

О. П. Кириленко

доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів імені С. І. Юрія Тернопільського національного економічного університету, Тернопіль, Україна, kyrylenko.olga@gmail.com

Б. С. Малиняк

кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів імені С. І. Юрія Тернопільського національного економічного університету, Тернопіль, Україна, bmalinjak@ukr.net

**УНІКАЛЬНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО ЗВІТУВАННЯ
ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ОБЛАСНОГО
БЮДЖЕТУ: УРОКИ ДЛЯ ПОШИРЕННЯ**

Анотація. Доведено, що в умовах бюджетної децентралізації вкрай важливо налагоджувати ефективну комунікацію влади з громадськістю у сфері місцевих фінансів. Досліджено унікальну для України практику публічного звітування про результати використання бюджетних коштів. Цей механізм запроваджений рішенням Тернопільської обласної ради. Показано принципові відмінності нового порядку звітування від традиційного, потенційні переваги застосування норм цього рішення для органів влади та інститутів громадянського суспільства. Проаналізовано більш ніж річну практику публічного звітування. На цьому прикладі висвітлено проблеми взаємовідносин громадян і органів влади у сфері місцевих фінансів. Надано рекомендації, спрямовані на вдосконалення звітування про результати використання коштів, які доцільно врахувати при поширенні вказаного досвіду. Підкреслено важливість поширення ефективних взаємовідносин громадян і представників влади на інші елементи управління місцевими фінансами, а також необхідність поглиблення теоретичного обґрунтування форм і способів участі громадян на кожному етапі та в різних сегментах управління місцевими фінансами, розвитку комунікації між органами місцевого самоврядування й громадянами.

Ключові слова: місцеві бюджети, публічне звітування, прозорість бюджету, результат використання бюджетних коштів, ефективність видатків.

Рис. 3. Літ. 16.

Olga Kyrylenko

Dr. Sc. (Economics), Professor, Ternopil National Economic University, Ternopil, Ukraine, kyrylenko.olga@gmail.com

Bohdan Malyniak

Ph. D. (Economics), Associate Professor, Ternopil National Economic University, Ternopil, Ukraine, bmalinjak@ukr.net

**UNIQUE EXPERIENCE OF PUBLIC REPORTING ON THE USE
OF REGIONAL BUDGET FUNDS: LESSONS FOR DISSEMINATION**

Abstract. It is proved that in a fiscal decentralization it is essential to establish effective communication with the public authorities in the field of local finances, including the use of income and local budgets. The authors study a unique for Ukraine practice of public reporting on the efficient use of public funds. This mechanism was introduced by the decision of the Ternopil regional council. The research shows the principal differences between the

© Кириленко О. П., Малиняк Б. С., 2017

new reporting procedure and the traditional one, the potential advantages of applying the norms of this decision to government bodies and civil society institutions. More than a year's practice of public reporting is analyzed. This example highlights the problem of relations between citizens and authorities in the field of local finance. The article provides recommendations on how to improve the reporting on the use of funds, which should be taken into account when disseminating this experience. The authors emphasize the importance to expand effective relationships of citizens and authorities on other elements of the local finance management and the need to deepen the theoretical substantiation of the forms and ways of citizen participation at every stage and in various segments of local finance management and develop communication between local authorities and citizens.

Keywords: local budgets, public reporting, transparency of the budget, outcomes of the budget fund usage, cost efficiency.

JEL classification: H72, R51.

О. П. Кириленко

доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой финансов имени С. И. Юрия Тернопольского национального экономического университета, Тернополь, Украина

Б. С. Малиняк

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры финансов имени С. И. Юрия Тернопольского национального экономического университета, Тернополь, Украина

**УНИКАЛЬНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОГО ОТЧЕТА
О РЕЗУЛЬТАТАХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СРЕДСТВ ОБЛАСТНОГО
БЮДЖЕТА: УРОКИ ДЛЯ РАСПРОСТРАНЕНИЯ**

Аннотация. Доказано, что в условиях бюджетной децентрализации крайне важно налаживать эффективную коммуникацию власти с общественностью в сфере местных финансов. Исследована уникальная для Украины практика публичного отчета о результатах использования бюджетных средств. Этот механизм введен решением Тернопольского областного совета. Показаны принципиальные отличия нового порядка от традиционного, потенциальные преимущества норм этого решения для органов власти и институтов гражданского общества. Проанализирована более чем годовая практика публичных отчетов. На данном примере освещены проблемы взаимоотношений граждан и органов власти в области местных финансов. Представлены рекомендации, направленные на совершенствование отчетов о результатах использования средств, которые целесообразно учесть при распространении указанного опыта. Подчеркнута важность распространения эффективных взаимоотношений граждан и представителей власти на другие элементы управления местными финансами, а также необходимость углубления теоретического обоснования форм и способов участия граждан на каждом этапе и в разных сегментах управления местными финансами, развитии коммуникаций между органами местного управления и гражданами.

Ключевые слова: местные бюджеты, публичный отчет, прозрачность бюджета, результат использования бюджетных средств, эффективность расходов.

