

Затверджено
Наказ Вищого навчального закладу
Укоопспілки «Полтавський
університет економіки і торгівлі»
18 квітня 2019 року № 88-Н
Форма № П - 4.04

ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСІЛКИ
«Полтавський університет економіки і торгівлі»
Інститут економіки, управління та інформаційних технологій
Форма навчання денна
Кафедра фінансів та банківської справи

Допускається до захисту
Завідувач кафедри _____ В.В. Карцева
«____» _____ 2019 р.

ДИПЛОМНА РОБОТА
на тему:
БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС В ОРГАНАХ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

зі спеціальності 072 «Фінанси, банківська справа та страхування»
освітня програма «Фінанси і кредит»
освітнього ступеня магістра

Виконавець роботи Ляпун Владислав Володимирович

(підпис, дата)

Науковий керівник к.е.н., доц. Чижевська Марина Борисівна

(підпис, дата)

Рецензент Галінська Тетяна Станіславівна

Полтава 2019

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ	7
1.1 Економічна сутність бюджетного процесу та характеристика його стадій	7
1.2 Організаційно-правові засади бюджетного процесу	17
1.3 Учасники бюджетного процесу на місцевому рівні та їх повноваження	25
Висновки за розділом 1	36
РОЗДІЛ 2 РЕАЛІЗАЦІЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ	38
2.1 Аналіз місцевих бюджетів в Україні	38
2.2 Програмно-цільовий метод та його впровадження в бюджетний процес	48
2.3 Звітність про виконання бюджету як завершальна стадія бюджетного процесу.....	57
Висновки за розділом 2	73
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	75
3.1 Застосування гендерного підходу при формуванні місцевих бюджетів	75
3.2 Громадський аудит та залучення громадськості до бюджетного процесу	81
3.3 Партиципаторний бюджет як інноваційний інструмент місцевих ініціатив	90
Висновки за розділом 3	99
ВИСНОВКИ	102
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ	107
ДОДАТКИ	119

ВСТУП

Сьогодні наша держава перебуває на шляху перетворень, зміст яких полягає у тяжінні до євроінтеграційних процесів, входженні до євроінституцій, перш за все, в секторі публічних адміністративних процедур та фінансів, у поступовому переході до відповідних стандартів, прийнятих цими інституціями. Наряду з процесами загальносуспільного характеру, формування відповідного бюджетного процесу та бюджетної політики в умовах демократичних погоджень має своєю основою суспільну згоду щодо її стратегічних напрямків і пріоритетів.

Бюджетування вважається одним з найскладніших секторів місцевого управління, а бюджет є важливим інструментом держави, через який вона формує власні економічний та соціальний потенціали. Завдяки своїй визначальній ролі в економіці, бюджетний процес та бюджетна політика пов'язують державні інститути влади як з інтересами кожного з пересічних громадян, так і зі всіма суб'єктами господарської діяльності. Бюджет як важіль управління дає змогу громадянам та місцевим органам влади, як їх представникам впливати на економічні, соціальні та політичні процеси в країні. З суто фінансового механізму бюджет поступово перетворюється в потужний засіб впливу на громадську думку, на спрямованість соціальних перетворень та на розвиток політичних подій в державі.

Вагомий внесок у розвиток теорії бюджетного процесу зробили такі вітчизняні вчені, як: О. Василик, В. Дем'янишин, О. Кириленко, І. Луніна, Ц. Огонь, В. Опарін, К. Павлюк, Ю. Пасічник, В. Суторміна, Л. Тарангул, В. Тропіна, В. Федосов, І. Чуницька, С. Юрій та ін.

Віддаючи належне напрацюванням вітчизняних фахівців, зазначимо, що подальшого дослідження вимагає комплекс питань, пов'язаних з розробкою методичної основи, функцій та принципів бюджетного процесу на місцевому рівні, що передбачає полісуб'єктне управління фінансами

територіальних громад, узгодження фінансових та нефінансових інтересів всіх стейкхолдерів, визначення пріоритетів фінансування сталого місцевого розвитку, використання специфічного інструментарію залучення місцевих спільнот до управління фінансами.

Метою дослідження є обґрунтування теоретико-методичних засад формування та реалізації бюджетного процесу в органах місцевого самоврядування.

Поставлена мета зумовила необхідність вирішення таких завдань:

- дослідити економічну сутність бюджетного процесу та представити характеристику його стадій;
- уточнити організаційно-правові засади бюджетного процесу;
- визначити учасників бюджетного процесу на місцевому рівні та їх повноваження;
- проаналізувати стан місцевих бюджетів в Україні;
- дослідити програмно-цільовий метод та його впровадження в бюджетний процес;
- проаналізувати процес звітування про виконання бюджету;
- обґрунтувати застосування гендерного підходу при формуванні місцевих бюджетів;
- систематизувати підходи щодо проведення громадського аудиту та залучення громадськості до бюджетного процесу;
- обґрунтувати доцільність застосування партиципаторного бюджету як інноваційного інструменту місцевих ініціатив.

Об'єктом дослідження виступає бюджетний процес в органах місцевого самоврядування.

Предметом є теоретико-методологічні засади та практичний інструментарій щодо організації та реалізації бюджетного процесу в органах місцевого самоврядування.

Методологічну основу дослідження складають фундаментальні положення економічної теорії, теорії фінансів та кредиту, державних та

місцевих фінансів, інвестування, державного регулювання економіки, сучасні концепції управління місцевим соціально-економічним розвитком, а також наукові праці, присвячені проблемам організації та реалізації бюджетного процесу на місцевому рівні.

В роботі у відповідності до поставлених завдань використано такі методи дослідження, як: аналіз, синтез, наукова абстракція (при уточненні категоріально-понятійного апарату); порівняльний аналіз (при оцінюванні ефективності застосування інструментарію бюджетного процесу), логічне узагальнення та групування (при дослідженні організаційно-правових засад та діагностиці механізму бюджетного процесу); системно-структурний та функціональний аналіз (при обґрунтуванні застосування партисипативного бюджету та підходу до складання бюджетного календарю); структурної декомпозиції (при визначенні фінансових та нефінансових зв'язків між учасниками бюджетного процесу); інституційний аналіз (при обґрунтуванні передумов та шляхів залучення громадськості до реалізації бюджетного процесу).

Інформаційно-фактологічною базою дослідження є: закони України, укази Президента України, Бюджетний кодекс України, нормативні акти Кабінету міністрів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства фінансів України, що визначають засади реалізації бюджетної політики; аналітичні огляди Програми розвитку ООН, результати наукових досліджень з питань формування та реалізації бюджетної політики; дані щодо характеристик бюджетного процесу в органах місцевого самоврядування.

Практичне значення одержаних результатів дослідження визначається пропозиціями та рекомендаціями щодо удосконалення бюджетного процесу в органах місцевого самоврядування. Проведене узагальнення вітчизняного досвіду бюджетного процесу, уточнення категоріального апарату, організаційно-правових засад бюджетного процесу, пропозиції щодо застосування гендерного підходу при формуванні місцевих бюджетів,

громадського аудиту та партиципаторного бюджету можуть бути використані при подальшому вдосконаленні нормативно-правової бази та практичних рекомендаціях щодо оптимізації та підвищення ефективності бюджетного процесу на місцевому рівні.

Теоретичне значення одержаних результатів полягає в тому, що основні висновки роботи прийнято до впровадження при викладанні дисциплін «Бюджетна система» і «Бюджетний менеджмент» та при розробці їх методичного забезпечення (довідка про впровадження результатів дослідження Вищого навчального закладу Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі»).

Основні положення та результати дослідження обговорені на міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання розвитку економіки, харчових технологій та товарознавства» (м. Полтава, ПУЕТ, 26-27 березня 2019 р.)

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ

1.1 Економічна сутність бюджетного процесу та характеристика його стадій

Бюджетний процес – це складне поняття, семантичні властивості якого мають нерозривний зв'язок з економікою, фінансами, правом, політикою, соціологією тощо. З огляду на багатоаспектність цього економічного поняття, виявляються певні труднощі при встановленні його сутності та змісту.

Вагомий внесок у розвиток теорії бюджетного процесу зробили такі вітчизняні вчені, як: О. Василик, В. Дем'янишин, О. Кириленко, І. Луніна, Ц. Огонь, В. Опарін, К. Павлюк, Ю. Пасічник, В. Суторміна, Л. Тарангул, В. Тропіна, В. Федосов, І. Чуницька, С. Юрій та ін. Віддаючи належне напрацюванням вітчизняних фахівців, необхідно відзначити певну змістовну неоднозначність у трактуванні поняття бюджетного процесу. Відсутність єдиного наукового підходу до дослідження теоретичних засад бюджетного процесу в Україні обумовила актуальність і вибір теми дослідження, визначила його зміст і завдання.

Зазвичай бюджетний процес трактують як дії органів влади різних рівнів (державної та місцевої), які регулюються нормами бюджетного права, щодо складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів, а також складання, розгляду і затвердження звіту про їх виконання. Виходячи з цього, у широкому розумінні бюджетний процес є організованою і нормативно врегульованою діяльністю державних та місцевих органів влади у галузі бюджету. Водночас існують й дещо інші наукові дефініції, які узагальнено у таблиці 1.1. Результати проведеного ретроспективного дослідження окремих літературних та правових джерел дають можливість стверджувати, що бюджетний процес розглядається здебільшого як постадійний процес.

Таблиця 1.1 – Сутність поняття «бюджетний процес» у законодавстві та фаховій літературі

Автор/ джерело	Визначення
Бюджетний кодекс України 2001 р. [18]	Бюджетний процес – це регламентована нормами права діяльність, пов'язана із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України
Бюджетний кодекс України 2018 р. [17]	Бюджетний процес – це регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства
А. Ангелов [4]	Бюджетний процес – це сукупність процедур із розробки бюджету як обов'язкового державного акта, який потребує виконання
А. Анісімов [5]	Бюджетний процес – це хронологічно зумовлена організаційно-правова діяльність державних органів зі складання, затвердження та виконання бюджету, основними факторами функціонування якого є: динамічність, участь у ньому всіх органів державної влади й управління, конституційно-правові норми, сукупність матеріальних норм, систему техніко-організаційних нормативів видатків, діючих стабільно протягом тривалого періоду, наявність історично зумовленої та упорядкованої системи державного механізму із суворим розподілом функцій, прав і обов'язків усіх органів
І. Розпутенко [85]	Бюджетний процес становить формування, затвердження та виконання бюджету, у якому закладається стратегія економічної та соціальної політики, інструмент стабілізації економіки, засіб контролю державних видатків
О. Орлюк [58]	Бюджетний процес – це сукупність дій виконавчих і представницьких органів влади щодо розробки та здійснення фінансово-бюджетної політики та управління бюджетною системою.
О. Віхров, С. Ніщिमна [25]	Бюджетний процес – це заснована на правових нормах діяльність органів держави і органів місцевого самоврядування зі складання, розгляду проекту бюджету, затвердження та виконання бюджету, складання, розгляду і затвердження звіту про виконання бюджету
О. Орлюк [52]	Бюджетний процес – це сукупність дій уповноважених на основі норм бюджетного права органів державної влади та місцевого самоврядування зі складання, розгляду, затвердження і виконання бюджету, а також зі складання, розгляду і затвердження звіту про його виконання
Н. Педченко [62]	Бюджетний процес – це регламентована нормами процесуального бюджетного права діяльність держави та муніципальних утворень щодо складання, розгляду і затвердження бюджету, його виконання, а також складання і затвердження звіту про його виконання

Продовження таблиці 1.1

І. Януль [112]	Бюджетний процес не обмежується лише підготовкою закону про асигнування коштів за групами статей видатків бюджету – це постійний процес визначення пріоритетів держави, її завдань та функцій на певному етапі, розроблення відповідних цільових програм, формування управлінських стратегій, оцінки ефективності бюджетних коштів, контролю за дотриманням бюджетного законодавства та виконанням бюджетних повноважень
К. Павлюк [59]	Бюджетний процес – це діяльність законодавчих, виконавчих і судових органів влади, пов'язана з формуванням цілей і завдань бюджетної політики на наступний бюджетний рік і середньострокову перспективу, складанням, розглядом і затвердженням бюджетів, оцінкою отриманих результатів і контролем на всіх цих етапах, організацією управління такою діяльністю
В. Дем'янишин [29]	Бюджетний процес – це діяльність органів державної влади, державного управління, місцевого самоврядування та усіх учасників бюджетних відносин, що здійснюється на основі відповідних принципів, положень, заходів, методів та засобів, регулюється правовими нормами і пов'язана зі складанням, розглядом, затвердженням, виконанням, розглядом і затвердженням звітів про виконання бюджету держави й усіх його ланок

Традиційним є визначення бюджетного процесу, що закріплено п. 10 ст. 2 Бюджетного кодексу України (БКУ), відповідно до якого бюджетний процес розглядається як «регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства» [17].

Схоже трактування змісту бюджетного процесу підкріплено теоретичними розробками учених-економістів, які спеціалізуються у сфері бюджетних відносин, таких як: Л. Клець [34], Ю. Пасічник [61], О. Романенко [86], С. Юрій, В. Федосов [108] та ін.

Варто відзначити, що представлені у таблиці 1.1 наукові дефініції характеризуються певною неоднозначністю змістовного наповнення поняття бюджетного процесу. По-перше, аналізуючи фахову літературу, важко зрозуміти, з якої кількості стадій складається бюджетний процес: трьох (складання і розгляд, затвердження і виконання, контроль), чотирьох

(складання, розгляд і затвердження, виконання та звітування про виконання), п'яти (складання, розгляд і затвердження, виконання, звітування про виконання і контроль). По-друге, такий важливий елемент управлінської діяльності, як контроль, дуже часто залишається поза увагою науковців при визначенні стадій бюджетного процесу [19], або ототожнюється лише з процесом затвердження звіту про виконання бюджету [8]. По-третє, використовуваний у наведених визначеннях вираз «складання» не відображає усього обсягу і змісту діяльності на першій стадії бюджетного процесу, оскільки носить технічний, виключно бухгалтерський характер. Нарешті, по-четверте, у реальності бюджетний процес і особливо виконання бюджету, здійснюється усіма економічними суб'єктами, діяльність яких пов'язана з формуванням і використанням бюджетних коштів.

У контексті теоретичного дослідження окремих наукових дефініцій, представлених у таблиці 1.1, доцільно порівняти визначення бюджетного процесу з позицій чинного БКУ та цього ж документа в редакції 2001 р. При цьому вважаємо, що трактування бюджетного процесу, відображене у БКУ 2001 р. (який втратив чинність), є більш вдалим порівняно із визначенням, відображеним у чинному бюджетному законодавстві. Це можна пояснити так: – у редакції БКУ 2001 р. досить вдало ідентифікується бюджетний процес, саме як діяльність, що є більш змістовним, ніж трактування чинного бюджетного законодавства. Адже саме діяльність відображає «процес взаємодії людини з навколишнім середовищем, завдяки чому вона досягає свідомо поставленої мети, яка виникла внаслідок появи потреби»; – у БКУ закріплюється, що бюджетний процес регламентується чинним бюджетним законодавством. Такий підхід, на думку деяких вчених, значно звужує можливості інституційного впливу на розвиток бюджетного процесу [53]. Інші, що доцільніше було б залишити «старі» формулювання бюджетного процесу як діяльність, що регламентується нормами права (бюджетного, податкового, митного, валютного тощо) з метою регулювання бюджетної системи України [97].

Враховуючи наведене та з метою уникнення змістовної неоднозначності в подальшому, під бюджетним процесом будемо розуміти регламентовану нормами права та бюджетним законодавством діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших учасників бюджетного процесу, спрямована на узгодження інтересів усіх соціально-політичних і економічних груп щодо планування та використання державних фінансових ресурсів, яка реалізується шляхом складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, контролю за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії даного процесу, а також оцінки ефективності та результативності використання бюджетних коштів. На основі узагальнення теоретичних підходів щодо сутності бюджетного процесу як багатопланового поняття вважаємо, що організаційну та структурну побудову бюджетного процесу доцільно розглядати у трьохвекторній площині, що проявляється через взаємозв'язок ієрархічного, процедурного та інституційного векторів організації бюджетних відносин.

Особливого значення для суспільного розвитку набуває перший рівень цілей бюджетного процесу, оскільки він закладає вектор загального соціально-економічного розвитку усього суспільства в державі. Інші ієрархічні рівні бюджетного процесу повинні розвиватися в єдиному напрямі зі сформованою стратегією розвитку, закладеною у державному бюджеті.

Бюджетний процес з позиції інституційного забезпечення бюджетних відносин доцільно розглядати як систему, що реалізується через взаємодію структурних та інфраструктурних інституційних одиниць (учасників бюджетного процесу) та вибудовується в межах існуючих інституційних обмежень, через виконання законодавчо встановлених бюджетних процедур. У контексті даного питання заслуговує на увагу позиція Є. Бушміна, який вважає, що регламентація бюджетних процедур являє собою процес визначення «правил гри», порядку взаємодії різних інститутів у межах бюджетного процесу. Регламентація бюджетних процедур – пріоритетний

фактор підвищення результативності бюджетної сфери, що відображає «...визначення порядку взаємодії інститутів в бюджетній сфері, розподілу владних повноважень і відповідальності» [15].

Бюджетний процес з процедурної точки зору відображається через взаємопов'язану систему його стадій, які являють собою врегульовану чинними нормами бюджетного законодавства логічну послідовність елементів бюджетного процесу, кожен з яких, будучи підсистемою більш низького порядку, представлений у вигляді чітко визначеної сукупності дій учасників бюджетного процесу.

Бюджетним законодавством України визначено чотири стадії бюджетного процесу: 1) складання проектів бюджетів; 2) розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); 3) виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); 4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього. Причому на усіх стадіях бюджетного процесу здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства. А учасниками бюджетного процесу є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами). У контексті викладеного варто погодитися з думкою Н. Пігуль про те, що «бюджетний процес не просто сума окремих стадій, а складний багатоплановий механізм соціально-економічної життєдіяльності фізичних, юридичних осіб і держави» [66].

Таким чином, згідно з процедурним підходом бюджетний процес являє собою процес цілеспрямованої, систематичної і безперервної взаємодії керуючої підсистеми (органів влади, які володіють бюджетними повноваженнями) на керовану (бюджетний процес) за допомогою загальних функцій управління, лінійний алгоритм якого представлено на рисунку 1.1.

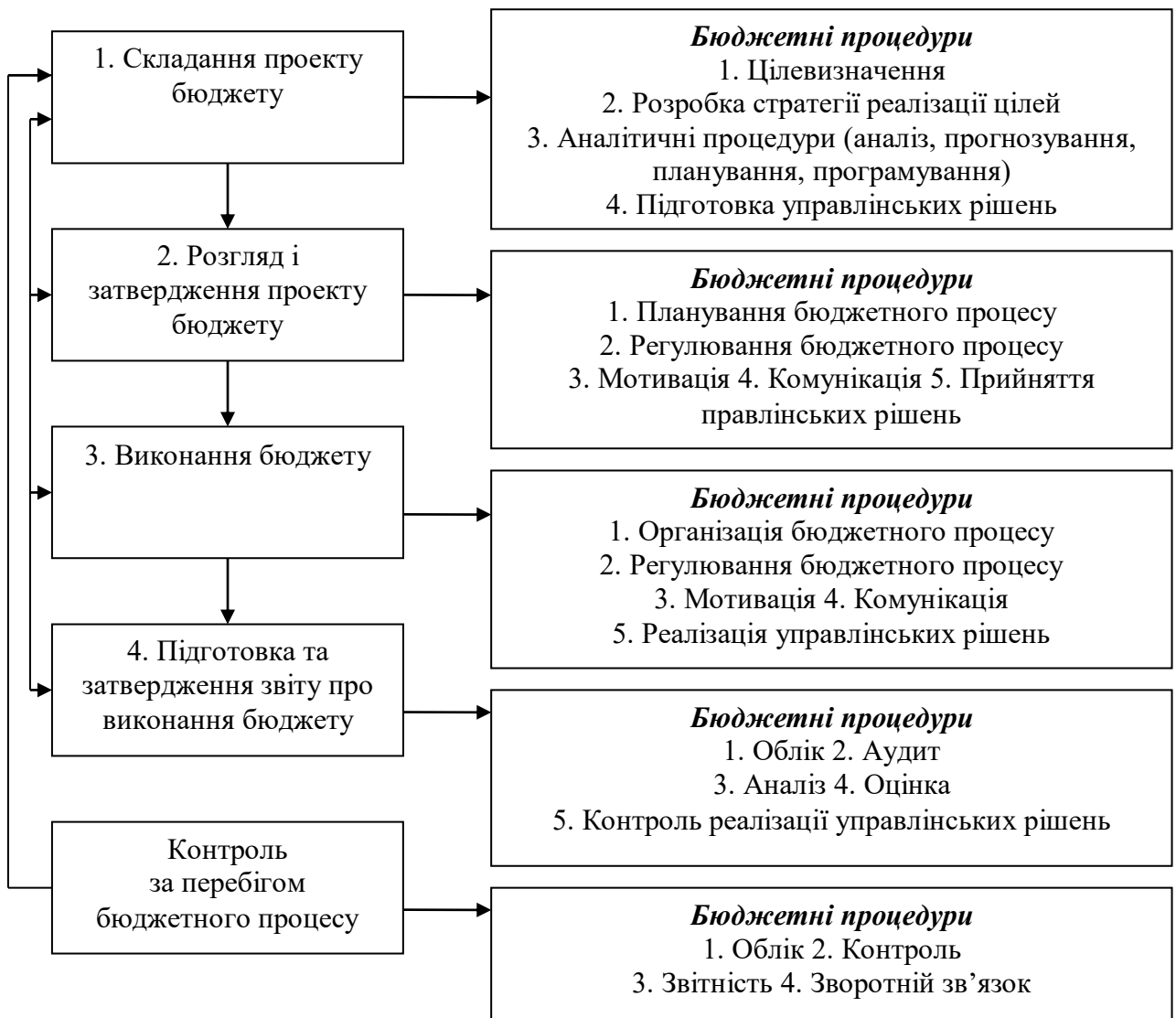


Рисунок 1.1 – Лінійний алгоритм процедурних складових бюджетного процесу [12]

У лінійному алгоритмі процедурних складових бюджетного процесу дії виконуються послідовно, одна за одною. Кожна дія даного алгоритму обов'язково виконується, але тільки один раз. Наведена на рисунку 1.2 базова алгоритмічна конструкція називається слідуванням.

Дана конструкція є замкненою, тобто лінійний алгоритм процедурних складових бюджетного процесу має один вхід та один вихід, інші можливості зайти всередину чи вийти з неї – виключено. На першій стадії бюджетного процесу – складання проектів бюджетів – закладаються політичний та економічний курси держави на поточний рік, визначаються пріоритети у

вирішенні внутрішніх соціально-економічних проблем, обсяги доходів і видатків, основні напрями використання коштів, засоби покриття дефіциту бюджету.

На другій стадії – розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) – відбувається розгляд та затвердження закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) на наступний календарний рік.

Варто зауважити, що перші дві стадії в лінійному алгоритмі бюджетного процесу являють собою бюджетне планування. Бюджетне планування є комплексом організаційно-технічних, методичних і методологічних заходів із визначення доходів і видатків бюджетів у ході їх складання, розгляду та затвердження [29]. Бюджетне планування базується на завданнях, що стоять перед органами, на які покладена функція складання проекту бюджету: визначення реальної величини доходів, які варто акумулювати в наступному бюджетному періоді; обґрунтованість і визначення розмірів видатків за кожним напрямом; збалансування бюджету.

