

О. В. Гуржій, аспірант кафедри економіки та регіональної економічної політики
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Досліджено теоретичні основи місцевих бюджетів в умовах розбудови громадянського суспільства, встановлено сутність місцевого бюджету і його роль у публічному праві. Визначено організаційно-функціональні механізми формування місцевого бюджету, досліджено чинники та особливості в умовах формування громадянського суспільства. Для досягнення мети було здійснено аналіз теоретико-методологічних засад і наукової літератури щодо розбудови громадянського суспільства як фактора соціально-економічних змін.

Визначено основні теоретичні засади сутності категорії «місцевий бюджет» і його роль у публічному управлінні, чинники і особливості їх формування. З'ясовано, що місцеві бюджети є головним каналом доведення до населення кінцевих результатів суспільного виробництва, спрямованих на суспільне споживання. Узагальнено вплив громадянського суспільства на соціально-економічні зміни. Було доведено, що громадський контроль може забезпечити виконання основної місії місцевих фінансів, а це є задоволення колективних потреб місцевої громади.

З'ясовано, що розширення повноважень місцевого самоврядування без суттєвого посилення громадського контролю не забезпечить задоволення інтересів територіальної спільноти. Узагальнено у вигляді схеми механізм дії органу місцевого самоврядування у процесі проведення громадської експертизи місцевого бюджету. Доведено, що сучасний розвиток незалежної України оснований на принципах демократії, прозорості та відкритості, протидії корупції, це вимагає від усіх учасників процесу взаємодії, довіри та співпраці. Доведено, що в умовах становлення громадянського суспільства взаємовідносини та взаємовплив громадського суспільства і публічної влади є визначальним фактором у забезпеченні демократичного розвитку країни. Виокремлено основні етапи складання та затвердження бюджету за участі громадськості та розроблено календар громадської участі у бюджетному процесі. Він формалізує діяльність українського громадського суспільства в частині впливу на видатки місцевих бюджетів на найбільш важливі напрями.

Ключові слова: публічне управління, місцеве самоврядування, місцевий бюджет, система місцевого бюджету, громадянське суспільство, громадянська компетентність, громадянські ініціативи, соціально-економічні зміни.

O. V. Gurzji. Mechanisms of formation and improvement of local budgets in the conditions of formation of civil society

The theoretical bases of formation of local budgets in the conditions of development of a civil society are investigated, the essence of the local budget and its role in public law is established. The organizational and functional mechanisms of local budget formation are determined, the factors and peculiarities of its formation are investigated. The experience of leading countries in the formation of local budgets is summarized. To achieve this goal, an analysis of theoretical and methodological principles and scientific literature on the development of civil society as a factor of socio-economic change.

The basic theoretical bases of essence of a category "local budget" and its role in public management, factors and features of their formation are defined. It is found out, that local budgets are the main channel of taking to the population of the results of public production, directed on a public consumption. Exactly through them the public funds of consumption are distributed in territorial cuts, id east between separate administrative-territorial units and task forces of population.

Influence of civil society is generalized on socially – economic changes. It was well-proven that a public inspection can provide implementation of basic mission of local finances, and it is satisfaction of collective necessities of local community. No imperious institutes are able to realize interests of society how it is done by citizens. Expansion of plenary powers of local self-government without the substantial strengthening of public inspection will not provide satisfaction of interests of territorial association.

The organizationally-functional mechanism of forming of local budgets is certain and generalized as a chart mechanism of action of organ of local self-government in the process of realization of public examination. It is proved that the modern development of independent Ukraine is based on the principles of democracy, transparency and openness, anti-corruption, it requires from all participants in the process of interaction, trust and cooperation.

Certainly also, that improper quality of informing of population about activity of organs of local self-government about what the spent money of taxpayers is on. It is proved that there is insufficient effective use of local and electronic media by local governments for cooperation with the local community. The organs of local self-government not always in full attract the present instruments of collaboration with territorial society, with certain conservatism behave to the new methods of collaboration and communication.

It is proved that in the conditions of formation of civil society, mutual relations and mutual influence of civil society and public power are a determining factor in ensuring democratic development of the country. We have identified the main stages of budget preparation and approval with public participation and developed a calendar of public participation in the budget process. It formalizes the activities of Ukrainian civil society in terms of influencing local budget expenditures in the most important areas.

Key words: public administration, local self-government, local budget, local budget system, civil society, civic competence, civic initiatives, socio-economic changes.

Постановка проблеми. Створення високорозвинутої економіки і суспільства добробуту можливе за однією з вирішальних умов, а саме – формування ефективно функціонуючого, фінансово спроможного місцевого самоврядування як складової частини суспільного сектору. Для збереження демократичного ладу та утвердження засад громадянського суспільства є необхідним існування самодостатніх органів місцевого самоврядування, здатних і вмотивованих до прийняття виважених рішень та відповідальних за їх реалізацію і ефективність.

Одним із пріоритетних напрямів соціально-політичних перетворень в Україні слід вважати запровадження якісно нового типу взаємовідносин між громадянами і органами влади, такого, за яким кожній людині було б забезпечено реальне додержання і захист належних їй прав і свобод у сфері діяльності цих органів.

Для результативної організації управління економікою і соціальною сферою на своїй території кожен орган влади повинен володіти своїми фінансовими джерелами, достатніми для розв'язання місцевих питань. Місцевим бюджетам як основній фінансовій базі місцевого самоврядування належить особливе місце в бюджетній системі держави тому їх необхідно наділити правом самостійно управляти податками та іншими обов'язковими платежами. Місцеві бюджети мають у повному обсязі розв'язувати завдання покладені на органи місцевого самоврядування. В демократичній державі їм надаються функції сприяння розвитку територій, стимулювання продукування інноваційних ідей, підтримки ініціативи громадян при прийнятті владою рішень, забезпечення посилення ролі інститутів громадянського суспільства. Розширення участі інститутів громадянського суспільства в процесах прийняття владних рішень щодо задоволення нагальних потреб громадян у різних сферах суспільного життя дозволяє сподіватися на утвердження в нашій державі демократичного громадянсько-публічного управління.

