Богдан МАЛИНЯК

ТРАНСФОРМАЦІЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В ЕФЕКТИВНЕ ДЖЕРЕЛО ЗРОСТАННЯ СУСПІЛЬНОГО ДОБРОБУТУ

Досліджено комплекс заходів щодо реформування місцевих бюджетів з метою підвищення їхнього впливу на соціальний розвиток країни. Обґрунтовано, що передумовою проведення успішних реформ є підвищення довіри суспільства до місцевої влади. Розроблено рекомендації, спрямовані на підвищення спроможності органів місцевого самоврядування у сфері управління місцевими бюджетами. Запропоновано заходи щодо детінізації місцевих бюджетів та зменшення проявів корупції у фінансовій сфері. Наведено рекомендації, реалізація яких приведе до поліпшення доступності та якості суспільних послуг, а також успішного запровадження програмно-цільового методу бюджетування.

Ключові слова: *місцеві бюджети, бюджетні видатки, доходи місцевих бюджетів, детінізація місцевих фінансів, суспільні послуги, програмно-цільовий метод бюджетування.*

JEL.: R 20

Постановка проблеми. Одним із найважливіших завдань, які ставить сьогодення, є проведення децентралізації системи управління та суспільних фінансів. Ефективне вирішення цього завдання спроможне активувати нереалізований досі потенціал розвитку територіальних громад. Як засвідчує досвід європейських країн, успіхи місцевого самоврядування сприяють загальному прогресу країн, посилюють процеси демократизації, стимулюють підвищення ефективності управління суспільними фінансами. Чи не єдиним дієвим інструментом, за допомогою якого органи місцевого самоврядування спроможні задовольняти потреби територіальної громади та реалізовувати її інтереси, є місцеві бюджети. З огляду на це дієвість місцевого самоврядування безпосередньо залежить від ефективності системи формування та використання коштів місцевих бюджетів. Практика управління місцевими бюджетами засвідчує наявність низки системних недоліків, які призводять до неможливості задоволення потреб територіальної громади та підприємницьких структур у суспільних послугах. Невирішеність системних проблем створює ситуацію, за якої механічне розширення доходів місцевих бюджетів не приведе до очікуваного зростання добробуту суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання реформування місцевих фінансів є предметом дослідження відомих вчених та практиків, зокрема Ю. Ганущак, О. Кириленко, І. Луніна, О. Молдован, К. Павлюк, М. Постула, С. Юрія та ін. Значна частина публікацій на окреслену тематику присвячена з'ясуванню концептуальних засад бюджетної децентралізації. Дослідники значну увагу приділяють обґрунтуванню напрямків розширення доходів місцевих бюджетів та розвитку місцевого оподаткування. Незважаючи на це, сьогодні існує потреба в нових наукових дослідженнях цієї важливої сфери, що має забезпечити комплексний підхід у

© Богдан Малиняк, 2015.

реформуванні місцевих фінансів в умовах високих темпів економічних і соціальних трансформацій у нашій державі.

Постановка мети та завдань. Метою дослідження є розробка комплексу пропозицій щодо реформування місцевих бюджетів, що забезпечать підвищення ефективності формування та використання суспільних ресурсів і враховують умови розвитку нашої держави.

Виклад основного матеріалу. Основне значення для започаткування успішних реформ у сфері фінансової децентралізації має забезпечення довіри між основними суб'єктами суспільних відносин [1, с. 251]. Високий рівень недовіри до владних суб'єктів зумовлений поширеністю думки щодо корумпованості системи влади, критичною оцінкою використання суспільних фінансових ресурсів та управлінням комунальним майном і земельними ресурсами, незадоволеністю результатами діяльності влади. Так, для підвищення довіри громади до органів місцевого самоврядування доцільно насамперед сформувати середовище, яке вселятиме громаді впевненість у неможливості системних зловживань з суспільними ресурсами, невідворотності покарання за вчинені правопорушення у цій сфері, а також у тому, що влада прагне реалізовувати спільні інтереси громадян.

Необхідною умовою вирішення цього вкрай важливого завдання є забезпечення повної прозорості управління фінансовими ресурсами та комунальним майном органами державного управління та місцевого самоврядування. Принципове значення при цьому має наявність законодавчо закріплених жорстких норм, що зобов'язують суб'єкти управління місцевими фінансами відкривати суспільно важливу інформацію про формування та використання суспільних ресурсів. Пропонуємо запровадити практику ведення органами місцевого самоврядування в електронній і паперовій формах реєстру комунального майна, яке перебуває в оренді або може бути передане в оренду. Зазначення в цьому документі характеристик комунального майна, а також орендарів і величини орендної плати, сприятиме налагодженню ринкових механізмів формування офіційної орендної плати. Давно назріла також потреба у формуванні реєстру земельних ділянок населеного пункту із зазначенням рішень органів місцевого самоврядування щодо надання у власність чи у користування земель територіальної громади.

