ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВО-КРЕДИТНОГО МЕХАНІЗМУ

Ольга КИРИЛЕНКО, Богдан МАЛИНЯК, Андрій ЛУЧКА, Віктор РУСІН

ВДОСКОНАЛЕННЯ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Обґрунтовано напрямки вдосконалення механізму ресурсного забезпечення місцевих бюджетів та підвищення ефективності їх виконання в умовах реформування бюджетної і податкової системи України.

Ключові слова: *місцеві бюджети, доходи і видатки місцевих бюджетів, виконання місцевих бюджетів.*

Відхід від командно-адміністративної системи управління та становлення демократичних відносин у суспільстві в нашій країні, як і в багатьох постсоціалістичних країнах, супроводжується непоодинокими прикладами безпорадності місцевого самоврядування у відстоюванні інтересів територіальної громади. Така ситуація породжує дискусії про ефективність місцевого самоврядування, а в окремих випадках провокує появу питання щодо доцільності його зміцнення. Таким чином, формується сприятливе середовище для підживлення ідей про ефективність жорсткої вертикалі влади, яка здатна демонструвати конкретні результати у вирішенні наявних проблем.

У фінансовій площині зазначені вище проблеми транспонуються у питання ефективності функціонування місцевих бюджетів. В умовах становлення демократичних засад державного управління *ключовим моментом* є формування та використання ресурсів органів місцевого самоврядування в інтересах територіальних громад. Ми нерідко стаємо свідками прикладів, коли зростання обсягів місцевих бюджетів не позначається на рівні життя населення. Саме це перетворює питання про доцільність розвитку місцевих бюджетів із риторичного на суто прагматичне.

Теоретичні та практичні проблеми функціонування місцевих бюджетів, їх роль у фінансовому забезпеченні діяльності органів місцевого самоврядування широко обговорюються у науковій літературі. Цим проблемам присвячено низку праць *вітчизняних науковців*, зокрема Т. Г. Боднарук, С. А. Буковинського, О. Д. Василика, В. І. Кравченка, І. О. Луніної, С. В. Михайленко, К. В. Павлюк, Ю. В. Пасічника, Л. Л. Тарангул, С. І. Юрія та ін. Разом з тим, прийняття новітніх стратегічних урядових документів, уточнення пріоритетів соціально-економічного розвитку держави та окремих її регіонів, впорядкування нормативної бази формування і виконання місцевих бюджетів вимагає проведення подальших наукових досліджень та обґрунтування шляхів вдосконалення ресурсного забезпечення та виконання місцевих бюджетів. Тому *метою цього дослідження* є розробка напрямів вдосконалення механізму формування

© Ольга Кириленко, Богдан Малиняк, Андрій Лучка, Віктор Русін, 2012.

місцевих бюджетів та підвищення ефективності їх виконання в умовах реформування бюджетної і податкової системи України.

Функціонування місцевих бюджетів упродовж періоду реформування бюджетної та податкової системи України зазнало багатьох позитивних змін, до яких, перш за все, слід віднести: визначення на стабільній основі складу доходів і видатків місцевих бюджетів; вдосконалення внутрішньої будови місцевих бюджетів; зміцнення їх дохідної бази та інвестиційної складової; реформа місцевого оподаткування; впорядкування нормативної бази здійснення місцевих запозичень; запровадження прозорої процедури міжбюджетних відносин; вдосконалення порядку надання бюджетних трансфертів, запровадження формульного порядку визначення обсягів дотацій вирівнювання місцевим бюджетам з державного бюджету; формування елементів зацікавленості органів місцевого самоврядування у додатковому одержанні доходів; регламентація процедур бюджетного процесу та забезпечення його прозорості; визначення відповідальності всіх учасників бюджетного процесу, а також контрольних повноважень владних органів. Проте, незважаючи на відзначені позитивні зрушення, залишається ще багато проблем, які потребують найшвидшого практичного вирішення.

Так, при стабільному зростанні обсягів місцевих бюджетів за останні шістнадцять років відбувається поступове зменшення їх питомої ваги у сукупних бюджетних ресурсах, а також у валовому внутрішньому продукті країни, що певною мірою є свідченням ослаблення їхньої ролі у фінансуванні державних видатків та задоволенні потреб територіальних громад. З табл. 1 видно, що частка доходів місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) у доходах зведеного бюджету України за період з 1996 р. по 2011 р. зменшилася з 47,5% до 21,7%, а у ВВП – з 13,1% до 6,6%.