З метою пошуку шляхів збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів на рівні, достатньому для розвитку та виконання повноважень органами місцевої влади, розв'язання питань удосконалення формування місцевих бюджетів в умовах становлення громадянського суспільства в Україні потребують перегляду, чим і зумовлюється актуальність цієї статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вихідні теоретичні положення дослідження ґрунтуються на економічній теорії і теорії публічного управління, положення яких викладені у працях видатних учених минулого: Дж. Кейнса, Дж.С. Мілля, В. Петті, Д.Рікардо, А. Сміта та ін. провідних розробках сучасних зарубіжних теоретиків і практиків, таких як Т. Дай, Дж.М. Кейнс, Р. Солоу, А. Пігу, П. Самуельсон, Дж. Стігліц, М. Фрідмен й ін. та внеску вітчизняних науковців, які розв'язували проблеми публічного управління у контексті розвитку громадянського суспільства та лідерства, це О. Алімов, О. Амоша, Т. Бабич, Н. Бондарчук, М. Івашов, С. Ключка, М. Чумаченко та ін. Значний внесок у дослідження формування місцевих бюджетів здійснили Н. Власюк, К. Владимиров, О. Кремень, Т. Крушельницька, Л. Івашова, В. Мамонова, О. Матвеева та ін. В наукових працях досліджуються ключові аспекти теорії місцевих фінансів, їх сутність, передумови виникнення, трансформація функції в умовах децентралізації та напрями вдосконалення. Проте ще відчувається брак єдиного підходу до визначення оптимального механізму формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації, адекватного до сучасних проблем і потреб, а також такого, щоб відповідав вимогам та викликам економічних відносин в умовах економічної кризи, яка посилюється й уповільнює реалізацію реформ, що відбуваються в Україні. незважаючи на те, що питання формування та удосконалення місцевих бюджетів в умовах становлення громадянського суспільства піднімаються доволі часто, роль громадськості у процесі формування і використання місцевих бюджетів залишається дослідженою недостатньо.

Мета статті – обґрунтувати напрями вдосконалення механізму формування та вдосконалення місцевих бюджетів в умовах становлення громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Упродовж 2015-2020 років відбулися позитивні зрушення у процесі становлення передумов залучення членів громади до розв'язання проблем соціально-економічного розвитку територій. Реформа місцевого самоврядування створила умови для наближення місцевого населення до влади, зокрема до прийняття управлінських рішень, у тому числі й до формування та використання місцевого бюджету. Така зміна ролі громадськості стала можливою за створення гнучкого механізму місцевого управління, позбавленого окремих обтяжливих бюрократичних процедур, ніж це було під час централізованої системи управління. У громадах поступово створились умови розвитку місцевої демократії та інструменти для розв'язання населенням питань місцевого значення, підтримки ініціатив громадян (наприклад, в ініціативі і реалізації частини інфраструктурних об'єктів) і прояву різних форм самоврядування.

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села, селища, міста чи добровільного об'єднання жителів територіальних утворень, – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування з метою розв'язання питань місцевого значення в межах Конституції і законів України. Ефективне функціонування органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) і виконання усіх покладених на них завдань та функцій матимуть місце лише тоді, коли у їх розпорядженні буде наявний достатній обсяг фінансових ресурсів. Варто відзначити, що місцем концентрації фінансових ресурсів ОМС, а отже, фінансовою основою їх діяльності є саме місцевий бюджет (далі – МБ).

Вчення про місцеві фінанси як сукупність теоретичних положень про фінансове господарство та фінансову діяльність місцевих органів влади сформувалося у XIX ст. Це було пов'язано із завершенням становлення в більшості країн Західної Європи й Північної Америки ОМС, конституційним визнанням прав комун, общин, муніципалітетів, регіонів, провінцій, штатів [12]. Натомість перші згадки про місцеві фінанси, доцільність їх існування паралельно із державними фінансами з'явилися у працях А. Сміта, К. Штейна, Л. Штейн, Р. Гнейста, А. Вагнера та інших. Вони досліджували господарство територіальних громад, відзначали необхідність надання їм автономії і в сфері фінансів також.

Сьогодні в розвинених країнах Європейського союзу, а з реалізацією реформи децентралізації і в Україні, місцеві бюджети стали фінансовою базою ОМС та вирішальним фактором регіонального і місцевого економічного та соціального розвитку. Наявність місцевих бюджетів закріплює економічну самостійність ОМС, що передбачено Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 27.05.97 р., активізує господарську діяльність, дозволяє їм розвивати економічну і соціальну інфраструктуру на підвідомчій території, зміцнювати економічний потенціал регіону, формувати інвестиційну привабливість території та її конкурентні переваги. Зрештою, все це розширює можливості ОМС щодо реалізації функцій і повноважень та створення якісного і безпечного середовища для мешканців громади.

Економічний зміст поняття «бюджет» трактується Бюджетним кодексом як «...план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду» [1]. Економічна сутність місцевих бюджетів виявляється у формуванні грошових фондів, які є фінансовим забезпеченням діяльності обласних, районних, міських, селищних та сільських рад, для фінансування, утримання та розвитку соціальної інфраструктури, місцевого господарства [3].