Дієвим інструментом підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування за використання бюджетних коштів є інструмент публічного звітування головних розпорядників коштів про здійснені видатки та про виконану роботу за рахунок бюджетних ресурсів. Слід зазначити, що на законодавчому рівні, зокрема в Бюджетному кодексі України, передбачено механізм публічного представлення звіту про виконання місцевих бюджетів [1]. Проте відсутні нормативно-правові акти, які б детально регламентували цей порядок та визначали процедури цього процесу. В таких умовах окремі місцеві ради самостійно визначають такі порядки, ухвалюючи відповідні рішення. Так, Тернопільська обласна рада ухвалила рішення № 1885 від 10.02.2015 р. "Про порядок публічного звітування головних розпорядників коштів обласного бюджету Тернопільської області", основні положення якого зводяться до того, що:

– процес звітування має відбуватися публічно за участі депутатів, журналістів, громадських активістів, зацікавлених осіб з можливістю поставлення запитань;

– звіт має містити показники витрат головного розпорядника коштів і виконаної роботи за кошти бюджету;

– звіт про виконання регіональних програм має передбачати прогрес у виконанні завдань програм;

– звітування проводять кожного кварталу щоквартально, але не пізніше 1 числа другого місяця кварталу, наступного за звітним. Перший публічний звіт проводиться за підсумками 1-го півріччя 2015 р.;

– звіт має бути розміщений на сайті облдержадміністрації не пізніше п'яти днів після його оприлюднення [3].

На нашу думку, дієвість ухваленого рішення зросла би у разі передбачення санкцій за непредставлення звіту на офіційному сайті, за неповноту представленої інформації, зокрема тієї, що міститься на сайті ОДА, чи взагалі за непроведення публічного звітування. Існує також потенціал для удосконалення системи результативних показників, які більш об'єктивно визначатимуть ефективність видатків місцевого бюджету. Проте варто відзначити однозначно позитивний досвід ухвалення документа, спрямованого на регламентування важливого процесу публічного звітування про використання бюджетних коштів, який варто поширювати.

Зростанню обізнаності суспільства з особливостями формування та раціонального використання коштів місцевих бюджетів сприятиме, зокрема, належне інформування про перебіг бюджетного процесу у доступній формі для пересічних громадян. У зв'язку з цим доцільно налагодити практику формування буклетів і брошур, в яких за допомогою сучасних інструментів інфографіки представляти відомості про формування доходів місцевого бюджету та здійснення видатків. Важливим комунікаційним містком не лише представлення суспільно важливої інформацій, а й забезпечення зворотного зв'язку з населенням, моніторингу громадської думки та джерела черпання креативних ідей, є соціальні мережі. З огляду на це варто налагодити розміщення якісної інформації в соціальних мережах, а також організувати модерацію продуктивних дискусій щодо проблем формування та використання місцевих бюджетів.

Комплексне рішення щодо використання сучасних інформаційних та телекомунікаційних технологій пропонує концепція електронного урядування. В нашій державі схвалено Концепцію розвитку електронного урядування в Україні [4]. Виконання передбачених цим документом заходів дасть змогу системно реалізувати органами місцевого самоврядування найважливіші елементи електронного урядування на уніфікованих засадах з іншими органами управління. Важливо при цьому передбачити методологічну та сервісну підтримку органів місцевого самоврядування, що б сприяло ефективному запровадженню новітніх форм взаємодії органів влади з іншими суб'єктами суспільного життя. Враховуючи важливість застосування електронного урядування, необхідно на національному рівні розробити відповідні стандарти, а органам місцевого самоврядування – затвердити чіткі програми щодо розвитку цієї новітньої форми управління. Розвиток електронного урядування має бути спрямований не лише на забезпечення більшої прозорості та відкритості органів місцевого самоврядування, а й на активізацію участі громадськості в управлінні місцевими фінансами і підвищення доступності та якості суспільних послуг.

Основне значення для підвищення довіри суспільства до владних інституцій, які наділені повноваженнями управління публічними фінансами, має радикальне удосконалення системи державного фінансового контролю. Першочерговими заходами в цьому напрямку мають стати посилення відповідальності за порушення законодавства у фінансовій сфері, що передбачає обов'язкове відшкодування завданих державі збитків та втрат, підвищення фахового рівня спеціалістів, суттєве їхнє мотивування для досягнення суспільно важливих результатів. Невід'ємним елементом має стати порядок звітування правоохоронних органів, за якого населенню надаватиметься

інформація не лише про виявлені зловживання, а й притягнення винних осіб до відповідальності та виконання призначених покарань. Демонстрація фактів притягнення до відповідальності осіб, які порушували законодавство у фінансовій сфері, має стати важливим профілактичним заходом у сфері підвищення фінансової дисципліни. З огляду на це позитивний вплив на вирішення зазначених проблем матиме запровадження системи звітності про виявлені фінансові правопорушення, яка повинна містити інформацію щодо виявлених правопорушень, обсягів відшкодованих коштів, а також призначеної міри покарання для винних осіб та її відбування.

Варто зазначити, що дотримання формальних вимог чинного законодавства щодо формування та використання ресурсів місцевих бюджетів, а також управління комунальним майном, не гарантує ефективність цього процесу та дотримання принципів соціальної справедливості. Причиною цього, на нашу думку, є як недосконалість самого законодавства, так і об'єктивна неможливість врегулювання всіх аспектів раціонального управління суспільними ресурсами в нормативно-правових актах. Крім цього, дуже складно забезпечити адекватність змін правових актів тим трансформаціям, які відбуваються в державі, а також суспільним пріоритетам у різних регіонах. Так, широкий пласт відносин у сфері місцевих фінансів не врегульовано нормативно-правовими актами. В таких умовах важливе значення має нормотворчість органів місцевого самоврядування, яка спроможна імплементувати регіональні відмінності в пріоритетах соціального та економічного розвитку та оперативно реагувати на актуальні потреби територіальних громад.