Таблиця 1

Доходи місцевих бюджетів України без міжбюджетних трансфертів та їх частка у зведеному бюджеті та у ВВП за 1996–2011 рр.

Роки	Сукупні доходи місцевих бюджетів без міжбюджетних трансфертів, млн. грн.	Частка доходів місцевих бюджетів без міжбюджетних трансфертів	
		у доходах зведеного бюджету, %	у валовому внутрішньому продукті, %
1996	10674,00	47,5	13,1
1997	11908,30	43,0	12,8
1998	13099,20	46,8	12,8
1999	13024,60	41,3	10,0
2000	14096,10	31,6	8,3
2001	17735,60	33,6	8,7
2002	19429,31	31,4	8,6
2003	22577,40	30,0	8,4
2004	22784,87	24,9	6,6
2005	30316,21	22,6	6,9
2006	39865,50	23,2	7,3
2007	58349,03	26,5	8,1
2008	73872,09	24,8	7,8
2009	71035,68	26,0	7,8
2010	80515,77	25,6	7,4
2011	86655,34	21,7	6,6

Примітка. Складено на основі даних Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України та Державної служби статистики України.

Посилюється незбалансованість доходів і видатків місцевих бюджетів, що є наслідком недосконалої організації системи міжбюджетних відносин. Рис. 1 наочно демонструє загострення такої незбалансованості, коли відбувається постійне зменшення питомої ваги доходів місцевих бюджетів (з 43,8% у 1996 р. до 21,7% у 2011 р.) поряд зі збільшенням питомої ваги видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України (з 47,5% у 1996 р. до 42,8% у 2011 р.).

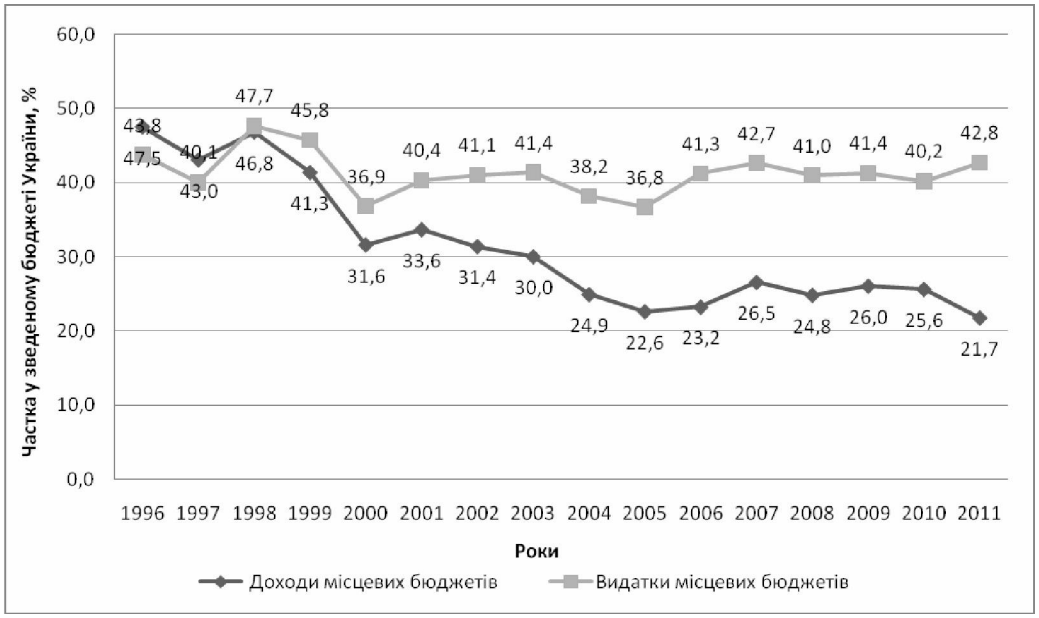

Рис. 1. ***Частка доходів і видатків місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) у зведеному бюджеті України за 1996–2011 рр.***