На думку К. Павлюк, яка займалася дослідженням питання стосовно формування та виконання доходів місцевих бюджетів, місцеві бюджети – це фонди фінансових ресурсів, призначені для реалізації завдань та функцій, покладених на органи місцевого самоврядування [4]. Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцевий бюджет є основним інструментом, за допомогою якого місцева влада може впливати на локальну активність, створювати умови для економічного та соціального піднесення території своєї юрисдикції [2]. О. Кириленко дає характеристику місцевому бюджету у трьох аспектах: по-перше, це правовий акт, згідно з яким виконавчі органи влади отримують легітимне право на розпорядження певними фондами грошових ресурсів, по-друге, це план (кошторис) видатків і доходів відповідного місцевого органу влади чи самоврядування, по-третє, це економічна категорія [5]. О. Сунцова визначає місцеві бюджети як сукупність розподільчих відносин, які виникають у зв'язку з утворенням та використанням фондів грошових засобів місцевих органів влади в процесі перерозподілу національного доходу з метою забезпечення розширеного відтворення та задоволення соціальних потреб суспільства [6]. Натомість В. Опарін визначає, що місцеві бюджети – бюджети адміністративно-територіальних одиниць, призначені для фінансового забезпечення закріплених і делегованих відповідним місцевим органам влади і самоврядування функцій [7, с. 183]. Погляди І. Єфремова базуються на визначенні місцевих бюджетів як економічної категорії, яка виражає сферу економічних відносин суспільства, пов'язаних із формуванням, розподілом і використанням централізованих грошових коштів, що знаходяться у розпорядженні місцевих органів влади і призначені для соціально-економічного розвитку певних регіонів країни [8]. Як бачимо, кожен із цих науковців розглядає один з аспектів бачення місцевого бюджету, які узагальнив О. Кириленко. Загалом ми погоджуємось з його баченням, щоправда усвідомлення місцевого бюджету як економічної категорії ми б поставили на чільне місце, так як вважаємо саме цей аспект підґрунтям для інших характеристик і тлумачень.

Виходячи з вищесказаного, зазначимо, що місцевий бюджет – це економічна категорія, в якій уособлюється план утворення грошових фондів територіальної громади, які є фінансовим забезпеченням для виконання місцевими радами власних і делегованих функцій та забезпечення реалізації завдань і повноважень покладених на ОМС.

Роль і значення місцевих бюджетів у публічному управлінні зумовлені типом економічної системи, обраними цілями та пріоритетами суспільно-економічного розвитку громади [9, с. 218]. Ресурси МБ спрямовуються на утримання установ соціально-культурної сфери та охорони здоров'я, підприємств ЖКГ, виплати соціальних допомог, тобто місцеві фінанси відіграють основну роль у забезпеченні потреби населення у соціальних послугах [10]. Окрім того, МБ є основним джерелом фінансування створення соціальної і економічної інфраструктури

в громадах. Таким чином, МБ стають важливим інструментом макроекономічного регулювання, місцевого економічного розвитку і джерелом індивідуального розвитку громадян.

Саме тому підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів, а разом із тим, і піднесення суспільного добробуту залишається однією з найбільш гострих проблем у сучасній Україні, тим більше в умовах економічної кризи, викликаній війною, втратою частини традиційних економічних партнерів, пандемією COVID-19, протипандемічними обмежувальними заходами тощо. Тому пріоритетним напрямом публічного управління залишається удосконалення інституту бюджетного контролю з боку громадян.

Як зазначає Г. Маркович, у бюджетному календарі серпень – це місяць активної роботи з формування показників державного бюджету на плановий рік, в тому числі в частині міжбюджетних відносин і визначення макроекономічних показників для складання розрахунків до проектів місцевих бюджетів та підготовці проекту закону України про Державний бюджет України на наступний рік. Цей документ після схвалення Кабінетом Міністрів подається Верховній Раді України (до 15 вересня року, що передує плановому) на затвердження і потребує злагодженої взаємодії учасників бюджетного процесу під час складання державного і місцевого бюджетів. Взаємодія учасників бюджетного процесу під час складання місцевого бюджету узагальнена нами на рис. 1.

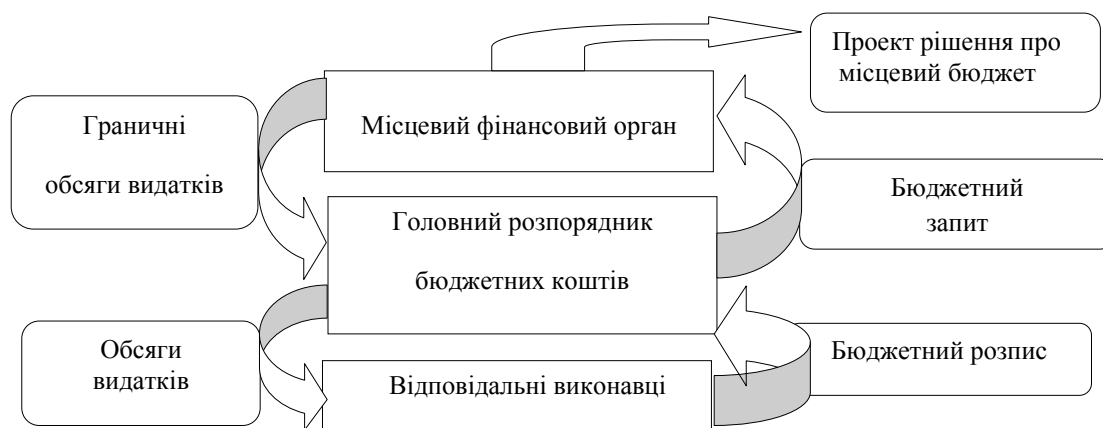


Рис. 1. Взаємодія учасників під час складання місцевого бюджету

З метою підвищення ролі місцевого самоврядування в соціально-економічних процесах громад і регіонів, збільшення обсягу та покращення якості суспільних послуг, недостатньо тільки збільшувати фінансові ресурси місцевого самоврядування. Основну увагу необхідно приділяти ефективному використанню суспільних коштів, особливо завдяки покращенню діяльності установ, підприємств та організацій комунальної власності. Одним із пріоритетних напрямів соціально-політичних перетворень в Україні ми вважаємо запровадження якісно нового, відкритого, типу взаємовідносин між громадянами і органами влади, такого, за яким кожній людині було б забезпечено реальне додержання і захист належних їй прав і свобод.