Варто зазначити, що на місцевому рівні, на відміну від загальнодержавного, існують найбільш сприятливі передумови для залучення громадськості до процесу управління. Безпосередня участь громадян у розробці та обговоренні проектів управлінських рішень спроможна наблизити реальні пріоритети місцевої влади до дійсних інтересів територіальної громади. Крім цього, залучення громадськості до управління фінансами територіальної громади сприяє зростанню розуміння місцевим населенням тих чи інших дій органів місцевого самоврядування, що є необхідною умовою підвищення довіри суспільства до владних інституцій.

Для досягнення очікуваного результату від залучення громадськості до вироблення та реалізації управлінських рішень у сфері місцевих фінансів важливо підвищувати фінансову грамотність населення та розвивати його моральні якості. У вирішенні зазначених актуальних проблем центральне місце належить освіті та вихованню особистості [5, с. 6]. Як писав митрополит А. Шептицький, "...чим більше громадян має участь у власти і чим більша та участь, тим більше треба, щоб ті громадяни були праведними, себто мали моральне виховання..." [6, с. 15]. В Україні релігійні діячі та церква користуються в суспільстві значним авторитетом, що підтверджується високими показниками довіри до цих інституцій. Відповідно існує можливість залучення авторитетних представників до заходів щодо громадського обговорення пропозицій, які стосуються бюджетної політики органів місцевого самоврядування. Не менш важливими при цьому є зусилля церков щодо формування моральних правил поведінки з бюджетними ресурсами. Церква має унікальні можливості пропагувати серед віруючих нетерпимість до корупції, хабарництва, розкрадання громадського майна та коштів.

Зростання патріотизму та громадянської свідомості в період Революції гідності в Україні відкриває нові можливості для залучення громадськості до управління місцевими бюджетами. Нова генерація місцевих лідерів, які виявили кращі людські

якості у процесі боротьби за громадянські права у революційний період, а також героїчно боронила державу у війні з Росією, спроможна активно впливати на процес формування та використання коштів місцевих бюджетів. Їхня участь у підготовці правових актів, а також в обговоренні проектів рішень органів місцевого самоврядування, спроможна суттєво активізувати громадський контроль за відповідністю діяльності органу місцевого самоврядування інтересам територіальної громади.

З огляду на важливість залучення громадянського суспільства до управління місцевими бюджетами доцільно передбачити чіткі процедури його взаємовідносин з органами місцевого самоврядування. Значної ваги при цьому набуває запровадження практики щорічного проведення бюджетних слухань, у ході яких відбуватиметься презентація підготовленого проекту місцевого бюджету, його обговорення та висловлення громадянами пропозицій щодо вдосконалення представленого проекту.

В епоху радикальних трансформацій, які переживає Україна, органам місцевого самоврядування часто доволі складно використовувати наявні можливості ефективного управління місцевими фінансами. Крім того, забюрократизованість державного фінансового контролю часто демотивує працівників фінансових служб ухвалювати важливі рішення щодо реалізації певних проектів. У таких умовах перевагу одержують безініціативні лідери, а креативні особистості, які застосовують новітні підходи до фінансового інструментарію вирішення соціально-економічних проблем територіальної громади, мають набагато більші ризики допустити помилку та бути притягнутими за це до відповідальності.

В описаних вище умовах вважаємо доречним закріплення за органами державного управління функцій консультування органів місцевого самоврядування. Запровадження механізму надання письмових консультацій у стислі терміни дасть змогу перенести відповідальність за ухвалення тих чи інших рішень з органів самоврядування на органи державного управління, що надали відповідні роз'яснення. Це, зокрема, сприятиме удосконаленню нормативно-правового забезпечення управління місцевими бюджетами, адже розробники правових актів братимуть безпосередню участь у їх виконанні. Вирішальне значення для ефективності консультативної підтримки органів місцевого самоврядування з боку центральних органів державної влади має законодавче врегулювання цих відносин, яке б чітко регламентувало цей процес та визначало конкретних виконавців.

Значний пласт проблем, пов'язаних зі складністю виконання певних правових норм, можна вирішити шляхом ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування та поліпшення діяльності їхніх асоціацій. Зважаючи на це, доцільно залучати до діяльності асоціацій фахівців із вирішення проблемних питань, а також відповідні наукові заклади. При цьому важливо налагодити якісну взаємодію щодо належного висвітлення наявних проблем, зумовлених недосконалими нормативно-правовими актами органів державного управління, та лобіювання їхнього вирішення. Позитивний вплив на поліпшення практики управління місцевими фінансами матиме також акумулювання та поширення інформації про кращі практики вирішення завдань соціально-економічного розвитку.