Зменшується питома вага податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів України порівняно з державним бюджетом, зростає дотаційна залежність місцевих бюджетів, незначною залишається фіскальна роль місцевих податків і зборів, які у 2011 р. становили лише 2,94% податкових надходжень місцевих бюджетів, або 1,34% їх сукупних доходів. Такі зміни є свідченням послаблення дохідної бази місцевих бюджетів і, зокрема, власної. Нераціональною є структура надходжень від місцевого оподаткування, за якої близько 80% становлять надходження єдиного податку [1, 72], який за своєю сутністю є загальнодержавним податком, і часові перспективи його функціонування невизначені.

Суттєві викривлення у структурі повноважень органів місцевого самоврядування з домінуванням делегованих державних повноважень справляють вирішальний вплив на формування видаткової частини місцевих бюджетів, для якої характерним є переважання видатків, що мають соціальний характер і пов'язані переважно з фінансуванням поточних потреб закладів соціально-культурної сфери (освіти, охорони здоров'я, соціального захисту і соціального забезпечення, культури і мистецтва, фізичної культури і спорту). У 2011 р. питома вага соціальних видатків місцевих бюджетів досягла 80,9%. Згідно з економічною класифікацією відзначається незначна частка видатків капітального характеру, які у 2011 р. становили лише 9,5% [1, с. 80, 82].

У розрізі окремих видів місцевих бюджетів структура їх видаткової частини має свої специфічні недоліки. Наприклад, у 2011 р. середньозважена частка однотипних витрат на управління у видатках місцевих бюджетів значно відрізнялася залежно від виду бюджету: для обласних і районних бюджетів вона становила 0,5–0,8%, для бюджетів міст районного значення – 11,61%, селищних бюджетів – 15,37%, сільських бюджетів – 31,41%.

Проведений у процесі наукового дослідження аналіз практики формування та використання коштів місцевих бюджетів за роки незалежності, організації міжбюджетних відносин у бюджетній системі, проведення фінансового вирівнювання та бюджетної децентралізації дав змогу виявити системні недоліки діючої бюджетної практики на локальному рівні та обґрунтувати такі шляхи їх подолання:

1. Зміна концепції вирішення проблем місцевих бюджетів та забезпечення фінансової безпеки регіонів. Вирішення існуючих проблем функціонування місцевих бюджетів та забезпечення фінансової безпеки регіонів потребує докорінної зміни концептуальних підходів. Якщо до останнього часу наукові пошуки та практичні рекомендації у цій сфері головним чином торкалися процесів мобілізації бюджетних доходів, проведення децентралізації бюджетної системи, підвищення ефективності використання обмежених бюджетних ресурсів, то на сучасному етапі розвитку України, коли відбувається формування громадянського суспільства [2], в основі вирішення проблем фінансової безпеки економіки регіонів мають бути заходи, спрямовані на повніше врахування інтересів громадськості у бюджетній сфері, які не лише спроможні підвищити ефективність використання коштів місцевих бюджетів, а й, без перебільшення, роблять доцільним існування інституту місцевого самоврядування.

Нині виникла необхідність застосування стратегії, спрямованої на підвищення ролі громадянського суспільства у бюджетному процесі. В її основі мають бути покладені заходи щодо підвищення фінансової грамотності населення та управлінської культури з боку владних інституцій. Розвиток знань щодо функціонування бюджетної сфери сприятиме формуванню реалістичних очікувань у суспільстві, а також виробленню обґрунтованих пропозицій щодо управління бюджетними ресурсами.

Враховуючи глибину проблеми недостатньої участі інститутів громадянського суспільства в управлінні місцевими бюджетами, 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 державної фінансової інспекції, 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 і громадських організацій.

Значний потенціал у вирішенні проблеми посилення інтересів суспільства в ухваленні рішень у бюджетній сфері має розвиток програмно-цільового методу бюджетування. Як засвідчує багаторічний досвід застосування цього методу, він спроможний підняти на новий рівень врахування суспільних інтересів у бюджетній сфері. Переорієнтація бюджетних видатків від утримання бюджетного сектору на

реалізацію конкретних заходів спроможна не лише підвищити прозорість місцевого бюджету, а й мотивувати діяльність учасників бюджетного процесу в інтересах територіальної громади. Цьому сприятиме система показників виконання бюджетних програм, важливою складовою якої є оцінка споживачами бюджетних послуг їхньої якості та доступності.

