

Малиняк Богдан Степанович

к.е.н., доцент, доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія
ЗУНУ, м. Тернопіль

КЛЮЧОВІ АСПЕКТИ ІНКЛЮЗИВНОГО ФОРМУВАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

В Україні процес формування та виконання видатків бюджету доволі детально регламентований чинними законодавчими та нормативно-правовими актами. Втім це залишає певний простір для деталізації процедур на місцевому рівні. Органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями самостійного розроблення правового акту – бюджетного регламенту, спрямованого на порядкування процедур на кожній стадії бюджетного процесу для забезпечення завдань і функцій, що здійснюються на місцевому рівні. В комплексі національною нормативно-правовою базою та бюджетні правила ухвалені на місцевому рівні утворюють систему правил для формування та виконання видатків місцевих бюджетів.

На нашу думку, формування видатків місцевих бюджетів доцільно розпочинати з розроблення стратегії розвитку територіальної громади (рис. 1). Фінансова складова стратегії розвитку територіальної громади виступає по суті є формою стратегічного бюджетного планування. Нормативно-правова база застосування стратегій розвитку на місцевому рівні врегульована чинною нормативно-правовою базою. Втім щодо фінансових аспектів стратегічного планування суспільні відносини залишилися нерегламентованими. На нашу думку, цьому є певні об'єктивні обґрунтування: по-перше, в Україні горизонти бюджетного планування розширюються поступово, на цьому етапі лише впроваджується середньострокове бюджетне планування; по-друге, в службовців місцевих фінансових органів обмежені знання та навички щодо перспективного бюджетного планування; по-третє, в Україні спостерігається висока мінливість зовнішніх чинників, що впливають на видатки бюджету і важко прогнозуються на місцевому рівні; по-четверте, в нашій державі не започатковано стратегічного бюджетного планування на національному рівні, що слугує чітким орієнтиром для фінансового планування місцевого розвитку.

Вдосконалення формування видатків місцевих бюджетів, на нашу думку, має передбачати також розвиток середньострокового бюджетного планування як сполучної ланки між стратегічними планами та оперативною діяльністю що передбачає використання коштів місцевого бюджету. Робота щодо середньострокового планування видатків місцевих бюджетів розпочинається з визначення пріоритетів видатків та формування орієнтовних граничних показники видатків місцевого бюджету на середньостроковий період (рис. 1).

Переконані, що вже на цьому етапі, коли визначаються основні параметри місцевого бюджету на середньостроковий період важливо створювати умови для інклюзивної участі громадськості до формування пріоритетів видатків місцевого бюджету. Для цього пропонуємо визначення середньострокових

пріоритетів здійснювати сформованою в територіальній громаді робочою групою з визначення пріоритетів формування місцевого бюджету (рис. 1). Дотримання принципів інклюзивності передбачає включення до її складу не лише керівництва місцевої ради, профільних виконавчих органів, структурних підрозділів місцевої ради, депутатських комісій, старост старостинських округів, а й представників об'єднань підприємців, громадських об'єднань, молодіжної ради тощо.