Значна частина потенційних можливостей органів місцевого самоврядування щодо застосування місцевих фінансів у стимулюванні соціально-економічного розвитку не рідко залишається нереалізованою через недосконалу систему казначейського обслуговування місцевих бюджетів. Відносини між розпорядниками коштів місцевих

бюджетів та органами казначейства регулюються підзаконними нормативно-правовими актами центральних органів виконавчої влади. Нерідко правове поле характеризується незбалансованістю прав і зобов'язань учасників цих правовідносин, що призводить до звуження реальних фінансових повноважень органів місцевого самоврядування. Прикладом цього є доволі широкий перелік зобов'язань розпорядників коштів місцевих бюджетів щодо представлення документів для здійснення видатків і в разі недоліків у їх підготовці органи казначейства мають право відмовити у здійсненні фінансових операцій. Водночас органи казначейства позбавлені відповідальності за необґрунтовану відмову у таких фінансових операціях та навіть за недотримання термінів здійснення платежів. На практиці це призводить до значного негативного впливу на ефективність виконання місцевих бюджетів.

На нашу думку, принципові недоліки казначейського обслуговування місцевих бюджетів доцільно врегулювати шляхом чіткого законодавчого регламентування цього процесу. Негайного вирішення при цьому потребує проблема реалізації контрольних повноважень органів казначейства. Збереження потужних контрольних функцій доречне лише за умови перекладення на органи казначейства відповідальності за порушення бюджетного законодавства у сфері здійснення видатків. Пропонуємо надати право органам місцевого самоврядування обирати один з двох варіантів казначейського обслуговування місцевих бюджетів: 1) органи казначейства здійснюють інтенсивний контроль за операціями розпорядників бюджетних коштів, надають необхідну консультативну підтримку та несуть відповідальність (у тому числі матеріальну) за можливі бюджетні правопорушення; 2) органи казначейства здійснюють розрахункове обслуговування розпорядників коштів місцевих бюджетів, яке не передбачає глибокого фінансового контролю за операціями з одночасним посиленням відповідальності розпорядників коштів за порушення чинних нормативно-правових актів.

Вважаємо доречним позбавити органи казначейства права блокувати рахунки розпорядників коштів місцевих бюджетів, а відмову у виконанні тих чи інших фінансових операцій дозволити лише за рішенням суду. На законодавчому рівні доцільно також чітко передбачити терміни здійснення тих чи інших фінансових операцій органами казначейства та санкції, зокрема фінансові, за порушення встановлених строків.

Окремої уваги заслуговує перелаштування діяльності органів казначейства з виконання адміністративних функцій на надання сервісу щодо розрахункового обслуговування місцевих бюджетів. Це дасть змогу насамперед розробити та запровадити систему критеріїв та оцінок, які стимулюватимуть органи казначейства на максимальне задоволення потреб розпорядників й одержувачів коштів місцевих бюджетів. Стратегічного значення при цьому набуває розвиток електронних технологій документообігу між органами казначейства та їх клієнтами. Запровадження електронної системи здійснення фінансових операцій "Клієнт-казначейство" не лише позитивно позначиться на пришвидшенні обігу бюджетних коштів, а й дасть змогу зменшити адміністративні видатки розпорядників коштів місцевих бюджетів і органів казначейства. Не менш важливе значення має запровадження електронного сервісу подачі звітності бюджетними установами. Варто зазначити, що розвиток електронного документообігу у відносинах органів казначейства та їхніх клієнтів сприятиме також мінімізації явищ корупції у цій сфері.

Реалізація запропонованих заходів щодо модернізації казначейського обслуговування місцевих бюджетів дасть змогу значно підвищити ліквідність коштів на реєстраційних рахунках розпорядників бюджетних коштів. Це, зокрема, сприятиме

зростанню спроможності органів місцевого самоврядування щодо вирішення наявних соціально-економічних проблем за допомогою місцевих бюджетів.

Значний потенціал удосконалення практики управління місцевими бюджетами властивий механізмам реалізації проектів органами місцевого самоврядування спільно з недержавними суб'єктами ринкової економіки. Йдеться насамперед безпосередньо про громади відповідних населених пунктів, міжнародні організації та суб'єкти реального сектору економіки. Фінансування проектів із залученням ресурсів громади створює суттєві передумови для вироблення алгоритму вибору найбільш пріоритетного проекту. Досвід, здобутий під час відбору проектів, може бути успішно поширений у сфері планування місцевих бюджетів. Не менше переваг можна досягти на етапі реалізації спільних проектів. Фінансова участь громадян перетворює їх з пасивних споживачів суспільних благ в активних суб'єктів фінансового контролю за ефективністю здійснених видатків. Таким чином, створюються необхідні передумови для підвищення суспільної відповідальності за забезпечення добробуту відповідної громади, що сприяє підвищенню ефективності видатків місцевих бюджетів. Цінність участі у цих проектах авторитетних міжнародних організацій полягає не тільки у забезпеченні необхідними джерелами фінансування важливих проектів, а й у привнесенні перевірених якісних технологій управління проектами. З огляду на зазначене пропонуємо розвивати практику спрямування бюджетних коштів на реалізацію тих інвестиційних проектів, які передбачають фінансову участь громади та її безпосередню участь в управлінні проектом.