2. Зміцнення ресурсної бази місцевих бюджетів та розширення повноважень органів місцевого самоврядування в питаннях справляння податкових і неподаткових платежів. Органам місцевого самоврядування доцільно дати можливість здійснювати ширший контроль за справлянням податків і зборів, що зараховуються до місцевих бюджетів, і застосовувати в разі потреби примусові заходи з метою забезпечення повноти та своєчасності сплати цих платежів. Водночас необхідно унеможливити ухвалення органами державної влади рішень щодо надання пільг зі сплати податків, які зараховуються до місцевих бюджетів, без погодження з місцевими радами. Втрати доходів органів місцевого самоврядування, спричинені призначенням пільг, мають сповна відшкодовуватись з державного бюджету. З цією метою доцільно запровадити єдиний порядок їх обліку та компенсації.

Доцільно розширити перелік неподаткових платежів, які запроваджуються за рішеннями місцевих рад, і дати органам місцевого самоврядування право регулювати їх розміри та встановлювати порядок їх справляння. Це стосується, зокрема, платних послуг, які можуть надаватися органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами для забезпечення житлово-комунальних, транспортних, рекреаційних потреб громадян і поліпшення умов проживання населення.

Головним потенційним ресурсом збільшення дохідної частини місцевих бюджетів мають стати податкові надходження, роль яких у формуванні бюджетів територіальних спільнот є недостатньо вагомою на тлі зростання обсягів міжбюджетних трансфертів. З огляду на невідповідність обсягу доходів місцевих бюджетів видатковим зобов'язанням органів місцевого самоврядування доцільно зміцнити податкову базу цих органів завдяки переданню до їхніх бюджетів частини податкових надходжень, що нині зараховуються до державного бюджету.

З податків, що зараховуються до державного бюджету, лише податок на прибуток приватних підприємств і податок на додану вартість з вироблених в Україні товарів, робіт і послуг є водночас придатними для справляння на місцевому рівні, відносно рівномірно розподілені між територіями та мають вагоме фіскальне значення. З огляду на це доцільним є розмежування доходів від цих податків між державним і місцевими бюджетами.

3. Зменшення диспропорцій у ресурсному забезпеченні місцевих бюджетів. Останніми роками спостерігається проблема не лише наявності, а й посилення диспропорцій у фінансовому забезпеченні органів місцевого самоврядування. Вирішення цієї проблеми потребує здійснення комплексу заходів:

– по-перше, в напрямку вдосконалення адміністративно-територіального устрою держави, укрупнення органів місцевого самоврядування та посилення міжмуніципального співробітництва;

– по-друге, щодо зменшення диспропорцій в економічному розвитку територій, подолання відсталості депресивних регіонів і проведення виваженої державної регіональної політики.

4. Розширення та забезпечення реалізації бюджетних прав органів місцевого самоврядування. Відповідно до Бюджетного кодексу України виконавчі

органи місцевих рад забезпечують виконання бюджетів місцевого самоврядування. Однак це право їм вдається реалізувати не повністю, оскільки їхній вплив практично не розповсюджується на казначейські, податкові, контрольно-ревізійні та інші органи державної влади, які, беручи активну участь у бюджетному процесі на локальному рівні, не узгоджують свої дії з місцевими радами, а функціонують відповідно до загальнодержавного законодавства та відомчих правових актів.

У питаннях реалізації своїх бюджетних повноважень органи місцевого самоврядування значною мірою залежні від обласних і районних державних адміністрацій, які здійснюють контроль за відповідністю бюджетному законодавству показників затверджених місцевих бюджетів, розписів цих бюджетів і кошторисів бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів. З огляду на зазначене бюджетні повноваження між органами місцевого самоврядування та іншими учасниками бюджетного процесу доцільно розмежовувати виняткова на законодавчому рівні, таким чином обмеживши ступінь "ручного управління" бюджетним процесом органами державної виконавчої влади.