Відкритість взаємовідносин між громадянами і органами влади та відкритість бюджету і бюджетного процесу є обов'язковою чи, навіть, ключовою умовою функціонування демократичного суспільства. Відкритість і прозорість бюджету дозволяє соціально активній частині громадськості, яка представляє інтереси різних верств населення, формувати альтернативи бюджетних рішень і впливати на ОМС у бюджетній та, власне, й в інших сферах, активно захищаючи свої громадянські права.

В Україні створені правові підстави для формування громадянського суспільства. Конституція України 1996 року закріпила розмаїття форм власності (включаючи приватну), багатопартійність, політичний плюралізм, широкі економічні, політичні й особисті права і свободи людини і громадянина; законодавчо передбачила можливість формування громадянського суспільства на основі принципів демократії, приватної ініціативи, підприємництва і ринкових відносин. Усе це виступає передумовами формування дієвого громадянського суспільства, а в умовах децентралізації й залучення громадян до державно-управлінських рішень поступово сприяє формалізації впливу громадянського суспільства на місцеві бюджети.

Розв'язання питань створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення ОМС власних і делегованих повноважень у територіальних громадах є однією з визначальних передумов розвитку територій. Наразі децентралізація виступає процесом системних змін не лише в ОМС і місцевих бюджетах, а й в цілому в публічному управлінні й в суспільстві в цілому. Децентралізація передбачає не просто переформатування функцій, відповідальності й ресурсів, а також і переосмислення ролі кожного громадянина в розвитку суспільства, громади, особистості [13]. Сьогодні, з набуттям чинності Закону України «Про доступ

до публічної інформації» у 2011 році, метою якого є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації, більшість інформації про діяльність ОМС стала відкритою для широкого загалу, до того ж, кожен суб'єкт підприємницької діяльності в територіальній громаді а також кожен громадянин може отримати бюджетну інформацію за інформаційними запитом. Зокрема, частиною 1 ст. 6 закону встановлено, що не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном. Тобто законом визначено обов'язок розпорядників бюджетних коштів надавати інформацію щодо використання бюджетних коштів, володіння, користування чи відчуження державного та комунального майна тощо. Нині розпорядження і рішення ОМС, публічна фінансова звітність комунальних підприємств, інша інформація щодо МБ є в доступі громадян.

Умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання коштів державного і місцевих бюджетів визначаються Законом України «Про відкритість використання публічних коштів». Відповідно до цього Закону, інформація оприлюднюється на єдиному веб-порталі використання публічних коштів, який є офіційним державним інформаційним ресурсом у мережі Інтернет. Активна участь всіх зацікавлених сторін розвитку територіальних громад (стейкхолдерів) є важливою умовою для розробки ефективного та реалістичного бюджету й планування напрямів розвитку громади.

Стосовно бюджетного процесу, з початком децентралізації, зазначає Г. Маркович, виникла можливість участі громадськості в розробці напрямів соціально-економічного розвитку країни, регіону, території, підготовці і обговоренні проектів бюджетів, відкрито доступ населення до інформації з питань витрачання бюджетних коштів на всіх рівнях і в усіх ланках бюджетної системи [14]. Ми цілком погоджуємось з автором та додамо, що за нашою оцінкою, досягнення відкритості і прозорості місцевих бюджетів можна вважати чи не найбільш цінним здобутком реформи децентралізації.

Ця теза підтверджується ще й тим, що формування і використання МБ, як, власне, й функціонування фінансової системи країни в цілому передбачає можливість постійного всебічного моніторингу, оцінки і контролю з боку громадськості. Водночас головною метою громадського контролю є забезпечення додержання об'єктами контролю відповідних норм (формальних та неформальних) бюджетного процесу, формування та використання коштів МБ. Ключове завдання громадського контролю наводить С. Ключка. На його думку завданням громадського контролю у сфері МБ є запобігання порушенням законності й правопорядку, можливим відхиленням від намічених цілей та захист інтересів суспільства і окремих його суб'єктів [15].

Громадський контроль у сфері МБ спрямовує свої зусилля переважно на дотримання відповідності практики управління місцевими фінансами інтересам територіальних громад. Доволі часто цілком законні рішення ОМС щодо мобілізації ресурсів до бюджету або ж витрачання коштів є нерациональними і не відповідають наявним суспільним потребам. Це відбувається здебільшого через дороговизну джерел, що залучаються і неефективність витрат з МБ тощо. Відтак громадський фінансовий контроль спрямований не стільки на дотримання правових норм у фінансовій сфері, скільки на забезпечення ефективності і доцільності управлінських рішень, що приймаються [16].

Наразі у активістів громадського сектору є низка методів забезпечення прозорості МБ, які можуть бути використані при побудові організаційно-функціональних механізмів взаємодії громадськості і ОМС. Зокрема, Г. Маркович наводить найбільш дієві, це такі:

- Засоби масової інформації – висвітлення у ЗМІ ходу та результатів обговорень та робочих зустрічей з бюджетних питань, оприлюднення бюджетних документів (особливо схваленого бюджету).

- Офіційна інформація ОМС – інформація про проекти або збірки, накшталт «Коротко про бюджет», в яких наводяться основні позиції рішень про бюджет, доходи і видатки, програм розвитку тощо.

- Громадські слухання – пряме залучення громадян до процесу прийняття рішень, що гарантує кращу поінформованість населення. Крім того, таким чином місцева влада може дізнатись думку своїх громадян про проекти місцевих бюджетів та взяти до уваги їх коментарі.