Успіх реалізації функцій місцевих фінансів безпосередньо залежить від повноти задоволення колективних потреб громад. У таких умовах дуже важливо налагодити дієву систему комунікації між органами місцевого самоврядування та громадянськістю. Адже владні інституції мають бути поін-

формовані про суспільні потреби, а населення – про те, як здійснюється управління місцевими фінансами, щоб об'єктивно його оцінювати. Інакше виникає проблема відчуженості громадськості та влади, що призводить до несприйняття її дій суспільством та ігнорування нею громадськості як рівноправного партнера при побудові відносин у сфері місцевих фінансів. До речі, в Україні ця проблема стоїть доволі гостро, на що вказують низький рівень довіри до владних інституцій, критичне ставлення громадян до використання бюджетних коштів, небезпечно великі розміри тіньового сектору економіки. Особливої актуальності окреслена проблема набуває в умовах бюджетної децентралізації та розширення повноважень місцевої влади.

Питання взаємодії громадськості та влади у фінансовій сфері є предметом численних досліджень відомих зарубіжних і вітчизняних учених. Так, Ш. Бланкарт, Дж. Стігліц, А. Хілманн [1–3] наголошують, що в умовах демократії бюджетну політику визначають переважно політичні чинники, й тому велику увагу приділяють процедурі ухвалення рішень у бюджетній сфері та впливу на цей процес громадян. Найбільш системно окреслену тему розкрито в працях адептів теорії суспільного вибору, зокрема Дж. Б'юкенена, В. Нісканена, Т. Тайдман, Г. Таллока [4–6], де викладено результати ґрунтовного вивчення поведінки виборців та її трансляції на рішення політиків, однак не висвітлено питання впливу управлінців на поведінку населення. Останнім часом дослідники дедалі більшу увагу звертають на проблему ефективної комунікації влади та громадян, серед них М. Кастельс [7]. Утім, у працях названих учених не враховано специфіку взаємодії органів влади й громадянського суспільства у сфері суспільних фінансів.

Чимало публікацій присвячено окремим важливим елементам взаємовідносин влади і громадян в управлінні місцевими фінансами. Так, К. Дейві та Г. Петері слушно зазначають, що забезпечення бюджетної прозорості дає змогу громадянам діяти подібно до клієнтів, вимагаючи максимальну цінність за свої гроші [8]. Утім, ця ідея потребує розвитку, оскільки пряма аналогія в окресленій сфері не простежується, насамперед через безоплатність послуг для їх споживачів. П. Гомес доводить позитивний вплив повноцінного оприлюднення владою відомостей про формування й використання коштів місцевих бюджетів. На її думку, це підвищує ефективність боротьби з корупцією, спонукає більше поважати права людини та поліпшує надання суспільних послуг [9]. Однак поза увагою згаданих авторів залишились інші важливі елементи системи комунікації органів влади та громадськості у сфері місцевих фінансів.

Серед вітчизняних дослідників теми управління місцевими фінансами та взаємодії в цьому питанні органів влади й населення варто назвати В. Андрущенко, І. Луніну, А. Лучку, Н. Савчук, С. Юрія [10–14]. У їхніх працях розкрито важливі аспекти взаємовідносин влади й громадян у бюджетному процесі – забезпечення прозорості бюджету, організації ухвалення рішень у бюджетній сфері. З огляду на швидкоплинність суспільно-економічних трансформацій в Україні, а також нові умови, в яких здійснюється

управління місцевими фінансами, додаткового вивчення потребує питання комунікації влади та громадськості в окресленій сфері.

Метою статті є аналіз практики реалізації місцевих ініціатив щодо вдосконалення комунікації органів влади й громадян у сфері місцевих фінансів та наукове обґрунтування рекомендацій стосовно налагодження цього процесу в Україні.

Побудова ефективної системи державного управління передбачає раціональний розподіл повноважень між органами державного управління й місцевого самоврядування. Для цього застосовують принцип субсидіарності, відповідно до котрого повноваження доцільно передавати на якомога нижчий рівень, де їх можна раціонально реалізовувати. Важливим напрямом реформ в Україні визначено децентралізацію управління та розвиток місцевого самоврядування. Цій ідеї підпорядковано бюджетну реформу, завдяки котрій істотно розширилися фінансові повноваження органів місцевого самоврядування та збільшилися ресурси місцевих бюджетів.

Наразі важливі рішення у фінансовій сфері, що ухвалюються органами місцевого самоврядування, залишаються без належної уваги громадськості. З одного боку, це створює можливості чиновникам для фінансових махінацій, з другого – формує в населення відчуття відстороненості від необхідності фінансування суспільних послуг та погіршує його обізнаність щодо безоплатного одержання благ, профінансованих за рахунок бюджету.

Революція Гідності вивела на новий, високий, рівень роль громадян у процесах державотворення, що стало потужним поштовхом до реалізації їхніх ініціатив, спрямованих на забезпечення збалансованої комунікації між владою та населенням у сфері публічних фінансів. Таким чином утворилося “вікно можливостей”, що забезпечило найсприятливіші умови для врахування владними інституціями інтересів громадянського суспільства.

На хвилі піднесення увагу активістів привертала відносина у сфері управління місцевими фінансами, й вони прагнули долучитися до цього процесу. Серед різноманітних громадських ініціатив, утілених у період “вікна можливостей”, були й ті, котрі розширюють участь населення в управлінні місцевими фінансами. Прикладом реалізації таких ініціатив є ухвалення Тернопільською обласною радою 10 лютого 2015 р. Порядку публічного звітування головних розпорядників коштів обласного бюджету Тернопільської області (*далі* – Порядок) [15] із метою:

- належного інформування жителів області про використання коштів обласного бюджету;
- забезпечення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні;
- посилення відповідальності головних розпорядників коштів перед громадськістю області за результат використання ресурсів бюджету;
- підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів.