5. Фінансове забезпечення виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень. Для забезпечення відповідності між обсягами видаткових потреб і бюджетних доходів органів місцевого самоврядування доцільно на законодавчому рівні зафіксувати чіткий розподіл і окремий облік бюджетних видатків органів місцевого самоврядування на виконання власних і делегованих повноважень.

Недоліки вітчизняної системи фінансування делегованих повноважень проявляють себе ще під час планування та затвердження місцевих бюджетів. Індикатором недоліків такого планування, яке не дає змоги покривати потреби органів місцевого самоврядування, є всезростаюча необхідність надання до місцевих бюджетів з ЄКР позик для фінансування тимчасових касових розривів. Наприклад, у Тернопільській області за станом на 1 травня у 2012 р. місцевим бюджетам надано у 17 разів більше позик на суму, що більша у 50 разів, ніж за відповідний період 2006 року. Заборгованість же за непогашеними позиками за цей період збільшилася у 678 разів (табл. 2).

Недостатність визначених Міністерством фінансів України розрахункових показників видатків І кошика спричинює використання значного обсягу власних доходів місцевих бюджетів на фінансування делегованих державою повноважень. Частково цю проблему можна вирішити шляхом скорочення мережі бюджетних установ, але цей захід є вельми непопулярним кроком для органів місцевого самоврядування і не завжди відповідає потребам місцевого населення.

Таблиця 2

Позички з ЄКР для покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів Тернопільської області у січні-квітні 2006–2012 рр. та заборгованість за ними

Рік	Кількість наданих позичок	Сума наданих позичок, млн. грн.	Заборгованість за позичками на 1 травня відповідного року, млн. грн.
2006	42	11,5	0,2
2008	213	123,6	11,6
2010	559	86,7	27,7
2012	711	578,5	135,7

Примітка. Складено за даними Головного управління Державної казначейської служби України у Тернопільській області.

Досить гостро ця проблема постала у 2012 р. Асоціацією міст України в результаті аналізу даних 182 міст виявлено, що навіть після відволікання значних коштів з другого кошика на фінансування видатків першого кошика в містах зберігається незабезпеченість фінансовими ресурсами виплати зарплати працівникам, проведення розрахунків за комунальні послуги та енергоносії в бюджетній сфері. Так, бюджети обласних центрів не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами на 19%, бюджети міст обласного значення – на 24%, бюджети міст районного значення – на 26,3% [3].

На нашу думку, доцільно вдосконалити модель формування та використання фінансових ресурсів для реалізації видаткових повноважень органів місцевої влади шляхом виділення у складі бюджету органу місцевого самоврядування окремих фондів для фінансування власних і делегованих повноважень. Також у перспективі доцільно здійснити перехід до системи виконання делегованих повноважень держави органами місцевого самоврядування на договірній основі.

З метою уникнення випадків заниження обсягів видатків на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, фізичну культуру і спорт доцільно враховувати стан матеріального забезпечення бюджетних установ, які надають відповідні послуги.

6. Удосконалення регулювання видаткових повноважень органів місцевого самоврядування. Нормативними документами галузевих міністерств і відомств запроваджено чимало обов'язкових норм, які обмежують можливості органів місцевого самоврядування визначати величину видатків на виконання не лише делегованих державою, а й власних повноважень. З огляду на це повноваження державної влади щодо запровадження та регулювання норм бюджетних витрат, які здійснюються органами місцевого самоврядування, пропонуємо реалізовувати лише на законодавчому рівні та застосовувати виняткова до видатків на виконання делегованих державою функцій.

Поліпшити фінансове становище органів місцевого самоврядування можна також шляхом поступового звуження кола компетенції цих органів завдяки запровадженню в Україні страхової медицини та скороченню бюджетних видатків на охорону здоров'я. Застосування цього підходу в багатьох країнах Європи дало змогу не лише покращити фінансування власних повноважень муніципалітетів, а й підвищити ефективність діяльності медичних закладів.

В умовах систематичного недостатнього фінансового забезпечення державою діяльності органів місцевого самоврядування щодо виконання делегованих повноважень доцільно передбачити можливість відмови місцевих рад від виконання тих делегованих повноважень, які недостатньо фінансуються. При реалізації цього завдання можна скористатися досвідом Польщі, де ґміни самостійно ухвалюють рішення про виконання чи невиконання факультативних повноважень [4, с. 162–163].