Третя стадія – виконання бюджету – пов'язана з практичним втіленням у життя затверджених проектів бюджетів на усіх рівнях бюджетної системи. У процесі виконання бюджету забезпечується повне і своєчасне надходження доходів у цілому та за кожним джерелом зокрема, а також фінансування заходів у межах затверджених бюджетом коштів протягом фінансового року. Виконання бюджету полягає у забезпеченні надходжень запланованих доходів і здійснення передбачених видатків, що досягається шляхом встановлення порядку адміністрування податків, зборів та інших обов'язкових платежів, а також порядку фінансування видатків.

В основу четвертої стадії бюджетного процесу – підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього – покладено функції підконтрольності та підзвітності органів влади, які володіють бюджетними повноваженнями за виконання дохідної та видаткової частин бюджету. Контроль за організацією та реалізацією бюджетного процесу несе

в собі величезний сенс, оскільки здійснюється на усіх попередніх етапах і встановлює зворотній зв'язок, у результаті чого стає можливим зіставлення встановлених цілей з досягнутими результатами. Предметом контролю є цільове використання бюджетних коштів при жорсткій відповідності видатків, встановленій у межах бюджетних асигнувань.

Зазначені стадії проходять бюджети всіх рівнів, що становлять бюджетну систему України: державний та місцеві бюджети. Усі стадії бюджетного процесу ретельно регламентовані процесуальними нормами бюджетного права, що забезпечує чітке планування та додержання бюджетної дисципліни. При цьому зазначені стадії слідує чітко, послідовно одна за одною та їх порядок не може бути змінений ні в якому разі. Окрім того, кожна зі стадій бюджетного процесу, у свою чергу, теж складається з декількох етапів, які є також обов'язковими. На кожній стадії бюджетного процесу вирішуються питання, які не можуть бути розглянуті в інший час, наприклад, питання надання міжбюджетних трансфертів, закріплення процентних відрахувань від загальнодержавних податків та зборів вирішуються на стадії складання бюджету, а остаточно затверджуються на стадії прийняття закону про державний бюджет. Відкриття та реалізація бюджетних асигнувань здійснюється на стадії виконання бюджету і тільки після його затвердження тощо.

Сучасний стан наукової розробки теорії бюджетного процесу довів, що дане питання ще не вивчено на достатньому рівні. З'ясовано, що бюджетний процес варто розглядати як поняття, яке нерозривно пов'язане з функціями держави по регулюванню соціально-економічних процесів в суспільстві та виступає матеріальною основою для їх реалізації.

Бюджетний процес, як складне суспільно важливе поняття має зв'язок з економікою, фінансами, правом, політикою, соціологією тощо. Розбіжності у наукових поглядах щодо сутності та змісту поняття «бюджетний процес» пов'язані з відсутністю загальноприйнятої категоріальної бази. З метою уникнення змістовної неоднозначності, під бюджетним процесом розуміємо

регламентовану нормами права та бюджетним законодавством діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування і інших учасників бюджетного процесу, спрямовану на узгодження інтересів усіх соціально-політичних і економічних груп щодо планування та використання державних фінансових ресурсів, яка реалізується шляхом складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, контролю за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії даного процесу, а також оцінки ефективності та результативності використання бюджетних коштів.

Організаційну та структурну побудову бюджетного процесу доцільно розглядати у трьохвекторній площині, що проявляється через взаємозв'язок ієрархічного, процедурного та інституційного векторів організації бюджетних відносин. З точки зору ієрархічної побудови системи бюджетних відносин в Україні бюджетний процес розглядаємо на двох рівнях: державний бюджет та місцеві бюджети, причому в ієрархію бюджетного процесу включаємо підсистему бюджетних відносин з суб'єктами господарювання, які беруть участь у формуванні та використанні бюджетних коштів.

З процедурної точки зору бюджетний процес являє собою логічну послідовність елементів, кожен із яких, будучи підсистемою більш низького порядку, представлений у вигляді законодавчо врегульованої сукупності дій учасників бюджетного процесу. А з позиції інституційного забезпечення бюджетних відносин бюджетний процес є системою, що реалізується через взаємодію структурних та інфраструктурних інституційних одиниць та відбувається в межах існуючих інституційних обмежень. Бюджетний процес як об'єктивне наукове поняття володіє низкою відмінних рис, центральною з яких є наявність відповідних стадій, що визначаються змістом і характером діяльності державних органів. Стадіями бюджетного процесу є: складання проектів бюджетів, розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), виконання бюджету,

включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

1.2 Організаційно-правові засади бюджетного процесу

Основою бюджетного законодавства України є Конституція України, а головним нормативним актом, що сьогодні регулює бюджетні питання, є Бюджетний кодекс України, прийнятий в 2001 році. У 2010 була прийнята нова редакція Бюджетного кодексу, яка містить більшість норм попередньої редакції, усуваючи низку білих плям, але при цьому відтворюючи також частину його недоліків. Протягом наступних років постійно приймалися доповнення і зміни, останні з яких були внесені 01.01.2018 року.

Специфіка бюджетного законодавства полягає в тому, що в ньому застосовуються також норми обмеженого в часі закону, яким є закон про державний бюджет на наступний рік. Виключно законом про Державний бюджет України визначаються надходження та витрати Державного бюджету України.

До складу бюджетного законодавства також входять: - ряд нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, прийнятих на підставі і на виконання Бюджетного Кодексу та інших законів України;

- нормативно-правові акти органів виконавчої влади;
- рішення про місцевий бюджет; - рішення місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування.

Також складовою бюджетного законодавства слід вважати Податковий кодекс України, адже, якщо Бюджетний кодекс регулює питання, що стосуються витрачання суспільних коштів, то Податковий кодекс описує джерела та порядок наповнення коштів бюджетів.

До бюджетного законодавства також варто додати низку підзаконних актів, які важливі для місцевих бюджетів. Це стосується постанови Кабінету міністрів України про порядок розрахунку трансфертів (платежів) до місцевих бюджетів, якою визначена формула розрахунку дотації вирівнювання та коштів, що передаються з державного до місцевих бюджетів (часто їх називають вилученням).

Важливим є порядок розрахунку субвенцій на соціально-економічний розвиток, хоча останнім часом такого порядку Кабмін не встановлює, віддаючи перевагу непрозору визначенню обсягів цих трансфертів та затвердженню абсолютних показників таких трансфертів. Слід зазначити, що крім напрямків використання, Бюджетним кодексом регулюється також ряд інших положень – бюджетна система, класифікація, бюджетний процес, склад доходів та видатків державного та місцевих бюджетів, контроль та відповідальність учасників бюджетного процесу.

Бюджетний устрій України визначається з урахуванням державного устрою та адміністративно – територіального поділу України та базується на десяти принципах:

1) принцип єдності бюджетної системи України - єдність бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності;

2) принцип збалансованості - повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період;

3) принцип самостійності – Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування коштами відповідних місцевих бюджетів не несуть

відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети;

4) принцип повноти – до складу бюджетів підлягають включенню всі надходження бюджетів та витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

5) принцип обґрунтованості – бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил;

6) принцип ефективності та результативності – при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, місцевим самоврядуванням (їх називають гарантованими послугами), при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;

7) принцип субсидіарності – розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача;

8) принцип цільового використання бюджетних коштів – бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями;

9) принцип справедливості і неупередженості – бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами;

10) принцип публічності та прозорості – інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів.

Контроль за дотриманням бюджетного законодавства щодо місцевих Бюджетів, у тому числі щодо бюджетів об'єднаних територіальних громад (ОТГ), здійснюють:

- Міністерство фінансів України та місцеві фінансові органи;
- органи Казначейства;
- органи державного фінансового контролю;
- обласні державні адміністрації.

Повноваження вищеперелічених державних органів з контролю за дотриманням бюджетного законодавства передбачені вимогами БКУ та іншими законодавчими актами України.

Зокрема, до повноважень Міністерства фінансів України та місцевих фінансових органів віднесено контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу щодо місцевих бюджетів.

Міністерство фінансів України в межах своїх повноважень забезпечує:

- реалізацію єдиної державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства;
 - координує та спрямовує діяльність органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства;
 - визначає основні організаційно-методичні засади та дає оцінку функціонуванню систем внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту
- Міністерство фінансів України та місцеві фінансові органи у встановленому

законодавством порядку одержують від центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, банків та інших фінансових установ усіх форм власності пояснення, матеріали та інформацію з питань, що виникають під час складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів та звітування про їх виконання.

Що стосується органів Казначейства, то до їх повноважень належить здійснення контролю за:

- веденням бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат місцевих бюджетів, складанням та поданням фінансової і бюджетної звітності;
- бюджетними повноваженнями при зарахуванні надходжень бюджету;
- відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету;
- відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі);
- відповідністю платежів взятим бюджетним зобов'язанням та відповідним бюджетним асигнуванням.

Казначейство в межах своїх повноважень забезпечує організацію та координацію діяльності головних бухгалтерів бюджетних установ та контроль за виконанням ними своїх повноважень шляхом оцінки їх діяльності, здійснення контролю за:

- цільовим та ефективним використанням коштів місцевих бюджетів (включаючи проведення державного фінансового аудиту);
- цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під місцеві гарантії;
- достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах при складанні планових бюджетних показників;
- відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками

бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі);

- відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів довгострокових зобов'язань за енергосервісом затвердженим в установленому порядку умовам закупівлі енергосервісу;

- веденням бухгалтерського обліку, а також складанням фінансової і бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі), кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету;

- станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів.

Здійснення державного фінансового контролю забезпечує центральний орган виконавчої влади, уповноважений КМУ на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю, Державна аудиторська служба України.

Державна аудиторська служба України у своїй діяльності керується Конституцією України, БКУ, Законом № 2939-ХІІ, Порядком № 550, іншими законодавчими актами, актами Президента України та КМУ.

До повноважень обласних державних адміністрацій належить контроль за відповідністю бюджетному законодавству показників затверджених бюджетів, розпису бюджету, кошторисів бюджетних установ та інших документів, які використовуються у бюджетному процесі.

Тепер розглянемо відповідальність та заходи впливу за вчинені порушення бюджетного законодавства.

Відповідно до ст. 116 БКУ порушенням бюджетного законодавства є порушення учасником бюджетного процесу встановлених БКУ чи іншим бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання [17].

Вичерпний перелік порушень бюджетного законодавства, який налічує 40 їх видів та передбачає можливість встановлення інших випадків порушення бюджетного законодавства, наведено у ст. 116 БКУ.

За такі порушення ст. 117 БКУ передбачено наступні заходи впливу:

1. Попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства - застосовується в усіх випадках виявлення порушень бюджетного законодавства. Виявлені порушення бюджетного законодавства мають бути усунені в строк до 30 календарних днів.

Такий захід впливу може застосовуватись учасниками бюджетного процесу, уповноваженими БКУ на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, якими, зокрема, є Мінфін, органи Держказначейства, Державна аудиторська служба України, місцеві фіноргани, головні розпорядники бюджетних коштів (уповноважені органи).

Механізм застосування такого заходу впливу прописаний у Методичних рекомендаціях № 394, які регламентують порядок організації роботи органів Держказначейської служби в процесі виявлення та фіксування порушень бюджетного законодавства.

2. Зупинення операцій з бюджетними коштами - полягає у зупиненні будь-яких операцій із здійснення платежів з рахунку порушника бюджетного законодавства.

Застосування такого заходу впливу здійснюється уповноваженими органами у межах наданих їм повноважень до розпорядників та/або одержувачів бюджетних коштів за порушення бюджетного законодавства, визначені п.п. 1 – 3, 10, 11, 14 – 29, 32 – 36, 38 і 40 ч. 1 ст. 116 БКУ, відповідно до вимог Порядку № 21.

3. Призупинення бюджетних асигнувань - застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені п.п. 20, 22 – 29, 38 і 40 ч. 1 ст. 116 БКУ, і передбачає припинення повноважень на взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк від 1 до 3 місяців у межах

поточного бюджетного періоду шляхом внесення змін до розпису бюджету (кошторису), відповідно до Порядку № 319.

4. Зменшення бюджетних асигнувань – застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені п. 24 (стосовно розпорядників бюджетних коштів), п. 29 та п. 38 ч. 1 ст. 116 БКУ, і передбачає позбавлення порушників бюджетного законодавства повноважень на взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк до завершення поточного бюджетного періоду шляхом внесення змін до розпису бюджету (кошторису) та у разі необхідності з подальшим внесенням змін до рішення про місцевий бюджет.

Механізм зменшення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів передбачений Порядком № 255.

5. Повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету - застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначене п. 24 (щодо субвенцій та коштів, наданих одержувачам бюджетних коштів) ч. 1 ст. 116 БКУ, відповідно до вимог Порядку № 1163.

6. Зупинення дії рішення про місцевий бюджет - застосовується за прийняття рішення про місцевий бюджет з порушенням вимог БКУ чи закону про Держбюджет (в тому числі щодо складання бюджету в частині міжбюджетних трансфертів) у порядку, встановленому ст. 122 БКУ.

7. Безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів – застосовується за здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які відповідно до БКУ мають проводитися з іншого бюджету, відповідно до Порядку № 386.

8. Інші заходи впливу, які можуть бути визначені законом про Державний бюджет України - застосовуються за порушення бюджетного законодавства згідно із таким законом.

Отже, у разі необхідності законодавець може визначити додаткові заходи впливу до порушників бюджетного законодавства, не передбачені БКУ, які будуть визначені в законі про Держбюджет на відповідний період.

Відповідно до ст. 121 БКУ [17] посадові особи, з вини яких допущено

порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законом.

Порушення бюджетного законодавства, вчинене розпорядником чи одержувачем бюджетних коштів, може бути підставою для притягнення до відповідальності згідно із законами України його керівника чи інших відповідальних посадових осіб, залежно від характеру вчинених ними діянь.

Згідно із ст. 124 БКУ рішення про застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства може бути оскаржено у порядку, встановленому законом в органі, що його виніс, або в суді протягом 10 днів з дня його винесення, якщо інше не передбачено законом. Оскарження такого рішення не зупиняє виконання самого рішення.

При цьому, у разі визнання судом рішення про застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства повністю чи частково незаконним, особі, щодо якої воно було винесено, поновлюються обмежені таким рішенням права. Винесене судом рішення може бути оскаржено у порядку, встановленому законом.

1.3 Учасники бюджетного процесу на місцевому рівні та їх повноваження

Нормативно-правове забезпечення побудови бюджетного процесу та механізму управління бюджетними ресурсами становлять Конституція України, Бюджетний кодекс України, Основні напрямки бюджетної політики на відповідний бюджетний рік, які визначаються постановами Верховної Ради України, Бюджетна декларація цілей, інші закони України та нормативноправові акти, що не суперечать бюджетному законодавству. Так, відповідно до вимог чинного законодавства всі місцеві бюджети перебувають у рівних умовах, оскільки їх дохідна база та видаткова частина

обраховуються на підставі єдиної методики та нормативу бюджетної забезпеченості. Основним позитивним фактом є те, що відносини між державним і місцевими бюджетами будуються на рівні обласного бюджету, бюджетів міст обласного значення і районів, бюджету Автономної Республіки Крим (далі – АРК), що дає можливість більш точно й ефективно розподіляти бюджетні ресурси, які за прогнозними розрахунками матиме держава.

Одним з основних документів, на підставі якого будуються взаємини між державним і місцевими бюджетами та визначаються пріоритети на наступний бюджетний рік, є Основні напрямки бюджетної політики на цей період. З урахуванням вимог цього документа, який схвалюється на парламентських слуханнях, Міністерство фінансів України доводить до АРК та місцевих державних адміністрацій і виконавчих органів відповідних рад особливості розрахунків проектів бюджетів на наступний бюджетний рік. У свою чергу Рада Міністрів АРК, місцеві державні адміністрації надсилають до Міністерства фінансів України розрахункові показники дохідної частини та інші необхідні матеріали, що потрібні для розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів [11].

Після ухвалення Кабінетом Міністрів України проекту Закону про Державний бюджет України Міністерство фінансів України доводить Раді міністрів АРК, місцевим державним адміністраціям і виконавчим органам відповідних рад розрахунки прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, методику їх визначення та інші показники, необхідні для складання проектів місцевих бюджетів, а також пропозицію щодо форми проекту рішення про місцевий бюджет. У тижневий строк після прийняття Закону про Державний бюджет України в другому читанні Кабінет Міністрів України доводить Раді міністрів АРК, місцевим державним адміністраціям і виконавчим органам відповідних рад положення та показники міжбюджетних відносин. На основі отриманої інформації Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад готують проекти рішень про відповідні

місцеві бюджети. Стаття 75 Кодексу чітко визначає процес складання проектів місцевих бюджетів [17]. Найголовнішою вимогою, яка висувається до місцевих бюджетів при їх затвердженні, є їх збалансованість за надходженнями та видатками.

Місцеві фінансові органи розробляють і доводять до головних розпорядників коштів інструкції з підготовки і складання бюджетних запитів. На підставі здійсненого аналізу бюджетного запиту керівник фінансового органу ухвалює рішення про включення відповідних пропозицій до проекту місцевого бюджету. Одночасно кожному головному розпоряднику коштів доводяться граничні обсяги видатків на наступний рік, визначені за показниками очікуваних доходів на цей же період. Поряд зі складанням проекту бюджету на наступний рік, в обов'язковому порядку здійснюється аналіз та оцінювання його виконання в поточному бюджетному періоді.

Головні розпорядники бюджетних коштів несуть відповідальність за своєчасність, достовірність і зміст поданих місцевим фінансовим органам бюджетних запитів, що повинні містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проекту місцевого бюджету, відповідно до вимог місцевих фінансових органів.

Після розроблення та схвалення відповідною обласною, районною державною адміністрацією, виконавчим комітетом міської (міста обласного значення) ради проекту бюджету на наступний бюджетний період він разом з обсягами міжбюджетних трансфертів і нормативами щоденних відрахувань (за винятком обласного бюджету) подається на розгляд сесії відповідної ради. Разом із проектом рішення про місцевий бюджет подається пояснювальна записка, що повинна містити інформацію про соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці і прогноз її розвитку на наступний бюджетний період, які покладено в основу проекту місцевого бюджету, а також прогноз показників відповідного бюджету за основними видами доходів, видатків і фінансування на наступні три бюджетні періоди та інші документи, визначені ст. 76 Кодексу.

Відповідно до вимог оновленого Бюджетного кодексу для районних і міських (міст обласного значення) бюджетів додатково потрібно складати ще й прогноз бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, що базується на індикативних прогнозних показниках і на плані діяльності головних розпорядників бюджетних коштів на плановий та наступні за ним два бюджетні періоди [17]. Це означає, що процес формування місцевих бюджетів поступово вже переходить на середньострокове планування.

Кодексом чітко визначено терміни подання Кабінетом Міністрів України проекту Закону про державний бюджет на відповідний рік і терміни розгляду, схвалення і прийняття Верховною Радою України цього документа. Так, Закон України Про державний бюджет на наступний рік має бути ухвалено і підписано до 1 грудня поточного року. Проте майже кожного року державними органами влади порушуються визначені терміни щодо своєчасного прийняття Закону України про державний бюджет. Зазначене також призводить до несвоєчасного прийняття місцевими радами відповідних бюджетів, що ставить під загрозу фінансування бюджетних установ і заходів повним обсягом, оскільки видатки здійснюються в межах передбачених обсягів у тимчасових рішеннях.

Отже, у разі несвоєчасного ухвалення рішення про бюджет на наступний рік АРК, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад мають право здійснювати витрати з відповідного бюджету на цілі, що були визначені в рішенні про бюджет на попередній рік та одночасно передбачені в проекті рішення про місцевий бюджет на наступний бюджетний період. Однак щомісячні бюджетні асигнування сумарно не повинні перевищувати 1/12 його обсягу бюджетних призначень, установлених рішенням про місцевий бюджет на попередній бюджетний період з урахуванням внесених змін, окрім випадків передбачених Кодексом. Заборонено також здійснювати капітальні видатки та надавати кредити з бюджету, за винятком випадків, пов'язаних із виділенням коштів із резервного фонду відповідного бюджету, а також здійснювати місцеві

запозичення та надавати місцеві гарантії [17].

Крім того, слід зазначити, що до набрання чинності Законом про Державний бюджет України на поточний період в обсягах витрат, визначених у тимчасовому рішенні, ураховуються соціальні стандарти та соціальні гарантії в розмірах та на умовах, що діяли в грудні попереднього бюджетного періоду. Перерахування дотацій вирівнювання з державного бюджету місцевим бюджетам і коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, здійснюється відповідно до обсягів, визначених у проекті Закону Про державний бюджет, поданому Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України. Вищезазначене є позитивним чинником, що врегульовано оновленим Бюджетним кодексом.

Згідно з вимогами статті 78 Кодексу виконання місцевих бюджетів здійснюється на підставі розпису доходів і видатків відповідного місцевого бюджету, що затверджується керівником місцевого фінансового органу та/або головою виконавчого комітету ради нижчого рівня. Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (статті 12 та 42) міський (міста районного значення), сільський і селищний голова очолює виконавчий комітет відповідної ради, забезпечує підготовку місцевого бюджету та звітує про його виконання, підписує рішення ради та її виконавчого органу. Таким чином, розпис міського (міста районного значення), сільського і селищного бюджету затверджується відповідним міським, сільським і селищним головою. Також пунктом 36 частини 1 статті 2 Кодексу визначено, що сільський голова забезпечує виконання функцій місцевого фінансового органу, якщо такий орган не створено згідно із законом.

До затвердження річного розпису місцевого бюджету керівником фінансового органу затверджується тимчасовий розпис на відповідний період. Керівник місцевого фінансового органу впродовж бюджетного періоду забезпечує відповідність розпису місцевого бюджету визначеним бюджетним призначенням.

З переходом 2003 року (окремі області – з 2004 р.) на

повнофункціональне казначейське обслуговування місцевих бюджетів органи державного казначейства забезпечують акумулювання доходів на рахунках відповідних місцевих бюджетів та відповідно до наданих їм фінансовими органами, сільськими, селищними та міськими, міст районного значення радами затвердженими розписами доходів і видатків здійснюють фінансування передбачених у відповідних бюджетах заходів через надання коштів головним розпорядникам, здійснюють інші функції, передбачені бюджетним законодавством (ст. 23 Кодексу) [17].

У процесі виконання бюджету до його бюджетних призначень можуть вноситися зміни. Рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет ухвалюється відповідною радою на підставі офіційного висновку місцевого фінансового органу про перевиконання чи недовиконання дохідної частини загального фонду, про обсяг залишку коштів загального та спеціального фондів (крім власних надходжень бюджетних установ) відповідного бюджету за підсумками річного звіту про його виконання.

Виконання бюджету полягає в забезпеченні надходжень запланованих доходів і здійсненні передбачених у бюджеті видатків. Це досягається шляхом установлення порядку обчислення податків, зборів та інших обов'язкових платежів, термінів їх сплати, а також порядку фінансування видатків. Виконання місцевих бюджетів забезпечують Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад або сільські голови. Місцеві фінансові органи здійснюють загальну організацію та управління виконанням відповідного місцевого бюджету, координують дії учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету. Виконання всіх бюджетів завершується 31 грудня планового року, за наслідками виконання якого складається звітність.