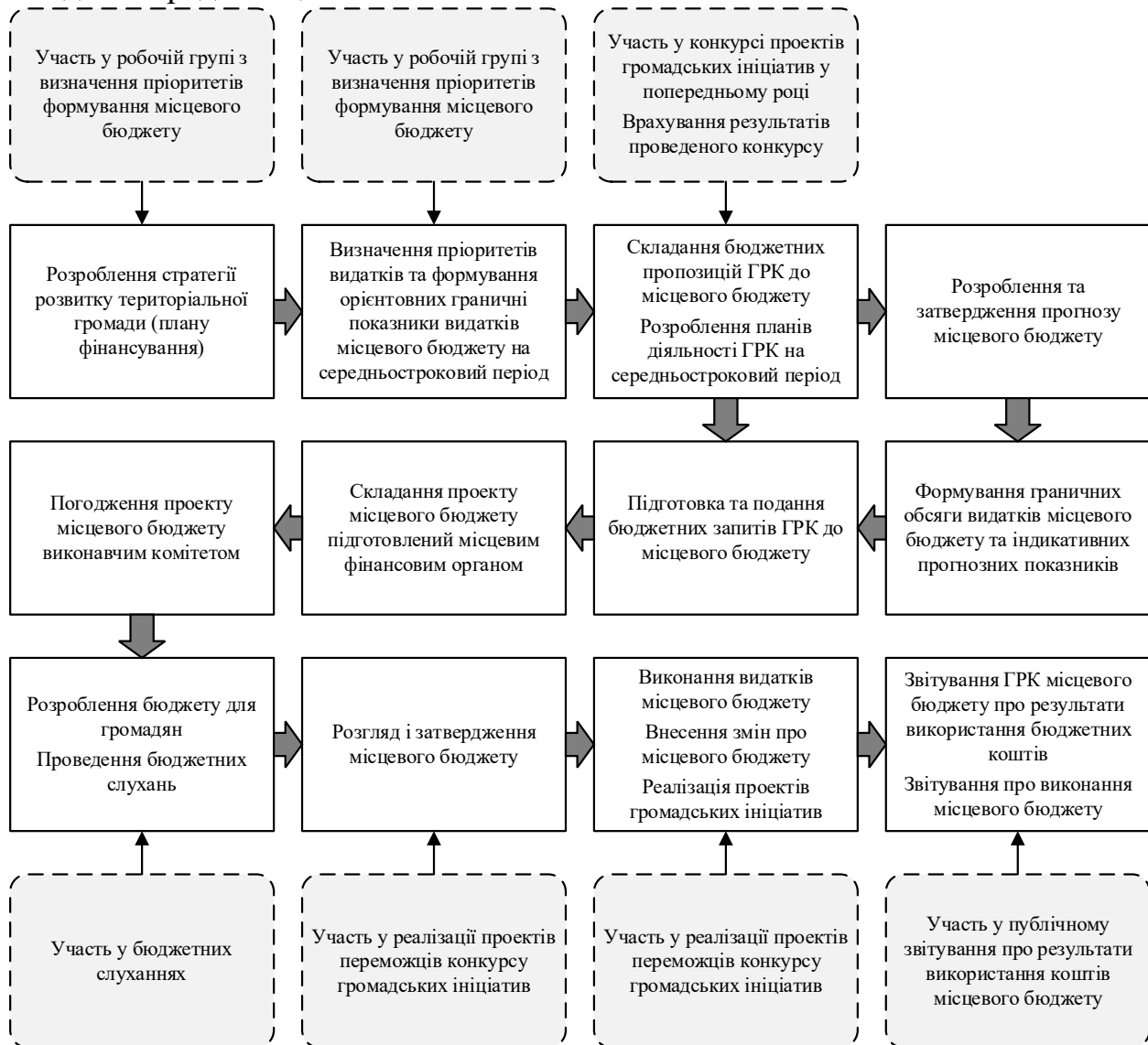


Рис. 1. Послідовність формування та виконання видатків місцевих бюджетів з урахуванням участі громадськості у цьому процесі

Джерело: побудовано автором самостійно

Виходячи з логіки планування розвитку територіальних громад та формування видатків місцевих бюджетів, на нашу думку, доцільно синхронізувати підготовку ГРК місцевих бюджетів бюджетних пропозицій до місцевого бюджету та планів діяльності на середньостроковий період. На нашу думку, роль середньострокового бюджетного планування у бюджетному процесі неможливо підвищити без активізації уваги громади на цьому елементі

формування видатків місцевого бюджету. З цією метою доцільно акцентувати увагу в інформаційних повідомленнях органу місцевого самоврядування на ключових положеннях планів діяльності ГРК на середньостроковий період та прогнозі місцевого бюджету.

В умовах зміцнення середньострокового бюджетного планування, призначення короткострокового бюджетного планування має бути націлене більше на виконання технічних завдань. Мова може йти насамперед на коригування бюджетної даних, включених у бюджетну пропозиції до прогнозу місцевого бюджету в тому разі, коли бюджетна пропозиція не була повністю врахована у затвердженому прогнозі місцевого бюджету або ж в разі відмінності граничних обсяги видатків місцевого бюджету та індикативних прогнозних показників від відповідних показників прогнозу місцевого бюджету.

Разом з тим, саме рішення про місцевий бюджет є ключовим документом формування видатків, яке власне визначає їхні параметри на бюджетний рік, які слугуватимуть підставою для використання коштів місцевого бюджету. Завданням же організації процесу формування видатків місцевих бюджетів на цьому етапі полягають, зокрема, в максимальному врахування визначених у документах середньострокового бюджетного планування пріоритетів бюджетних видатків, мінімізації корупційного політичного впливу, включення до бюджетотворення представників якомога ширшого спектру суспільних групи територіальної громади. З огляду на зазначене, вектори зусиль мають бути спрямовані також, як і на інших етапах формування видатків – з одного боку на зміцнення креативного фахового творення параметрів бюджетних видатків, з іншого – на розширення представництва населення територіальної громади у цьому процесі.