Варто зазначити, що проект цього рішення ініційований низкою громадських організацій, зацікавлених у налагодженні дієвої комунікації з місцевою владою у сфері фінансів. Таким чином, у Тернопільській області головні

розпорядники коштів обласного бюджету вже понад рік публічно звітують про використання останніх.

Принципові відмінності порядку звітування, запровадженого Тернопільською обласною радою, від традиційного показано на рис. 1.

Для кожного головного розпорядника коштів обласного бюджету Порядком передбачено розширений набір показників, які можна детально аналізувати. Наявність розгорнутої інформації не лише про видатки, а й про виконану роботу дає змогу оцінювати їхню ефективність. Okремо передбачено вимоги щодо надання повних відомостей про фінансування регіональних програм, хід і результати їх виконання.

Відповідальним рішенням є визначення суб'єктом звітування головних розпорядників коштів. Адже згідно з п. 5 ст. 22 Бюджетного кодексу України вони наділені важливими повноваженнями у сфері планування та здійснення бюджетних видатків, зокрема:

- розробляють плани діяльності на плановий і наступні за плановим два бюджетних періоди (включаючи заходи з реалізації інвестиційних проектів);
- організовують та забезпечують на підставі плану діяльності й індикативних прогностичних показників бюджету на наступні за плановим два бюджетних періоди складання проекту кошторису та бюджетного запиту й подають їх місцевому фінансовому органу;

	Традиційний порядок звітування	Унікальний порядок звітування	
Форма звіту	Обмежується лише відомостями про обсяг доходів, видатків та інших фінансових показників	Надання інформації про використані кошти й виконану роботу. Доповнюється реєстром укладених договорів	Наявна необхідна інформація для оцінювання ефективності видатків
Суб'єкт звітування	Керівник фінансового органу	Головні розпорядники коштів	Посилюється відповідальність за результати використання коштів
Розміщення інформації	Не визначено нормативно-правовими актами	На сайтах облдержадміністрації та головних розпорядників коштів	Забезпечено доступність інформації для зацікавлених осіб
Участь громадськості	Передбачено загальне право бути присутнім на засіданнях комісій і пленарних засіданнях місцевих рад	Чітко визначено право громадян бути присутніми, ставити запитання та висловлювати альтернативну точку зору	Створено умови для ефективної комунікації влади й громадян

Рис. 1. Порівняння традиційного й унікального порядків звітування

Побудовано авторами.

- отримують бюджетні призначення шляхом їх затвердження в рішенні про місцевий бюджет; приймають рішення щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та/або одержувачами бюджетних коштів, розподіляють і доводять до них у встановленому порядку обсяги бюджетних асигнувань;
- затверджують кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (плани використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів), якщо інше не передбачено законодавством;
- здійснюють управління бюджетними коштами в межах встановлених бюджетних повноважень та оцінку ефективності бюджетних програм, забезпечуючи ефективно, результативно й цільове використання бюджетних коштів, організацію та координацію роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі;
- здійснюють внутрішній контроль за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів і витрачанням ними бюджетних коштів [16].

З огляду на зазначене, саме головні розпорядники коштів мають змогу подавати найбільш ґрунтовну інформацію про їх використання. Водночас вони є найкращими адресатами для спрямування громадянами критичних оцінок, побажань і пропозицій. Адже ці суб'єкти бюджетного процесу відіграють ключову роль у забезпеченні людей необхідними суспільними послугами.

Відповідно до Порядку, кожен головний розпорядник коштів зобов'язаний за п'ять днів до публічного звітування оприлюднювати на своєму сайті та сайті обласної державної адміністрації (ОДА) звіт про використані кошти, виконану роботу, а також реєстр укладених договорів на сайті обласної ради¹. Таким чином, створено необхідні умови для доступності цієї інформації всім зацікавленим особам, що позитивно впливає також на управління бюджетними ресурсами.

Варто зауважити, що брати участь у звітуванні (ставити запитання, висловлювати власну думку тощо) можуть усі охочі. Публічний характер представлення звіту головним розпорядником коштів у присутності депутатів і зацікавлених осіб сприяє формуванню майданчика для цивілізованої дискусії на тему використання бюджетних коштів. При цьому збільшуються поінформованість депутатів про видатки бюджету та їхні можливості вплинути на цей процес. Зазначене створює належні умови для ґрунтовного ознайомлення представників регіональних ЗМІ з результатами управління місцевими фінансами.

¹ Звіти про використання бюджетних коштів розміщені на сайті Тернопільської ОДА в розділі "Виконання бюджету" за посиланням: <http://www.oda.te.gov.ua/main/ua/publication/content/36626.htm>. Реєстри укладених договорів розміщені на сайті Тернопільської обласної ради в розділі "Публічні фінанси", підрозділ "Реєстри укладених договорів", за посиланням: <http://te-rada.org/list/?type=view&id=3509>.

Отже, механізм публічного звітування про використання коштів сприяє ефективній комунікації між органами влади й інститутами громадянського суспільства у сфері місцевих фінансів, що є запорукою їх злагодженої взаємодії та підвищення довіри до влади. У разі повноцінного використання можливостей цього каналу переваги отримують обидві сторони (рис. 2).

