів за рахунок, зокрема, ресурсів місцевих бюджетів і коштів населення. Як засвідчують результати опитування сільських, селищних і міських голів, існують загалом позитивні очікування від таких заходів. Так, 32,1% опитаних вважають, що залучення коштів населення на умовах співфінансування з місцевого бюджету для реалізації інвестиційних проектів матиме позитивний вплив на зростання користі від видатків бюджету через те, що вони витратимуться на задоволення реальних потреб населення (рис. 7). Ще 29,0% опитуваних вважають, що зросте поінформованість населення про проблеми бюджету, а 23,3% респондентів очікують розширення обсягів ресурсів, якими розпоряджатиметься місцева влада. Ще 19,8% респондентів сподіваються на те, що при цьому буде забезпечено ефективний контроль з боку територіальної громади за витрачанням коштів місцевого бюджету.



Рис. 7. Результати відповідей сільських, селищних і міських голів на запитання “Чого варто очікувати від залучення коштів населення на умовах співфінансування з місцевого бюджету для реалізації інвестиційних проектів місцевого значення?”

Частка сільських голів, які очікують збільшення необґрунтованого тиску, наклепів і пліток на місцеву владу через підозру в неналежному використанні коштів складає 19,8%, частка опитаних, які вважають, що зростає рівень соціальної напруги в територіальній громаді через необхідність платити кошти – 18,7%. Таким чином, кількість сільських голів, які передбачають певні проблеми внаслідок залучення коштів населення на умовах співфінансування з місцевого бюджету є доволі значною, проте менша, ніж кількість тих, котрі очікують позитивних результатів. Це свідчить, що за умови вжиття заходів з усунення можливих негативних ризиків такої діяльності, загалом можна очікувати позитивних результатів від участі суспільства у бюджетному процесі. Цьому сприятиме також те, що органи місцевого самоврядування готові виконувати певну додаткову роботу, пов'язану з застосуванням моделей співфінансування. Так, лише незначна частка керівників органів місцевого самоврядування (6,5%) вважає, що в результаті залучення коштів населення на умовах співфінансування з місцевого бюджету для реалізації інвестиційних проектів місцевого значення відбудеться надмірне збільшення обсягу роботи місцевої влади, за межі визначених обов'язків.

Аналізуючи результати відповідей сільських, селищних і міських голів на запитання, що матиме вагомий вплив на підвищення рівня залучення громадськості до бюджетного процесу, не можна не помітити більшої прихильності опитаних до використання консультативних заходів, ніж до посилення адміністративних дій. Так, найбільше респондентів (31,8%) вважають, що вагомий вплив на підвищення рівня залучення громадськості до бюджетного процесу матиме підвищення кваліфікації сільських, селищних і міських голів, трохи менша частка опитаних (30,8%) сподіваються, що найбільшого позитивного впливу можна досягти завдяки наданню органам місцевого самоврядування консультацій кваліфікованими експертами, а 29,7% – схилиються до проведення просвітницької роботи громадських організацій серед населення (рис. 8). Незначна частка опитаних керівників органів місцевого самоврядування (7,0%) вважають,

що успіху в залученні суспільства до управління бюджетом можна досягти завдяки запровадженню жорсткіших законодавчих норм і лише 5,9% відповіли, що відповідні позитивні наслідки будуть від ефективної роботи органів державного фінансового контролю та правоохоронних органів.



Рис. 8. Результати відповідей сільських, селищних і міських голів на запитання “Що матиме найбільший вплив на підвищення рівня залучення громадян до бюджетного процесу у населеному пункті, який Ви представляєте?”