7. Посилення фіскального значення та вдосконалення переліку місцевих податків і зборів. Місцевий податок або збір має відповідати чотирьом головним вимогам: 1) справедливість і відповідність інтересам територіальної громади; 2) територіальна локалізація; 3) фіскальна значущість; 4) ефективність адміністрування.

За підсумками оцінки практики місцевого оподаткування, у зарубіжних країнах виявлено низку платежів локального значення, які, на нашу думку, доцільно справляти в Україні: будівельний збір; збори екологічного призначення, зокрема за комунальні відходи, за сміття, за забруднення водойм тощо. Крім цього, доцільно надати органам самоврядування право регулювати ставки місцевих податків у визначених межах.

Варто зазначити, що напрямки використання надходжень від місцевого податку апріорі не можуть встановлюватися органами державної влади. Тому неприпустимим, на нашу думку, є визначення єдиного податку із суб'єктів малого підприємництва джерелом формування бюджету розвитку. Отже, цей платіж, допоки зараховується до спеціального фонду місцевих бюджетів, не може вважатися місцевим податком, а його віднесення до переліку місцевих податків – формальний крок, який лише декларує увагу влади до питань розвитку місцевого оподаткування.

У перспективі, як показує досвід розвинених демократичних країн Європи, основними місцевими податками мають стати податки на землю та нерухоме майно, податок на доходи фізичних осіб (або надбавка до нього), які мають вагоме фіскальне значення та придатні для справляння на локальному рівні.

8. Удосконалення казначейського обслуговування місцевих бюджетів. Потребує вдосконалення порядок казначейського обслуговування місцевих бюджетів. Його складність та обтяжливість найпомітніші у процесі обслуговування бюджетів сіл, селищ та міст районного значення, в яких акумулюються незначні обсяги бюджетних ресурсів. Отже, застосування процедур казначейського контролю, що потребують значних затрат коштів і часу, не завжди є економічно ефективним. З метою вдосконалення казначейського обслуговування місцевих бюджетів пропонуємо:

– відмінити практику щорічного перевідкриття бюджетних рахунків під новими номерами;

– спростити процедури реєстрації зобов'язань розпорядників бюджетних коштів, бюджетного обліку та звітності;

– розширити мережу робочих місць казначейства в населених пунктах, які територіально віддалені від адміністративних центрів;

– скоротити обсяги документообігу між бюджетними установами й органами казначейства та запровадити електронний обмін інформацією та її захист електронним цифровим підписом;

– одночасно з розвитком громадського та муніципального контролю звузити спектр повноважень органів казначейства з контролю за формуванням і використанням бюджетів місцевого самоврядування;

– відмінити практику самостійного встановлення Державною казначейською службою не визначених законами України загальнообов'язкових правил обслуговування місцевих бюджетів без погодження їх з місцевими радами.

Аналіз досвіду функціонування казначейських систем у розвинених демократичних країнах світу свідчить, що органи казначейства не наділені широкими контрольними повноваженнями в бюджетному процесі на місцевому рівні. Це зумовлено двома основними чинниками: по-перше, значно вищим рівнем фінансової незалежності органів місцевого самоврядування; по-друге, розвиненістю муніципального та громадського контролю за формуванням і використанням суспільних фондів. Недостатня сформованість в Україні громадського та інших форм контролю у бюджетному процесі на місцевому рівні посилює увагу державної влади до підвищення якості виконання контрольних функцій органами казначейської служби. В перспективі разом з розвитком у нашій країні громадського та муніципального контролю повноваження казначейства у сфері контролю мають бути звужені. Це відповідатиме демократичним принципам організації влади в державі та сприятиме зміцненню місцевого самоврядування.

У зарубіжних країнах Європи відносини між казначейством та органами місцевого

самоврядування мають партнерський характер. Наприклад, у Франції державні казначеї не застосовують спеціальних процедур контролю та не мають права відмовляти у проведенні видатків з місцевих бюджетів. Ці функції віднесено до виняткової компетенції обмеженого кола контролюючих органів – прокурора, префекта та рахункової палати. Беручи участь у касовому виконанні місцевих бюджетів, казначейство Франції, разом з тим, практично не втручається у процес управління їхніми коштами. У підсумку формується високий ступінь довіри до органів казначейства та позитивно оцінюється їх діяльність. Як свідчать результати опитувань, роботою казначейства у цій країні задоволені 86% органів місцевого самоврядування [5, с. 10–11].