Слід наголосити, що Порядок не залишився ще одним документом органу самоврядування, який не дотримується, а став інструментом, котрий забезпечує комунікацію у сфері місцевих фінансів між органами влади й громадянами. Відповідно до умов його ухвалення, головні розпорядники коштів обласного бюджету тричі звітували про їх використання – за підсумками II, III і IV кварталів 2015 р., а також II кв. 2016 р. Виконання рішення обласної ради щодо проведення публічного звітування на початковому етапі забезпечила принципова позиція керівництва обласної ради та окремих депутатів. Однак за підсумками I кв. 2016 р. не заслухано жодного звіту головного розпорядника коштів через те, що голова обласної ради не підписав доку-

ПЕРЕВАГИ ПУБЛІЧНОГО ЗВІТУВАННЯ

ДЛЯ ВЛАДИ	ДЛЯ ГРОМАДЯН
Отримання ефективного інструменту демонстрації своєї роботи	Доступність об'єктивної інформації про використання бюджетних коштів
Заручення підтримкою громадян для проведення реформ	Наявність необхідних даних для громадського контролю ефективності видатків
Створення майданчика для пояснення своїх дій	Збільшення можливостей впливу на владу з метою підвищення ефективності видатків
Можливість задіяти канал зворотного зв'язку від споживачів бюджетних послуг	Створення сприятливих умов для розвитку аналітичних можливостей громадських організацій
Одержання пропозицій для вдосконалення видатків і запровадження інновацій	Можливість вимагати надання профінансованих із бюджету послуг
Розширення можливостей для залучення стейкхолдерів	Зростання фінансової грамотності суспільства
Збільшення стимулів для запобігання корупції	Наявність підстав для активного застосування антикорупційного інструментарію
Підвищення довіри до дій влади з боку громадськості	Посилення політичної відповідальності влади за результати використання коштів

Рис. 2. Потенційні переваги запровадження публічного звітування про результати використання бюджетних коштів для органів влади та громадянського суспільства

Побудовано авторами.

мент, яким затверджено графік публічного звітування, а також пасивність самих депутатів, котрі не спромоглися ініціювати публічне звітування окремими рішеннями постійних комісій. Утім, загалом можна констатувати, що забезпечення виконання Порядку дало можливість розпочати на Тернопільщині унікальну для України практику публічного звітування головних розпорядників коштів обласного бюджету.

Упродовж 2015 р. спостерігалася певна позитивна динаміка розміщення передбаченої Порядком інформації на офіційних сайтах (рис. 3). На графіку помітна чітка тенденція: на сайті Тернопільської ОДА розміщено дані значно більшої кількості головних розпорядників коштів, ніж на інших сайтах. Ця динаміка збереглася й у 2016 р. Результатом позитивних змін стало набагато краще розміщення інформації на офіційному сайті Тернопільської ОДА. Так, за підсумками II кв. 2016 р. на цьому сайті було представлено 16 із 18 звітів, або 89 % їх загальної кількості, передбаченої документами. Водночас на офіційних сайтах головних розпорядників коштів належна інформація майже не розміщується, передусім через відсутність у них власного електронного ресурсу.

Велика частина тих головних розпорядників коштів, які оприлюднили необхідну інформацію, не дотримались встановленого Порядком терміну – щонайменше за п'ять днів до визначеної дати публічного звітування, що помітно утруднило аналіз звітів і підготовку до їх кваліфікованого обговорення. Причини – порушення розпорядниками положень Порядку та неналеж-

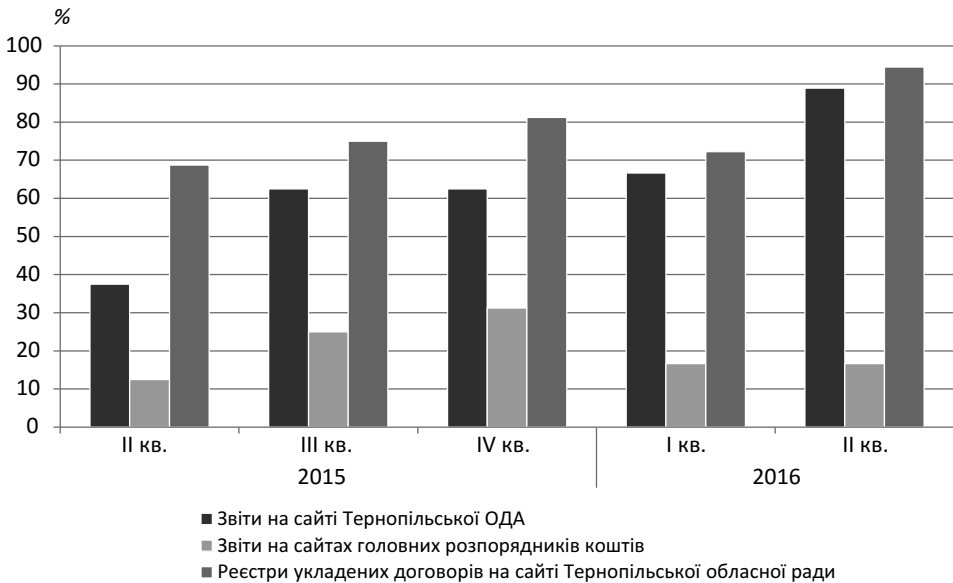


Рис. 3. Розміщення на офіційних сайтах інформації, передбаченої Порядком публічного звітування головних розпорядників коштів обласного бюджету Тернопільської області

Побудовано за даними звітів про використання коштів обласного бюджету Тернопільської області за 2016 рік (URL: <http://www.oda.te.gov.ua/main/ua/publication/content/36626.htm>).

на організація подання й розміщення інформації (за словами представників розпорядників вони надавали звіти для Тернопільської ОДА вчасно, а от чому остання невчасно їх розміщувала – не відомо).