- Зустрічі – акцент робиться на розв'язанні конкретного питання (наприклад, план розвитку міста, села), дає можливість обговорити питання детально та одразу оцінити ставлення громадян до проблеми, отримати коментарі, критичні зауваження, факти, пропозиції тощо.

- Список громадських думок виборців – збір інформації про народне ставлення до певної проблеми.

- Дорадчі комітети – зустрічі з групою людей, які представляють територіальну громадськість, або з робочою групою з розв'язання певного питання [14].

Відкритість бюджету та бюджетного процесу є ключовою умовою функціонування демократичного суспільства. Прозорість бюджету дозволяє громадськості, й особливо її соціально активній частині, яка представляє інтереси різних верств населення, мати уяву про складність та альтернативи бюджетних рішень і впливати на органи влади, активно захищаючи свої громадянські права.

За баченням автора, громадськість повинна приймати участь у бюджетному процесі не як сторонній спостерігач, а як проактивний учасник подій, один із суб'єктів бюджетного процесу. Нами узагальнені основні етапи

складання та затвердження бюджету за участі громадськості та виокремлено основні функції (громадська ініціатива, моніторинг, контроль) (рис. 2.).

Одним із можливих варіантів організації громадського контролю у сфері місцевих фінансів слугує громадська експертиза діяльності ОМС, Порядок проведення якої регламентований Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. Цей Порядок визначає процедуру сприяння проведенню інститутами

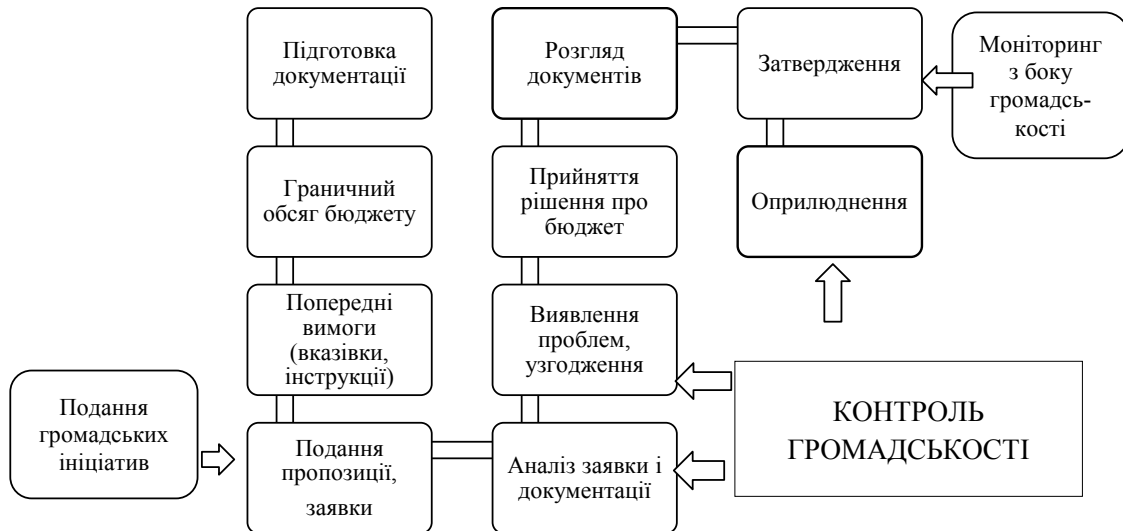


Рис. 2. Основні етапи складання та затвердження бюджету за участі громадськості

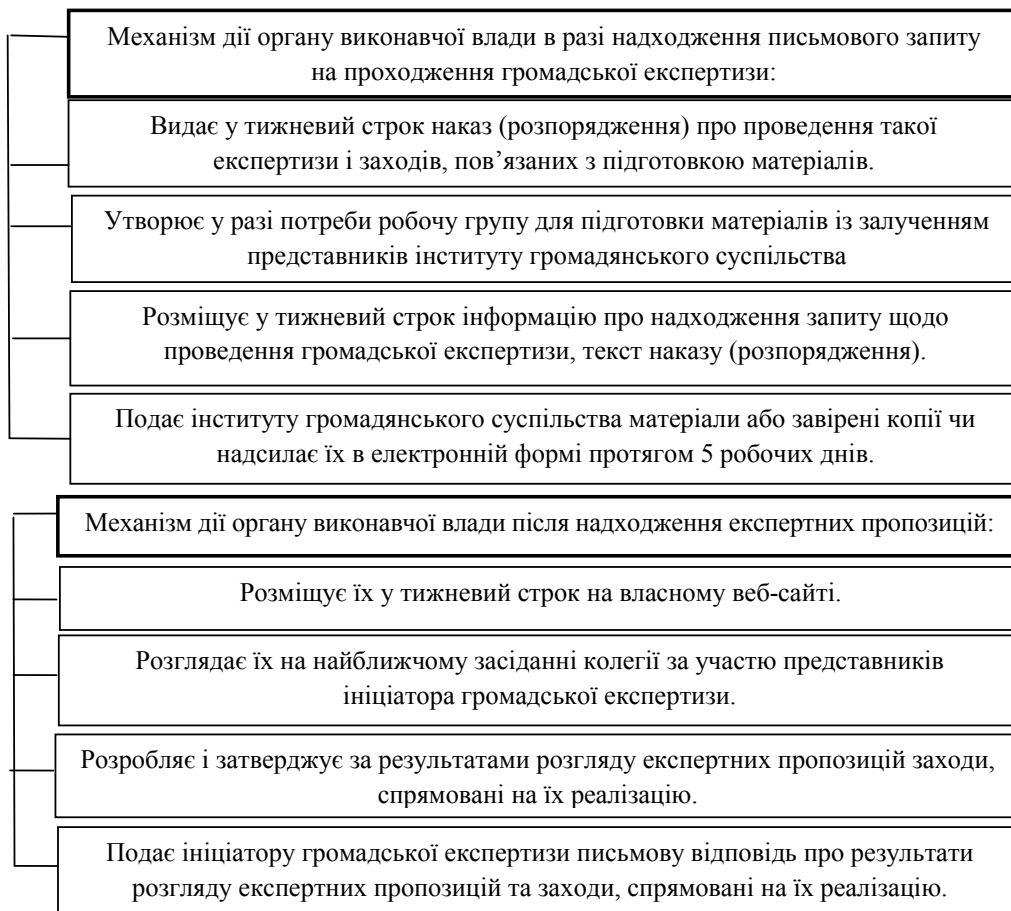


Рис. 3. Механізм дії органу виконавчої влади у процесі проведення громадської експертизи місцевого бюджету