Найкращі умови для вирішення першого завдання створюються шляхом налагодження партнерської співпраці органу місцевого самоврядування з аналітичними центрами, консалтинговими організаціями, науковими установами тощо.

На вирішальному етапі формування видатків місцевого бюджету критично важливе максимальне залучення населення територіальної громади. Якомога ширше схвалення узгодженого владними суб'єктами проекту місцевого бюджету сприяє зростанню оцінок використанню суспільних коштів, що відповідно позитивно відображається на показниках ефективності. Класичною формою участі громадськості, яка має необхідний потенціал багаторівневої комунікації з населенням.

Не менш важливе значення для усунення проблеми асиметрії інформації про використання коштів місцевих бюджетів має забезпечення необхідних форм та способів інформації про видатки. Сучасні підходи до організації роботи з інформацією обґрунтовують рекомендації щодо розбудови основного каналу донесення інформації про видатки бюджету електронну систему, що дає змогу генерувати актуальну інформацію з накопиченого масиву даних. Беручи до уваги важливі завдання підвищення обізнаності громадськості про видатки

бюджету та складність самостійного вирішення цього завдання відповідно до сучасних підходів, на нашу думку доцільно надалі розвивати національну платформу опрацювання даних про місцеві бюджети. Постійне накопичення масиву різноманітних відомостей створить передумови для можливості отримання актуальної інформації про різні аспекти використання бюджетних коштів. Модерне бачення подання інформації передбачає гнучке реагування на відмінні інтереси різних користувачів мереж із застосуванням штучного інтелекту. Аналогічні підходи варто переносити на діяльність з оприлюднення інформації про видатки місцевих бюджетів, а в перспективі вмонтовувати інструменти штучного інтелекту в систему подання інформації про видатки місцевих бюджетів.

Варто зауважити, що дотримання принципів інклюзивної участі громадськості у формуванні та виконанні видатків місцевих бюджетів передбачає застосування диференційованих способів і форм поширення інформації. Відтак попри те, що електронна система поширення даних має бути основною, доцільно розвивати також традиційні форми поширення даних. При цьому важливо враховувати відмінні інтереси різних вікових груп населення. Особливу увагу доцільно звертати на особливі потреби людей з інвалідністю, що може передбачати подання інформації великим шрифтом, шрифтом Брайля, аудіовізуальними засобами тощо.

Перманентний розвиток фінансової науки та практики мав результатом набір інструментів для залучення населення не лише для дорадчих цілей, а й як рівноправного співучасника формування та виконання видатків місцевого бюджету. Для цієї мети зазвичай застосовують бюджет участі, як особливу форму формування та виконання видатків бюджету з прямим залученням населення. По суті відбувається застосування інструментарію прямої демократії результатом чого є тісні спільні дії органу місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства при формуванні обсягів та складу видатків місцевого бюджету та їх виконання. Застосування бюджету участі має низку позитивних наслідків для економічного, політичного, соціального та культурного життя територіальної громади [1, с. 6].

Концептуальною вадою поширеної в Україні та світі моделі учасницького бюджетування є будова відносин її абстрагування від економічного навантаження для ініціаторів та бенефіціарів проектів. Відбір запропонованих ідей винятково на підставі голосування певним чином спотворює фінансові відносини властиві місцевим бюджету. Становище значно погіршується в умовах низької бюджетної культури та поширення корупційних відносин у країні. Наслідком цього є часті проблеми, які виникають у процесі формування видатків бюджету участі, зокрема, використання адміністративного ресурсу для спонукання до голосування за ті чи інші проекти, легковажне ставлення учасників голосування до вибору того чи іншого проекту, низькі шанси перемоги проектів з малих населених пунктів, які входять до складу територіальної громади тощо.

Враховуючи зазначене, на наше переконання, концепція інклюзивного учасницького бюджетування має бути максимально наближеною до бюджетних відносин та бути адаптованою до суспільних та економічних умов у країні. На нашу думку, справжньої участі можна досягти в разі організації відбору проектів та їх реалізації з умовою внеску ініціаторів проекту. Вважаємо доцільним подальший розвиток інклюзивного управління видатками місцевого бюджету здійснювати з урахуванням запровадження нового концептуального підходу до управління бюджетом участі. Суть його зводиться до того, що відбір проектів, що включатимуться до бюджету участі базується не на результатах голосування жителів територіальної громади, а на внесках у реалізації проектів та голосуванні конкурсної комісії.