За період застосування Порядку спостерігається тенденція поліпшення організації цього процесу. Під час звітування за чотири квартали 2015 р. уперше з моменту його запровадження відбулося засідання практично всіх депутатських комісій, на якому заслуховували відповідні звіти. Окрему увагу слід звернути на слабку організованість і дисциплінованість чималої частини депутатів – близько половини засідань відбувається з порушенням встановлених термінів. Це помітно ускладнює участь у них громадян, журналістів та експертів.

Із запровадженням публічного звітування про результати використання коштів обласного бюджету дещо зросла активність представників місцевих ЗМІ. Цьому сприяла активна робота із журналістами, зокрема розсилка запрошень, підготовка коротких інформаційних повідомлень з анонсом подій. Однак представники місцевих ЗМІ виявилися здебільшого неготовими до належного сприйняття й опрацювання оприлюднюваних відомостей, а через це й до участі в дискусіях щодо ефективності використання бюджетних коштів. Зазначене перешкоджає подальшому розширенню участі представників місцевих ЗМІ в публічному звітуванні та якісному висвітленню інформації.

Відзначається збільшення уваги до публічного звітування з боку громадськості у зв'язку з конкурсом студентських публікацій на тему “Використання коштів обласного бюджету Тернопільської області”. Він проводився спільно громадською організацією “ЕАГ “Акцент”, кафедрою фінансів імені С. І. Юрія ТНЕУ та громадською спілкою “Рада бізнесу Тернопілля”. Завдяки фінансовій підтримці останньої було встановлено грошову винагороду переможцям конкурсу та призи його учасникам, що сприяло зростанню інтересу студентів до проблеми витрачання бюджетних коштів. Підготовлені ними оригінальні статті були опубліковані місцевими інтернет- і друкованими виданнями.

Таким чином, першими підсумками запровадження унікальної практики публічного звітування про результати використання коштів обласного бюджету можна вважати:

- можливість учасників публічних звітувань одержувати альтернативну інформацію, зокрема від представників неурядових аналітичних структур;
- започаткування публічних дискусій стосовно доцільності й ефективності бюджетних видатків;
- обмін думками між представниками влади та громадянами щодо бачення проблем використання коштів;
- збільшення кількості учасників публічних звітувань;
- забезпечення оприлюднення переважної частини інформації, передбаченої ухваленим Порядком.

Публічність проведення заходів відповідно до Порядку, котрим передбачено право учасників на дискусію, відкрила можливість повноцінної участі в таких заходах експертам неурядових аналітичних центрів, що означає руйнування фактичної монополії фінансових органів на право подавати інформацію про використані кошти. На наш погляд, це чи не найважливіший здобуток запровадженого механізму. Оскільки звітування відбувається на засіданнях депутатських комісій, розширення джерел відомостей про підсумки виконання бюджету створює сприятливі передумови для ухвалення депутатами більш обґрунтованих рішень.

Не менше значення для вдосконалення бюджетного процесу мало започаткування відкритої дискусії щодо використання коштів бюджету. Участь у ній фахівців дала змогу відійти від спрощеної оцінки звітної інформації на кшталт “недостатньо профінансовано певні статті видатків” або “неповністю освоєно кошти” та водночас зосередитися на аналізі ефективності їх використання, пошуку шляхів оптимізації діяльності закладів, механізму витрачання, запровадження системи стимулів, підвищення якості й доступності послуг тощо.

Варто зазначити, що головні розпорядники коштів нерідко запрошують на засідання, під час яких проведиметься звітування, керівників підпорядкованих установ. Їхня участь у дискусії є запорукою кращого усвідомлення місії очолюваних ними установ та глибшого розуміння поставлених завдань. Практика показала, що публічне обговорення використання коштів бюджету позитивно впливає на ефективність останнього, оскільки окремі розпорядники намагаються поліпшити свою роботу, реагувати на рекомендації громадськості щодо усунення недоліків, дослухатися до зауважень депутатів.

Обмін інформацією під час публічного звітування між представниками влади й громадянами корисний для обох сторін. Усебічне обговорення проблем використання коштів сприяє кращій поінформованості громадських активістів про діяльність органів влади та витрати бюджетних коштів, а отже, порозумінню з владою та вибудовуванню відносин на засадах взаємної поваги, що є обов'язковою умовою подолання відчуженості громадян від влади й підвищення довіри до неї. Особливо корисними такі заходи виявилися для місцевих журналістів, студентів, котрі завдяки їм мають нагоду підвищувати свої фахові здібності, фактично застосовуючи принцип “навчання в дії”. У результаті число учасників заходів поступово збільшується.

Ще одним позитивним ефектом стало досягнення високого рівня виконання вимоги щодо подання відомостей на офіційних сайтах органів влади. У вільному доступі розміщено розгорнуту інформацію про результати діяльності головних розпорядників коштів і обсяги асигнувань, що стало важливим доповненням наявних відомостей про рух суспільних фінансів. Відтепер аналітикам доступна широка інформаційна база, яка дає змогу ґрунтовно й об'єктивно досліджувати бюджет, його формування та використання, розробляти рекомендації щодо усунення прогалин.

Слід наголосити, що перші позитивні результати запровадження порядку звітування про використання коштів бюджету є дуже нестійкими. Повноцінній реалізації переваг цього механізму перешкоджає цілий комплекс проблем, пов'язаних як із нерозвиненістю громадянського суспільства, так і з незрілістю органів влади.