громадянського суспільства та громадськими радами, утвореними відповідно до Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», громадської експертизи діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади (далі – орган виконавчої влади) [16].

Нормативно-правовими актами передбачено, що експертні пропозиції, сформульовані під час проведення громадської експертизи, враховуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, розв'язання питань поточної діяльності. Формування МБ за участі представників громадянського суспільства можливе через запровадження участі громадськості у прийнятті державно-управлінських рішень та запровадження механізму дії органу виконавчої влади у процесі проведення громадської експертизи МБ (рис. 3.).

Також зазначимо, що у разі виявлення у процесі проведення громадської експертизи порушень принципів ефективності формування і використання МБ, з боку громадськості можуть бути застосовані певні санкції, наприклад, політична відповідальність ОМС до депутатів місцевих рад та інших посадових осіб. Щоправда, така відповідальність наразі не має нормативно-правового забезпечення і носить лише декларативний характер, а сама відповідальність спрямована на розголос порушення, дискредитацію посадових осіб тощо. Навіть попри це, завдяки розвитку громадського контролю можна забезпечити виконання основної місії місцевих фінансів – задоволення колективних потреб територіальної громади.

Таблиця 1

Календар реалізації механізму формування місцевих бюджетів за участі громадської у бюджетному процесі

Період	Дії органу місцевого самоврядування (на прикладі міської ради)	Дії громадських активістів
Січень	Формування звітності про виконання місцевого бюджету за минулий рік.	Аналіз затвердженого бюджету, паспортів програм, та звітів про їх виконання за попередній рік
Лютий	Підготовка, затвердження та публікація річного звіту про виконання міського бюджету за попередній рік	
Березень	Збір та подання до Мінфіну статистичної інформації розрахунку сум коштів, що надаються з державного бюджету	Участь у публічному звіті про виконання бюджету міста та програми соціально-економічного розвитку міста за попередній період. Участь у обговореннях та пріоритизації проблем з якими стикається громада, організованих розпорядниками коштів
Квітень	Аналіз статистичної інформації, оцінка виконання за попередній бюджетний період, управління бюджетними призначеннями за попередній період	
Травень	Оцінка потреби у фінансових ресурсах і визначення пріоритетів на наступний бюджетний період, розробка загальних цілей і фінансової політики міста	
Червень	Розробка та затвердження основних заходів по формуванню проекту місцевого бюджету на наступний рік відповідно до основних напрямів бюджетної політики визначеної Кабінетом Міністрів України	Участь у громадських обговореннях, круглих столах, фокус – групах, для вироблення пріоритетів на наступний рік
Липень	Розробка інструкцій з підготовки бюджетних запитів. Уточнення середньо- і довгострокових показників розвитку міста	Участь у розгляді бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів
Серпень	Опрацювання на підставі бюджетних декларацій Мінфіну та за узгодженням з галузевими міністерствами розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів, методики їх визначення, організаційно-методологічних вимог та інших показників щодо складання місцевих бюджетів, пропозиції щодо проекту рішення про МБ	Участь у розгляді бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів
Вересень	Опрацювання розрахунків прогностичних сум коштів, що надаються з ДБ МБ, інших показників наданих КМУ, опрацювання пропозицій до МБ	Зустріч з депутатами та посадовими особами виконавчих органів ради та обговорення програми соціально-економічного розвитку міста. Підготовка заявок, рекомендацій та пропозицій до проекту місцевого бюджету
Жовтень	Розробка та підготовка розпорядниками бюджетних коштів бюджетних запитів	
Листопад	Аналіз бюджетних запитів, прийняття рішення про включення їх до проекту МБ. Розробка проекту МБ і проекту рішення для його затвердження	
Грудень	Затвердження МБ до 25 грудня поточного року. У разі не прийняття до 01 грудня Закону про ДБ України, враховуються обсяги міжбюджетних трансфертів на попередній бюджетний період. У двотижневий строк з дня офіційного опублікування Закону про ДБ України приведення обсягів міжбюджетних трансфертів у відповідність	Участь у публічній доповіді начальника фінансового органу та голови бюджетної комісії про проект рішення про бюджет міста. Участь у громадських бюджетних слуханнях

Запровадження механізму дії органу виконавчої влади у процесі проведення громадської експертизи МБ дозволить змінити характер впливу публічного управління на соціально-економічні процеси в країні (перенести акценти з усебічного контролю на взаєморозуміння і співпрацю), визначити пріоритетні напрями новацій (збалансування відповідальності всіх учасників суспільно-економічних відносин до порівнянного, зіставного рівня), зменшить випадки зловживань з боку посадових осіб, допоможе усунути неефективні інструменти публічного управління та спрогнозувати основні очікувані результати розвитку територій у середньо- та довгостроковій перспективі. Ми розробили календар реалізації механізму формування місцевих бюджетів за участі громадської у бюджетному процесі (табл. 1).