Аналіз результатів проведеного дослідження дає достатньо підстав для того, щоб зробити висновок про нерозвиненість демократичних процедур залучення громадян до бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні. В сучасних умовах, невирішеність цієї проблеми різко знижує результативність усіх заходів щодо розширення дохідної бази місцевих бюджетів та збільшення обсягів бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування. Попри своєчасність і гостру необхідність проведення бюджетної децентралізації, її здійснення не матиме бажаних результатів, а подекуди виникнуть додаткові проблеми в управлінні суспільними фінансами, в разі збереження існуючих підходів до управління місцевими фінансами. Враховуючи зазначене, особливої актуальності набуває необхідність радикального реформування бюджетного процесу на місцевому рівні з метою створення такого інституційного середовища, що гарантує захист інтересів громадян в управлінні суспільними ресурсами.

Серед пріоритетних заходів, спрямованих на активізацію участі населення у бюджетному процесі, на нашу думку, має бути забезпечення його належної прозорості та публічності. Для цього потрібно, насамперед, на законодавчому рівні встановити чіткий перелік відомостей про бюджет, які обов'язково мають бути оприлюднені. Важливе значення при цьому має закріплення сучасних ефективних способів і засобів оприлюднення інформації. Невід'ємна роль у наданні громадянськості усю необхідною інформацією про бюджет сьогодні належить інтернет мережі. Зважаючи на те, що сьогодні інформаційно-технічне забезпечення діяльності сільських і селищних рад, зазвичай, не дає змоги розмістити необхідну інформацію в Інтернет-мережі, цю функцію, на наше переконання, має виконувати фінансове управління районної державної адміністрації. Вирішення зазначеного завдання сприятиме пришвидшенню темпів формування громадянського суспільства в Україні, спроможного активно відстоювати свої інтереси під час формування і використання коштів місцевих бюджетів.

Оскільки в структурі видатків місцевих бюджетів домінують видатки, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, подолати відстороненість громадян від бюджетного процесу неможливо без удосконалення механізму

планування і здійснення таких видатків. Передусім доцільно чітко розмежувати компетенцію органів державного управління та органів місцевого самоврядування у сфері надання бюджетних послуг за рахунок коштів місцевих бюджетів. При цьому доцільно закріпити за місцевою владою усі повноваження, що стосуються ухвалення рішень щодо витрачання коштів місцевих бюджетів, а центральна влада має бути наділена достатніми повноваженнями для здійснення ефективного контролю за доступністю і якістю передбачених бюджетних послуг. Зазначене передбачає поступове запровадження чітких стандартів надання найважливіших суспільних послуг органами місцевого самоврядування, дотримання яких є обов'язкове. Дієвий моніторинг надання бюджетних послуг спонукатиме органи місцевого самоврядування до ширшого залучення громадськості до бюджетного процесу, оскільки це впливатиме на повноту задоволеності потреб суспільства, а отже і на рівень оцінки послуг населенням. Крім цього, володіючи необхідною інформацією про бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування, люди чіткіше розумітимуть можливості місцевої влади у вирішенні наявних проблем та більш ефективно відстоюватимуть власні інтереси.

Важливе значення для підвищення ролі інститутів громадянського суспільства у бюджетному процесі має створення можливостей для одержання органами місцевого самоврядування необхідних консультацій. Оскільки Міністерство фінансів України здійснює методичне керівництво з питань складання та виконання бюджету [8], логічно і доречно функцію консультування сільських і селищних рад, а також міських рад міст районного значення закріпити за фінансовими управліннями районних державних адміністрацій. При цьому варто в окремому нормативно-правовому акті чітко визначити форми консультацій (передбачивши можливість одержання відповідей у телефонному режимі), а також чіткі вимоги щодо термінів надання консультацій, їхню якість і відповідальність за ненадання або надання консультацій на неналежному рівні. Вжиті заходи дадуть змогу суттєво підвищити компетентність працівників органів місцевого самоврядування щодо управління бюджетом, розвинути їхню спроможність у реалізації повноважень у бюджетній сфері, що сприятиме повнішому врахуванню потреб місцевого населення у бюджетному процесі.