Відповідно до єдиної методики звітності розпорядники бюджетних коштів складають і подають головним розпорядникам коштів детальні звіти, що містять бухгалтерські баланси, дані про виконання кошторисів, результати діяльності та іншу інформацію за формами, установленними

законодавством України (ст. 80 Кодексу). Одночасно розпорядники бюджетних коштів відповідних бюджетів подають до територіальних органів державного казначейства в АРК, областях, містах Києві та Севастополі, районах фінансову звітність про виконання кошторисів, на підставі якої складається зведення показників про виконання місцевих бюджетів. Зведення та складання звітності про виконання місцевого бюджету здійснюється відповідним територіальним органом казначейства. Правила та форми встановлюються державним казначейством за погодженням з Міністерством фінансів і Рахунковою палатою. Зведені показники звітів про виконання бюджетів одночасно подаються територіальними органами казначейства Міністерству фінансів АРК, фінансовим органам місцевих державних адміністрацій, виконавчим органам рад і вищим органам казначейства/

Крім того квартальний та річний звіти про виконання місцевого бюджету подаються до відповідної місцевої ради місцевою державною адміністрацією, виконавчим органом відповідної місцевої ради чи сільським головою в двомісячний строк після завершення відповідного бюджетного періоду. Перевірка річного звіту здійснюється комісією з питань бюджету відповідної місцевої ради, після чого відповідні місцеві ради затверджують річний звіт про виконання бюджету або ухвалюють інше рішення з цього приводу.

Одним із принципів бюджетної системи є принцип публічності та прозорості, тобто інформування громадськості з питань складання, розгляду, виконання бюджету, а також контролю за його виконанням. Отже, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують публікацію інформації про місцеві бюджети, зокрема рішень про місцевий бюджет і періодичних звітів про їх виконання. Рішення про місцевий бюджет має бути оприлюднене не пізніше ніж через десять днів з дня його появи, у газетах, визначених відповідними місцевими радами або будь-яким іншим чином. Публічне надання інформації про виконання бюджету села, селища здійснюється в порядку, визначеному відповідною місцевою радою. Крім того,

місцеві органи виконавчої влади здійснюють публічне обговорення проекту бюджету з громадськістю.

На всіх стадіях бюджетного процесу здійснюється фінансовий контроль і аудит та оцінювання ефективності використання бюджетних коштів.

Статтею 26 Кодексу передбачено здійснення внутрішнього та зовнішнього фінансового контролю та аудиту. За організацію ефективної системи внутрішнього фінансового контролю за фінансовою та господарською діяльністю бюджетної установи відповідає керівник бюджетної установи. Так, Л. Лисяк у своєму дослідженні зазначає, що контроль як важлива функція державного управління органічно пов'язаний з іншими його функціями і як складовий елемент наявний під час їх реалізації [46].

Щодо державного фінансового контролю, то І. Розпутенко дає таке визначення: «Державний фінансовий контроль – одна з найважливіших функцій державного управління, що спрямована на розкриття відхилень від прийнятих стандартів законності, доцільності й ефективності управління фінансовими ресурсами й іншою державною власністю, а за наявності таких відхилень – на своєчасне прийняття відповідних корегувальних і превентивних заходів» [85]. Ю. Пасічник зазначає, що «призначення державного фінансового контролю – це сприяння успішній реалізації державної політики в усіх сферах державного управління, забезпечення законності під час мобілізації фінансових ресурсів до відповідних фондів, їх розподіл відповідно до потреб, сприяння ефективному, цільовому та результативному використанню коштів, попередження та усунення помилок у фінансовій сфері» [61].

Сьогодні в Україні функціонує значна кількість органів державної влади і служб, що тією чи іншою мірою здійснюють фінансово-бюджетний контроль, метою якого є дотримання всіма учасниками визначених законодавством правовідносин у сфері розподілу та використання державних

і регіональних фінансів.

Водночас слід зазначити, що контроль відповідатиме своєму призначенню, якщо буде своєчасним і об'єктивним, спрямованим на кінцевий результат, організація його проведення та процедури здійснення не будуть заважати роботі контрольованих і здійснюватимуться в чітко встановлених межах, а дієвість досягатиметься реальним забезпеченням виконання поставлених завдань.

Загалом проблема фінансово-бюджетного контролю на місцях сьогодні є надто актуальною, оскільки не здійснюється аналіз ефективності господарської діяльності органів місцевого самоврядування.

Отже, слід відзначити, що важливе місце в забезпеченні механізму управління бюджетними ресурсами займає організаційна система, що включає сукупність органів управління, що взаємодіють між собою при його здійсненні на різних стадіях бюджетного процесу – прогнозування, планування, виконання, звітування, контролю. Організаційну систему складають учасники бюджетного процесу, що безпосередньо беруть участь у ньому. Серед органів влади головну роль у процесі управління бюджетними ресурсами місцевих бюджетів відіграють місцеві фінансові органи, фінансові служби міністерств і відомств, Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України, Державна аудиторська служба України, інші фінансові інститути.

Л. Клець у своєму дослідженні, аналізуючи статті Кодексу, систематизувала повноваження учасників бюджетного процесу, з чим можна погодитися, відзначивши такі функції центральних і місцевих органів влади в процесі управління бюджетними ресурсами місцевих бюджетів: Верховна Рада України – регулювання; Кабінет Міністрів України – регулювання та прогнозування; Міністерство фінансів України – регулювання, прогнозування, планування, організація; галузеві міністерства – регулювання; Державна казначейська служба України – бюджетний облік, фінансовий контроль; Державна фінансова інспекція – фінансовий контроль;

Верховна Рада АРК, обласні, районні, сільські, селищні, міські та районні у містах ради – координація та контроль; Рада Міністрів АРК і місцеві державні адміністрації, виконавчі комітети місцевих рад – організація, координація та регулювання; місцеві фінансові органи – прогнозування, планування, організація, координація, бюджетний облік, бюджетний аналіз і фінансовий контроль [34].

Можна стверджувати, що провідна роль в їх управлінні належить місцевим фінансовим органам, що виконують усі функції управління, тоді як інші суб'єкти управління спеціалізуються на виконанні однієї чи кількох функцій.

Крім того, важливу роль у процесі управління бюджетними ресурсами відіграють органи місцевого самоврядування. Узагальнюючи розглянутий вище бюджетний процес, слід зазначити, що обласні, районні, сільські, селищні та міські ради виконують низку повноважень у бюджетній сфері, серед яких – затвердження відповідних бюджетів і внесення змін до них, контроль за їх виконанням, заслуховування та затвердження звітів про виконання бюджету. До повноважень місцевих рад також належить: ухвалення рішень щодо передачі повноважень раді іншого рівня з одночасною передачею коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів та укладання відповідних договорів (угод); затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку своєї території, цільових програм з інших питань місцевого значення; утворення цільових фондів і затвердження положень про них; прийняття рішень щодо отримання позик та передачі коштів з відповідного місцевого бюджету, рішень щодо надання пільг за місцевими податками і зборами тощо.

Крім того, слід зазначити, що до повноважень сільських, селищних і міських рад належать інші повноваження з питань управління бюджетними ресурсами, зокрема вони встановлюють місцеві податки та збори, розміри їх ставок, установлюють для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розмір частки

прибутку, що підлягає зарахуванню до місцевого бюджету.

Щодо повноважень виконавчих комітетів місцевих рад і місцевих державних адміністрацій у цій сфері, то до них безпосередньо належать такі: складання проекту місцевого бюджету, його схвалення шляхом прийняття рішення виконавчого комітету чи прийняття розпорядження голови місцевої державної адміністрації та подання проекту на розгляд відповідної ради; підготовка та подання на затвердження відповідній раді змін до бюджету, місцевих програм, щоквартальних і річних звітів про виконання бюджету і програм; забезпечення публікації інформації про місцевий бюджет тощо. Зазначені органи також ухвалюють рішення про виділення коштів з резервного фонду бюджету, щомісяця звітуючи про їх витрачання, можуть отримувати короткострокові позики для покриття тимчасових касових розривів тощо.

Слід зазначити, що на сьогодні чіткого визначення потребують роль та місце держави й органів місцевого самоврядування у сфері управління бюджетними ресурсами, зокрема розмежування компетенції між усіма рівнями влади, визначення функціональних повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема обласних і районних рад, оскільки реалізація положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зумовлює появу принципово нових суб'єктів фінансово-бюджетного контролю, якими мають стати органи місцевого самоврядування [76].

Водночас слід звернути увагу на те, що чинне законодавство не створює належних передумов для бюджетної самодостатності місцевих громад. Обсяг повноважень і функцій фактично не залежить від розмірів територіальної громади та здатності мобілізувати кошти. Відтак законодавчі й адміністративні передумови для подолання дотаційності переважної більшості місцевих бюджетів практично відсутні.

Крім того, розширення фінансової незалежності місцевих органів влади повинно відбуватися паралельно з розширенням їх обов'язків перед платниками податків.

Подальший процес удосконалення державного управління ресурсами місцевих бюджетів повинен забезпечити поступове досягнення територіальної відповідності між повноваженнями органів місцевого самоврядування, доходами, переданими в їх розпорядження та видатками відповідних бюджетів.

Чинне законодавство також не передбачає механізмів юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади за відсутність підготовлених або/та прийнятих місцевих бюджетів, а також за невиконання затверджених бюджетів. Це, у свою чергу, не сприяє бюджетній дисципліні та ефективності управління місцевими бюджетними ресурсами.

Зауважимо, що на сьогодні залишається низка проблемних питань, що виникають на кожній стадії бюджетного процесу та між його учасниками, оскільки хронічним стало явище несвоєчасного прийняття державного бюджету і відповідно місцевих бюджетів, спостерігається низька якість прийняття управлінських рішень з питань розподілу та використання бюджетних ресурсів, відсутня стратегічна складова планування бюджету та наявний формальний підхід до застосування середньострокового прогнозування, відсутня прозорість бюджетного процесу, існує низька якість контролю та відповідальності учасників бюджетного процесу, неефективно використовуються бюджетні кошти та використовуються за нецільовим призначенням тощо.

Висновки за розділом 1

Результати проведеного ретроспективного дослідження окремих літературних та правових джерел дають можливість стверджувати, що бюджетний процес розглядається здебільшого як постадійний процес.

Враховуючи уникнення змістовної неоднозначності уточнено поняття

бюджетного процесу, яке запропоновано розуміти як регламентовану нормами права та бюджетним законодавством діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших учасників бюджетного процесу, спрямована на узгодження інтересів усіх соціально-політичних і економічних груп щодо планування та використання державних фінансових ресурсів, яка реалізується шляхом складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, контролю за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії даного процесу, а також оцінки ефективності та результативності використання бюджетних коштів.

Організаційну та структурну побудову бюджетного процесу доцільно розглядати у трьохвекторній площині, що проявляється через взаємозв'язок ієрархічного, процедурного та інституційного векторів організації бюджетних відносин. З точки зору ієрархічної побудови системи бюджетних відносин в Україні бюджетний процес розглядаємо на двох рівнях: державний бюджет та місцеві бюджети. З процедурної точки зору бюджетний процес являє собою логічну послідовність елементів, кожен із яких, будучи підсистемою більш низького порядку, представлений у вигляді законодавчо врегульованої сукупності дій учасників бюджетного процесу. А з позиції інституційного забезпечення бюджетних відносин бюджетний процес є системою, що реалізується через взаємодію структурних та інфраструктурних інституційних одиниць та відбувається в межах існуючих інституційних обмежень.

З'ясовано, що важливе місце в забезпеченні механізму управління бюджетними ресурсами займає організаційна система, що включає сукупність органів управління, що взаємодіють між собою при його здійсненні на різних стадіях бюджетного процесу – прогнозуванні, плануванні, виконанні, звітуванні, контролі.

РОЗДІЛ 2

РЕАЛІЗАЦІЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

2.1 Аналіз місцевих бюджетів в Україні

Критерієм стабільності, здатності регіону фінансувати власний соціально-економічний розвиток, а також важливим чинником збільшення нормативів бюджетної забезпеченості у формуванні видаткової частини місцевих бюджетів є паралельне зростання частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України та по відношенню до ВВП країни. Натомість проведені дослідження та наведені нижче дані дозволяють стверджувати про надмірну централізацію державних фінансів (табл. 2.1).

Таблиця 2.1 – Динаміка доходів місцевих бюджетів України за 2008-2018 роки

Роки	Темп росту доходів місцевих бюджетів (без офіційних трансфертів), %	Темп росту офіційних трансфертів, %	Частка у доходах Зведеного бюджету України		Частка у перерозподілі ВВП	
			без урахування офіційних трансфертів	з урахуванням офіційних трансфертів	без урахування офіційних трансфертів	з урахуванням офіційних трансфертів
2008	X	X	24,8	46,1	7,8	14,5
2009	96,0	96,2	26,0	49,3	7,8	14,7
2010	113,4	128,9	25,9	50,6	7,4	14,2
2011	107,6	120,3	21,7	45,5	6,6	13,4
2012	116,4	131,2	22,6	50,5	7,1	15,4
2013	104,4	93,0	22,7	49,9	6,9	14,5
2014	96,1	112,8	22,1	50,8	7,3	14,7
2015	119,2	133,2	18,5	45,2	6,1	14,9
2016	141,6	112,3	21,8	46,8	7,1	15,3
2017	134,5	139,5	22,6	49,4	7,7	16,8
2018	114,8	109,6	22,2	47,5	7,4	15,8

Джерело: складено на основі [52; 100].

Так, за 2001-2016 рр. спостерігалася стійка тенденція до зниження частки доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) в доходах зведеного бюджету – з 29,1 % у 2001 році до 18,5 % у 2016 році. Звісно, що таке стрімке

скорочення (майже у 2 рази) продукує зниження фінансової автономії місцевих бюджетів, послаблює зацікавленість органів місцевого самоврядування у збільшенні доходів за діючими статтями БК та пошуку потенційних джерел доходів на основі розвитку власних територій. В цьому контексті варто акцентувати увагу на ще один момент, який кидається в очі: розрив між доходами з трансфертами та без урахування трансфертів - починаючи з 2009 року становить більше, ніж 2 рази. Зазначене свідчить про зростання ролі міжбюджетних трансфертів як при формуванні доходів місцевих бюджетів, так і при перерозподілі ВВП. Дані табл. 2.1 підтверджують та свідчать, що починаючи з 2017 року намітились позитивні тенденції, а отже фінансова децентралізація сприяє нарощуванню власного ресурсного потенціалу органів місцевого самоврядування.

Проте покращення значень показників доходів місцевих бюджетів за рахунок офіційних трансфертів, частка яких за період аналізу зросла з 44,2 % у 2008 р. до 53,1 % у 2018 р., вказує на посилення процесів централізації бюджетних ресурсів в Україні. На нашу думку, така модель бюджетної системи продукує можливості для маніпулювання бюджетними ресурсами та свідчить про зниження рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, що суперечить курсу децентралізації фінансових ресурсів, кінцевою метою якої є розширення джерел доходів місцевих бюджетів й скорочення їх трансфертної залежності від державного бюджету.

По-друге, незважаючи на вищезазначене, варто звернути увагу на збільшення з 2015 року можливостей місцевих бюджетів щодо нарощення власних і закріплених доходів для вирішення соціально-економічних питань місцевого значення за рахунок:

- перерозподілу 10 % податку на прибуток та з 2018 року 5 % рентної плати за користування надрами для видобування нафти, що дозволило, наприклад, у 2018 році отримати 9 млрд. грн. або 3,4 % доходів без урахування офіційних трансфертів та 0,3 млрд. грн. або 0,1 % відповідно;
- запровадження нового джерела надходжень – акцизного податку на

роздрібний продаж, а це додатково 5,9 млрд. грн. або 2,2 % доходів місцевих бюджетів без урахування офіційних трансфертів;

– збільшення частки екологічного податку із 35 % до 80 % до 2017 року включно. Проте у 2018 році цей відсоток був знижений до 55 %. Як результат, місцеві бюджети у звітному році додатково отримали лише 0,8 млрд. грн. (0,3 % доходів місцевих бюджетів без урахування офіційних трансфертів) проти 1,8 млрд. грн. можливих за попередньою нормою перерозподілу відповідного податку між бюджетами.

Проте, з іншого боку, з 2011 року – періоду оновлення Бюджетного й запровадження Податкового кодексів України – спостерігаємо суттєве зменшення частки власних і закріплених доходів місцевих бюджетів (доходів без урахування офіційних трансфертів) у доходах Зведеного бюджету України та у ВВП. Не поліпшило ситуацію і впровадження з 2015 року принципів фінансової децентралізації при внесенні кардинальних змін у вищезазначені законодавчі документи.

Окремі позитивні тенденції спостерігаємо при оцінці структури доходів місцевих бюджетів. Так, за рахунок віднесення до місцевих податків плати за землю, запровадження транспортного податку та удосконалення механізму адміністрування податку на нерухоме майно, відмінного від земельної ділянки, їх частка зазнала суттєвого збільшення як у податкових надходженнях, так і щодо загальної суми доходів місцевих бюджетів. Проте, незважаючи на зміцнення фіскальної значимості місцеві податки і збори при формуванні доходів місцевих бюджетів поки мають лише другорядне значення.

Застосування нової моделі міжбюджетних відносин кардинально змінило і саму структуру міжбюджетних трансфертів (табл. 2.2).

Сьогодні суттєвого значення набувають трансферти цільового характеру – субвенції. Фактично освітня, медична субвенція та субвенція на підготовку робочих кадрів – це обсяг міжбюджетних трансфертів, що виконують роль вирівнювання, проте мають цільовий характер застосування.

Варто зауважити, що згідно з європейськими стандартами для забезпечення територіальної (регіональної) фінансової самостійності органів місцевого самоврядування у використанні наданої фінансової допомоги частка дотацій у структурі трансфертів повинна перевищувати частку субвенцій. При цьому вітчизняна бюджетна статистика до 2015 року також свідчила про переважання питомої ваги дотацій у загальному обсязі міжбюджетних трансфертів.

Таблиця 2.2 – Показники, що характеризують структуру доходів місцевих бюджетів України за 2008-2018 роки

Показники	Роки										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Місцеві податки і збори у % до доходів місцевих бюджетів	1,1	1,1	1,0	2,9	5,4	7,0	8,0	22,4	24,8	22,9	23,1
Офіційні трансферти у % до доходів місцевих бюджетів	42,9	47,0	48,8	52,2	55,2	52,4	56,4	59,1	53,4	54,3	53,1
Субвенції у % до міжбюджетних трансфертів	48,5	42,1	38,4	38,3	37,7	42,0	38,3	91,4	96,5	91,9	91,6
Дотації у % до міжбюджетних трансфертів	51,5	57,9	61,6	61,7	62,3	58,0	61,7	8,6	3,5	8,1	8,4
Доходи бюджету розвитку у % до доходів місцевих бюджетів	12,5	5,7	4,7	15,4	14,0	12,5	10,9	19,3	27,5	23,2	н/д

Джерело: складено на основі [52,100]

Проте на сьогодні, за результатами проведеного реформування, відповідний показник складає лише 8,4 % порівняно із 49,9 % – середнім показником дотацій вирівнювання за 2008-2014 роки. Натомість частка трансфертів цільового характеру в середньому за 2015- 2018 роки становить 92,9 %. Отже, призначення сьогодні діючої системи міжбюджетних трансфертів в Україні полягає не у вирівнюванні бюджетних можливостей територій, а у вирівнюванні можливості забезпечення бюджетних зобов'язань перед населенням. При цьому, негативним її моментом є

перевага поточних, а не капітальних трансфертів, оскільки співвідношення міжбюджетних трансфертів, що направлені до загального та спеціального фондів місцевих бюджетів становить в середньому за період дослідження 95,4 : 4,6.

оцінюючи показники, що характеризують здатність та можливість органів місцевого самоврядування формувати кошти на забезпечення соціально-економічного розвитку територій, відмітимо підвищення частки доходів бюджетів розвитку у загальній структурі доходів місцевих бюджетів та нарощення обсягів державної бюджетної підтримки розвитку об'єднаних територіальних громад та розбудови інфраструктури (табл. 2.3).

Таблиця 2.3 – Обсяги державної бюджетної підтримки місцевим бюджетам на розвиток об'єднаних територіальних громад та розбудову інфраструктури за 2014-2018 рр., млрд. грн.

Показники	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.
Субвенція на соціально-економічний розвиток окремих територій	0,50	0,80	3,30	6,20	5,00
Обсяг державної підтримки через Державний фонд регіонального розвитку	x	2,90	3,00	3,50	6,00
Субвенція на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад	X	x	1,00	1,50	1,90
Кошти Європейського Союзу на підтримку секторальної регіональної політики	X	x	x	0,65	0,50
Субвенція на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості	X	x	x	4,00	5,00
Кошти на будівництво футбольних полів	X	x	x	0,27	0,37
Кошти на підтримку секторальної регіональної політики	X	x	x	0,65	1,1
Субвенція на фінансування будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах	X	x	x	x	11,50

Джерело: складено на основі [52; 100]

Бюджет розвитку є важливою складовою місцевого бюджету та

інструментом реалізації інвестиційних та інноваційних інфраструктурних проектів органів місцевого самоврядування. Удосконалення процесів формування та використання коштів бюджетів розвитку в Україні за період аналізу пройшло в два етапи:

– 2011 рік – джерела доходів бюджетів розвитку поповнилися за рахунок єдиного податку, який відігравав домінуючу роль у відповідних доходах територіальних громад, оскільки його частка в середньому складала 66,6 %;

– 2015 рік – з переліку джерел надходжень бюджету розвитку місцевого бюджету було вилучено єдиний податок і податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, а різке зростання відповідних бюджетних ресурсів з 2015 р. відбулося завдяки передачі значної суми коштів із загального фонду місцевого бюджету.

Така ситуація покращила фінансування житлово-комунальної сфери (на ці потреби раніше можна було використовувати лише власні доходи, тоді, як сьогодні такої залежності немає), фінансування капітальних видатків у сфері освіти, а також сприяла виділенню значних бюджетних коштів на внески органів місцевого самоврядування у статутні фонди комунальних підприємств та організацій.

Також варто відмітити, що в результаті застосування з 2015 року нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів України, спрямованої на децентралізацію місцевих фінансів, пріоритетним є розвиток об'єднаних територіальних громад і розбудова їх інфраструктури.

Розширення фінансування регіональних програм відповідно до запроваджених у країні реформ слугує соціально-економічного розвитку територіальних громад, проте вагома участь субвенцій у формуванні доходів місцевих бюджетів обмежує фінансову самостійність органів місцевого самоврядування та не сприяє повному позбавленню їх фінансової залежності від цільової державної підтримки забезпечення видатків розвитку. У контексті вищезазначеного відмітимо, що оцінка показників структури

видатків місцевих бюджетів також підтвердила тенденцію до збільшення з 2015 року можливостей забезпечення соціально-економічного розвитку територій, оскільки частка капітальних видатків зростає у 2,5 рази (рис. 2.1).

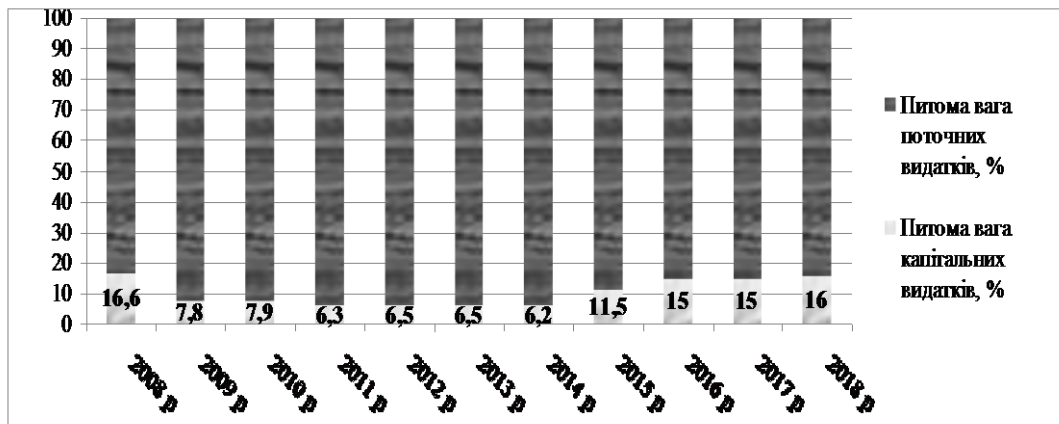


Рисунок 2.1 – Показники, що характеризують структуру видатків місцевих бюджетів України за 2008-2018 роки

Джерело: складено на основі [100]

Проте основним чином кошти місцевих бюджетів були направлені на фінансування поточних видатків, що обумовлено соціальною спрямованістю бюджетної політики держави та постійним зростанням обсягу переданих органам місцевого самоврядування повноважень відповідно до принципу субсидіарності. Варто зазначити, що в цілому частка видатків місцевих бюджетів на соціально-культурну сферу впродовж 2008-2018 років у середньому складає 80,5 %. Беззаперечно – висока частка цих видатків є позитивною для суспільства. Проте для України на сьогодні з метою підвищення якості громадських послуг конче необхідним є переважання не споживацьких потреб у фінансуванні видатків соціального напрямку (оплата комунальних послуг та виплата заробітної плати працівникам відповідних закладів), а формування саме соціальних видатків інвестиційного характеру.