Авторський «Календар реалізації механізму формування місцевих бюджетів за участі громадської у бюджетному процесі» є загальним концептуальним баченням. Він передбачає розробку й затвердження стандартів участі громадськості у прийнятті управлінських рішень щодо бюджетного процесу. Календар дозволить розвинути межі впливу громадських активістів на формування та виконання бюджету (процес взаємодії з владою), визначити пріоритетні напрями новацій (збалансування відповідальності та функцій), усунути можливості зловживань з боку міської влади, та забезпечує підконтрольність державно-управлінських рішень ОМС.

Підконтрольністю державно-управлінських рішень ОМС, на нашу думку, є законодавчо затверджена сукупність стандартів з підготовки, прийняття, реалізації, громадського моніторингу і контролю управлінських рішень щодо бюджетного процесу, що визначають створення прогресивного стилю державно-управлінської діяльності. Відповідно, формування громадянського суспільства в Україні складається з залучення громадськості до бюджетного процесу, що забезпечує єдиний підхід до прийняття управлінських рішень, який усуває їх неефективність і упередженість.

Але лише нормативного регулювання й обмеження, як виявляється, недостатньо. Потрібні особистісні регулятори, набір певних морально-етичних якостей, тобто сукупність громадянських компетентностей як єдиного способу мислення і дії. Як засвідчує практика, громадський контроль є важливою функцією громадянського суспільства, тому є способом залучення населення до управління суспільством та державою. Він є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, у розв'язанні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування.

Отже, в Україні почався поступовий і складний процес налагодження співпраці між громадським та державним секторами на рівні місцевого самоврядування, що є фактором розвитку громадянського суспільства адже передбачає спільну відповідальність за добробут локальної громади і закладення основ громадянського самоврядування, таке партнерство покликане створити умови для максимально швидкого і гнучкого реагування на місцеві потреби, ефективне розв'язання нагальних потреб.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Виходячи з вищезазначеного, можемо зробити такі висновки:

1. Визначено основні теоретичні засади сутності категорії «місцевий бюджет» і його роль у публічному управлінні, чинники і особливості їх формування. Так місцеві бюджети це – економічна категорія, в якій уособлюється план утворення грошових фондів територіальної громади, які є фінансовим забезпеченням для виконання місцевими радами власних і делегованих функцій та забезпечення реалізації завдань і повноважень покладених на ОМС. З'ясовано, що місцеві бюджети є головним каналом доведення до населення кінцевих результатів суспільного виробництва, спрямованих на суспільне споживання та доступ громадян до суспільних благ, які продукує територіальна громада.

2. Доведено, що громадські ініціативи, громадський моніторинг і контроль можуть забезпечити виконання основної місії місцевих фінансів: задоволення колективних потреб у суспільних благах місцевої громади і окремих громадян. Розширення повноважень місцевого самоврядування без суттєвого посилення громадського контролю не забезпечить задоволення інтересів територіальної спільноти.

3. Узагальнено механізм дії органу місцевого самоврядування у процесі проведення громадської експертизи щодо формування МБ. Доведено, що сучасний розвиток незалежної України оснований на принципах демократії, прозорості та відкритості, протидії корупції, вимагає від усіх учасників бюджетного процесу, стейкхолдерів, процесу взаємодії, довіри та співпраці.

4. Виокремлені основні етапи складання та затвердження бюджету за участі громадськості та розроблено календар реалізації механізму формування місцевих бюджетів за участі громадської у бюджетному процесі на прикладі міської ради. Він формалізує діяльність українського громадянського суспільства в частині впливу на видатки місцевих бюджетів на найбільш важливі напрями.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі будуть здійснені в сфері аналізу зарубіжного досвіду моніторингу, оцінки і контролю діяльності органів місцевого самоврядування щодо використання місцевих бюджетів.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Із змінами і доповненнями. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Федосов В.М., Бабич Т.С. Сутність і проблематика бюджетування: українські реалії. *Фінанси України*. 2008. № 1. С. 3–23.
4. Павлюк К.В. Формування доходів місцевих бюджетів. *Фінанси України*. 2006. № 4. С. 24–37.
5. Кириленко О.П. Місцеві фінанси: навч. посіб. Тернопіль: Астон, 2004. 140 с.
6. Сунцова О.О. Місцеві фінанси: навч. посібник. К.: ЦУЛ, 2010. 488 с.
7. Опарін В.М., Малько В.І., Кондратюк С.Я. Бюджетна система: навч.-метод, посіб. для самост. вивч. дисц. К.: КНЕУ, 2000. 208 с.
8. Ефремова І.І. Місцеві бюджети та бюджети місцевого самоврядування: проблеми правового визначення. *Форум права*. 2009. № 1. С. 157–161.
9. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: навч. посіб. К.: Київ, 2010. 487 с.
10. Ніколенко В.Ю., Свешніков С.М., Юрченко В.В., Крижановський В.І. Місцеві бюджети як чинник стабільності розвитку регіонів: навч. посіб. К.: ЦНЛ, 2016. 294 с. URL: <http://www.centre-iev.kiev.ua/bib/files/nmm/MB16.pdf>.
11. Маркович Г.В. Формування місцевих бюджетів на 2018 рік: особливості розрахунків: виступ. 2016. Ч. I. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/654016./studfiles.net/preview/3540639/page:44>.
12. Дегтярьова І.О. Інструменти інноваційного розвитку регіону: зарубіжний та вітчизняний досвід застосування. *Державне управління: теорія та практика*. 2010. № 1. С. 56. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2010_1/index.htm.
13. Крушельницька Т. Бюджетна децентралізація в Україні: результати і перші підсумки. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2016. № 1 (14). URL: [file:///C:/Users/admin/Downloads/vamcudu_2016_1_22%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/admin/Downloads/vamcudu_2016_1_22%20(2).pdf).
14. Маркович Г.В. Публічність та прозорість бюджетного процесу – ознака демократичного розвитку країни: виступ. К.: Міністерство регіонального розвитку будівництва та житлово-комунального господарства України. 2018. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/4992>.
15. Ключка С.І. Громадський контроль як інструмент ефективного використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів. *Економіка: Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 3. URL: file:///C:/Documents%20and%20Settings/f1/%D0%A0%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%87%D0%B8%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%BB%D0%9C%D0%90%D0%9C%D0%90/Nzizvru_2016_3_17.pdf.
16. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF/print1434006145131901>