Як засвідчує досвід розвинених демократичних країн, ефективність використання коштів бюджету значною мірою залежить від результативності імплементації сучасних технологій управління фінансами, які перебувають на значно вищому рівні в недержавному секторі економіки. Оригінальним шляхом еволюції практики управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування є створення нових форм взаємодії місцевих фінансів та фінансів реального сектору економіки. Такими формами наприкінці XX ст. століття стало державно-приватне партнерство [7, с. 29]. Як засвідчує зарубіжних досвід, завдяки державно-приватному партнерству вдається досягти позитивних показників реалізації інвестиційних проектів: зменшення капітальних видатків, скорочення термінів будівництва (капітального ремонту, реконструкції) об'єкта, зниження експлуатаційних видатків на утримання об'єкта. Привабливими секторами місцевого господарства для успішної реалізації державно-приватного партнерства, на нашу думку, є житлово-комунальне господарство, транспорт, охорона здоров'я та ін. Запровадження державно-приватного партнерства у місцеве господарство дасть змогу підвищити спроможність органів місцевого самоврядування в ефективному реагуванні на наявні соціально-економічні проблеми за допомогою сучасного фінансового інструментарію.

В цьому ж руслі варто розглядати застосування місцевих запозичень. Окрім основної функції – залучення інвестиційних ресурсів до місцевих бюджетів, вони виконують функцію стимулювання ефективності місцевих бюджетів. Для отримання запозичень органи місцевого самоврядування піддаються аудиту з боку рейтингових агентств, у процесі якої ґрунтовно досліджується якість управління фінансовими ресурсами та відповідно спроможність обслуговувати та погасити одержані запозичення. Сприяє підвищенню ефективності також співпраця з інвесторами, які придбали боргові зобов'язання відповідного органу місцевого самоврядування.

Нові горизонти зміцнення місцевих бюджетів в Україні відкриває адміністративно-

територіальна реформа та стимулювання об'єднання територіальних громад. Сьогодні значна частина проблем у сфері місцевих фінансів зумовлена недосконалим адміністративно-територіальним устроєм країни [8, с. 13]. Можна навести декілька передумов, які дають змогу стверджувати про позитивний вплив цих процесів на ефективність місцевих бюджетів:

– зросте спроможність місцевого самоврядування через залучення висококваліфікованих фахівців до управлінських структур (кількість яких значно зменшиться);

– зменшиться чисельність адміністративного персоналу місцевих рад і обсяг видатків на його утримання;

– підвищиться конкуренція населених пунктів у межах об'єднаної територіальної громади, що стимулюватиме детінізацію економіки, зменшення корупції щодо використання бюджетних коштів, земельних ресурсів, комунального майна тощо;

– управлінські рішення щодо надання більшої кількості суспільних послуг ухвалюватиме об'єднання територіальних громад, а не районна рада, що сприятиме повнішому забезпеченню пріоритетів населення.

Проте адміністративно-територіальна реформа містить певні ризики. Одним з найбільших є прискорення об'єктивного процесу занепадання депресивних населених пунктів. Ще один ризик пов'язаний з погіршенням доступності окремих суспільних послуг, які мають обмежений ареал доступності – дошкільна освіта, частково – культура, бібліотеки.

На нашу думку, проведення адміністративно-територіальної реформи позитивно вплине на ефективність місцевих бюджетів, проте особливу увагу доцільно звертати на нейтралізацію негативних наслідків. Цього можна досягти завдяки насамперед доступній якісній консультативній підтримці органів місцевого самоврядування, а також оперативному реагуванню органів державного управління на виникаючі ризики та загрози. Не менш важливого значення набуває розробка та запровадження стандартів надання найважливіших суспільних послуг, обов'язок щодо забезпечення якими покладено на державу, яка і матиме зобов'язання щодо фінансування цих послуг та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування щодо надання цих послуг.

Амбітні завдання із зростання спроможності органів місцевого самоврядування, застосовування сучасних технологій управління місцевими фінансами не можливо вирішити без суттєвого підвищення кваліфікації службовців місцевих фінансових органів. З цією метою доцільно розробити комплексну програму підвищення кваліфікації службовців місцевого самоврядування, яка передбачатиме як навчання в спеціалізованих закладах, так і самостійну підготовку та колективне навчання в установах. Для цього необхідно розробити відповідні навчальні матеріали, які супроводжуються інтерактивними онлайн курсами та необхідними програмним забезпеченням. Принципове значення для забезпечення необхідних знань службовців має якісна система контролю за результатами засвоєної інформації та набутих вмінь. З огляду на це пропонуємо, щоб до оцінювання було залучено незалежні від навчальних центрів установи, а також авторитетні громадські організації та зацікавлені представники громади.

Розвиток спроможності органів місцевого самоврядування у вирішенні актуальних проблем соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць створить сприятливе підґрунтя для вирішення системної проблеми тінізації місцевих фінансів, тобто процесу формування та використання грошових ресурсів представниками органів влади поза обліком у місцевих бюджетах. Найважливішими негативними наслідками явища тіньових місцевих фінансів для соціально-економічного

розвитку країни, на нашу думку, є: порушення соціальної справедливості в країні, втрата ресурсів місцевих бюджетів, зниження обсягу та погіршення якості суспільних послуг, зростання фіскального тиску на економічні суб'єкти, демотивація платників податків, погіршення фінансової дисципліни суб'єктами бюджетного процесу, їхня деморалізація, доларизація національної економіки, негативний вплив на конкурентоспроможність економіки. Варто зазначити, що основою вирішення системної проблеми корупції в суспільних фінансах мають бути рішучі заходи насамперед з боку правоохоронних органів, спрямовані на профілактику та розслідування злочинів у цій сфері. Проте значний нереалізований потенціал вирішення згаданої проблеми належить також органам місцевого самоврядування та іншим суб'єктам відносин у фінансовій сфері.