За цих умов на увагу заслуговує також факт структурних змін у видатках соціально-культурної сфери. Зокрема, за період аналізу спостерігаємо суттєве зростання видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення (на 7,18 %) при зменшенні видатків на освіту (на 2 %) та на

охорону здоров'я (на 4,34 %). Тож погоджуємося з науковцями, які вважають, що такі тенденції мають дуалістичний характер та несуть певні соціальні наслідки [52]. Оскільки, з одного боку, піклування держави про соціально незахищені верстви населення є позитивним моментом, з іншого – постійне зростання соціальних витрат, а отже нарощення внутрішнього попиту, при посиленні інфляційного тиску, спричиняє додаткове навантаження на місцеві бюджети та обмежує їх фінансові можливості щодо формування видатків розвитку.

Одним із важливих аспектів, що пов'язаний з процесом реалізації політики децентралізації фінансових ресурсів, є формування фінансово спроможних територіальних громад. Тож позитивним наслідком реформування бюджетної системи України є зменшення кількості дотаційних місцевих бюджетів. Так, якщо до 2014 р. відсоток дотаційних місцевих бюджетів становив 96,3 %, то у 2018 р. їх кількість знизилася на 24,2 %. При цьому кількість бюджетів-донорів зростає відповідно з 3,7 % до 16,2 %. Також варто відмітити, що за 2015-2018 рр. до 11,5 % місцевих бюджетів стали повністю збалансованими.

Про позитивні наслідки фінансової децентралізації свідчить, з одного боку, різке зменшення кількості та обсягу казначейських позик, наданих місцевим бюджетам на покриття тимчасових касових розривів, демонструє посилення платоспроможності місцевих бюджетів (рис. 2.2). З іншого боку, щомісячне накопичення залишків бюджетних коштів на рахунках місцевих бюджетів, обсяг яких за рік збільшився на 48 %, свідчить про вагоме зростання дохідної частини місцевих бюджетів [52].

Підтвердженням ефективності фінансової децентралізації та нарощення фінансової бази місцевих бюджетів є зростання обсягів їх коштів на депозитних рахунках в установах банків.

Варто відмітити, що зростання обсягів коштів місцевих бюджетів на депозитних рахунках, з одного боку, дійсно є результатом збільшення їх фінансової бази, а додатково отримані ресурси від розміщення вільних

коштів дають змогу профінансувати окремі програми в соціально-економічній сфері розвитку територій. Проте, з іншого боку, Урядом України розглядається відповідний процес як неефективне використання коштів, оскільки останні накопичуються і не приймають участі у бюджетному процесі. У зв'язку з цим органам місцевого самоврядування до кінця 2019 року заборонено розміщувати тимчасово вільні кошти загального фонду місцевих бюджетів на депозитних рахунках у банках.

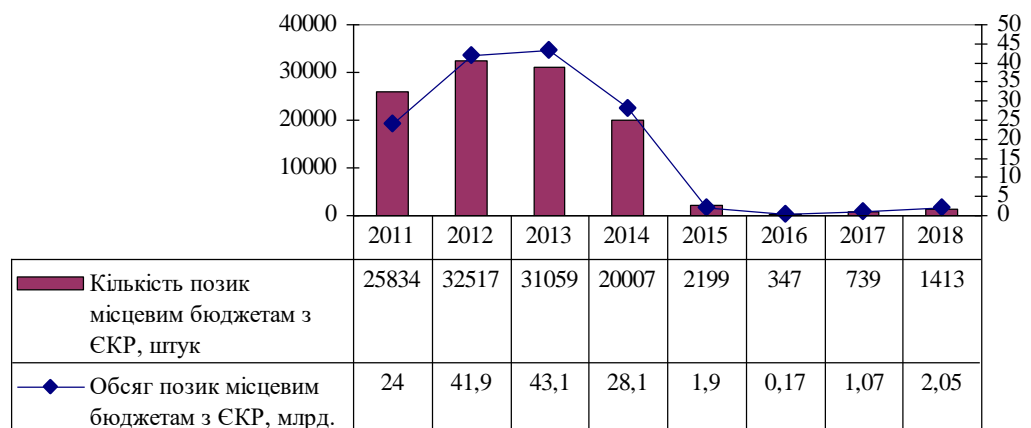


Рисунок 2.2 – Кількість та обсяг наданих місцевим бюджетам позик з єдиного казначейського рахунку у 2011-2018 роках

Джерело: складено на основі [52, 100]

Прийняті зміни до бюджетно-податкового законодавства дещо розширили можливості фінансового забезпечення територій, проте сьогодні важливими є не стільки кількісні, як якісні параметри децентралізації місцевого самоврядування, оцінка яких дозволить більш детально вивчити сучасні тенденції та виявити недоліки у розбудові вітчизняної моделі фінансової децентралізації.

Доречно відмітити, що вітчизняна наука і практика поки не мають єдиного методичного підходу до оцінювання рівня фінансової децентралізації. Так, оцінку фінансової спроможності місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад практики проводять за такими основними

показниками:

– обсяг власних доходів місцевих бюджетів на 1-ого мешканця. Цей показник враховує реальні та потенційні обсяги власних ресурсів в бюджеті громади завдяки обліку землі, нерухомості, акцизного податку, а також вказує на ефективність прийнятих управлінських рішень органами місцевого самоврядування при виконанні власних повноважень;

– рівень дотаційності бюджетів (питома вага базової або реверсної дотації у доходах місцевих бюджетів). Відповідний показник характеризує залежність територіальної громади від державного бюджету, отже оцінює її економічну самодостатність;

– частка видатків на утримання апарату управління у власних доходах місцевих бюджетів територіальних громад без офіційних трансфертів) та обсяг капітальних видатків місцевих бюджетів на 1-ого мешканця. Оскільки ефективність діяльності влади визначається якістю життя громади, то при зростанні видатків на управлінський персонал, мають збільшуватися і видатки на розвиток інфраструктури території.

Вищезазначене свідчить, що органи місцевого самоврядування поступово стають фінансово спроможними, а отже можуть працювати на власний розвиток. Разом з тим, попри кардинальні зміни в бюджетній політиці, все ж зберігається низка проблем у сфері бюджетного забезпечення розвитку регіонів, особливо це яскраво проявляється на характері бюджету розвитку, який слугує додатковим джерелом капітальних видатків. Таким чином, враховуючи особливості реалізації політики децентралізації фінансових ресурсів, економічні реалії та державний устрій України досягти абсолютного рівня фінансової спроможності місцевих бюджетів, на сьогоднішній день, є неможливим. Органам місцевого самоврядування необхідно розробляти стратегію стабільного розвитку адміністративно-територіальних одиниць задля нарощування бюджетних можливостей шляхом пошуку резервів та використання альтернативних джерел формування доходів місцевих бюджетів.

2.2 Програмно-цільовий метод та його впровадження в бюджетний процес

Ефективне управління видатками бюджету є важливою частиною бюджетної політики. При цьому програмно-цільовий метод (ПЦМ) є дієвим інструментом, який забезпечує планування та виконання бюджету на середньострокову перспективу, орієнтований на досягнення конкретної мети відповідно до встановлених пріоритетів.

На сьогодні ПЦМ застосовується як на рівні державного бюджету, і з 2017 року місцевих бюджетів і певною мірою дозволяє відстежити ефективність і результативність витрачання бюджетних коштів шляхом використання інформації щодо результативних показників та іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання паспортів бюджетних програм.

Метою запровадження ПЦМ є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання. Запровадження ПЦМ у бюджетному процесі спрямоване на:

- забезпечення прозорості бюджетного процесу, що чітко визначає цілі і завдання, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм;
- забезпечення за результатами виконання бюджету здійснення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей та виконання завдань, а також проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм;
- упорядкування організації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеними головним розпорядником бюджетних коштів та відповідальними виконавцями бюджетних програм;

- посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання;

- підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів.

Запровадження ПЦМ на рівні місцевих бюджетів потребувало підготовчого етапу, у ході якого необхідно було виконати такі завдання:

- створити нормативно-правову та методологічну бази;
- провести навчання кадрів на рівні місцевих фінансових органів, розпорядників і одержувачів бюджетних коштів;
- здійснити відповідне матеріально-технічне забезпечення процесу переходу до ПЦМ.

Так, протягом 2009 - 2010 років проведено підготовчий етап із запровадження ПЦМ у 43 місцевих бюджетах у пілотних регіонах (Житомирська, Львівська, Луганська області та АР Крим), відібраних на засіданнях Міжвідомчої робочої групи з проведення підготовчої роботи із розроблення методологічних засад запровадження ПЦМ складання та виконання місцевих бюджетів, створеної відповідно до наказу № 716.

Зазначені області представляють центральний, східний, західний та південний регіони України, що дало змогу, по-перше, враховувати регіональні відмінності при створенні типового переліку бюджетних програм та показників їх виконання, по-друге, використовувати їх як кластерні центри при подальшому поширенні ПЦМ на місцевому рівні.

У 2011 - 2013 роках поетапно запроваджувалися елементи ПЦМ в усіх місцевих бюджетах пілотних регіонів (крім бюджетів сіл, селищ, міст районного значення) – це обласні бюджети, бюджети міст республіканського АР Крим та обласного значення. Відповідно до Основних підходів запровадження ПЦМ на рівні місцевих бюджетів відбувалося у три етапи.

Перший етап – 2011 рік: проведення необхідної підготовчої роботи з

розробки методологічних засад ПЦМ-бюджетування на місцевому рівні та його запровадження в пі- лотних регіонах.

Другий етап – 2011 - 2013 роки: поетапне запровадження елементів ПЦМ: 2011 рік - в усіх місцевих бюджетах пілотних регіонів (крім бюджетів сіл, селищ, міст районного значення) та бюджеті міста Києва; 2012 рік - в усіх обласних бюджетах, бюджетах міст республіканського АР Крим та обласного значення та бюджеті міста Севастополя; 2013 рік - в усіх районних бюджетах.

Третій етап – 2014 рік: запровадження складання та виконання місцевих бюджетів за ПЦМ.

До 2017 року місцеві бюджети могли складатися та виконуватися паралельно як за тимчасовою класифікацією видатків та кредитування місцевих бюджетів, так і за програмною класифікацією видатків та кредитування місцевих бюджетів (у разі прийняття відповідною місцевою радою відповідного рішення - ч. 1 ст. 20 БКУ). З урахуванням зазначеного формування звітності про виконання місцевих бюджетів здійснювалося за вищезазначеними ознаками за допомогою доопрацьованого програмного забезпечення Державної казначейської служби України.

Відповідно до ст. 2 БКУ ПЦМ у бюджетному процесі - це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу. Зазначимо, що відповідно до п. 3 наказу № 836 Державній аудиторській службі України та її територіальним органам під час проведення контрольних заходів (ревізій, перевірок, аудиту) доручено здійснювати контроль за використанням коштів місцевого бюджету, виділених на виконання бюджетних програм.

За результатами здійснення такого контролю до першого квітня року, що настає за звітним, Державній аудиторській службі України та її територіальним органам необхідно подавати до місцевих фінансових органів відповідну інформацію для врахування при формуванні проектів місцевих

бюджетів на наступні бюджетні періоди. Зазначимо, що усі нормативно-правові акти, необхідні для застосування ПЦМ-бюджетування на місцевому рівні, розроблені та прийняті Міністерством фінансів України й іншими відповідними органами влади. З боку Мінфіну забезпечується постійний моніторинг законодавчої та нормативно-правової бази з метою її удосконалення та актуалізації.

Ключові аспекти ПЦМ та особливості його застосування у бюджетному процесі унормовані ст. 20 БКУ. Особливими складовими ПЦМ у бюджетному процесі є:

- бюджетні програми;
- відповідальні виконавці бюджетних програм;
- паспорти бюджетних програм;
- результативні показники бюджетних програм.

Бюджетна програма – це сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Бюджетні програми місцевих бюджетів визначаються головними розпорядниками бюджетних коштів з урахуванням положень ч. 4 ст. 21 та ч. 5 ст. 22 БКУ. Звернемо увагу на такий важливий момент. Згідно із ч. 22 п. 1 ст. 26 Закону № 280 питання затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування відносяться до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад та вирішуються на пленарних засіданнях відповідних рад. Необхідно чітко розуміти, що бюджетні програми і програми (цільові, соціально-економічного розвитку тощо), які затверджуються місцевою радою, не є одним і тим самим.

Відповідно до норм БКУ бюджетні програми - це одна з особливих складових ПЦМ. Параметри бюджетної програми (мета, завдання,

результативні показники тощо) затверджуються у встановленому порядку паспортом бюджетної програми.

Програми соціально-економічного та культурного розвитку, які затверджуються відповідно до ст. 26 та 43 Закону № 280 окремим рішенням відповідної ради. Такі програми можуть виконуватися впродовж декількох років. У разі потреби кошти на їх реалізацію передбачаються за рахунок бюджетних асигнувань, встановлених для відповідних бюджетних програм. Крім того, особливістю бюджетної програми є те, що вона характеризує однотипну діяльність в одній галузі, в одному типі структур, а послуга, про яку йдеться, спрямована на задоволення конкретних потреб отримувачів такої послуги.

Таким чином, бюджетні програми слід відрізняти від усіх інших програм, серед яких, зокрема, програми діяльності Уряду, програми економічного та соціального розвитку України, державні цільові програми, місцеві програми соціально-економічного та культурного розвитку.

Зокрема, місцеві програми соціально-економічного та культурного розвитку - це комплекс цілей та завдань, показників соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці, запланованих заходів для їх досягнення і реалізації. Розробка та реалізація бюджетних програм складається з чотирьох етапів, які схематично зображені на рис. 2.1.



Рисунок 2.1 – Розробка та реалізація бюджетних програм [74]

Бюджетні програми затверджуються щорічно виключно в межах наявних бюджетних ресурсів з метою досягнення конкретного результату від використання таких ресурсів. Основа для планування та формування бюджетної програми - визначення головної мети діяльності розпорядника коштів, що є необхідним для уникнення дублювання напрямів діяльності декількох установ головних розпорядників. Деякі програми доцільно поділяти на підпрограми. У такому разі програми називаються багатокомпонентними. Однокомпонентні бюджетні програми не поділяються на підпрограми (рис. 2.2).

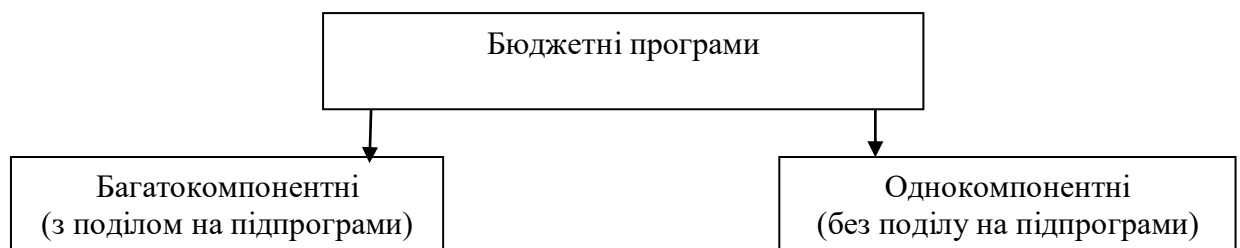


Рисунок 2.2 – Підпрограми бюджетних програм [87]

Виділення підпрограм у складі бюджетної програми може бути обумовлене необхідністю:

- комплексного охоплення різних заходів в межах однієї програми та конкретизації таких заходів. При цьому усі підпрограми спрямовуються на досягнення загальної мети програми;
- здійснення оцінки ефективності бюджетної програми в розрізі її складових.

Для наочності наведемо приклад формування підпрограм у межах однієї бюджетної програми (табл. 2.1).

Кожна бюджетна програма має мету та завдання. Мета бюджетної програми – це кінцевий результат, що досягається при виконанні бюджетної програми, відповідає пріоритетам державної та регіональної політики і сприяє досягненню стратегічної мети розвитку держави та/або адміністративно-територіальної одиниці в середньостроковому періоді. Мета

повинна бути реальною та досяжною і суттєво не змінюватися з року в рік, за винятком випадків, коли бюджетна програма має періодичний характер, закінчується строк її виконання або прийняття нових законодавчих актів передбачає внесення до неї змін.

Таблиця 2.1 – Бюджетна програма [власна розробка]

Програма	Програми і централізовані заходи у галузі охорони здоров'я (код ТПКВКМБ* 2210)
Мета програми	Забезпечення епідемічного благополуччя населення, зниження рівня захворюваності та смертності населення, забезпечення надання медичної допомоги окремим категоріям хворих
Підпрограма 1	Програма і централізовані заходи з імунопрофілактики (код ТПКВКМБ 2211, КФК 0740)
Підпрограма 2	Програма і централізовані заходи боротьби з туберкульозом (код ТПКВКМБ 2212, КФК 0763)
Підпрограма 3	Програма і централізовані заходи профілактики ВІЛ-інфекції/СНІДу (код ТПКВКМБ 2213, КФК 0763)
Підпрограма 4	Забезпечення централізованих заходів з лікування хворих на цукровий та нецукровий діабет (код ТПКВКМБ 2214, КФК 0763)
Підпрограма 5	Централізовані заходи з лікування онкологічних хворих (код ТПКВКМБ 2215, КФК 0763)
* Код Типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів / Тимчасової класифікації видатків та кредитування для бюджетів місцевого самоврядування, які не застосовують програмно-цільового методу, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 02.12.2014 р. № 1195 (зі змінами) (станом на 01.01.2017 року)	

Завдання бюджетної програми (підпрограми) – конкретний, спрямований на досягнення мети бюджетної програми комплекс заходів, який відображає основні етапи досягнення поставленої мети, визначає шляхи виконання програми (підпрограми), підлягає перевірці та повинен містити результативні показники бюджетної програми (підпрограми).

При цьому за умови деталізації бюджетної програми за підпрограмами завдання формуються для кожної підпрограми. Завдання бюджетних програм повинні: 1) бути орієнтованими на результат; 2) мати вираження результатів у кількісних вимірах; 3) мати конкретні терміни виконання. Чітко сформовані завдання свідчать про те, що саме має бути зроблено в рамках бюджетної програми. Завдання бюджетних програм не повинні мати загальних неконкретних тверджень.

Здійснення видатків шляхом реалізації бюджетних програм передбачає визначення їх конкретних відповідальних виконавців. Під час застосування ПЦМ значна роль приділяється відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за досягнення результату виконання бюджетної програми. Методологія ПЦМ вимагає визначення відповідального виконавця бюджетної програми, який безпосередньо відповідає за виконання програми.

Відповідальний виконавець бюджетних програм визначається головним розпорядником бюджетних коштів за погодженням з місцевим фінансовим органом. Відповідальний виконавець бюджетної програми забезпечує виконання однієї або ряду бюджетних програм та несе відповідальність за їх виконання. Відповідальний виконавець бюджетних програм у процесі їх виконання забезпечує цільове та ефективне використання бюджетних коштів протягом усього строку реалізації відповідних бюджетних програм у межах визначених бюджетних призначень. Приклад бюджетної програми наведено у додатку В.

Відповідно до БКУ головні розпорядники бюджетних коштів – це бюджетні установи в особі їх керівників, які відповідно до статті 22 Кодексу отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень. Головні розпорядники коштів (ГРК) місцевих бюджетів визначаються рішенням про місцевий бюджет, в якому для них одночасно затверджуються і бюджетні призначення.

ГРК розробляють та затверджують паспорти бюджетних програм, складають звіти про їх виконання, аналізують показники виконання бюджетних програм, оцінюють ефективність реалізації програм, забезпечуючи ефективне, результативне і цільове використання бюджетних коштів. Відповідальним виконавцем бюджетних програм може бути головний розпорядник бюджетних коштів за бюджетними програмами, виконання яких забезпечується його апаратом, та/або розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня, який виконує бюджетні програми у системі головного розпорядника.

Паспорт бюджетної програми місцевого бюджету – це документ, що визначає мету, завдання, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого рішенням про місцевий бюджет (Додаток Г).

Інформація, що міститься у паспорті бюджетної програми, застосовується для здійснення моніторингу та оцінки її ефективності, зокрема порівняльного аналізу ефективності бюджетної програми, контролю за цільовим використанням бюджетних коштів.

Паспорти бюджетних програм складають усі головні розпорядники бюджетних коштів за кожною бюджетною програмою, крім бюджетних програм:

- які створюються протягом року за рахунок коштів резервного фонду бюджету;
- з повернення кредитів до бюджету;
- з відшкодування шкоди, завданої громадянинуві незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду, відшкодування громадянинуві вартості конфіскованого та безхазяйного майна, стягнутого в дохід держави, відшкодування шкоди, завданої фізичній чи юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, їх посадових і службових осіб;
- з перерахування міжбюджетних трансфертів.

Головні розпорядники коштів та місцеві фінансові органи забезпечують відповідність змісту паспортів бюджетних програм рішенням про місцевий бюджет на відповідний бюджетний період, бюджетному розпису (крім випадків внесення змін до паспортів бюджетних програм у разі внесення змін до спеціального фонду кошторису бюджетної установи в частині власних надходжень бюджетних установ), відповідним порядком використання бюджетних коштів та Правилам.

У процесі розробки бюджетних програм головним розпорядникам

бюджетних коштів необхідно чітко розуміти, яким чином вимірювати результати реалізації програм. Саме за для цього і використовують результативні показники.

Результативні показники обов'язково мають бути вимірюваними та підлягати кількісному визначенню, тобто не мають бути абстрактними. Саме результативні показники дозволяють зрозуміти, що сутність видатків полягає не в самому факті їх здійснення, а в результатах, які отримає громада від використання коштів відповідного місцевого бюджету. Результативні показники бюджетної програми (підпрограми) включають кількісні та якісні показники, які визначають результат виконання бюджетної програми (підпрограми), характеризують хід її реалізації, ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань бюджетної програми (підпрограми). Такі показники повинні формуватися для кожного окремого завдання бюджетної програми (підпрограми) та підтверджуватися офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю.

2.3 Звітність про виконання бюджету як завершальна стадія бюджетного процесу

Завершальною стадією бюджетного процесу є контроль. Система контролю за публічними фінансами досить розвинута. Розрізняється попередній контроль за поточними операціям, тобто до проведення платежів, – цим займається Державне казначейство. Вибірковий послідуєчий контроль, тобто після проведення видатків, здійснює Державна аудиторська служба. Правильність формування бюджетів контролюють місцеві фінансові органи вищого рівня ієрархії. Рахункова палата згідно з Бюджетним кодексом в попередній редакції мала право контролювати використання трансфертів з державного бюджету, однак це суперечило Конституції і таке

повноваження в новій редакції кодексу відсутнє. Водночас існує потреба зовнішнього громадського аудиту, тобто, професійної перевірки діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування з боку громадськості. Звіт про проведення такого аудиту в розвинутих країнах надається разом зі звітом виконкому про виконання бюджету.