Із запровадженням Порядку та початком реалізації органами влади заходів, спрямованих на його виконання, стала очевидною неспроможність інститутів громадянського суспільства працювати з розгорнутими масивами даних про діяльність органів влади й бюджетними видатками. Дискусії з приводу відповідності використання бюджетних коштів суспільним пріоритетам, виконання запланованих програмних завдань, обґрунтованості певних видатків, ефективності використання обмежених ресурсів тощо не були підтримані громадськими активістами, що підтвердило їхню неготовність до професійного обговорення суспільно важливих, але складних питань. Отже, доводиться констатувати: численні проекти розвитку громадянського суспільства наразі не привели до формування на регіональному рівні експертного середовища, здатного зі знанням справи розглядати важливі проблеми та пропонувати шляхи їх подолання.

Варто звернути увагу на нерозвиненість практики системного опрацювання інформації, що оприлюднюється неурядовими аналітичними центрами. Інституційна слабкість таких організацій не сприяє об'єктивному аналізу наявної інформації учасниками публічних звітувань, оскільки вона є специфічною та нерідко потребує спеціальних знань і вмій для осмислення. Тому журналісти неохоче беруться за підготовку матеріалів щодо використання коштів бюджету, відповідно важливі проблеми не висвітлюються в ЗМІ.

На окрему увагу заслуговує пасивна участь депутатів у обговореннях публічних звітів. Найчастіше вони демонструють байдужість до обговорюваних питань та дуже рідко наголошують на певних проблемах і пропонують шляхи їх розв'язання. Цим пояснюється істотна обмеженість ініціатив щодо реформування системи надання суспільних послуг на місцевому рівні. При цьому досить популярною залишається позиція депутатського корпусу, ніби на регіональному рівні неможливо вирішити численні питання, наслідком чого є часті звернення до центральної влади із закликом сприяти в подоланні певних кризових явищ замість пошуку шляхів розв'язання проблем на місцях. Між тим регулярна участь депутатів у публічному звітуванні про результати використання коштів бюджету позитивно позначається на їх особистісному розвитку, що проявляється в зростанні їх інтересу до теми витрачання бюджетних ресурсів, діяльності установ і організацій, а також у наданні пропозицій щодо вдосконалення планування та здійснення видатків.

Відкриті дискусії стали предметом уваги місцевих журналістів. Слід зазначити, що тема управління фінансами громад доволі специфічно сприймається представниками місцевих ЗМІ, наслідком чого є висвітлення переважно скандальних подій без глибокого аналізу їх причин і дослідження недоліків бюджетного процесу на місцевому рівні. Участь журналістів у публічних зві-

туваннях дає їм можливість примножити свої знання про бюджетну політику у форматі “навчання в дії”. При цьому потрібне їх відповідне навчання, особливо в умовах розширення повноважень органів місцевого самоврядування, збільшення обсягів місцевих бюджетів і націленості на побудову сучасної системи управління бюджетними ресурсами на демократичних засадах.

Порівнюючи одержані результати запровадження публічного звітування про використання бюджетних коштів із потенційними вигодами від цього для органів влади й громадськості, стає зрозуміло, що наразі реалізовані далеко не всі його можливості. Більше того, перші досягнення є вкрай нестійкими, а їх розвиток залежить від багатьох чинників. З огляду на набутий досвід, сформулюємо основні напрями вдосконалення порядку публічного звітування.

Передусім необхідно змінити ставлення до нього й, відповідно, поведінку органів влади. Важливо забезпечити високу культуру комунікації їх представників із громадськістю, що передбачає сприйняття громадських активістів як рівноправних партнерів. Для цього потрібно насамперед розробити зручну форму подання звіту з презентацією, роздатковим матеріалом, а також проявляти інтерес до думки громадськості та реагувати на її зауваження й пропозиції.

Для налагодження нормальних взаємовідносин сторін потрібно поліпшити організацію звітування. У цьому контексті варто домогтися своєчасного ухвалення розпорядження про встановлення графіка публічних звітувань головних розпорядників коштів та публікації такого документа. Щоб уникнути суб'єктивного впливу голови місцевої ради на цей процес, доцільно передбачити в документі, що регламентує публічне звітування, граничні терміни представлення публічного звіту на засіданні депутатської комісії, а також оприлюднення оголошення про час і місце проведення такого засідання. Крім того, народні обранці повинні забезпечувати додержання встановлених графіків. Зазначені кроки позитивно вплинуть на відвідуваність заходів громадськими активістами, журналістами та іншими людьми, адже вони матимуть змогу планувати свою участь у них.

На нашу думку, магістральним напрямом розвитку публічного звітування про результати використання коштів бюджету, як і інших нововведень, спрямованих на підвищення його прозорості та налагодження комунікації у сфері місцевих фінансів, є поліпшення фінансової грамотності населення та активізація вимог громадськості щодо надання розгорнутої інформації про витрачання бюджетних коштів. Зазначене підвищить дієвість цілої низки нещодавно прийнятих нормативно-правових актів, зокрема законів України “Про відкритість використання публічних коштів”, “Про публічні закупівлі”, котрі передбачають оприлюднення великих масивів фінансових відомостей. У цьому контексті важливо реалізувати комплекс заходів, націлених на розв'язання трьох завдань, а саме:

- 1) проведення широкої просвітницької кампанії серед населення, котра передбачає прищеплення знань про основні засади наповнення й використання місцевих бюджетів із метою формування свідомої позиції, що бюджет належить громаді, а не владі, та призначений для задоволення суспільних потреб;

2) підвищення компетенції журналістів регіональних ЗМІ щодо висвітлення проблем місцевих фінансів, що забезпечить розширення їхніх теоретичних знань і поліпшення навичок у розкритті проблематики використання коштів, виявленні системних недоліків та зловживань, аналізі причин неефективного управління фінансовими ресурсами;

3) розвиток неурядових аналітичних центрів із метою поліпшення їхньої здатності на фаховому й експертному рівнях досліджувати управління місцевими фінансами, проводити аудит формування та виконання місцевих бюджетів, стану фінансів комунальних підприємств тощо.