Як засвідчує вітчизняний досвід, чималі фінансові потоки від відчуження земельних ділянок оминають місцеві бюджети. Важливим чинником вирішення цієї проблеми є формування систематизованої інформації про надані у власність чи у користування земельні ділянки та обсяги надходжень до місцевих бюджетів. Пропонуємо також законодавчо встановити запровадження систематизованої звітності про стан земельних ділянок, в якій передбачити відомості, зокрема, про відчужені земельні ділянки, їх характеристики та обсяг залучених надходжень до місцевих бюджетів. Дієвість цієї звітності буде забезпечено лише за умови її оприлюднення у паперовій та електронній формах. Зважаючи на великі масштаби зловживань законодавчою нормою про безоплатність надання земельних ділянок комунальним підприємствам, важливо обмежити це право для органів місцевого самоврядування. Варто також підвищити відповідальність за несвоєчасну сплату орендної плати за використання земельних ділянок орендарями.

Комплексного вирішення потребує також проблема функціонування фінансів комунальних підприємств, зокрема правового регламентування процедури проведення на регулярній основі аудиту комунальних підприємств. З метою недопущення втрат бюджету від передачі в оренду комунального майна, крім формування прозорих реєстрів, варто також запровадити практику встановлення відповідними місцевими радами мінімального розміру орендної плати. Це звузить поле для корупційних діянь керівників комунальних підприємств і бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Невирішеною сьогодні проблемою залишається незаконна розробка природних надр. Крім того, що така діяльність призводить до втрат доходів місцевих бюджетів, це нерідко має негативний вплив на екосистему регіону, а також на забезпечення необхідного рівня охорони праці. Для вирішення зазначених проблем доцільно передбачати суцільну інвентаризацію родовищ корисних копалин, запровадити практику оформлення за допомогою спеціальних документів реалізації виробниками будівельних матеріалів природного походження, посилити відповідальність за незаконну розробку надр. На практиці оформлення необхідної документації для офіційної розробки природних надр є доволі складною адміністративною процедурою, яка потребує чималих адміністративних зусиль і грошових витрат. З огляду на це спрощення процедур та чітке антимонопольне регулювання передбачених видатків за оформлення необхідної документації дасть змогу полегшити легалізацію розробки надр, а також перенаправити відповідні фінансові потоки до місцевих бюджетів.

Зменшенню тінізації місцевих фінансів сприятиме розвиток конкурсних засад надання різноманітних дозволів. Першочергову увагу доцільно звернути на надання

дозволів на розміщення об'єктів торгівлі, здійснення пасажирських перевезень, облаштування автобусних зупинок тощо. Так, дотримання конкурсного принципу при проведенні різноманітних конкурсних процедур не лише приведе до збільшення надходжень до місцевих бюджетів, а й сприятиме розвитку конкурентного середовища, поліпшенню інвестиційного клімату та позитивній динаміці місцевої економіки.

Реалізація заходів щодо детінізації місцевих фінансів приведе до розширення бюджетних надходжень, що створить сприятливі передумови для підвищення доступності та якості суспільних послуг. Сьогодні існують передумови для того, щоб контроль за видатками на певні послуги доповнити контролем за процесом надання таких послуг. Для цього слід розробити та запровадити чіткі стандарти забезпечення суспільства важливими суспільними послугами та визначити при цьому фінансові зобов'язання держави та органів місцевого самоврядування. Враховуючи високу соціальну важливість послуг охорони здоров'я та освіти, стандартизація має стосуватися насамперед цих послуг [301, с. 9]. Застосування стандартів на практиці сприятиме формуванню чітких меж відповідальності органів місцевого самоврядування за надання таких послуг мешканцям адміністративно-територіальних одиниць та виробленню чітких критеріїв оцінювання ефективності відповідних видатків місцевих бюджетів.

Розвиток демократичних відносин в українському суспільстві та еволюція економічної культури населення може успішно відбуватися за умови формування у громадян необхідних знань про свої права на одержання суспільних послуг. Інформування громадськості про їхні права на користування суспільними послугами дасть змогу активувати стимули населення до їхнього безоплатного одержання та глибшого розуміння доцільності сплати податків до бюджету. В результаті можна очікувати позитивну динаміку в оцінці населенням результатів бюджетної політики держави та органів місцевого самоврядування. Це формуватиме сприятливе середовище до зміщення акцентів у фінансуванні соціальних видатків бюджету з надання трансфертів населенню на забезпечення важливими суспільними послугами. Таким чином можна буде усунути недоліки у соціальній політиці держави, яка часто зводиться до підвищення грошових виплат населенню, яке нерідко спрямовує ці кошти на цілі, не пов'язані з цим або й на такі, які навіть суперечать суспільному розумінню соціальної політики, тоді як важливі соціальні потреби в охороні здоров'я, освіті, культурі та інші залишаються незадоволеними.