References:

1. VRU (2010) *Bjudzhetnyj kodeks Ukrajinjy* [Budget Code of Ukraine]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. [Ukraine]
2. VRU (1997) *Pro misceve samovrjaduvannja v Ukrajinjy* [On local self-government in Ukraine]: Law Ukrajinjy. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>. [Ukraine]
3. Fedosov, V.M., Babych T.S. (2008) *Sutnistj i problematyka bjudzhetuvannja: ukrajinsjki realiji* [The essence and problems of budgeting: Ukrainian realities], journal *Finansy Ukrajinjy* [Finance of Ukraine]. №1. P. 3–23. [Ukraine]
4. Pavljuk, K.V. (2006) *Formuvannja dokhodiv miscevykh bjudzhetiv* [Formation of local budget revenues, journal *Finansy Ukrajinjy* [Finance of Ukraine]. Vol. 4. P. 24 – 37. [Ukraine]
5. Kyrylenko, O.P. (2004) *Miscevi finansy* [Local finances]: *navch. Posibnyk* [Tutorial]. Aston. Ternopilj. 140 p. [Ukraine]
6. Suncova, O.O. (2010) *Miscevi finansy* [Local finances]: *navch. Posibnyk* [Tutorial]. CUL. Kyev. 488 p. [Ukraine]
7. Oparin, V.M., Maljko, V.I., Kondratjuk, S.Ja. (2000) *Bjudzhetna systema* [Budget system]: *navch. – metod, posibnyk dlja samost. vyvch. dys.* [educational – methodical, manual for independent study of the discipline]. KNEU. Kyev. 208 p. [Ukraine]
8. Efremova, I.I. (2009) *Miscevi bjudzhety ta bjudzhety miscevogho samovrjaduvannja: problemy pravovogho vyznachennja* [Local budgets and budgets of local self-government: problems of legal definition], journal *Forum prava* [Law Forum]. Vol. 1. P. 157–161. [Ukraine]
9. Kravchenko, V.I. (2010) *Miscevi finansy Ukrajinjy* [Local finance of Ukraine]: *navch. Posibnyk* [Tutorial]. Kyjiv. Kyev 487p. [Ukraine]
10. Nikolenko, V.Ju., Sveshnikov, S.M., Jurchenko, V.V., Kryzhanovs'kyj, V.I. (2016) *Miscevi bjudzhety jak chynnyk stabilnosti rozvytku rehioniv* [Local budgets as a factor of stability of regional development]: *Navchalnyj posibnyk* [Tutorial]. KYJiV. 294 p. URL: <http://www.centre-iev.kiev.ua/bib/files/nmm/MB16.pdf>. [Ukraine]

11. Markovych, G.V. (2016) *Formuvannja miscevykh bjudzhetiv na 2018 rik: osoblyvosti rozrakhunkiv* [Formation of local budgets for 2018: features of calculations], dopovidj [report]. KYJiV. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/654016./studfiles.net/preview/3540639/page:44>. [Ukraine]
12. Deghtjarjova, I.O. (2010) *Instrumenty innovacijnogho rozvytku rehionu: zarubizhnyj ta vitchyznjanyj dosvid zastosuvannja* [Instruments of innovative development of the region: foreign and domestic experience], journal *Derzhavne upravlinnja: teorija ta praktyka* [Public administration: theory and practice]. Vol. 1. p. 56. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2010_1/index.htm. [Ukraine]
13. Krusheljnycjka, T.V. (2016) *Bjuzhetna decentralizacija v Ukraini: rezuljtaty i pershi pidsumky* [Budget decentralization in Ukraine: results and first results], journal *Publichne upravlinnja ta mytne administruvannja* [Public administration and customs administration]. DRIDU NADU. Dnypro. Vol. 1 (14). URL: [file:///C:/Users/admin/Downloads/vamcudu_2016_1_22%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/admin/Downloads/vamcudu_2016_1_22%20(2).pdf). [Ukraine]
14. Markovych, G.V. (2018) *Publichnistj ta prozorstj bjuzhetnogho procesu – oznaka demokratychnogho rozvytku krajiny* [Publicity and transparency of the budget process – a sign of democratic development of the country]: dopovidj [report]. Kyiv: *Ministerstvo rehionaljnogho rozvytku budivnytva ta zhytlovo-komunaljnogho ghospodarstva Ukrainy* [Ministry of Regional Development of Construction and Housing and Communal Services of Ukraine]. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/4992>. [Ukraine]
15. Kljuchka, S.I. (2016) *Ghromadsjkyj kontrolj jak instrument efektyvnogho vykorystannja finansovykh resursiv miscevykh bjudzhetiv* [Public control as a tool for effective use of financial resources of local budgets] journal *Ekonomika: Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoji Rady Ukrainy* [Economics: Scientific Notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine.]. Vol. 3. URL: file:///C:/Documents%20and%20Settings/fl/%D0%A0%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%87%D0%B8%D0%B9%20%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%BB/%D0%9C%D0%90%D0%9C%D0%90/Nzizvru_2016_3_17.pdf. [Ukraine]
16. Cabinet of Ministers of Ukraine (2008) *Pro zatverdzhennja Porjadku spryjannja provedennju ghromadsjkoji ekspertyzy dijajlnosti orghaniv vykonavchoji vlady: postanova* [About the statement of the Order of assistance to carrying out public examination of activity of executive bodies: the resolution] URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF/print1434006145131901> [Ukraine]