Неможливо вирішити проблему недостатнього залучення громадськості до управління бюджетом без розвитку активних форм участі населення у цьому процесі. Сприятиме вирішенню зазначеного завдання законодавче закріплення обов'язку органів місцевого самоврядування проводити громадські слухання з питань бюджету не менше, ніж два рази в рік: один раз щодо обговорення проекту місцевого бюджету, а другий – щодо звітування про виконання бюджету. При цьому потрібно передбачити чітку норму, відповідно до якої рішення про затвердження місцевого бюджету не набуває чинності в разі не проведення відповідних громадських слухань.

Необхідною умовою підвищення задоволеності суспільних потреб є забезпечення громадського контролю за доступністю та якістю бюджетних послуг. Для цього, доцільно передбачити норму про публічне звітування всіма головними розпорядниками коштів про заходи, вжиті ними за рахунок коштів місцевого бюджету. Крім цього, мають бути створені належні умови для звернення громадян в разі неодержання або одержання неякісних бюджетних послуг. На нашу думку, доцільно запровадити законодавчу норму, яка зобов'язує усіх надавачів послуг вести книгу для записів скарг і пропозицій громадян. Ведення постійного моніторингу доступності бюджетних послуг, а також усіх звернень людей сприятиме ухваленню необхідних управлінських рішень з метою вирішення наявних проблем.

Враховуючи глибину проблеми недостатньої участі інститутів громадянського суспільства в управлінні місцевим бюджетом, крім зазначеного вище, доцільно також

посилити контроль за дотриманням відповідних законодавчих норм суб'єктами бюджетного процесу. Деякі положення чинних нормативно-правових актів, реалізація яких сприяє більшій участі населення у бюджетному процесі, сьогодні часто залишаються не реалізованими. Так, потребує прискіпливої уваги, насамперед органів державного фінансового контролю, вимога Бюджетного кодексу України про оприлюднення інформації, що стосується бюджету. На нашу думку, відомості про дотримання цього правила обов'язково мають бути відображені в актах проведення ревізій відповідних місцевих бюджетів. Постійний моніторинг і контроль з боку правоохоронних органів має вестися за своєчасністю та повнотою відповідей органів місцевого самоврядування на інформаційні запити громадян та громадських організацій.

Підсумовуючи проведене дослідження, зауважимо, що сьогодні зберігається надзвичайно висока гострота проблеми недостатньої участі громадськості у процесі складання і виконання місцевих бюджетів. У представленому дослідженні наведено лише основні напрямки необхідних заходів для вирішення цієї проблеми. В подальших наукових розвідках, на наше переконання, варто більш детально приділити увагу удосконаленню інституційного забезпечення взаємодії органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства в управлінні бюджетом, що матиме не лише позитивні соціальні наслідки, а й значний економічний ефект.

Література

1. Б'юкенен Дж. Суспільні фінанси і суспільний вибір: Два протилежні бачення держави / Джеймс М. Б'юкенен, Річард А. Масгрейв: Пер. з англ. – К.: Вид. дім "КМ Академія", 2004. – 175 с. – (Актуал. світ. дискусії).
2. Циммерманн Х. Муниципальные финансы: Учебник / Хорст Циммерманн. – М.: Дело и Сервис. – 2003. – 352 с.
3. Христенко В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы / В. Б. Христенко. – М.: Дело, 2002. – 608 с.
4. Свяневич П. Основы фискальной децентрализации. Справочное руководство для стран с переходной экономикой / Павел Свяневич. – Будапешт: Институт открытого общества, 2003. – 77 с.
5. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. Зі змінами і доповненнями станом на 01.01.2010 р. / Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0&zahyst=4/UMfPEGznhhiU6.ZiQYNpbgHdlt6sFggkRb11c>
6. Акімова І. Становлення ефективної системи регулювання видатків місцевих бюджетів / І. Акімова, Т. Вахненко. – К.: Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. – 2004. – 14 с.
7. Що Ви відчуваєте, коли сплачуєте податки? Соціологічне опитування / Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=440
8. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України" № 1837 від 27 грудня 2006 р. Зі змінами і доповненнями станом на 01.01.2010 р. / Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1837-2006-%EF>

Редакція отримала матеріал 17 листопада 2009 р.