9. Вирішення проблеми несвоєчасності виконання органами казначейства платежів з місцевих бюджетів. Визначальною особливістю управління залишками єдиного казначейського рахунка (ЄКР) у розвинених демократичних державах світу є те, що місцевим бюджетам, які розмістили свої кошти на ЄКР, завдяки використанню переваг концентрації суспільних ресурсів гарантують своєчасність оплати їхніх фінансових зобов'язань. Централізоване вирішення проблем тимчасової відсутності коштів у поєднанні із застосуванням раціонально організованого та прагматично зорієнтованого механізму управління касовими залишками дає змогу підвищити в зазначених країнах ефективність державного фінансового менеджменту, не обмежуючи при цьому прав і можливостей органів місцевого самоврядування. При цьому їх не примушують, а заохочують зберігати фінансові активи на казначейському рахунку, пропонуючи вельми вигідні умови.

На відміну від зазначених держав, в Україні органи місцевого самоврядування, розпорядники та одержувачі коштів місцевих бюджетів змушені розміщувати кошти на ЄКР, однак, навіть будучи платоспроможними, не завжди можуть вчасно оплатити свої фінансові зобов'язання. Це зумовлено постійним дефіцитом суспільних фінансових ресурсів і недостатньо ефективним управлінням ЄКР.

Органи місцевого самоврядування та бюджетні установи стають заручниками рішень органів державної влади, які визначають порядок використання ресурсів ЄКР та ранжують значущість і пріоритетність тих чи інших бюджетних видатків.

Проблема несвоєчасного виконання бюджетних платежів набула в нашій країні системного характеру. Складність проблеми засвідчують масові випадки невиконання органами казначейства бюджетних платежів. Казначейство вдається до "залатування дір" в державній казні, затримуючи на тривалі строки здійснення видатків бюджетних установ і викликаючи тим самим різке обурення органів місцевого самоврядування. Подібна ситуація масово спостерігалася в 2009–2010 рр., і особливо у 2011 р.

Наявність зазначеної проблеми, на нашу думку, не є проявом некомпетентності чи упередженості якогось одного непрофесійного уряду, і марно думати, що проблема сама собою вирішиться зі зміною влади. Вона обумовлена історично сформованою в державі логікою ухвалення політичних рішень і практикою функціонування фінансової системи. Для викоренення причин, що породили цю та низку інших проблем управління бюджетними коштами, необхідно модернізувати механізм регулювання ліквідності та принципи управління ЄКР. Водночас треба переосмислити та реалізувати стратегію розвитку державних фінансів на основі застосування партисипативного стилю ухвалення публічних рішень і забезпечення максимальної відповідності суспільних видатків потребам і вподобанням громадян.

10. Посилення прозорості та відкритості місцевих бюджетів. Важливе значення для вирішення проблем функціонування місцевих бюджетів в умовах

становлення демократичних відносин у суспільстві має підвищення прозорості і публічності бюджетного процесу. Проте нині громадянам складно одержати повні й достовірні дані про хід реалізації основних етапів бюджетного процесу, результати роботи його учасників, конкретні напрямки та ефективність видатків бюджету, їх відповідність потребам спільноти тощо. Оприлюднення інформації про використання коштів місцевих бюджетів, як правило, обмежується публікацією офіційного звіту про його виконання. В таких умовах громада одержує лише загальні відомості про обсяги доходів і видатків у розрізі бюджетної класифікації. При цьому переважно відсутня інформація про те, якого результату було досягнуто, що саме було зроблено розпорядниками коштів за рахунок бюджетних ресурсів. Низький рівень поінформованості населення про використання коштів місцевих бюджетів різко знижує оцінку з боку громади діяльності органів місцевої влади, породжує нерозуміння необхідності сплати обов'язкових платежів до бюджету, формує пасивну поведінку людей у разі неодержання профінансованих із бюджету послуг або отримання таких послуг неналежної якості, спричиняє нераціональну поведінку громадян на виборах, зокрема підтримку передвиборчих програм, в яких запропоновані бюджетні рішення, що матимуть негативні для них особисто наслідки, тощо. Сьогодні набуває актуальності питання застосування сучасних комунікацій для оприлюднення інформації про місцеві бюджети та розвиток електронного бюджетування.