Істотне підвищення інституційної спроможності громадських організацій, які здійснюють фаховий аналіз ефективності використання коштів місцевих бюджетів, має принципове значення в умовах децентралізації фінансів, оскільки сприяє ефективному використанню ресурсів, забезпеченню прозорості управління місцевими фінансами, мінімізації ризиків імітації залучення громадськості до цього процесу та саботування реалізації дієвих громадських ініціатив тощо. Саме кваліфіковані неурядові регіональні аналітичні організації, що об'єднують високопрофесійних експертів і аналітиків, котрі володіють необхідними знаннями й сучасними методами управління місцевими фінансами, здатні стати центрами координації взаємодіючих органів громадянського суспільства.

Реалізація заходів, спрямованих на зміцнення таких інституцій, відкриє нові можливості для розширення участі громадськості в управлінні місцевими фінансами. На нашу думку, крім публічного звітування про результати використання коштів місцевих бюджетів, варто запровадити:

- публічне обговорення пріоритетів формування й використання бюджетних коштів громади, що передуватиме складанню проекту бюджету на наступний рік;

- привселюдний розгляд проекту бюджету відповідними постійними комісіями органів місцевого самоврядування за участі експертів, громадян, представників ЗМІ;

- бюджетні слухання перед поданням до місцевих рад проекту місцевого бюджету, на яких обговорюватиметься завчасно опублікований документ та будуть присутні всі зацікавлені особи;

- оприлюднення затверджених фінансових планів і планів соціально-економічного розвитку комунальних підприємств, відкрите звітування про їх виконання.

Реалізація перелічених заходів забезпечить комплексний підхід до налагодження ефективної комунікації між органами влади та громадськістю у сфері місцевих фінансів. Таким чином буде створено передумови для розвитку демократичного бюджетування, встановлення дієвого громадського контролю, зміцнення довіри населення до органів влади.

Місцеві ініціативи щодо налагодження комунікації між владою та населенням у сфері місцевих фінансів засвідчують потребу в цих інструментах. Ініційований громадськістю й ухвалений Тернопільською обласною радою

Порядок публічного звітування головних розпорядників коштів Тернопільської області сприяв підвищенню прозорості бюджетного процесу та залученню до нього громадськості. Тому доцільно вжити заходів для поширення позитивного досвіду організації публічних звітувань про результати використання коштів місцевих бюджетів у інших регіонах України. Дієві механізми комунікації органів влади та громадськості слід застосовувати й у інших сегментах управління місцевими фінансами, адже в статті окреслено лише ті сфери, де така комунікація була б найбільш доречною.

Надалі варто поглибити теоретичне обґрунтування форм і способів участі громадян на кожному етапі та в різних сегментах управління місцевими фінансами, а також розробити детальні методичні рекомендації, що регламентуватимуть взаємовідносини органів місцевого самоврядування та громадян у сфері місцевих фінансів.

Список використаних джерел

1. *Бланкарт Ш.* Державні фінанси в умовах демократії: вступ до фінансової науки / пер. з нім. С. І. Терещенко та О. О. Терещенка; передм. та наук. ред. В. М. Федосова. Київ: Либідь, 2000. 654 с.
2. *Стіглиць Дж. Е.* Економіка державного сектора / пер. з англ. А. Олійника, Р. Скільського. Київ: Основи, 1998. 854 с.
3. *Хилманн А. А.* Государство и экономическая политика: возможности и ограничения управления. М.: ИД ГУ-ВШЭ, 2009. 879 с.
4. *Бьюкенен Дж. М., Масгрейв Р. А.* Суспільні фінанси і суспільний вибір: два протилежних бачення держави: пер. з англ. Київ: ВД "КМ Академія", 2004. 175 с.
5. *Нисканен В. А.* Бюрократы и политика. *Вехи экономической мысли*: в 6 т. Т. 4: Экономика благосостояния и общественный выбор / под общ. ред. А. П. Заостровцева. СПб.: Экон. шк., 2004. С. 495–536.
6. *Тайдман Т. Н., Таллок Г.* Новый и лучший процесс осуществления общественного выбора. *Вехи экономической мысли*: в 6 т. Т. 4: Экономика благосостояния и общественный выбор / под общ. ред. А. П. Заостровцева. СПб.: Экон. шк., 2004. С. 393–416.
7. *Кастельс М.* Власть коммуникации: учеб. пособ. / пер. с англ. А. И. Черных. М.: ИД ГУ-ВШЭ, 2016. 546 с.
8. *Дэйви К., Петери Г.* Правительства открыты = услуги лучше. *Государственное управление в переходных экономиках*. 2006. № 3. С. 3.
9. *Гомес П.* Прозрачность начинается с работы над бюджетом. *Государственное управление в переходных экономиках*. 2006. № 3. С. 7–10.
10. *Луніна І.* Прості процедурні зміни для ефективних бюджетних рішень. URL: <http://gazeta.dt.ua/finances/prosti-procedurni-zmini-dlya-efektivnih-byudzhethnih-rishen-.html>.
11. *Юрій С.* Фінансова парадигма місцевого самоврядування. *Світ фінансів*. 2004. № 1. С. 6–14.
12. *Андрущенко В. Л.* Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів: монографія. Львів: Каменяр, 2000. 303 с.
13. *Лучка А. В.* Забезпечення прозорості та відкритості бюджетів місцевого самоврядування як засіб поглиблення демократизації суспільного життя. *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2007. № 2. С. 37–45.
14. *Савчук Н. В.* Бюджетні пріоритети України у контексті суспільного вибору: монографія. Київ: КНЕУ, 2014. 325 с.
15. Про порядок публічного звітування головних розпорядників коштів обласного бюджету Тернопільської області: рішення Тернопільської обласної ради від 10.02.2015 № 1885. URL: <http://te-rada.org/>.
16. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1475091281004780>.