Серед заходів, спрямованих на підвищення доступності та якості суспільних послуг, належне місце доцільно відвести формуванню дієвих каналів одержання інформації від споживачів у формі зворотного зв'язку. Крім широких можливостей електронних комунікацій, які можуть бути застосовані в межах концепції електронного урядування, доцільно також використати традиційні способи одержання такої інформації. Пропонуємо запровадити практику ведення у всіх бюджетних установах і комунальних підприємствах книги звернень і пропозицій, яка була б пронумерована, прошнурована та скріплена печаткою відповідної місцевої ради. Така книга може слугувати складовою річної звітності про використання бюджетних коштів, яка подається до органів місцевого самоврядування.

Давно назріла необхідність радикального реформування надання адміністративних послуг. Насамперед варто відійти від практики застосування так званих "неприйомних днів" у бюджетних установах і комунальних підприємствах, а створити систему, за якої в будь-який час особа могла би звернутися зі своєю проблемою або пропозицією

і одержати змістовну відповідь. Крім цього, як засвідчує досвід підприємницьких структур, успішного задоволення потреб клієнтів можна досягти в разі встановлення відеоспостереження за діяльністю персоналу та анкетування клієнтів. Схожий досвід варто втілювати в установах, що надають послуги за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Зважаючи на погіршення добробуту населення, назріває потреба відміни практики одержання бюджетними закладами благодійних внесків. Залучення від споживачів послуг коштів в однакових розмірах незалежно від матеріального стану та спроможності людини сьогодні швидше нагадує подушний податок, який відомий своїми негативними наслідками для соціального розвитку країни. Альтернативою поширеної практики залучення від населення т. зв. благодійних внесків може слугувати розширення переліку платних послуг, які надають бюджетні установи. В цьому разі розмір вартості послуг буде чітко обґрунтований та належним чином затверджений. Крім цього, з'являться умови для запровадження правових норм, котрі б звільняли від плати за послуги малозабезпечених осіб.

Варто зазначити, що здійснити системні трансформації в бюджетному процесі на місцевому рівні не можливо без забезпечення комплексного підходу. Такі можливості надає програмно-цільовий метод бюджетування. Як засвідчує досвід розвинених держав та країн з транзитивними економіками, завдяки його запровадженню можна оптимально адаптувати бюджетний процес до потреб ринкової економіки та демократичних відносин у суспільстві. Переорієнтація видатків місцевих бюджетів з утримання бюджетного сектору на фінансування заходів і роботи економічних суб'єктів створює в них стимули до продуктивної діяльності. Крім цього, формуються передумови для застосування суспільно значущих критеріїв оцінювання ефективності бюджетних видатків [10, с. 41]. Ще однією важливою особливістю цього методу бюджетування є використання середньострокового бюджетного планування, яке має особливу цінність для успішної реалізації інвестиційних проектів, а також для функціонування бюджетів об'єднаних територіальних громад. Адже в останньому разі створюється середовище, яке сприятиме збалансованому розподілу ресурсів між різними населеними пунктами, чого в короткостроковій перспективі досягти надзвичайно складно.

Необхідність запровадження програмно-цільового методу бюджетування давно назріла. Для успішності цього процесу доцільно:

– стимулювати органи місцевого самоврядування до запровадження програмно-цільового бюджетування шляхом надання цільових трансфертів;

– розробити стандарти застосування програмно-цільового бюджетування (форми звітності, бюджетних запитів, типових паспортів бюджетних програм тощо);

– проводити підвищення кваліфікації працівників фінансових служб органів місцевого самоврядування;

– скласти план заходів в органах місцевого самоврядування щодо запровадження програмно-цільового методу бюджетування;

– запровадити пілотні проекти застосування програмно-цільового методу бюджетування (наприклад, передбачити, що всі видатки на житлово-комунальне господарство здійснюються у формі бюджетних програм).

Здійснення системних реформ у бюджетному процесі на місцевому рівні, яке приведе до поліпшення доступності та якості суспільних послуг, формуватиме сприятливе середовище для детінізації національної економіки. Економічні суб'єкти в такому разі не лише будуть мати більше моральних стимулів для сплати податків, а й

одержуватимуть реальну економічну та соціальну вигоду від сплачених ними податків. У таких умовах територіальні громади будуть мотивовані до розширення ресурсної бази місцевих бюджетів. Реалізація запропонованих заходів генеруватиме результативну синергію взаємодії підприємницьких структур, домогосподарств та державних органів. У результаті буде формуватися система збалансованого розвитку всіх сегментів національної економіки, що, зокрема, позитивно позначатиметься на поліпшенні суспільного добробуту та забезпеченні сталого розвитку економіки України.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Розвиток місцевого самоврядування є доволі складним процесом, котрий може бути успішним лише за певних умов, основна з яких – повна відповідність діяльності органів місцевого самоврядування реальним інтересам місцевих мешканців і загальнонаціональним пріоритетам у гуманітарній, економічній, соціальній сферах. Цього досягти можна шляхом реалізації комплексу заходів, спрямованих на суттєве підвищення ефективності формування та використання коштів місцевих бюджетів. У подальших наукових розвідках доцільно детально з'ясувати зміст кожного напрямку, визначеного у дослідженні.