Принципові особливості учасницького бюджетування, що базується на внесках ініціаторів та бенефіціарів проектів розпочинаються вже на стадії їх ініціювання.

По-перше, автори чи автори проекту мають заручитися підтримкою осіб, готових робити внески на підтримку проекту. Таким чином, утворюється організація громадянського суспільства як базова ланка, спроможна впливати на розвиток інституцій у сфері витрачання бюджетних коштів (табл. 1).

По-друге, відбувається розрахунок планової вартості проекту та очікуваних внесків ініціаторів та інших злучених ресурсів. Цим самим вже на етапі формування ідеї проекту та його планування відбувається члени територіальної громади порівнюють очікувані вигоди зі своїми витратами на реалізацію проекту.

По-третє, проявляються позитивні наслідки застосування краудфандингу у сфері місцевого самоврядування, що полягають у кращих можливостях вивчення потреб населення територіальної громади у суспільних благах, застосування інноваційних рішень у виробництві суспільних благ, приверненні уваги до суспільно значущих завдань розвитку громади, мотивуванні населення територіальної громади, амбасадорів опікуватися її розвитком тощо [2, с. 166].

По-четверте, збільшуються обсяги ресурсів доступних для реалізації суспільно важливих проектів.

По-п'яте, реалізуються стимули, що перешкоджають завищенню вартості проектів та мінімізуються пов'язані з цим зловживання, адже це механічно призводить до зростання внеску ініціаторів.

По-шосте, розвиваються передумови для витіснення патерналізму у сприйнятті населенням одержуваних суспільних благ як дармових, таких, які оплачуються державою чи абстрактною владою.

Таким чином, в основі вдосконалення видатків місцевих бюджетів має бути розвиток інклюзивних підходів до їхнього формування, що передбачає розширення спроможності кожного громадянина брати участь у бюджетному процесі та удосконалення процедур бюджетотворення за участі організацій громадянського суспільства. Реалізація зазначеного завдання передбачає запровадження доступного подання інформації про видатки місцевих бюджетів у зручній для людей формі, організації заходів щодо формування та виконання

видатків бюджету за участю населення, які були б доступні та цікаві різним соціальним прошаркам.

Таблиця 1

Особливості участі населення у формуванні та виконання видатків бюджетів участі, що базується на різних підходах до відбору проектів

Етап формування та виконання видатків бюджету участі	Відбір проектів базується на прямому голосуванні жителів територіальної громади	Відбір проектів базується на внесках у реалізації проекту та оцінках конкурсної комісії
Ініціювання проектів	Розроблення проекту, обчислення його вартості та розрахунок планованих видатків місцевого бюджету для його реалізації. Підтримка проекту жителями територіальної громади.	Формування команди ініціаторів проекту. Розроблення проекту, обчислення його вартості та розрахунок планованих видатків місцевого бюджету для його реалізації. Оцінювання запланованого внеску та декларування своєчасності виконання зобов'язань щодо його внесення.
Перевірка проектів	Здійснюється перевірка повноти заповнення документів. Застосування для аналізу проектів інших критеріїв.	Здійснюється перевірка повноти і правильності заповнення документів, аналіз дотримання істотних умов конкурсу та оцінка достовірності наведених розрахунків.
Вибір проектів	Відбувається за результатами прямого голосування за проекти жителями територіальної громади	Відбувається за результатами відбору конкурсної комісії на основі виставлення оцінок відповідно до визначених критеріїв та дотримання квот щодо переможців конкурсу для малих населених пунктів (чи їх груп).
Реалізація проектів	З місцевого бюджету відкривають асигнування на реалізацію проекту. Проекти реалізує орган місцевого самоврядування	Ініціатори проекту здійснюють внесок, що є передумовою відкриття бюджетних асигнувань на реалізацію проекту. Ініціатори проекту можуть робити заявлений внесок також у вигляді робіт, послуг чи матеріалів. Проекти реалізує орган місцевого самоврядування за участі ініціаторів проекту та інших суб'єктів

Джерело: розроблено автором самостійно

Список використаних джерел:

1. Ізюмський М., Омелічкін С. Дорожня карта впровадження бюджету участі. Х., 2020. 61 с.
2. Степура В. В. Сутність та переваги краудфандингу як зовнішнього джерела проектів. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського*. Серія: Економіка і управління. 2019. № 3. С. 165–170.