Теоретично така можливість проведення незалежного аудиту існує. У деяких містах навіть створені відповідні громадські дорадчі органи, однак вони займаються контролем діяльності бюджетних установ за дорученням міського голови, а не проведенням аудиту діяльності самих виконавчих органів.

Перелік бюджетних правопорушень є досить широким, однак представницьких органів стосуються тільки порушення при затвердженні бюджету, внесенні змін до нього чи звіту про його виконання – процедури, термінів, балансу, складу бюджету, відповідності обсягу трансфертів з державного бюджету (для міст районного значення, сіл, селищ – з районного бюджету), відповідності розрахункових показників видатків та доходів, що беруться до розрахунку трансфертів. Останнє контролювати важко, оскільки такі показники офіційно, тобто в документах, що додаються до Державного бюджету, який затверджується Верховною Радою України, не доводяться.

Основний захід впливу під час виявлення правопорушення – попередження про усунення, яке потрібно зробити протягом місяця. Далі йдуть більш жорсткі санкції – зупинення операцій з бюджетними коштами. У разі нецільового використання коштів, тобто, якщо місцева рада вирішила профінансувати програму, яка фінансується з державного бюджету, чи некоректно визначила напрямок використання субвенцій, її можуть покарати вилученням відповідної суми з місцевого бюджету до державного.

Рішення місцевої ради про бюджет також може бути зупинене. Під час застосування вказаних санкцій, звичайно, можуть бути зловживання, однак з огляду на специфіку фінансів, як діяльності, що описується точними показниками та адекватними процедурами, де оціночні судження рідко

беруть до уваги, обсяг таких зловживань значено менший, ніж в інших сферах. Якщо санкції застосовуються, в більшості випадків їх застосування є правомірним та виправданим.

Підготовка, розгляд і прийняття рішення щодо звіту про виконання бюджетів є четвертою, завершальною стадією бюджетного процесу. Правові основи порядку складання, подання та розгляду звітності викладені у ряді нормативно-правових актів. На даний час існують різні точки зору науковців у визначенні звітності. Проаналізувавши їх, можна дати визначення, яке на нашу думку, більш повно характеризує цю стадію: звітність про виконання бюджетів (кошторисів бюджетних установ) це сукупність впорядкованих, взаємопов'язаних, узагальнених показників, які характеризують умови, кількісні та якісні результати виконання бюджетів за певний звітний період.

Звітність про виконання бюджетів має важливе значення для держави. Тому вона повинна відповідати певним якісним характеристикам, основними з яких є: зрозумілість, доречність, достовірність і порівнюваність.

Зрозумілість означає, що користувачі інформації мають відповідні економічні і правові знання з бізнесу, бухгалтерського обліку і прагнуть вивчати інформацію з достатньою ретельністю. Під доречністю інформації розуміється те, що вона впливає на економічні рішення користувачів, допомагаючи оцінюванню ними минулих, нинішніх чи майбутніх подій, або допомагає їм підтвердити чи виправити їх минулі оцінки. Інформація є суттєвою, якщо її пропуск або неправильне відображення може вплинути на економічні рішення, прийняті на основі фінансових звітів. Інформація є достовірною, коли вона вільна від суттєвих помилок та упередженості, і користувачі можуть покластися на неї тією мірою, якою вона відображає або, як очікується, буде відображати дійсний стан справ. Також, звітність про виконання бюджетів повинна надавати можливість порівнювати фінансові звіти бюджетних установ за різні періоди, або фінансові звіти різних бюджетних установ.

Складання та надання звітності про виконання бюджетів ґрунтується на

певних принципах. Загальновідомо, що принцип - основне, вихідне положення певної теорії, вчення, науки. Принципи, як і інші правові категорії, не виникають самі по собі. Виникнення, зміна або їх припинення завжди обумовлені потребами і закономірностями суспільного розвитку.

Це принципи:

- повного висвітлення, згідно з яким фінансова звітність повинна містити всю інформацію про фактичні та потенційні наслідки господарських операцій та подій, здатних вплинути на рішення, що приймаються на її основі;

- автономності, за яким кожне підприємство розглядається як юридична особа, що відокремлена від її власників. Тому особисте майно та зобов'язання власників не повинні відображатись у фінансовій звітності підприємства;

- послідовності, який передбачає постійне (із року у рік) застосування підприємством обраної облікової політики. Зміна облікової політики можлива лише у випадках, передбачених національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку, і повинна бути обґрунтована та розкрита у фінансовій звітності;

- нарахування та відповідності доходів і витрат, за яким для визначення фінансового результату звітного періоду необхідно порівняти доходи звітного періоду з витратами, що були здійснені для отримання цих доходів. При цьому доходи і витрати відображаються у бухгалтерському обліку та фінансовій звітності у момент їх виникнення, незалежно від дати надходження або сплати грошових коштів;

- превалювання змісту над формою, за яким операції обліковуються відповідно до їх сутності, а не лише виходячи з юридичної форми;

- єдиного грошового вимірника, який передбачає вимірювання та узагальнення всіх операцій підприємства в його фінансовій звітності в єдиній грошовій одиниці та інші.

Зазначені принципи створюють певну основу, фундамент, який

гарантує чітку визначеність всіх етапів формування звітності про виконання бюджету, дозволяють розкрити їх зміст, відобразити особливості і закономірності їх розвитку.

Процес складання і подання звітності відбувається поетапно. Це пов'язано з різноманітністю видів і форм звітності, порядком їх заповнення і строками її надання. Відповідно до ч. 1 ст. 58 Бюджетний кодекс України виділяє дві форми звітності: фінансову та бюджетну. Їх основною метою є складання і надання повної, достовірної і не упередженої інформації про фінансовий стан і результати виконання бюджетів користувачам для прийняття ними виважених економічних рішень у бюджетній сфері.

Особливості складання фінансової звітності визначаються Бюджетним кодексом України, Законом України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність», наказом МФУ «Про затвердження національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку у державному секторі» [63], наказом МФУ «Про порядок складання фінансової, бюджетної та іншої звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів» (Порядок № 44) та іншими нормативно-правовими актами. Вона забезпечує інформаційні потреби користувачів у визначенні джерел надходження коштів та напрямках їх використання, рівні фінансового забезпечення діяльності установ, цільового використання бюджетних коштів, а також відображає ступінь отримання та використання ресурсів відповідно до затвердженого кошторису та інше.

Що стосується особливостей складання бюджетної звітності, то вони визначаються Бюджетним кодексом України, наказом МФУ «Про бюджетну класифікацію» [65], Порядком № 44. Ця звітність забезпечує інформаційні потреби користувачів у визначенні рівня фінансового забезпечення діяльності установ відповідно до затвердженого кошторису бюджетних установ, джерел надходження коштів відповідно до затвердженого кошторису бюджетних установ, цільового використання бюджетних коштів відповідно до затвердженого кошторису бюджетних установ, фактичного

виконання норм, затверджених кошторисом у розрізі кодів економічної класифікації видатків та інше. За строками бюджетна звітність є місячною, квартальною та річною.

Кожна з цих видів звітності має свою структуру і особливості. Так, на виконання положень ст. 58 Бюджетного кодексу України та Закону № 996 встановлені єдині вимоги до складання фінансової та бюджетної звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів. Вони визначені у Порядку № 44.

До таких вимог відносять наступні: фінансова та бюджетна звітність повинна бути достовірною (інформація, наведена у фінансовій та бюджетній звітності, є достовірною, якщо вона не містить помилок та перекручень); ця звітність має відповідати аналогічним даним бухгалтерського обліку та звітності органів Казначейства; вона повинна містити інформацію про всі проведені господарські операції, які відображені у бухгалтерському обліку; звітності складаються у гривнях з копійками і заповнюються за всіма передбаченими показниками граф, рядків. За відсутності даних у графах та рядках проставляються прочерки. Додаткові показники у форми фінансової та бюджетної звітності вводити забороняється. Враховуючи законодавчо визначені вимоги, слід зазначити, що до бюджетного законодавства постійно вносяться зміни щодо складання форм звітності, як-то: запровадження змін до бюджетної класифікації, поява нових форм документів, що застосовуються у процесі виконання бюджетів. Такі зміни обов'язково мають бути враховані у відповідних нормативно-правових актах.

На виконання ст. 28 Бюджетного кодексу України щодо оприлюднення інформації про виконання місцевих бюджетів, бюджетно-фінансове управління виконавчого комітету Полтавської міської ради щорічно інформує на офіційному сайті ради щодо планування та виконання бюджету м. Полтави. Згідно з представленою інформацією (звітами) за останні три роки Бюджет ніколи не був дефіцитним.

За 2016 рік затверджено (додаток Д):

– доходи у сумі 2450331070,73 грн., в тому числі по загальному фонду у сумі 2310988777,13 грн. з урахуванням субвенцій з державного бюджету у сумі 1004845425,44 грн., інших субвенцій у сумі 1499989,35грн., іншої додаткової дотації у сумі 1000000,00грн., субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування у сумі 650059,00 грн., субвенції за рахунок залишку коштів медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, що утворилась на початок бюджетного періоду у сумі 292500,00 грн.; по спеціальному фонду – у сумі 139342293,60грн.;

– видатки у сумі 2331314927,30 грн., в тому числі по видатках загального фонду у сумі 1784818845,36 грн. з урахуванням реверсної дотації у сумі 83050400,00 грн., субвенції державному бюджету на виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку регіонів у сумі 832388,46 грн., дотацій та субвенцій, що передаються районним у місті бюджетам у сумі 642308078,45 грн., субвенції обласному бюджету в сумі 150000,00грн.; по видатках спеціального фонду у сумі 546496081,94 грн., з урахуванням субвенції державному бюджету на виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку регіонів у сумі 1446501,79 грн. та обласному бюджету в сумі 4006636,43 грн.;

– кошти, що передаються із загального до бюджету розвитку (спеціального фонду) в сумі 384374501,70 грн.;

– надання кредитів із загального фонду у сумі 755000,00 грн.;

– надання кредитів із спеціального фонду у сумі 101500,00 грн.;

– повернення кредитів до спеціального фонду у сумі 48413,23 грн.

За 2017 рік:

Обсяг доходної частини міського бюджету за 2017 рік, з урахуванням офіційних трансфертів, склав 3319559,0 тис.грн., що становить 135,5 відсотка до показника 2016 року або 869227,9 тис. грн.

До загального фонду міського бюджету за звітний період надійшло 1733293,2 тис.грн. податків, зборів та інших обов'язкових платежів, що

більше 2016 року на 430592,4 тис.грн.

Основним джерелом наповнення міського бюджету в 2017 році, як і в попередні роки, є податок та збір на доходи фізичних осіб, питома вага якого в надходженнях загального фонду становить 61,1 відсотка. За січень-грудень до міського бюджету надійшло 1059783,5 тис.грн. вказаного податку. Темп росту до показника відповідного періоду 2016 року склав 139,4 відсотка, тобто більше на 299376,8 тис.грн.

Обсяг трансфертів до загального фонду міського бюджету з державного та місцевих бюджетів за 2017 рік становив 1398857,5 тис.грн. Темп росту до річного показника 2016 року складав 138,7 відсотка, додатково отримано 390569,6 тис.грн.

Надходження до спеціального фонду бюджету, без урахування офіційних трансфертів, за січень-грудень 2017 року становили 172833,0 тис.грн. Порівняно з січнем-груднем 2016 року сума доходів на спеціальні видатки збільшилась на 33490,7 тис.грн. або 124,0 %.

Видатки по загальному фонду міського бюджету, з урахуванням міжбюджетних трансфертів, за січень-грудень 2017 року склали 2 607 763.8 тис.грн. Порівняно з аналогічним періодом минулого року видатки збільшилися на 822 944.9 тис.грн., виконання склало 95,4 відсотки.

Із загального фонду бюджету використано на фінансування установ: освіти – 640 750,1 тис.грн., що на 220 754,6 тис.грн. (52,6%) більше ніж у 2016 році; охорони здоров'я – 363 887,9 тис.грн., що на 108 097,4 тис.грн. (42,3%) більше ніж у 2016 році; культури – 72 591,5 тис.грн., що на 23 215,3 тис.грн. (47,0%) більше ніж у 2016 році; фізкультури і спорту – 30 791,9 тис.грн., що на 8 708,8 тис.грн. (39,4%) більше ніж у 2016 році; соціального захисту та соціального забезпечення – 62 844,51 тис.грн., що на 9 406,4 тис.грн. (17,6%) більше ніж у 2016 році.

На утримання органів місцевого самоврядування кошти використані в сумі 69 956,6 тис.грн. На утримання рятувально-водолазної служби використано 1 625,7 тис.грн., на засоби масової інформації –2 438,1 тис.грн.,

що у порівнянні із 2016 роком більше на 1354,6 тис.грн., та складає 50,0 %.

Галузь будівництво профінансована у сумі 18,3 тис.грн., що на 408,8 тис.грн. менше ніж у 2016 році.

Субвенція з місцевого бюджету державному бюджету на виконання програм соціально-економічного розвитку склала 819,7 тис.грн., що на 12,7 тис.грн. менше ніж у попередньому році; інші видатки склали 8 767,4 тис.грн., що на 3 838,7 тис.грн. більше за попередній рік.

На житлово-комунальне господарство за рахунок коштів загального фонду використано – 188 329,6 тис.грн., що на 53 421,3 тис.грн.(39,6 %) більше за 2016 рік. Інші заходи у сфері електротранспорту профінансовані у розмірі 103975,3 тис.грн., що на 35 870,5 тис.грн. (52,7 %) більше відповідного періоду 2016 року.

Субвенції та дотації із загального фонду бюджету, що передаються районним в місті бюджетам, склали 962 471,1 тис.грн., що на 320013,0 тис.грн. (49,8 %) більше ніж у 2016 році.

Видатки по спеціальному фонду міського бюджету за січень-грудень 2017 року склали 709 166,5 тис.грн., що на 162 670,4 тис.грн. (29,8 %) перевищує відповідний показник за 2016 рік.

Реверсна дотація (сума вилучення коштів, що передаються з міського бюджету до державного бюджету) за січень-грудень 2017 року склала 98428,5 тис.грн., що на 15 378,1 тис.грн. (18,5 %) більше ніж у 2016 році.

Надання кредитів із загального фонду склало 50,0 тис. грн., повернення кредитів до спеціального фонду 35,1 тис. грн.

За 2018 рік:

Обсяг доходної частини міського бюджету за 2018 рік, з урахуванням офіційних трансфертів, складає 3564600,9 тис. грн., що становить 107,4 % до показника 2017 року.

До загального фонду міського бюджету за звітний рік надійшло 2087875,1 тис.грн. податків, зборів та інших обов'язкових платежів, що більше 2017 року на 354581,9 тис.грн. або на 20,5 %.

Основним джерелом наповнення міського бюджету є податок та збір на доходи фізичних осіб, питома вага якого в надходженнях загального фонду становить 64,4 %. За 2018 рік до міського бюджету надійшло 1343624,8 тис.грн. вказаного податку. Темп росту до показника 2017 року склав 126,8 %, тобто більше на 283841,3 тис.грн.

Обсяг трансфертів до загального фонду міського бюджету з державного та місцевих бюджетів складає 1360673,9 тис.грн. Темп росту до показника попереднього року складає 97,3 %.

Надходження до спеціального фонду бюджету, без урахування офіційних трансфертів, становлять 111171,0 тис.грн. Порівняно з 2017 роком сума доходів на спеціальні видатки зменшилась на 61662,1 тис.грн.

Видатки по загальному фонду міського бюджету, з урахуванням міжбюджетних трансфертів, за 2018 рік склали – 2903694,7 тис.грн. Порівняно з аналогічним періодом минулого року видатки збільшилися на 295930,9 тис.грн., виконання склало 96,7 %.

Із загального фонду бюджету використано на фінансування установ: освіти – 789 774,3 тис.грн., що на 149 024,2 тис.грн. (23,3 %) більше ніж за 2017 рік ; охорони здоров'я – 400 245,5 тис.грн., що на 36 357,5 тис.грн. (10,0 %) більше ніж за 2017 рік ; культури – 45 656,2 тис.грн.; фізкультури і спорту – 40 116,9 тис.грн., що на 9 325,0 тис.грн. (30,39 %) більше ніж за 2017 рік; соціального захисту та соціального забезпечення – 125 812,8 тис.грн., що на 62 968,3 тис.грн. (100,2 %) більше ніж за 2017 рік.

На утримання органів місцевого самоврядування кошти використані в сумі 113 600,6 тис.грн. На утримання рятувально-водолазної служби використано 2 298,4 тис.грн., на засоби масової інформації – 1 922,0 тис.грн., на запобігання та ліквідацію надзвичайних ситуацій використано 425,2 тис.грн.

Субвенція з місцевого бюджету державному бюджету на виконання програм соціально-економічного розвитку склала 1 816,3 тис.грн., інші видатки склали 199,5 тис.грн.

На житлово-комунальне господарство за рахунок коштів загального фонду використано – 231 006,5 тис.грн. Інші заходи у сфері електротранспорту профінансовані у розмірі 91 756,7 тис.грн., будівництво (розробка схем та проектних рішень масового застосування) видатки склали 336,3 тис.грн., заходи з енергозбереження – 117,1 тис.грн.,

Субвенції та дотації із загального фонду бюджету, що передаються районним в місті бюджетам, склали 918 247,1 тис.грн., що на 44 223,0 тис.грн. (4,6%) менше ніж за 2017 рік.

Видатки по спеціальному фонду міського бюджету за 2018 рік склали 699 497,6 тис.грн., що на 9 668,9 тис.грн. (1,4 %) менше відповідного показника за 2017 рік.

Реверсна дотація (сума вилучення коштів, що передаються з міського бюджету до державного бюджету) за 2018 рік склала 140 363,3 тис.грн., що на 41 934,8 тис.грн. (42,6 %) більше ніж за 2017 рік.

Важливим питанням щодо звітності про виконання бюджетів є визначення повноважень органів законодавчої і виконавчої влади. У відповідності до ст. ст. 58-62 Бюджетного кодексу України до них відносяться: Президент України, Верховна Рада України, Рахункова палата України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України. Що стосується звітності про виконання місцевих бюджетів, у відповідності до ст. 80 Бюджетного кодексу України цей перелік доповнюється Верховною Радою АРК, Радою Міністрів АРК, місцевими фінансовими органами.

Президент України отримує для ознайомлення від Казначейства місячний, кварталний та річний звіти про виконання Державного бюджету.

Верховна Рада України розглядає річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України за спеціальною процедурою і приймає рішення щодо нього. Також здійснює контроль за виконанням закону про Державний бюджет України, розглядає місячний звіт про виконання Державного бюджету, зведені показники місячних звітів про виконання бюджетів,

квартальний звіт про виконання Державного бюджету України та річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України. Свої бюджетні повноваження Верховна Рада реалізує через відповідні комітети. Так, Комітети з питань бюджету у двотижневий строк з дня отримання відповідних висновків і пропозицій Рахункової палати України готує та подає на розгляд Верховній Раді проект постанови щодо річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України. Із співдоповіддю про виконання закону про Державний бюджет України виступає голова цього комітету та голова Рахункової палати.

Рахункова палата від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням. Повноваження, покладені на Рахункову палату здійснюються через провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). Згідно з Законом «Про Рахункову палату» від 02.07.2015 р. №567 до її повноважень у сфері звітності про виконання бюджету належить: аналіз річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України, поданого Кабінетом Міністрів України, та підготовка відповідних висновків з оцінкою ефективності управління коштами державного бюджету, а також підготовка пропозицій щодо усунення виявлених порушень та вдосконалення бюджетного законодавства; аналіз реалізації наданих Рахунковою палатою рекомендацій (пропозицій) з метою оцінки їх результативності.

Рахункова палата за результатами здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту): регулярно інформує Верховну Раду України, Президента України про результати здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), включаючи факти порушень бюджетного законодавства; щокварталу подає Верховній Раді України висновки про стан виконання закону про Державний бюджет України, а також пропозиції щодо усунення виявлених відхилень і порушень; подає Верховній Раді України висновки і пропозиції щодо річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України; здійснює інші

повноваження, визначені законом.

Кабінет Міністрів України згідно зі ст. 116 Конституції та ст. 32, 47 Бюджетного кодексу України розробляє проект закону про Державний бюджет України, забезпечує його виконання і подає Верховній Раді річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України. Важливе місце при формуванні звітності про виконання бюджету має Міністерство фінансів України. Воно реалізує свої повноваження у сфері звітності про виконання бюджетів на основі Бюджетного кодексу, Положення про Міністерство фінансів України № 375, інших нормативно-правових актів. Так, відповідно до ст. 58 Бюджетного кодексу Міністерство фінансів України (Мінфін) встановлює форми фінансової і бюджетної звітності та порядок їх заповнення. У відповідності до Положення № 375 Міністерство фінансів України: - здійснює державне регулювання бухгалтерського обліку та фінансової і бюджетної звітності в Україні, розробляє стратегію розвитку національної системи бухгалтерського обліку, визначає єдині методологічні засади бухгалтерського обліку та складення фінансової і бюджетної звітності, обов'язкові для всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування (крім банків), здійснює адаптацію законодавства з питань бухгалтерського обліку в Україні до законодавства ЄС, запроваджує міжнародні стандарти фінансової звітності та оприлюднює їх на офіційному веб-сайті Мінфіну; - забезпечує здійснення повноважень головного розпорядника бюджетних коштів в установах і організаціях, що належать до сфери управління Мінфіну, центральних органах виконавчої влади, діяльність яких координується та спрямовується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів; - здійснює підготовку аналітичних матеріалів до закону про Державний бюджет України; - формує проект річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України та здійснює публічне представлення звіту про виконання Державного бюджету України за попередній бюджетний період; - визначає та забезпечує впровадження єдиних методологічних засад інформаційно-аналітичного

забезпечення управління державними фінансами та інше. Міністерство фінансів для виконання покладених на нього завдань має право: залучати в установленому порядку спеціалістів центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій для розгляду питань, що належать до компетенції Мінфіну; отримувати безоплатно: від міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на Мінфін завдань; від головних розпорядників бюджетних коштів інформацію, документи і матеріали, необхідні для складення проекту Державного бюджету України, розпису державного бюджету, прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетних періоди та аналізу виконання бюджетів, що входять до складу бюджетної системи держави, матеріали з питань надходження і використання коштів державних цільових фондів, їх кошториси і звіти та інше. Міністр фінансів представляє річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України у Верховній Раді України.

Міністерству фінансів підконтрольні і підзвітні місцеві фінансові органи. До їх складу входять територіальні фінансові органи державної виконавчої влади та фінансові органи місцевого самоврядування. У випадку, якщо відповідними радами не утворено фінансового органу, створюються виконавчі органи сільських, селищних та міських (міст районного значення) рад. У процесі виконання відповідних місцевих бюджетів виконавчі органи місцевих рад згідно з Бюджетним кодексом, законом «Про місцеве самоврядування в Україні» [67] здійснюють такі повноваження у сфері звітності про виконання місцевих бюджетів: складають проект рішення про місцевий бюджет і подають його на затвердження відповідній раді; здійснюють контроль за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах, організаціях незалежно від форм власності; затверджують річний звіт про виконання бюджету або приймають інше рішення з цього приводу та інше.

Державна Казначейська служба України (далі - Казначейство) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і яка реалізує державну політику у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку виконання бюджетів. Відповідно до Бюджетного кодексу України (ст. 58) Казначейство забезпечує зведення, складання та подання звітності про виконання Державного бюджету України.