Література

1. *Геєць В. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку / В. М. Геєць. – К., 2009. – 864 с.*
2. *Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/iaws/show/2456-17/print1383410992107354.*
3. *Рішення Тернопільської обласної ради № 1885 від 10.02.2015 р. "Про порядок публічного звітування головних розпорядників коштів обласного бюджету Тернопільської області" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.obi-rada.te.ua/dokumenty/rishennya-sesij-obiasnoji-rady/rishennya-51-sesiyi/shoste-pienarne-zasidannya-10-iyutoho-2015-roku.htmi.*
4. *Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р "Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/iaws/show/ 2250-2010-%D1%80.*
5. *Воробиенко П. П. На пути к экономике будущего общества / П. П. Воробиенко // Стратегічні пріоритети. – 2015. – № 1-2. – С. 4–6.*
6. *Шептицький А. Як будувати рідну хату? / Андрей Шептицький ; за заг. ред. Лариси Івшиної. – [Вид. перше]. – К. : Б-ка газети "День", "Україна Incognita", ПрАТ "Українська прес-група", 2013. – 48 с.*
7. *Державно-приватне партнерство в системі регулювання економіки : моногр. / Т. І. Єфименко, Є. Л. Черевиков, К. В. Павлюк [та ін.] ; за заг. ред. Т І. Єфименко. – К., 2012. – 372 с.*
8. *Ганущак Ю. І. Територіальна організація влади: напрямки змін : моногр. / Ю. І. Ганущак ; за заг. ред. В. С. Куйбіди. – Л. : Астролябія, 2013. – 166 с.*
9. *Фінансові важелі подолання бідності в Україні : моногр. / О. П. Кириленко, І. І. Білоус, Б. С. Малиняк [та ін.] ; за ред. О. П. Кириленко. – Тернопіль : Екон. думка, 2010. – 432 с.*
10. *Молдован О. Модернізація системи публічних фінансів та запровадження нової моделі управління / О. Молдован, М. Постула // Стратегічні пріоритети. – 2014. – № 2. – С. 35–42.*

References

1. Heyets V. M. (2009). *Suspilstvo, derzhava, ekonomika: fenomenolohiia vzaiemodii ta rozvytku [Society, state, economy: phenomenology of interaction and development].* Kyiv [in Ukrainian].
2. Biudzhetnyi kodeks Ukrainy № 2456-VI vid 08.07.2010 roky [Budget Code of Ukraine № 2456-VI of 08.07.2010]. *zakon2.rada.gov.ua.* Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1383410992107354 [in Ukrainian].
3. Rishennia Ternopil's'koi oblasnoi rady № 1885 vid 10.02.2015 r. "Pro poriadok publichnoho zvituvannia holovnykh rozporiadnykiv koshtiv oblasnoho biudzhetu Ternopil's'koi oblasti" [The decision of the Ternopil Regional Council number 1885 of 10.02.2015 "On the procedure for public reporting main funds of the regional budget of Ternopil region"]. *obl-rada.te.ua.* Retrieved from http://www.obl-rada.te.ua/dokumenty/rishennya-sesij-oblasnoji-rady/rishennya-51-sesiyi/shoste-plenarne-zasidannya-10-lyutoho-2015-roku.html [in Ukrainian].
4. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 13.12.2010 roky № 2250-r "Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku elektronnoho uriaduvannia v Ukraini" [The Resolution of Cabinet of Ministers of Ukraine of 13.12.2010 № 2250-r "On approval of the concept of e-government in Ukraine"]. *zakon4.rada.gov.ua.* Retrieved from http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/ 2250-2010-%D1%80 [in Ukrainian].
5. Vorobienko P. P. (2015). Na puti k ekonomike budushcheho obshchestva [On the way to the economy of the future society]. *Stratehichni prioritety – Strategic priorities,* 1-2, 4–6 [in Russian].
6. Sheptytskyi A. (2013). *Yak buduvaty ridnu khatu? [How to build the native house?].* L. Ivshyna (Ed.). Kyiv: Biblioteka hazety "Den", "Ukraina Incognita", PrAT "Ukrainska pres-hrupa" [in Ukrainian].
7. Yefymenko T.I., Cherevykov Ye.L., Pavliuk K.V. et. al. (2012). *Derzhavno-pryvatne partnerstvo v systemi rehuliuvannia ekonomiky [Public-private partnership in the system of economic regulation].* Kyiv [in Ukrainian].
8. Hanushchak Yu. I. (2013). *Terytorialna orhanizatsiia vlady: napriamky zmin [Territorial organization of power: change directions].* V. S. Kuibida (Ed.). Lviv: Astroliabiia [in Ukrainian].
9. Kyrylenko O.P., Bilous I.I, Malyniak B.S., et. al. (2010). *Finansovi vazheli podolannia bidnosti v Ukraini [Financial instruments for overcoming poverty in Ukraine].* Ternopil: Ekonomichna dumka [in Ukrainian].
10. Moldovan O., Postula M. (2014). Modernizatsiia systemy publichnykh finansiv ta zaprovadzhennia novoi modeli upravlinnia [Modernization of public finance and the introduction of a new management model]. *Stratehichni priorytety – Strategic Priorities,* 2, 35–42. [in Ukrainian].

Редакція отримала матеріал 21 березня 2015 р.