З огляду на це, необхідно вирішити низку невідкладних завдань:

1. Посилити відповідальність як органів місцевого самоврядування, так і органів виконавчої влади, зокрема Міністерства фінансів України, за своєчасність та повноту оприлюднення інформації про виконання місцевих бюджетів. Зведену інформацію, яка б містила дані про доходи і видатки місцевих бюджетів у розрізі окремих кодів бюджетної класифікації та регіонів країни, доцільно повідомляти громадськості щомісяця.

2. Встановити дієвий контроль за дотриманням законодавчих вимог щодо забезпечення прозорості бюджетного процесу органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

3. Вдосконалити структуру звітної інформації на основі закріплення в бюджетній класифікації встановленого Бюджетним кодексом України поділу доходів і видатків місцевих бюджетів на ті, що враховуються, і ті, що не враховуються при розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів. Крім цього, доцільно законодавчо розмежувати видаткові повноваження місцевих рад на власні й делеговані, обов'язкові та необов'язкові, виокремити власні і закріплені доходи органів місцевого самоврядування та врахувати особливості зазначеного розподілу в практиці складання звітів про виконання місцевих бюджетів. Наявність такої звітності матиме неабияку цінність, адже вона дає змогу оцінити можливості територіальних громад самостійно вирішувати завдання місцевої компетенції та ступінь ефективності місцевої бюджетної політики.

4. Ширше застосовувати для забезпечення прозорості бюджетного процесу сучасні інформаційні технології, зокрема мережу Інтернет.

5. Необхідно запобігти штучному створенню інформаційного вакууму з метою розповсюдження недержавними структурами на платній основі даних, сформованих, однак не доведених до громадськості урядовими організаціями.

11. Узгодження питань реформування місцевих бюджетів зі стратегією реформування адміністративно-територіального устрою України.

Важливим нефіскальним засобом посилення бюджетної самостійності місцевих рад має стати укрупнення територіальних громад, яке доцільно здійснити у процесі реформування адміністративно-територіального устрою України. Органи місцевого самоврядування мають охоплювати, на нашу думку, щонайменше тисячу осіб. В іншому разі, як показують виконані підрахунки, вони будуть змушені витрачати близько половини, а то й більшу частину бюджетних коштів лише на утримання управлінського апарату, у той час коли інтереси громади залишатимуться не реалізованими.

Підбиваючи підсумки, зазначимо, що врахування запропонованих рекомендацій у процесі подальшого вдосконалення нормативно-правової бази і практичне втілення їх у бюджетну практику сприятиме формуванню дієвого механізму ресурсного забезпечення місцевих бюджетів та підвищенню ефективності їх виконання з метою найповнішого задоволення суспільних потреб.

Література

1. *Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2011 рік / [І. Ф. Щербина, А. Ю. Рудик, В. В. Зубенко, І. В. Самчинська та ін.] ; ІБСЕД, Проект "Зміцнення місцевої фінансової ініціативи", USAID. – К., 2012. – 96 с.*
2. *Указ Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012 "Про стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації" // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 5. – С. 9–10.*
3. *Асоціація міст України стурбована відсутністю належного фінансування делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.auc.org.ua/news/asotsiatsiya-mist-ukraini-sturbovana-vidsutnistyu-nalezhnogo-finansuvannya-delegovanikh-derzhav.*
4. *Мрочковська Б. Реалізація принципу фінансової незалежності в діяльності ґмін / Б. Мрочковська // Світ фінансів. – 2006. – № 4. – С. 159–164.*
5. *Звіт про візит-відрядження фахівців Державного казначейства України до Міністерства економіки, фінансів і промисловості Франції в період з 29 травня по 5 червня 2005 р. – К. : Держ. казначейство України, 2005. – 47 с.*

Редакція отримала матеріал 20 вересня 2012 р.