Казначейство забезпечує достовірність інформації про виконання бюджетів. Також у відповідності до Положення про Державну казначейську службу України Казначейство України [68], відповідно до покладених на нього завдань у сфері звітності та в установленому законодавством порядку має достатньо широкі повноваження, а саме: забезпечує казначейське обслуговування бюджетних коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунка, відкритого у Національному банку; здійснює відкриття і закриття рахунків у національній валюті, проводить операції на рахунках, формує та видає виписки з рахунків; формує та веде єдиний реєстр розпорядників та одержувачів бюджетних коштів і базу даних мережі розпорядників та одержувачів бюджетних коштів; веде бухгалтерський облік операцій з виконання державного та місцевих бюджетів; встановлює графіки подання квартальної та річної зведеної бюджетної та фінансової звітності головним розпорядникам коштів державного бюджету; зводить і складає звітність про виконання державного, місцевих, зведених місцевих і зведеного бюджетів та подає звітність органам законодавчої, виконавчої влади, місцевим фінансовим органам; розміщує на офіційному веб-сайті Казначейства звітність про виконання державного бюджету та інформацію про виконання місцевих бюджетів; здійснює у межах повноважень, передбачених законом, контроль за веденням бухгалтерського обліку надходжень і витрат державного та місцевих бюджетів, складенням та поданням розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів фінансової і бюджетної звітності та інше.

Казначейство для виконання покладених на нього завдань має право в установленому порядку: одержувати безоплатно від державних органів і органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових осіб, фізичних осіб - підприємців, а також громадян та їх об'єднань інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань; отримувати від розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, інших клієнтів, а також надавати у межах, передбачених законодавством, документи в електронному вигляді; вимагати від посадових осіб міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій дотримання установленного порядку казначейського обслуговування бюджетних коштів, ведення бухгалтерського обліку, складення звітності; залучати до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань вчених і фахівців, працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками) та інше. Казначейство здійснює свої повноваження як безпосередньо, так і через утворені в установленому порядку територіальні органи.

Таким чином, кожному органу влади, який виступає учасником бюджетного процесу, належить певна компетенція, за межі якої він не може вийти. Втручання ж інших органів у бюджетний процес не допускається, крім випадків, зазначених у законодавстві.

Отже, бюджетний процес є основною ланкою у фінансовій системі держави. Стадії, з яких він складається, мають свою форму, чітку визначеність і логічну послідовність. Стадія звітності про виконання бюджетів є завершальною у бюджетному процесі. Вона підводить своєрідний підсумок всьому бюджетному процесу за певний період і має велике значення для його успішного завершення. Тому важливим є чітке законодавче закріплення принципів, форм, єдиних вимог до звітності, а також повноважень законодавчих і виконавчих органів у цій сфері.

Висновки за розділом 2

Під час дослідження визначено стадії бюджетного процесу: складання проекту бюджету; розгляд та прийняття рішення про місцевий бюджет; виконання бюджету, в тому числі у разі необхідності внесення змін до рішення про місцевий бюджет; підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету та прийняття рішень щодо нього. Отже, основні етапи бюджетного процесу утворюють бюджетний календар. Аргументовано, що його особливістю є встановлення чітких граничних термінів виконання та відповідальних виконавців по заходах на кожній стадії бюджетного процесу.

Проведений аналіз свідчить, що органи місцевого самоврядування поступово стають фінансово спроможними, а отже можуть працювати на власний розвиток. Разом з тим, попри кардинальні зміни в бюджетній політиці, все ж зберігається низка проблем у сфері бюджетного забезпечення розвитку регіонів, особливо це яскраво проявляється на характері бюджету розвитку, який слугує додатковим джерелом капітальних видатків.

Доведено доцільність запровадження в місцевих бюджетах ПЦМ, який виступає безпосереднім зв'язком між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання. Запровадження ПЦМ у бюджетному процесі спрямоване на: забезпечення прозорості бюджетного процесу; забезпечення за результатами виконання бюджету здійснення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу; упорядкування організації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм; посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм; підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів.

Проаналізовано процес звітування про виконання бюджету на місцевому рівні. Встановлено, що стадія звітності про виконання бюджетів є

завершальною у бюджетному процесі. Вона підводить своєрідний підсумок всьому бюджетному процесу за певний період і має велике значення для його успішного завершення. Тому важливим є чітке законодавче закріплення принципів, форм, єдиних вимог до звітності, а також повноважень законодавчих і виконавчих органів у цій сфері.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1 Застосування гендерного підходу при формуванні місцевих бюджетів

Одним із засобів, що дозволяють досягти рівного врахування потреб чоловіків і жінок в економічних програмах і бюджетах є складання гендерних бюджетів на кожному з рівнів влади. Досі залишається дискусійним питання щодо місця та ролі гендерної політики в бюджетній сфері держави та можливих форм вираження і механізмів застосування цієї політики в бюджетній системі України. Однак ясно, що через бюджетну сферу державні органи можуть закріпити реально діючі механізми забезпечення політики гендерної рівності.

«Гендерний бюджет», «гендерно-чутливий бюджет», «гендерно-відповідальний бюджет», «гендерно-орієнтований бюджет» – всі ці терміни є синонімами та належать до характеристики одного й того ж явища. Такий тип бюджету має забезпечувати збалансоване врахування інтересів та потреб представників різних соціальних груп та прошарків суспільства. Це не окремі особливі бюджети для жінок та чоловіків, це засіб інтегрування гендерних аспектів в державну політику та бюджети різних управлінь, відділів та закладів [26].

Можна запропонувати таке узагальнююче визначення «гендерного бюджету» – це збалансоване врахування інтересів та потреб кожної зі статей, як особливих соціальних груп, під час планування та здійснення фінансових (грошових) видатків на надання державних послуг (в сфері освіти, охорони здоров'я тощо) населенню.

Гендерний бюджет – сукупність різних інструментів, механізмів, процесів та інститутів, що об'єднані загальною метою – зробити гендерний

підхід одним з обов'язкових принципів у політиці й економіці. Іншими словами, це реалізація комплексного гендерного підходу до складання бюджетів.

Ініціативи, пов'язані з формуванням гендерних бюджетів можуть бути дуже різноманітними залежно від їх політичного рівня, ступеню охоплення конкретних проблем та напрямків і бюджетного етапу, на якому вони здійснюються. Гендерні бюджетні ініціативи можуть бути реалізовані на різних рівнях – тобто стосуватися як загальнодержавного бюджету, так і бюджетів регіонального та місцевого рівнів. Крім того, вони можуть мати різну спрямованість – стосуватися аналізу бюджету в цілому, або зосереджуватися на конкретному секторі (наприклад, охороні здоров'я), можуть реалізовуватись на різних етапах бюджетного циклу (наприклад на етапі планування, чи аудиту бюджету).

Конкретні ініціативи гендерного бюджетного планування можуть набувати різних форм. Зокрема, вони можуть передбачати підготовку окремого документа, що містить оцінку впливу здійснення державних програм на жінок, який потім подається для затвердження разом з бюджетом. Також програми можуть бути на постійній основі інтегровані до відомчих процесів; можуть бути формально оформлені бюджетними пропозиціями або просто окремими документами, що їх готують зацікавлені групи, котрі не належать до органів державного управління.

Таким чином, обов'язковою складовою гендерного бюджетування має бути проведення аналізу гендерного бюджету – це фінансово-економічний аналіз доходів і витрат держави, що включає оцінку бюджетних асигнувань на предмет їхньої відповідності вирішуваним гендерним проблемам. Гендерний аналіз дозволяє не лише виявити різний вплив державної політики на жінок і чоловіків, але й визначити заходи, які необхідні для досягнення гендерної рівності.

Гендерний аналіз бюджету може бути спрямований на оцінку:

– витрати за типом виплат – заробітна плата, відрядження,

устаткування, будови й т.д.;

- витрати за галузями (функціональні витрати) – оборона, освіта, охорона здоров'я, транспорт тощо;
- оцінку прямої й непрямой дії податків і допомог на існуючі види гендерної нерівності;
- фінансові операції за їхнім економічним впливом – капітальні й поточні доходи й витрати, субсидії, трансферти, виплата відсотків, фінансові операції;
- адміністративні витрати за інститутами, що відповідають за використання коштів;
- програмні витрати (як ряд дій, що застосовуються для досягнення однієї мети);
- оцінку розподілу бюджетних ресурсів (або змін у ресурсах) між чоловіками і жінками;
- аналіз територіальних доходів і витрат (у географічному розрізі).

Аналіз бюджету дає уявлення про те, чи мають різні групи населення рівний доступ до отримання послуг. В свою чергу внесення гендерного аспекту до бюджету дозволяє розподіляти і використовувати державні кошти точніше і ефективніше.

Серед головних компонентів концепції гендерного бюджетування треба зазначити насамперед такі ідеї:

1. Аналіз бюджету в гендерному аспекті не означає розподілення статей видатків за ознакою статі. Ідея в тому, щоб визначити «вузькі» дискримінаційні положення для реалізації рівних можливостей чоловіків та жінок.
2. Формування гендерного бюджету має відбуватися не на користь окремої статі, а населення в цілому через те, що коли покращується становище жінок та збільшується їх вклад в національне виробництво, то покращується загальна ситуація в регіоні, рівень життя кожної сім'ї;
3. Розподіл фінансування під час планування гендерного бюджету не

означає, що розподіл коштів має бути 50 на 50 на користь осіб жіночої і чоловічої статі: іноді такий розподіл не є рівним. Під час гендерного бюджетування визначають, де саме потреби жінок і чоловіків збігаються, а де відрізняються.

4. Гендерні бюджети не передбачають лише збільшення витрат на жіночі/гендерні програми і сточуються не тільки «потреб жінок».

Таким чином, гендерне бюджетування гарантує, що інтереси і потреби усіх верств населення незалежно від їх статі, раси, етнічного походження однаковою мірою враховані та відображаються у бюджетній політиці.

Розрізняють п'ять етапів гендерного аналізу бюджетів та бюджетних ініціатив:

1 етап. Характеристика існуючої ситуації, в якій знаходяться жінки та чоловіки, хлопчики та дівчатка (за різними категоріями та групам, які мають стосунок до конкретної галузі чи певного сектору).

2 етап. Встановлення, якою мірою політика, що реалізується, є гендерно-чутливою; наприклад, якою мірою в цій політиці враховується ситуація, що склалась.

3 етап. З'ясування, наскільки достатнім є обсяг коштів, передбачених бюджетом на здійснення гендерно-чутливої політики.

4 етап. З'ясування, якою мірою здійсненні видатки відповідають запланованим.

5 етап. Аналіз зв'язку між здійснюваною політикою та здійсненими видатками, тобто того, наскільки органи влади просунулись у напрямку розвитку гендерної рівності порівняно із запланованим рівнем.

Ці етапи є необхідними складовими ефективного гендерного аналізу бюджету, а така методика аналізу може використовуватись як громадськими організаціями, так і органами влади, що займаються плануванням бюджетів.

Завдяки бюджетним ресурсам державні та місцеві органи влади отримують ресурси на утримання апарату влади, органів безпеки, реалізацію соціальних заходів та вирішення економічних завдань, тобто на виконання

державою своїх функцій перед суспільством через органи влади. Бюджетний компонент політичної системи має бути предметом гендерного планування бюджету. В реальності гендерне планування бюджету має починатися з певного сектору, сфери поширення бюджету, а також чітко визначеного рівня повноважень влади (національного, регіонального чи місцевого), щоб розробити конкретні методики аналізу та механізми застосування отриманих результатів на практиці. Конструктивним прикладом в цій сфері є робота експертів та громадських організацій Швеції: саме в цій країні гендерне планування бюджету, проекти з якого розпочалися з 2003 р., вийшло зі стадії проекту і стало частиною роботи уряду, який здійснює процес гендерного планування бюджету в усіх сферах своєї політики.

У цілій низці країн гендерний бюджет є частиною офіційного бюджетного процесу. У кожній країні характер гендерних бюджетних ініціатив визначається національними та регіональними чинниками, економічним розвитком, особливостями соціальної політики, але мета гендерного бюджету для всіх єдина.

Успішне впровадження гендерних бюджетів сприяє позитивним змінам державної політики у бік гендерної рівності. Водночас, вони можуть вимагати значних ресурсів як людських, так і фінансових або зміни процедур. Тож, відповідно, форми і методи гендерних ініціатив, а також їх ініціатори й учасники в кожному з випадків застосування ініціатив гендерного бюджетування будуть різні.

Необхідно враховувати, що процедури формування і просування гендерного бюджетування не є універсальними для всіх країн, оскільки в кожному випадку ми матимемо справу з різними завданнями, стратегіями, різними рівнями виконавчої влади і різною політичною ситуацією, пріоритетами соціально-економічного розвитку конкретної країни.

Формування бюджету з урахуванням гендерних аспектів є політичним інструментом, що забезпечує підзвітність держави громадянам в питаннях усунення дискримінації жінок за ознакою соціальної підлоги. З його

допомогою можна багато що змінити, успіх же залежить від політичної волі, яка повинна з'явитися у уряду для того, щоб шляхом усунення сталих процедур, що порушують протягом довгого часу інтереси жінок і дівчат, відійти від традиційних методів формування бюджету і політики.

В цілому впровадження гендерних бюджетів передбачає такі умови:

- наявність функціонуючого національного механізму по поліпшенню положення жінок і гендерному регулюванню (правові, організаційні, економічні аспекти);
- впровадження гендерно орієнтованих показників в управління, у тому числі в програми, плани, в оцінку діяльності усіх міністерств і відомств;
- формування прозорого бюджету, доступного для громадськості на усіх рівнях, – загальнонаціональному, регіональному і місцевому;
- законодавчий супровід – ухвалення законів про включення соціальної (гендерної) експертизи в процес ухвалення рішень на усіх рівнях і про соціальні стандарти і фінансові нормативи з урахуванням гендерної складової.

Запровадження гендерного бюджетування є обов'язковою передумовою для дотримання рівності прав та можливостей жінок та чоловіків, визначених в Конституції України. Підтримка рівності, сприятливих можливостей для жінок і чоловіків є одним із тих зобов'язань, які взяла на себе Україна.

Потенціал гендерного бюджетування є достатньо великий. Гендерне бюджетування слід розглядати як один з підходів, який в поєднанні з іншими ініціативами може забезпечити досягнення взятих на себе Україною зобов'язань з досягнення цілей гендерної рівності й впровадження гендерних аспектів у державну політику.

Як свідчить досвід впровадження гендерних бюджетів, вони здатні забезпечити ефективніший збір і витрачання державних ресурсів. Гендерний бюджет поліпшує соціальне планування: по-перше, за рахунок зростання економічної ефективності; по-друге, конкретизується спрямованість

вкладень, ефективніше використовуються економічні ресурси; по-третє, стають якіснішими послуги для населення, оскільки вибудовуються чіткі орієнтири для кінцевого споживача.

Загалом, говорячи про актуальність гендерного бюджетування для України, можна визначити основні можливості, що їх отримує суспільство від впровадження цієї технології. А саме – гендерні бюджетні ініціативи дозволяють:

- залучити жінок до активної участі в ухваленні економічних рішень через їх участь в бюджетному процесі;
- забезпечити моніторинг й оцінку державних витрат і доходів з урахуванням гендерних проблем;
- ефективніше використовувати ресурси задля досягнення гендерної рівності й людського розвитку;
- зробити акцент на зміні пріоритетів, а не на збільшенні загального обсягу державних витрат;
- переорієнтувати програми, котрі реалізуються в конкретних секторах, замість того, аби змінювати загальні розміри бюджетних асигнувань, що на них виділяються;
- створити умови для контролю за тим, як органи влади виконують зобов'язання щодо дотримання прав жінок.

3.2 Громадський аудит та залучення громадськості до бюджетного процесу

Основні проблеми участі громадськості в бюджетному процесі зводяться до: невпевненості переважної більшості населення у власних силах; недооцінки громадських об'єднань у бюджетотворенні; ігнорування думки людей при прийнятті рішень щодо бюджету; неналежної якості

інформування населення про бюджет; пасивності громадян в пошуку інформації про діяльність органів місцевого самоврядування; недостатньо ефективного використання інструментів і методів співпраці місцевої влади з територіальною громадою.

Без їх вирішення неможливо забезпечити відкритість інформації про формування і використання бюджетних коштів, а участь населення в контролі за їх розподілом не буде мати жодної ваги. В умовах демократизації суспільного життя залучення громадськості до бюджетного процесу пов'язане з тенденціями фінансової децентралізації та деконцентрації влади. Через інформування у ЗМІ й Інтернеті, участь у загальних зборах і громадських слуханнях, письмові звернення населення до органів влади, інші заходи мешканці територіальних громад мають реальну здатність хоч якимось впливати на бюджет.

Утім, серед усіх форм участі громадськості у бюджетному процесі найбільш радикальний характер має місцевий референдум. З прагматичної точки зору, він є формою вирішення питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення. При цьому його предметом можуть бути будь-які питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, у тому числі, що стосуються бюджету. Рішення, прийняті на місцевому референдумі, є обов'язковими для виконання на відповідній території, а порядок його призначення та проведення, перелік питань, що вирішуються виключно за допомогою нього, визначаються законом про референдум.

Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення (як свідчить практика, бюджетні питання на них обговорюються рідше, ніж щодо житлово - комунального господарства, громадського транспорту, соціальних пільг і виплат). Головною перевагою цієї форми участі громадськості у бюджетному процесі є те, що вони відкривають певні можливості для порозуміння між місцевою владою і населенням. Той факт, що рішення загальних зборів громадян мають юридичну силу, це ускладнює можливість для органів

місцевого самоврядування їх проігнорувати.

Ще однією формою участі громадськості у бюджетному процесі є місцеві ініціативи. Зокрема, члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у тій чи іншій раді будь-якого бюджетного питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Така ініціатива, внесена на розгляд місцевої ради, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні місцевої ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.

Також члени територіальної громади мають право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких ініціатори слухань можуть заслуховувати їх, порушувати питання і вносити пропозиції. Пропозиції, які вносяться за їх результатами, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Вони нерідко організуються для залучення загальної підтримки громадян з певних загальних бюджетних питань, мобілізації громадської підтримки для вчинення опору несправедливому бюджетному рішенню органів влади вищого рівня.

Зазначені форми участі громадськості у бюджетному процесі відрізняються між собою за способом участі (делегована або безпосередня участь), типами рішень, що приймаються (дорадчі або обов'язкові), масштабністю прийняття рішень (вузькі або широкі). Більше того, цей перелік може бути доповнений й іншими легітимними заходами суспільної боротьби за прозорість бюджету та підзвітність влади. Їх одностороннє використання може призвести до незначного й неефективного впливу на бюджетні рішення, але в поєднанні вони мають великий потенціал. Приклади застосування форм подано в табл. 3.1.

Разом з тим, кращі зразки зарубіжного досвіду залучення населення до бюджетотворення можуть бути використані й уже активно впроваджуються в

Україні. Наприклад, з 2015 року в м. Івано-Франківську з метою з'ясування думки мешканців територіальної громади на проблеми, які належать до компетенції органів місцевого самоврядування ініційовано впровадження так званого «консультативного опитування». Цілком логічно, що результати опитування повинні враховуватися під час прийняття рішень органами місцевого самоврядування або їх посадовими особами, а не носити лише консультативний, тобто дорадчий характер.

Таблиця 3.1 – Напрями застосування форм участі громадськості у бюджетному процесі

Стадії	Форми
Складання проекту бюджету	Фокус групи; дискусії за круглим столом; робочі групи і консультативні комітети; громадські слухання; загальні збори громадян; опитування громадської думки; участь у сесіях ради та засіданнях комітетів.
Прийняття бюджету	Громадські наглядові та моніторингові комітети або ради; опитування громадської думки; участь громадян у комітетах.
Виконання бюджету	Одержання громадськими організаціями субпідрядів на виконання програм або надання послуг; самообілізація і самоорганізація населення.
Розгляд звіту про виконання бюджету	Проведення обговорень та фокус груп; дискусії за круглим столом; опитування громадської думки; публічні слухання щодо бюджету; участь у сесіях ради та засіданнях комітетів.

Примітка. Узагальнено автором

Таким чином, сьогодні виникає потреба в розширенні сфери участі громадськості у бюджетному процесі та побудові ефективного діалогу між такими інститутами як влада і суспільство.

Існуючий механізм у питаннях формування та використання бюджетних коштів потребує змін в правовому, організаційному і методичному руслі з тим, аби сприяти демократичним зрушенням. З одного боку, ці зміни можливі тільки при відкритості влади та її політичній волі співпрацювати з громадськістю, а з іншого – при бажанні самих мешканців територіальних громад приймати активну участь у бюджетному процесі.

Беззаперечно, бюджетний процес на місцевому рівні як складова планування і реалізації ресурсного потенціалу громади займає центральне

місце в її житті – адже в ході цього процесу вирішуються дуже багато питань громади: від виплат заробітної плати працівникам соціально - культурної сфери (вчителям, управлінцям, лікарям, бібліотекарям тощо) до ремонту дахів, заміни ліфтів, впорядкування вулиць.

Найважливішою з ознак, пов'язаних із демократизацією механізмів управління є, безперечно, рівень участі громадян у прийнятті важливих рішень на всіх рівнях. З одного боку, громадяни виступають головною зацікавленою стороною у підвищенні прозорості бюджетного процесу, адже врахування громадської думки в процесі планування бюджету дасть змогу спрямувати його ресурси на фінансування тих послуг, які є пріоритетними для населення. Відповідно, прийняті за такими принципами бюджетні рішення підтримуються громадськістю.

З іншого боку, підтримка громадськістю бюджетних рішень означатиме підтримку нею соціально-економічної політики влади загалом. Таку підтримку треба розглядати і як розподіл політичної відповідальності влади за прийняті управлінські рішення. В свою чергу, розподіл відповідальності веде й до розподілу ризиків у формуванні бюджетної політики, а отже, влада, як досить прагматичний суб'єкт управління сама зацікавлена і в розподілі відповідальності за бюджет (перекладення її частини на плечі громади – мовляв, ми ж радилися з вами, і ви нас підтримували), і в скороченні власних ризиків у бюджетній політиці з тих же міркувань. Отже, при здоровому логічному підході, залучення демократизаційних інструментів формування бюджетної політики вигідне в першу чергу, самій владі.

Сполучивши між собою ці дві точки зору на застосування демократизаційних інструментів, ми визначимо, що загальна направленість підвищення прозорості та відкритості бюджетного процесу спрямована на:

- дотримання прав та свобод громадян;
- узгодження позиції влади та громадян щодо напрямків використання бюджетних коштів;

- розподіл відповідальності за здійснення бюджетної політики між владою та громадянами;
- підвищення довіри громадян до інститутів влади через участь у прийнятті рішень;
- підзвітність органів місцевої влади суспільству;
- зниження ризиків формування бюджетної політики;
- підвищення відповідальності влади перед громадянами;
- посилення ефективності контролю за бюджетним процесом;
- підвищення якості бюджетної політики.

Відкритість і прозорість системи органів влади є характерними ознаками як для країн зі сталою демократією так і для деяких з них, що порівняно недавно розпочали демократичні перетворення. Наприклад, на думку польських управлінців, «спочатку прозорість, а потім відкритість – у такому порядку і завжди разом».

Потрібно сказати, що інструменти прозорості та відкритості бюджетних показників застосовуються далеко не усіма, навіть досить розвинутими країнами. За даними Міжнародного центру перспективних досліджень (ICPS), тільки п'ять із 85 досліджуваних країн, а саме Франція, Нова Зеландія, Південно-Африканська Республіка, Велика Британія і США, оприлюднюють достатньо інформації, як цього вимагають загальноприйняті практики відкритого управління державними фінансами. Усі ці країни набрали більш як 80 балів Індексу відкритості бюджету (ІВБ) із можливих 100.