References

1. Blankart, Sh. (2000). *Derzhavni finansy v umovakh demokratiyi: vstup do finansovoyi nauky* [Public finances in a democracy: an introduction to financial science]. Ky'yiv: Ly'bid' [in Ukrainian].
2. Stiglitz, J. (1998). *Ekonomika derzhavnoho sektora* [Economics of the public sector]. Ky'yiv: Osnovy' [in Ukrainian].
3. Hillman, A. L. (2009). *Gosudarstvo i e'konomicheskaya politika: vozmozhnosti i ogranicheniya upravleniya* [Public finance. Responsibilities and limitations of government]. Moscow: ID GU-VSHE' [in Russian].
4. Buchanan, J. M., Musgrave, R. A. (2004). *Suspil'ni finansy i suspil'ny'j vy'bir: dva proty'lezhny'kh bachennya derzhavy'* [Public finance and public choice: two contrasting visions of the state]. Ky'yiv: VD "KM Akademiya" [in Ukrainian].
5. Niskanen, V. A. (2004). Byurokraty' i politika [Bureaucrats and policy]. In A. P. Zaostrovcev (Ed.). *Vekhi e'konomicheskoy my'sli* [Milestones of economic thought] (Vol. 4, pp. 495–536). St. Petersburg: E'konomicheskaya shkola [in Russian].
6. Tajdman, T. N., Tallok, G. (2004). Novy'j i luchshij process osushhestvleniya obshhestvennogo vy'bora [New and better implementation of the process of public choice]. In A. P. Zaostrovcev (Ed.). *Vekhi e'konomicheskoy my'sli* [Milestones of economic thought] (Vol. 4, pp. 393–416). St. Petersburg: E'konomicheskaya shkola [in Russian].
7. Castells, M. (2016). *Vlast' kommunikacii* [Communication power]. Moscow: ID GU-VSHE' [in Russian].
8. De'jvi, K., Peteri, G. (2006). Pravitel'stva otkry'ty' = uslugi luchshe [Government open = better service]. *Gosudarstvennoe upravlenie v perekhodny'kh e'konomikakh* [Public administration in transition economies], 3, 3 [in Russian].
9. Gomes, P. (2006). Prozhachnost' nachinaetsya s raboty' nad byudzhetom [Transparency begins with work on the budget]. *Gosudarstvennoe upravlenie v perekhodny'kh e'konomikakh* [Public administration in transition economies], 3, 7–10 [in Russian].
10. Lunina, I. (2015, September 25). *Prosti procedurni zminy' dlya efektyvny'kh byudzhetny'kh rishen'* [Simple procedural changes for effective budget decisions]. Retrieved from http://gazeta.dt.ua/finances/prosti-procedurni-zmini-dlya-efektivnih-byudzhetnih-rishen-_.html [in Ukrainian].
11. Yuriy, S. (2004). Finansova parady'hma miscevoho samovyraduvannya [Financial paradigm of the local self-management]. *Svit finansiv* [World of finance], 1, 6–14 [in Ukrainian].
12. Andrushhenko, V. L. (2000). *Finansova dumka Zakhodu v XX stolitti: teorety'chna konceptualizaciya i naukova problematy'ka derzhavny'kh finansiv* [Financial idea of the West in the twentieth century: theoretical conceptualization and scientific problems of public finances]. L'viv: Kamenyar [in Ukrainian].
13. Luchka, A. V. (2007). Zabezpechennya prozorosti ta vidkry'tosti byudzhetiv miscevoho samovyraduvannya yak zasib pohly'blennya demokraty'zaciyi suspil'noho zhy'ttya [Transparency and openness of local budgets as a means of deepening the democratization of public life]. *Visny'k Ternopil's'koho nacional'noho ekonomichnoho universy'tetu* [Bulletin of Ternopil National Economic University], 2, 37–45 [in Ukrainian].
14. Savchuk, N. V. (2014). *Byudzhetni priory'tety' Ukrayiny' u konteksti suspil'noho vy'boru* [Budgetary priorities of Ukraine in the context of public choice]. Ky'yiv: KNEU [in Ukrainian].
15. Ternopil Regional Council. (2015). *Pro poryadok publichnoho zvituvannya holovny'kh rozporyadny'kiv koshtiv oblasnoho byudzhetu Ternopil's'koyi oblasti* [About the public reporting procedure for the regional budget spending units of Ternopil region] (*Decision* No. 1885, February 10). Retrieved from <http://te-rada.org/> [in Ukrainian].
16. Verkhovna Rada of Ukraine. (2010). *Byudzhetny'j kodeks Ukrayiny'* [Budget Code of Ukraine] (*Law* No. 2456-VI, July 8). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1475091281004780> [in Ukrainian].