Індекс є порівняльним показником доступності й вичерпності ключових бюджетних документів, які всі уряди, дотримуючись міжнародних практик, повинні оприлюднювати. Середня кількість балів ІВБ – 39 із можливих 100. Це свідчить про те, що в середньому досліджувані країни надають мінімальну інформацію про бюджет і бюджетну діяльність органів влади. Двадцять п'ять країн оприлюднюють дуже мало інформації або взагалі жодної. Це країни з низьким рівнем доходів: Камбоджа, Демократична

Республіка Конго, Нікарагуа, Киргизька Республіка, а також кілька країн із середнім і високим рівнем доходів: Китай, Нігерія, Саудівська Аравія. За рейтингом ICPS Україна займає лише 26 місце серед 85 країн по рівню прозорості та відкритості бюджету, її рейтинг нижчий за показник Росії (на 4 позиції), Папуа Новій Гвінеї, Індії та Колумбії (на 7 позицій), Франції - на 23 позиції [33].

Вважаємо, що однією з підстав до таких висновків ICPS є те, що майже всі країни з заниженим рейтингом (Україна в їх числі) оприлюднюють річний бюджет уже після того, як його ухвалить на законодавчому рівні. Бюджетний кодекс України, зокрема ст. 28. «Доступність інформації про бюджет» зазначає, що «Рішення про місцевий бюджет повинно бути оприлюднене не пізніше десяти днів з дня його прийняття».

Таким чином, інформація про бюджет надається «пост фактум», тобто, після того, як всі бюджетні показники затверджені і змінити громадськість нічого не може. Така постановка питання фактично не допускає громадян до участі у виробленні бюджетної політики та виборі пріоритетів щодо витрачання бюджетних ресурсів. Щоправда, уточнена редакція Бюджетного кодексу зобов'язує оприлюднювати проект закону про Державний бюджет до його затвердження, але ця норма діє тільки для проекту Державного бюджету, який містить досить специфічну та складну інформацію, як для пересічних громадян. Місцеві ж бюджети, які є чисельними та безпосередньо наближеними до інтересів людей, підлягають оприлюдненню за старою схемою.

Крім того, зважаючи на календар бюджетного процесу (нормативний та фактичний, що останніми роками дуже різняться), громадські організації та окремі громадяни мають вкрай обмежені повноваження, обмаль часу й спроможності до перегляду бюджетної пропозиції виконавчої влади, її моніторингу та аналізу виконання. Навіть більше, державний орган бюджетного аудиту яким є фінансова інспекція, досить довгий час не мав достатньо незалежності та елементарного фінансування для виконання своїх

повноважень; досі не запроваджено механізмів, які давали б змогу відстежити, чи дотримуються органи влади рекомендацій, що їх дає цей орган за наслідками аудиту.

Світовий досвід (в першу чергу, таких країн як Велика Британія, ПАР, Франція, США, Нова Зеландія, які мають найвищий рейтинг прозорості бюджету), переконливо доводить що існують ефективні, раціональні інструменти механізмів здійснення бюджетної політики, при яких не лише підвищується рівень добробуту громадян, а й забезпечується участь кожного з членів громади у формуванні бюджетної політики. Одним з таких інструментів, наприклад, є програмно-цільовий бюджет. Усі названі країни в управлінні бюджетами використовують саме інструменти програмно-цільового методу.

Інструменти управління місцевими бюджетами в середньостроковій перспективі, надають можливість узгоджувати напрямки витрат бюджету з визначеними пріоритетами та стратегічними цілями соціально-економічного розвитку, а також представляють вичерпну інформацію якості виконання місцевими органами влади своїх функцій. Важко оцінити якість бюджетної політики зі звітів, що публікуються після завершення бюджетного періоду, адже такі публікації хоч і дають змогу простого порівняння даних про план та факт витрачання коштів, однак у них немає важливих деталей, що інформували б населення про результати від такого витрачання.

Можливості громадянської взаємодії дозволяють сповна здійснити ряд завдань, що постають на шляху формування прозорого механізму управління місцевими бюджетами.

Усвідомлюючи на досвіді власних країн значні можливості інструментів програмно-цільового методу, як засобу політичного впливу, американський вчений Річард Зоді, англійці Х'ю Хінтон та Пітер Саймон, працюючи в 2003-2005 роках в Україні в якості радників з питань програмно-цільового методу, неодноразово попереджали про необхідність застосування інструментів прозорості та залучення громадськості як обов'язкових

елементів механізму програмно-цільового управління. Вони говорили про те, що тільки постійний громадський контроль здатний врівноважити такі суб'єктивні політичні впливи.

Наступний шлях до відкритості та прозорості бюджетної політики через використання демократизаційних інструментів «інформування», лежить через співпрацю з «четвертою гілкою влади» – мас-медіа, що забезпечують інформаційну діяльність у суспільстві. Адже Україна є великою за територією та неоднорідною за етно - національними традиціями та економічним розвитком, державою. І тут навряд чи можна пропонувати для усіх громадян та громад уніфіковану модель інформаційної діяльності. Але загальні принципи інформаційних основ функціонування місцевих органів самоврядування ми все ж таки спробуємо окреслити.

Прямі зв'язки можна розглядати як комплексний інформаційний потік, спрямований на територіальну громаду, та стосується бюджетної політики, популяризації бюджетних пріоритетів, висвітлення різноманітних результативних показників (табл. 3.2).

Таблиця 3.2 – Форми інформаційних зв'язків з громадськістю щодо бюджетних питань

Прямі зв'язки	Зворотні зв'язки
Випуск і розповсюдження спеціальних бюлетенів прес-релізів, оглядів, інформаційних збірників, експрес-інформації тощо	Звернення та пропозиції громадян щодо бюджетних питань.
Проведення прес-конференцій, круглих столів, брифінгів, організації інтерв'ю у ЗМІ з керівниками місцевих фінансових органів, представниками депутатських комісій з питань бюджету, фінансів та економічної діяльності, органів Державного казначейства, контрольно-ревізійного управління	Прямі ефіри, «гарячі телефонні лінії» у ЗМІ
Забезпечення виступів у тематичних програмах, рубриках ЗМІ посадовців органів влади, що задіяні у формуванні та реалізації бюджетної політики	Громадський аналіз та узагальнення інформації зі ЗМІ
Розповсюдження найважливішої інформації про бюджетну політику: річних звітів, проектів бюджету тощо за методом «у кожному поштову скриньку».	Система громадського моніторингу результативності бюджетних програм та успішності бюджетної політики місцевих органів влади

Примітка. Узагальнено автором

Зворотні зв'язки – як комплексний потік інформації від територіальної громади, підприємств і установ, а також від ЗМІ - до органів влади, що стосується конкретних соціально-економічних проблем, пов'язаних із функціонуванням механізму управління місцевими бюджетами, громадською оцінкою результативності бюджетних програм в різних галузях життєдіяльності міста та конкретних управлінських рішень місцевої влади щодо бюджету та громадської оцінки рівня їх виконання.

У цьому контексті подальші громадські ініціативи та проекти за відповідною тематикою необхідно спрямовувати на розв'язання та забезпечення й вирішення саме цих проблемних питань територіального розвитку. Це дасть змогу не тільки значно удосконалити управління місцевими бюджетами та надати йому демократичних рис, а й поліпшити функціонування інших сторін місцевого розвитку. В глобальному значення такі ініціативи допоможуть знайти відклик на один з найважливіших суспільних запитів сучасності - служіння народові України, забезпечення його потреб у послугах, результативного їх надання, забезпечення соціально-економічного розвитку країни, її регіонів та територій.

3.3 Партиципаторний бюджет як інноваційний інструмент місцевих ініціатив

Партиципаторний бюджет є відносно новим явищем у демократичній практиці міст, тому на сьогодні інтенсивно проводяться дослідження з метою виявлення довготривалих наслідків запровадження партиципаторного бюджету.

Партиципаторний бюджет (ПБ) – демократичний процес, який передбачає надання громадянам (зокрема тим, які, формально, не мають громадянства) права розподілу частини коштів з міського бюджету або

іншого бюджету, який їх стосується.

Виникнення ідеї ПБ та її поширення:

- 1989-1997 – виникнення моделі партиципаторного бюджету в місті Порту-Алегрі та інших містах Бразилії;

- 1997-2000 – поширення ідеї партиципаторного бюджету у Латинській Америці;

- з 2000 – ідея досягла країн Північної Америки, Європи, Африки, Азії та Австралії, така практика залучення мешканців стає повсюдною (більше 1500 міст у світі);

- з 2011 – у Польщі бюджет участі розпочався у місті Сопоті і зараз мешканці більше 180 польських міст беруть участь у формуванні частини міських бюджетів через подачу своїх проєктів;

- з 2015 – в Україні, станом на березень 2016 року дев'ять українських міст затвердили нормативні документи та знаходяться на різних етапах запровадження ПБ.

Партиципаторний бюджет можна запроваджувати всюди, де є публічні/бюджетні кошти: окрема установа, наприклад, будинок культури, школа; адміністративні одиниці органів самоврядування (район, мікрорайон тощо); місто.

Сучасною особливістю партиципаторного бюджетування є те, що воно запроваджується як у великих містах із населенням понад 700 тис. жителів, так і у маленьких містечках, загальна кількість жителів у яких не перевищує 30 тис. осіб.

В Україні впровадження партиципаторного бюджету започатковано з 2015 р. за підтримки Фондації ПАУСІ в рамках Проєкту «Партиципаторний бюджет – можливості для підвищення громадської активності і встановлення належного партнерства з органами влади» в чотирьох містах (Черкаси, Чернігів, Полтава та Луцьк).

Характерними рисами партиципаторного бюджету є:

- визначена частина бюджету міста;

- реалізація всіх запланованих завдань відбувається протягом року;
- подання пропозиції за встановленими вимогами тільки від свого імені, тобто від імені жителя міста;
- можливість визначати і голосувати за проекти (ідеї), реалізація яких задовольнить потреби всієї місцевої громади;
- реалізація інвестиційних проектів і проведення ремонтних робіт може відбуватися лише на територіях, якими місто має право розпоряджатися згідно з чинним законодавством;
- безпосередній контроль жителями міста його витрат.

Основні принципи партиципаторного бюджету:

- рішення, що приймаються мешканцями під час голосування є обов'язковими до виконання;
- процес має циклічний характер (реалізується кожного року);
- в партиципаторному бюджеті йдеться не про поглиблення діалогу між окремим громадянином та окремим представником органів влади, а про зміцнення громади в цілому шляхом надання можливості її членам дискутувати, обговорювати основні проблеми та приймати спільні рішення.

В процесі підготовки органи місцевого самоврядування визначилися, що основним документом має стати програма, проте категоричне неприйняття викликав термін «партиципаторний бюджет». В результаті більшість міст прийняли рішення міською радою про затвердження міської цільової програми про громадський бюджет міста. При цьому по всьому тексту документу було замінено визначення «партиципаторний бюджет» на «громадський бюджет» та і сама Координаційна рада отримала відповідну назву [10].

На початку 2015 року у місті Луцьк була втілена власна модель бюджету участі «Конкурс громадських ініціатив». У Чернігові на 2016 рік було схвалено Положення про громадський бюджет, в якому передбачалося 4,8 млн. грн. на проекти містян. Мешканці подали 73 проекти, допущено до голосування 56. У загальноміському голосуванні, яке проходило у

бібліотеках і школах міста взяли участь 6307 жителів, переможцями визначено 17 проектів, які того ж року були реалізовані.

2015 року у місті Черкаси, за допомогою Фондації ПАУСІ, запроваджено модель партиципаторного бюджету, яка також отримала назву «Громадський бюджет» та стала практичною формою бюджету за завданнями.

Згідно Міської цільової програми «Громадський бюджет міста Черкаси на 2015-2019 роки» було заплановано виділення 5 млн. грн. на проекти щорічно. У перший рік містянами було подано 54 проекти. Після опрацювання департаментами Черкаської міської ради на міське голосування було винесено 39 проектів, за які віддали свої голоси 5065 жителів міста Черкаси. Переможцями було визначено 6 проектів.

Бюджет участі міста Дніпро в 2017 році склав 10 млн. грн., у Львові сума дещо більша – 16 млн. грн. Серед близько 300 проектів – 30% ідеї щодо благоустрою спортивних майданчиків. У місті Хмельницькому найбільш популярні категорії – культура, туризм і спорт, на втілення яких було виділено 7 млн. грн. Мешканців міста Краматорська, що прийняли участь у представлених проектах найбільш турбували проблеми освіти та енергозбереження. Максимальна сума на один проект дорівнювала 375 тис. грн.

Київ також приєднався до процесу фінансування найкращих ідей. 100 млн. грн. у 2017 році міська рада розподілила поміж 42 великими проектами і 51 малими. Серед них – освітній хаб в гімназії, Підземний музей на Поштовій площі, сучасне гематологічне відділення в міській лікарні і нове приміщення для районного РАГСу [10].

Міськрада Полтави у 2015 році затвердила Положення про бюджет участі, який складає не менше 0,1% від загального обсягу міського бюджету. Подачу проектів та голосування вперше планувалося і було реалізовано у 2016 році.

У 2016 р. на конкурс «Бюджет участі» міста Полтава було подано 57

проектів, з них 54 були допущені до голосування. У 2017 році полтавці подали вже 92 ідеї, що перевищувало кількість поданих в попередній майже вдвічі. З них, великих проектів (до 1 млн. грн.) – 21 та малих (до 300 тис. грн.) – 71 проект. У 2018 році мешканцями було подано вже 115 проектів, перемогу здобули 3 великих та 14 малих проектів [31].

Більшість проектів, що подають полтавці, – інфраструктурні. Найбільше проектів – понад 70% – стосуються благоустрою територій, будівництва та реконструкцій дитячих і спортивних майданчиків, зон сімейного відпочинку, скверів та парків.

Для обміну досвідом між українськими містами щодо запровадження громадського бюджету була створена спеціалізована група у соціальній мережі Фейсбук «Громадський бюджет».

Зокрема, у місті Полтаві умови розміщуються на офіційному сайті ради у рубриці «Полтавців продовжують знайомити з Проектом «Партиципаторне бюджетування у м. Полтаві». Бюджетування проводиться у рамках Проекту «Партиципаторний бюджет – можливості для підвищення громадської активності і встановлення належного партнерства з органами влади» міжнародною громадською організацією «Фундація українсько-польської співпраці ПАУСІ» за сприянням польсько-канадської програми підтримки демократії.

Громаду інформують про процес проведення партиципаторного бюджетування: етапи, розмір грошових коштів, процедури та відповідальні зазначені у Міській цільовій програмі «Партиципаторне бюджетування (бюджет участі) у м. Полтаві на 2016-2020 роки», яка встановлює та регулює систему взаємодії виконавчих органів Полтавської міської ради та жителів міста Полтави щодо реалізації проектів за рахунок коштів міського бюджету. Також на сайті розміщений паспорт програми, де зазначена загальна інформація (табл.3.3) [31].

Програма розроблена відповідно до норм Бюджетного кодексу України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з

використанням міжнародного досвіду щодо активізації участі громадян у прийнятті рішень та методології реалізації механізмів партиципаторного бюджетування.

Таблиця 3.3 – Паспорт міської цільової програми «Партиципаторне бюджетування у м. Полтаві на 2016-2020 роки» [31]

Ініціатор розроблення	Виконавчий комітет Полтавської міської ради
Назва, дата і номер розпорядчого документа органу виконавчої влади	Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», Бюджетний кодекс України
Розробник	Виконавчий комітет Полтавської міської ради
Брали участь у розробці	Виконавчий комітет Полтавської міської ради, робоча група з партиципаторного бюджетування у м. Полтаві
Виконавці	Відділ організаційної роботи управління звернень громадян, організаційної роботи та загальних питань, комунальна організація «Інститут розвитку міста» Полтавської міської ради
Учасники	Комунальна організація «Інститут розвитку міста» Полтавської міської ради, виконавчі органи Полтавської міської, районних у м. Полтаві рад, автори проектів, депутати Полтавської міської ради, громадські організації, головні розпорядники бюджетних коштів
Термін реалізації	2016 - 2020 роки
Перелік бюджетів, які беруть участь у виконанні	Міський бюджет
Орієнтовний обсяг коштів для реалізації	2016 р. – 60 000 грн. 2017 р. – 1 553 000 грн. 2018 р. – 5 300 000 грн. 2019 р. – 11 350 000 грн. 2020 р. – 11 300 000 грн.

В квітні 2017 року з метою розвитку партнерських відносин між територіальними громадами та органами місцевого самоврядування Полтавською обласною радою була затверджена обласна програма «Бюджет участі Полтавської області на 2017-2020 роки», паспорт якої розміщено для ознайомлення на офіційному сайті ради (табл. 3.4) [56].

Виконання Програми здійснюється шляхом планування, фінансування та реалізації ряду організаційних, навчальних, інформаційних заходів, консультацій з громадськістю, спрямованих на залучення мешканців області до процесів визначення проблематики – галузей, які потребують покращення в області, заходів та шляхів вирішення даних проблем.

Таблиця 3.4 – Паспорт програми «Бюджет участі Полтавської області на 2017-2020 роки» [56]

Ініціатор розроблення програми	Голова Полтавської обласної ради
Дата, номер і назва розпорядчого документа органу місцевого самоврядування про розроблення проекту Програми	Розпорядження голови обласної ради № 206 від 19.09.2016 р. «Про створення робочої групи з питань розробки й втілення основних положень, принципів та Програми бюджету участі Полтавської області».
Розробник та співрозробники Програми	Виконавчий апарат Полтавської обласної ради, робоча група з питань розробки й втілення основних положень, принципів та Програми бюджету участі Полтавської області.
Відповідальний виконавець Програми	Полтавська обласна рада, виконавчий апарат Полтавської обласної ради.
Номер і назва операційної цілі Стратегії розвитку Полтавської області на період до 2020 року, якій відповідає Програма	1.3. Створення комфортних та безпечних умов проживання населення. 1.4. Створення ефективної системи самоврядування та соціальної активності населення. 2.4. Реалізація туристичного потенціалу регіону.
Термін реалізації Програми	2017 - 2020 роки
Учасники програми	Полтавська обласна рада, органи місцевого самоврядування Полтавської області, Полтавська обласна державна адміністрація, районні державні адміністрації Полтавської області, Полтавський обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, головні розпорядники бюджетних коштів.
Бюджети, з яких залучаються кошти на виконання Програми	Обласний бюджет, місцеві бюджети, інші джерела фінансування.
Очікуваний обсяг фінансування Програми	Обсяг фінансування Програми визначається щороку у межах наявного фінансового ресурсу обласного та місцевих бюджетів

Вирішення проблеми здійснюється шляхом розроблення механізму взаємодії Полтавської обласної ради, органів місцевого самоврядування області та громадян у бюджетному процесі, залучаючи жителів до процесу прийняття рішень на місцевому рівні та розв'язуючи найбільш нагальні проблеми території громади.

Виконання Програми розраховано на 2017–2020 роки та циклічний щорічний механізм.

Основними напрямками діяльності Програми є: інформаційно-промоційна кампанія; подання проектів; розгляд та перевірка проектів;

голосування за проекти; встановлення результатів та визначення переможців; реалізація проектів та порядок звітування.

Фінансування Програми здійснюється відповідно до діючого законодавства за рахунок коштів обласного бюджету та бюджету місцевих рад у співвідношенні 50х50 або більше зі сторони місцевих рад в обсягах, передбачених рішеннями обласної ради про обласний бюджет та місцевих рад про місцеві бюджети на відповідні роки.

Місцева рада дофінансовує суму коштів у пропорції 50х50 або більше та визначає кінцевий розмір коштів, що буде виділено на реалізацію бюджету участі в місцевій раді.

Очікуваними результатами виконання Програми є:

- створення механізму реалізації партнерських відносин між територіальними громадами та органами місцевого самоврядування;
- запровадження інноваційних механізмів залучення громадян до співпраці в бюджетному процесі;
- залучення жителів до процесу прийняття рішень органів місцевого самоврядування;
- формування довіри громадян до органів місцевого самоврядування;
- підвищення відкритості діяльності органів місцевого самоврядування;
- підвищення рівня прозорості процесу прийняття рішень шляхом надання жителям області можливості безпосереднього впливу на бюджетну політику;
- вирішення питань, які найбільше хвилюють членів територіальних громад області.

Очікувані показники затрат відповідно представлені у таблиці 3.5.

Впровадження партиципаторного бюджету дозволило жителям самостійно вирішувати, на які потреби спрямувати частину коштів із міського бюджету. В той же час практика запровадження цієї моделі показала типові фактори успіху та існуючі пастки бюджету за завданнями.

Таблиця 3.5 – Очікувані показники затрат за програмою «Бюджет участі Полтавської області на 2017-2020 роки» [56]

Очікувані показники	Одиниця виміру	2017 р.	2018 р.	2019 р.	2020 р.
Затрати					
Інформаційна кампанія	тис. грн.	120	65	70	75
Організація голосування за проекти: придбання програмного продукту для електронного голосування	тис. грн.	15	0	0	0
Організація голосування за проекти: обслуговування програмного продукту для електронного голосування	тис. грн.	0	3	3	3
Реалізація проектів-переможців	тис. грн.	0	2000	2000	2000
Продукти					
Кількість інформаційних заходів щодо ознайомлення жителів	одиниць	25	25	25	25
Проведення процедури Голосування	одиниць	1	1	1	1
Кількість реалізованих проектів	одиниць	0	40	40	40
Ефективність та якість					
Виконання проектів-переможців	%	100	100	100	100
Залучення жителів Полтавської області до участі в Програмі	%	0,5	1	2	4

Зокрема, було витрачено значно більше часу на успішну інтеграцію цього процесу, ніж планувалося на початковому етапі (лише рішення розроблялося більше двох місяців), в процесі запровадження партиципаторного бюджету необхідно було визначати весь час пріоритети і адаптувати всіх учасників процесу до нових правил та інструментів. В той же час, командна робота з зовнішніми експертами, залучення зацікавлених

людей та рішучість ключових гравців дала свої позитивні результати та, відповідно, змогу створити та «запустити» процес прямої участі громадян в розподілі бюджетних коштів.

Місцева влада повинна була визначитись щодо правових підстав, на яких базуватиметься партиципаторне бюджетування в даній місцевості (міська цільова програма, положення).

Міськими цільовими програмами, перш за все, було визначено фінансовий ресурс на реалізацію проектів, розроблено необхідні бланки для подання проектів, проведення аналізу та голосування. Зокрема основними вимогами до проектів було встановлено: вартість; підтримка; період реалізації; повноваження щодо реалізації; автор проекту мав мати вік від 18 років і проживати у відповідному місті.

Таким чином, партиципаторний бюджет – демократичний процес дискусії та прийняття рішень, у якому кожен житель населеного пункту вирішує, у який спосіб витратити частину муніципального бюджету.

Отже, підсумовуючи, дорожню карту партиципаторного бюджету можна представити наступним чином: Підготовка процесу («нульова фаза»); Розробка основних положень та принципів щодо перебігу процесу партиципаторного бюджетування; Інформаційно-освітня кампанія; Підготовка і подання проектів; Обговорення проектів; Перевірка проектів; Вибір проектів для подальшої реалізації; Моніторинг; Оцінка процесу.

Висновки за розділом 3

Обґрунтовано доцільність запровадження на місцевому рівні гендерного підходу при формуванні і реалізації бюджету. Серед головних компонентів концепції гендерного бюджетування зазначено такі ідеї: аналіз бюджету в гендерному аспекті не означає розподілення статей видатків за

ознакою статі; формування гендерного бюджету має відбуватися не на користь окремої статі, а населення в цілому; розподіл фінансування під час планування гендерного бюджету не означає, що розподіл коштів має бути 50 на 50 на користь осіб жіночої і чоловічої статі; гендерні бюджети не передбачають лише збільшення витрат на жіночі/гендерні програми.

Зауважено, що потенціал гендерного бюджетування є достатньо великий. Гендерне бюджетування слід розглядати як один з підходів, який в поєднанні з іншими ініціативами може забезпечити досягнення взятих на себе Україною зобов'язань з досягнення цілей гендерної рівності й впровадження гендерних аспектів у державну політику.

Під час дослідження визначено форми участі громадськості у бюджетному процесі, які відрізняються між собою за способом участі (делегована або безпосередня участь), типами рішень, що приймаються (дорадчі або обов'язкові), масштабністю прийняття рішень (вузькі або широкі). З'ясовано, що цей перелік може бути доповнений й іншими легітимними заходами суспільної боротьби за прозорість бюджету та підзвітність влади. Їх одностороннє використання може призвести до незначного й неефективного впливу на бюджетні рішення, але в поєднанні вони мають великий потенціал.

Аргументовано, що існуючий механізм у питаннях формування та використання бюджетних коштів потребує змін в правовому, організаційному і методичному руслі з тим, аби сприяти демократичним зрушенням. З одного боку, ці зміни можливі тільки при відкритості влади та її політичній волі співпрацювати з громадськістю, а з іншого – при бажанні самих мешканців територіальних громад приймати активну участь у бюджетному процесі.

Встановлено, що партиципаторний бюджет є відносно новим явищем у демократичній практиці міст, тому на сьогодні інтенсивно проводяться дослідження з метою виявлення довготривалих наслідків запровадження партиципаторного бюджету. Партиципаторний бюджет – демократичний

процес, який передбачає надання громадянам (зокрема тим, які, формально, не мають громадянства) права розподілу частини коштів з міського бюджету або іншого бюджету, який їх стосується.

Запропонована дорожня карта партиципаторного бюджету, яку можна представити наступним чином: підготовка процесу («нульова фаза»); розробка основних положень та принципів щодо перебігу процесу партиципаторного бюджетування; інформаційно-освітня кампанія; підготовка і подання проектів; обговорення проектів; перевірка проектів; вибір проектів для подальшої реалізації; моніторинг; оцінка процесу.

ВИСНОВКИ

Дослідження концептуальних підходів до бюджетного процесу в органах місцевого самоврядування дозволило сформулювати наступні висновки:

1. Досліджено економічну сутність бюджетного процесу та представлена характеристика його стадій. Враховуючи уникнення змістовної неоднозначності уточнено поняття бюджетного процесу, яке запропоновано розуміти як регламентовану нормами права та бюджетним законодавством діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших учасників бюджетного процесу, спрямована на узгодження інтересів усіх соціально-політичних і економічних груп щодо планування та використання державних фінансових ресурсів, яка реалізується шляхом складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, контролю за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії даного процесу, а також оцінки ефективності та результативності використання бюджетних коштів.

Бюджетний процес з процедурної точки зору відображається через взаємопов'язану систему його стадій, які являють собою врегульовану чинними нормами бюджетного законодавства логічну послідовність елементів бюджетного процесу, кожен з яких, будучи підсистемою більш низького порядку, представлений у вигляді чітко визначеної сукупності дій учасників бюджетного процесу.

2. Уточнено організаційно-правові засади бюджетного процесу, який доцільно розглядати у трьохвекторній площині, що проявляється через взаємозв'язок ієрархічного, процедурного та інституційного векторів організації бюджетних відносин. З точки зору ієрархічної побудови системи бюджетних відносин в Україні бюджетний процес розглядається на двох рівнях: державний бюджет та місцеві бюджети. З процедурної точки зору

бюджетний процес являє собою логічну послідовність елементів, кожен із яких, будучи підсистемою більш низького порядку, представлений у вигляді законодавчо врегульованої сукупності дій учасників бюджетного процесу. З позиції інституційного забезпечення бюджетних відносин бюджетний процес є системою, що реалізується через взаємодію структурних та інфраструктурних інституційних одиниць та відбувається в межах існуючих інституційних обмежень.

3. Визначено учасників бюджетного процесу на місцевому рівні та їх повноваження. З'ясовано, що важливе місце в забезпеченні механізму управління бюджетними ресурсами займає організаційна система, що включає сукупність органів управління, які взаємодіють між собою при його здійсненні на різних стадіях бюджетного процесу – прогнозуванні, плануванні, виконанні, звітуванні, контролі. З'ясовано, що на сьогодні чіткого визначення потребують роль та місце держави й органів місцевого самоврядування у сфері управління бюджетними ресурсами, зокрема розмежування компетенції між усіма рівнями влади, визначення функціональних повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування.

4. Проведено аналіз місцевих бюджетів України. Проведений аналіз свідчить, що органи місцевого самоврядування поступово стають фінансово спроможними, а отже можуть працювати на власний розвиток. Разом з тим, попри кардинальні зміни в бюджетній політиці, все ж зберігається низка проблем у сфері бюджетного забезпечення розвитку регіонів, особливо це яскраво проявляється на характері бюджету розвитку, який слугує додатковим джерелом капітальних видатків.

Визначено наступні стадії бюджетного процесу: складання проекту бюджету; розгляд та прийняття рішення про місцевий бюджет; виконання бюджету, в тому числі у разі необхідності внесення змін до рішення про місцевий бюджет; підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету та прийняття рішень щодо нього.

Аргументовано, що основні етапи бюджетного процесу утворюють бюджетний календар, особливістю якого є встановлення чітких граничних термінів виконання та відповідальних виконавців по заходах на кожній стадії бюджетного процесу. Бюджетний календар - це ефективний засіб інформування учасників бюджетного процесу та зацікавлені сторони про основні події, які відбуватимуться протягом бюджетного періоду.

5. Проведено дослідження програмно-цілового методу та його впровадження в бюджетний процес на місцевому рівні. Обґрунтовано доцільність запровадження в місцевих бюджетах програмно-цілового методу, який виступає безпосереднім зв'язком між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання. Запровадження програмно-цілового методу у бюджетному процесі спрямоване на: забезпечення прозорості бюджетного процесу; забезпечення за результатами виконання бюджету здійснення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу; упорядкування організації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм; посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм; підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів.

6. Проаналізовано процес звітування про виконання бюджету, що є завершальною стадією у бюджетному процесі. Вона підводить своєрідний підсумок всьому бюджетному процесу за певний період і має велике значення для його успішного завершення. Тому важливим є чітке законодавче закріплення принципів, форм, єдиних вимог до звітності, а також повноважень законодавчих і виконавчих органів у цій сфері.

Обґрунтовано, що складання та надання звітності про виконання бюджетів ґрунтується на принципах: повного висвітлення фінансової інформації; автономності; послідовності, який передбачає постійне застосування обраної облікової політики; нарахування та відповідності доходів і витрат; превалювання змісту над формою, за яким операції

обліковуюються відповідно до їх сутності; єдиного грошового вимірника. Зазначені принципи створюють певну основу, фундамент, який гарантує чітку визначеність всіх етапів формування звітності про виконання бюджету, дозволяють розкрити їх зміст, відобразити особливості і закономірності їх розвитку.

7. Обґрунтовано застосування гендерного підходу при формуванні місцевих бюджетів. Серед головних компонентів концепції гендерного бюджетування зазначено такі ідеї: аналіз бюджету в гендерному аспекті не означає розподілення статей видатків за ознакою статі; формування гендерного бюджету має відбуватися не на користь окремої статі, а населення в цілому; розподіл фінансування під час планування гендерного бюджету не означає, що розподіл коштів має бути 50 на 50 на користь осіб жіночої і чоловічої статі; гендерні бюджети не передбачають лише збільшення витрат на жіночі/гендерні програми. Зауважено, що потенціал гендерного бюджетування є достатньо великий і його слід розглядати як один з підходів, який в поєднанні з іншими ініціативами може забезпечити досягнення взятих на себе Україною зобов'язань з досягнення цілей гендерної рівності й впровадження гендерних аспектів у державну політику.

8. Систематизовано підходи щодо проведення громадського аудиту та залучення громадськості до бюджетного процесу. Визначено форми участі громадськості у бюджетному процесі, які відрізняються між собою за способом участі (делегована або безпосередня участь), типами рішень, що приймаються (дорадчі або обов'язкові), масштабістю прийняття рішень (вузькі або широкі). З'ясовано, що цей перелік може бути доповнений й іншими легітимними заходами суспільної боротьби за прозорість бюджету та підзвітність влади. Їх одностороннє використання може призвести до незначного й неефективного впливу на бюджетні рішення, але в поєднанні вони мають великий потенціал.

Аргументовано, що існуючий механізм у питаннях формування та використання бюджетних коштів потребує змін в правовому,

організаційному і методичному руслі з тим, аби сприяти демократичним зрушенням. З одного боку, ці зміни можливі тільки при відкритості влади та її політичній волі співпрацювати з громадськістю, а з іншого – при бажанні самих мешканців територіальних громад приймати активну участь у бюджетному процесі.

9. Обґрунтовано доцільність застосування партиципаторного бюджету як інноваційного інструменту місцевих ініціатив. Встановлено, що партиципаторний бюджет є відносно новим явищем у демократичній практиці міст, тому на сьогодні інтенсивно проводяться дослідження з метою виявлення довготривалих наслідків запровадження партиципаторного бюджету, який передбачає надання громадянам (зокрема тим, які, формально, не мають громадянства) права розподілу частини коштів з міського бюджету або іншого бюджету, який їх стосується. Запропонована дорожня карта партиципаторного бюджету, яку можна представити наступним чином: Підготовка процесу («нульова фаза»); Розробка основних положень та принципів щодо перебігу процесу партиципаторного бюджетування; Інформаційно-освітня кампанія; Підготовка і подання проектів; Обговорення проектів; Перевірка проектів; Вибір проектів для подальшої реалізації; Моніторинг; Оцінка процесу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абакуменко О. В. Модель гармонізації бюджетної та грошово-кредитної політики, орієнтована на розвиток / О. В. Абакуменко, Л. О. Коваленко // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – №7 (121). – С. 241 – 251.
2. Адамов Б. І. Організаційно-економічні основи управління розвитком міст / Б. І. Адамов. – К. : Грот, 1998. – 216 с.
3. Аналітична записка «Напрями активізації участі громадськості у місцевому самоврядуванні в містах України» [Електронних ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_analit/gromadsk.pdf. – Назва з екрана.
4. Ангелов А.С. Финансовое право на Народна Република България. – София: Наука и искусство, 1967. – 590 с. – С. 184.
5. Анисимов А.А. Финансовое управление и бюджетный процесс в капиталистических странах. Ч. 2: Проблемы бюджетного процесса / А.А. Анисимов. – М., 1976. – 544 с. – С. 411.
6. Базові ознаки фонду громад в Україні // Під ред. В. Шейгуса. – К. : ІСАР «ЄДНАННЯ», 2013. – 24 с.
7. Баймуратов М. О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України // В кн. : Муніципальне право України: Підручник / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К., 2001. – С. 122–123.
8. Балацький Є. О. Бюджет міста у системі фінансів території : монографія / Є. О. Балацький. – Суми : ДВНЗ “УАБС НБУ”, 2011. – 302 с.
9. Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб’єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / О. В. Батанов // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2 (12). – С. 51–57.
10. Белец Ж. А. Партиципаторне бюджетування як інноваційний

демократичний інструмент участі громадян в управлінні справами територіальних громад [Електронний ресурс] / Ж. А. Белец // Теорія та практика держ. упр. і місцевого самоврядування. – 2016. – № 1. – Режим доступу : http://el-zbirn-du.at.ua/2016_1/19.pdf. – Назва з екрана.

11. Бережна А. Ю. Стабілізація місцевих бюджетів як важіль забезпечення фінансової безпеки держави / А. Ю. Бережна, О. В. Мірошниченко // Збірник наукових праць НУДПСУ. – 2012. – №2. – С. 6–19.

12. Березовський Т. Розвиток громади: проблеми, що потребують вирішення / Т. Березовський // Громадські ініціативи. – 2005. – №1. – С. 3–9.

13. Беррі Т. Місцевий економічний розвиток та економічний розвиток громади / Т. Беррі // Громадські ініціативи. – 2005. – №1. – С. 10–14.

14. Брик И. Определение понятия «община» (2004) [Электронный ресурс] / И. Брик. – Режим доступа: www.jdc.org.il/fsw/icww/db/mc/rus/community_work.xls. – Назва з екрана

15. Бугай Т.В. Особливості бюджетного процесу в Україні / Т.В. Бугай // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2011. – № 3 (54). – С. 56-64.

16. Бушмин Е. Роль и место бюджетных процедур в системе государственных финансов / Е. Бушмин // Вопросы экономики. – 2003. – № 5. – С. 42-49. – С. 43.

17. Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (зі змінами та доповненнями). [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. – Назва з екрана.

18. Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 21.06.2001 р. № 2542-III [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>. – Назва з екрана.

19. Бюджетна складова реалізації домінуючих напрямів суспільного розвитку : монографія / Л.В. Лисяк О.В. Гриценко, С.В. Качула, К.М. Роменська [та ін.]; за наук. ред. д.е.н., проф. Л.В. Лисяк. – Дніпропетровськ:

ДДФА, 2015. – 396 с.

20. Бюджет участі: історія і польський досвід [Електронний ресурс] / Платформа розвитку міст. – Режим доступу : <http://urbanua.org/dosvid/zakordonnipyklady/141>. – Назва з екрана.

21. Бюджетний потенціал регіону: оцінка та перспективи розвитку : монографія / Н. С. Педченко, В. Ю. Стрілець. – Полтава : ПУЕТ, 2014. – 220 с.

22. Васильєва Н. В. Залучення громадськості в українських містах (на прикладі бюджету участі) / Н. В. Васильєва // Публ. урядування. – 2016. – № 4 (5). – С. 123–131.

23. Вінніков О. Соціальне партнерство територіальних громад та неурядових організацій: закупівлі послуг за державні кошти / О. Вінніков // Громадські ініціативи. – 2001. – № 4. – С. 26–29.

24. Вінніков О. Ю. Державне фінансування організацій громадянського суспільства. Як запровадити європейські стандарти? / О. Ю. Вінніков, Д. С. Ковриженко, М. В. Лациба та ін. // Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : Агентство «Україна», 2010. – 224 с.

25. Віхров О.П. Фінансове право: конспект лекцій / О.П. Віхров, С.О. Ніщима. – Чернігів: ЧДІЕУ, 2002. – 280 с. – С. 46.

26. Вовлечение населения в процесс местного самоуправления. / Учебное пособие. Пер. с англ. – М. : МОНФ, 2000. – 173 с.

27. Горяченко Е. Е. Территориальная общность в изменяющемся обществе / Е. Е. Горяченко // Социальная траектория реформируемой России: Исследования Новосибирской экономико-социологической школы / отв. ред. Т. И. Заславская, З. И. Калугина ; ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск : Наука. Сиб. отд-е, 1999. – Гл.23. – С. 499–534.

28. Гендерні стратегії сталого розвитку України. / За ред. Л. С. Лобанової. – К.: Фенікс, 2004. – С. 13.

29. Дем'янишин В. Г. Концептуальні засади бюджетного процесу в Україні / В. Г. Дем'янишин // Финансы, учет, банки. – 2007. – № 13.

– С. 30-37.

30. Зайчук О.В. Теорія держави і права / О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 653.

31. Звіт про виконання місцевого бюджету, сайт Полтавської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada-poltava.gov.ua/people/parcutupator/> – Назва з екрана.

32. Кириленко О. П. Місцеві фінанси: навч. посібник / О. П. Кириленко. – Тернопіль : Карт-бланш, 2004. – 192 с.

33. Киселева А.М. Территориальное общественное самоуправление как форма самоорганизации местного сообщества. Текст.: монография / А. М. Киселева. СПб. : Инфо-Да, 2007. – 192 с.

34. Клець Л.Є. Бюджетний менеджмент: [навч. посіб.] / Л.Є. Клець. – К.: Центр учбової літератури, 2007. – 640 с. – С. 47.

35. Климова Н. Статистичний зріз сучасного стану фондів громад України / Н. Климова // Вісник Фондів громад. – 2010 р. – № 2. – С. 30–42.

36. Козер Л. А. Мастера социологической мысли / Л. А. Козер. – Пер. с англ. Т. И. Шумилина; Под ред. д. ф. н., проф. И. Б. Орловой. – М. : Норма, 2006. – 528 с.

37. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. – Назва з екрана.

38. Концепція реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/249613934>. – Назва з екрана.

39. Кравченко Т. А. Інноваційні інструменти реалізації громадянами прав на участь у місцевому самоврядуванні України [Електронний ресурс] / Т. А. Кравченко. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02\(14\)/22.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02(14)/22.pdf). – Назва з екрана.

40. Кощинець В. В. Теоретичні аспекти ресурсного забезпечення

регіонального економічного розвитку / В. В. Кошинець. – VII Міжнародна науково-практична конференція «Наука в інформаційному просторі» (29-30 вересня 2011 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.confcontact.com/20110929/gu_koschinec.php. – Назва з екрана.

41. Кравченко В. І. Фінанси місцевого самоврядування України: проблеми становлення (1989–2001) / В. І. Кравченко. – К. : КМ Academia, 2001. – 458 с.

42. Кравченко В. І. Фінансові проблеми місцевих органів влади в Україні / В. І. Кравченко // Фінанси України. – 1995. – №1. – С. 61–63.

43. Кравченко П. Громада та розвиток інститутів громадянського суспільства / П. Кравченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Дніпропетровськ : Дніпропетр. регіон. ін-т держ. управління УАДУ, 2002. – Вип. 1 (7). – С. 3–8.

44. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В. І. Кравченко. – К. : Т-во «Знання», 1999. – 487 с.

45. Лапин В. А. Основы местного самоуправления : учеб. пособие / В. А. Лапин, А. В. Крестьянинов, И. Н. Коновалова ; под общ. ред. В. А. Лапина. – М. : Дело, 2006. – 255 с.

46. Лисяк Л.В., Роменська К.М. Ефективність використання коштів місцевих бюджетів України : монографія. - Дніпропетровськ: УМСФ, 2015. – 232 с.

47. Луніна І. Місцеві бюджети України: пошук нових підходів до проведення реформ / І. Луніна // Економіка України. – 1998. – № 3. – С. 31–41.

48. Маркович Г. Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс] / Г. Маркович. Режим доступу: http://galinfo.com.ua/articles/v_chomu_polyagayut_osoblyvosti_formuvannya_byudzhativ_otg_249352.html. – Назва з екрана.

49. Мелехина И. И. Местное сообщество: Теоретико-правовой анализ / И. И. Мелехина. – Автореф. дис. канд. юрид. наук. – Краснодар, 2003. – 18 с.

50. Мельник А. Ф. Публічний сектор і державна політика в демократичному суспільстві : моногр. / А. Ф. Мельник, О. В. Длугопольський. – Тернопіль : Екон. думка, 2008. – 240 с.
51. Мельник Л. Г. Экономика развития : монографія / Л. Г. Мельник. – Сумы: ИТД «Университетская книга», 2006. – 662 с.
52. Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.minfin.gov.ua/news/bjudzhet/ptsm>
53. Місцевий розвиток за участі громади : Монографія у 2 т. – Сумы : Університетська книга, 2014. Том 2. – Інституційні та прикладні аспекти управління місцевим розвитком / [за заг. ред. Ю. М. Петрушенка]. – Сумы : Університетська книга, 2014. – 368 с.
54. Національні та міжнародні механізми фінансування громадянського суспільства. Міжнародні заходи зміцнення довіри між державою та громадянським суспільством. – К. : Фенікс, 2011.– 336 с.
55. Ніколенко В.Ю. Місцеві бюджети як чинник стабільності розвитку регіонів: навчальний посібник / В.Ю. Ніколенко, С.М. Свешніков, В.В. Юрченко, В.І. Крижановський. – К., 2016. – 41 с.
56. Обласна програма «Бюджет участі Полтавської області на 2017-2020 роки». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: : <http://bu.oblrada-pl.gov.ua/>
57. Орзіх М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування / М. Орзіх // Місцеве та регіональне самоврядування України. – Вип. 1–2 (10–11). – К., 1995. – С. 65–73.
58. Орлюк О.П. Фінансове право: [навч. посібник] / О.П. Орлюк. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 528 с. – С. 169.
59. Павлюк К.В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: [монографія] / К.В. Павлюк. – К.: НДФІ, 2006. – 584 с. – С. 60-61.
60. Партнерство фондів местных сообществ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.p-cf.org/index.php?a=show&idlink=134>. – Назва

з екрана.

61. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України: [навч. посіб.]. / Ю.В. Пасічник. – [2-ге вид., перероб. і доп.] – К.: Знання, 2008. – 670 с. – С. 441.

62. Педченко Н. С. Бюджетний федералізм у фінансовій системі держави: моделі та принципи / Н. С. Педченко, С. І. Завгородній // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету : зб. наук. праць Кіровоградського національного технічного університету. Серія : Економічні науки. – Кіровоград : КНТУ, 2013. – Вип. 24. – С. 320 – 327.

63. Пелехата О.В. Бюджет розвитку як інструмент сільської територіальної громади в реалізації бюджетної політики економічного зростання / О.В. Пелехата // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2013. – Вип. 6(104). – С. 355-361.

64. Пелехатий А. О. Адміністративно-територіальна реформа як інструмент децентралізації фінансових ресурсів / А. О. Пелехатий, О. Р. Західна // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – Вип. 4 (108). Механізми ефективного розвитку прикордонних територій. – 2014. – С. 167-175.

65. Петрушенко Ю. Економічний аналіз розвитку громад: постановка проблеми / Ю. Петрушенко, В. Біленко // Міжнародна стратегія економічного розвитку регіону : матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції, м. Суми, 19-21 червня 2012 р. / Відп. за вип. О.В. Прокопенко. – Суми : СумДУ, 2012. – С. 85–87.

66. Пігуль Н. Г. Європейський досвід формування доходів місцевих бюджетів / Н. Г. Пігуль, І. М. Боярко, О. В. Люта // Вісник Хмельницького національного університету. Сер. Економічні науки. – 2012. – № 5. – Т. 2. – С. 138-142.

67. Писаренко В. П. Впровадження партисипативного бюджету / В. П. Писаренко // Вісн. ПДАА. – 2016. – № 1–2. – С. 51–54.

68. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади: навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування

О. Кириленко, Б. Малиняк, В. Письменний, В. Русін / Асоціація міст України. – К., ТОВ «ПДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 396 с.

69. Посібник з розвитку громад: Практичний poradник для небайдужих / Кол. авт. : Л. О. Єльчева, І. М. Ібрагімова та ін. – К., – 2007. – 458 с.

70. Програма діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12 січня Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>. – Назва з екрана.

71. Прохорова Н. Г. Социальная ответственность как конкурентное преимущество развития бизнеса [Електронний ресурс] / Н. Г. Прохорова // Экономика региона. – 2007. – №18 (ч. 2). – Режим доступу до журн.: <http://journal.vlsu.ru/index.php?id=1016>. – Назва з екрана.

72. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: закон України від 28.12.2014р. №71-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/71-19>. – Назва з екрана.

73. Про затвердження національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку у державному секторі : наказ Міністерства фінансів України від 12.10.2010 р. № 1202. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.

74. Про бюджетну класифікацію : наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.

75. Про Міністерство фінансів України : постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. №375. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.

76. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997 № 280 [Електронний ресурс]. - Режим доступу:

<http://zakon2.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.

77. Про Державну казначейську службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 215 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>. – Назва з екрана.

78. Про співробітництво територіальних громад : закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>.

79. Прянишников Н. Е. Стратегии самоорганизации в местных сообществах: ситуационный анализ [Электронный ресурс] // Местные сообщества в местном самоуправлении (Учебное пособие для муниципальных управляющих) / Под ред. А. Е. Балобанова. – М. : МОНФ, 2000. – 182 с.

80. Прянишников Н. Е. Стратегии самоорганизации в местных сообществах: ситуационный анализ / Н. Е. Прянишников // Местные сообщества в местном самоуправлении (Учебное пособие для муниципальных управляющих) / Под ред. А. Е. Балобанова. – М. : МОНФ, 2000. – 182 с.