

**ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ
ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**

У статті розкрито сутність та значення громадського контролю. Доведено ефективність громадського контролю як інструменту для перевірки використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів. Проаналізовано можливі варіанти реалізації громадського контролю. Подано практичні рекомендації щодо удосконалення формування і використання місцевих бюджетів через впровадження громадського контролю.

Ключові слова: фінансові ресурси, місцевий бюджет, децентралізація, внутрішній контроль, громадський контроль.

Ключка С. С. Общественный контроль как инструмент эффективного использования финансовых ресурсов местных бюджетов.

В статье раскрыта сущность и значение общественного контроля. Доказана эффективность общественного контроля как инструмента для проверки использования финансовых ресурсов местных бюджетов. Проанализированы возможные варианты реализации общественного контроля. Приведены практические рекомендации по усовершенствованию формирования и использования местных бюджетов путем внедрения общественного контроля.

Ключевые слова: финансовые ресурсы, местный бюджет, децентрализация, внутренний контроль, общественный контроль.

Kliuchka S. S. Public control as a tool for effective use of financial resources of local budgets.

The article reveals the essence and importance of public control. The efficiency of public control as a tool to verify the financial resources of local budgets. The possible options for the implementation of public control. Posted practical recommendations for improving the formation and use of local budgets through the introduction of public control.

Keywords: financial resources, local budget, decentralization, internal control, public control.

Ефективність функціонування економічної системи значною мірою залежить від стану державних і місцевих фінансів. Практика управління фінансовою системою України, яка склалася сьогодні, не відповідає завданням, що стоять перед країною, а саме – вона не сприяє створенню сприятливих умов для сталого економічного зростання та переходу до інноваційно-інвестиційного розвитку, не забезпечує досягнення соціальних пріоритетів фінансової політики. Однією з найгостріших проблем у сучасній Україні є підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів, а разом із тим, і піднесення суспільного добробуту. Тому пріоритетним напрямом державного управління є удосконалення інституту бюджетного контролю.

На жаль, в цій ланці бюджетної системи зберігається безнадійно застарілий механізм централізованого регулювання вищими органами доходів місцевих бюджетів. Це позбавляє місцеві органи влади фінансової самостійності, на довгі роки закріплює залежність розвитку місцевої економіки і соціальної сфери від можливостей вищих органів влади вирішувати проблеми, що знаходяться на даній території районів, міст, селищ і сіл.

Тобто, сьогодні з особливою гостротою постає проблема розробки дієвого механізму, який би визначав нові принципи формування місцевих бюджетів, чітке розмежування функцій і повноважень усіх рівнів влади, а звідси – видатків кожного виду бюджету. При цьому питання бюджетної політики, оподаткування і міжбюджетних відносин повинні розглядатися і вирішуватися комплексно, оскільки вони тісно взаємопов'язані, і ні один із цих елементів не може бути реформованим без урахування двох інших.

Ці та інші питання, пов'язані з фінансовою самостійністю місцевих органів влади, не є новими. Значний внесок у розвиток теорії та практики місцевих бюджетів держави зробили вітчизняні вчені В. Твердохлібов, С. Буковинський, Г. Поляк, О. Василик, І. Ходорович, В. Кравченко, В. Ігнатів, І. Луніна, М. Кульчицький, С. Юрій та інші. Проте багато з них чекають на своє практичне вирішення.

Метою статті є розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення формування і використання коштів місцевих бюджетів через впровадження громадського контролю.

Певна роль в системі фінансового контролю відводиться відомчому контролю. Необхідність його застосування на місцевому рівні зумовлена належністю установ, підприємств та організацій комунальної власності до різних галузей з особливою організацією фінансів. Відомчий контроль здійснюється підрозділами внутрішнього аудиту міністерств та відомств в установах, підприємствах та організаціях, які належать до їх підпорядкування, і спрямовується на попередження та виявлення фактів відхилень у використанні фінансових та матеріальних ресурсів від встановлених правил [3].

Перевагою відомчого контролю є можливість використання специфічних прийомів та методів, які дозволяють виявляти характерні для певних галузей порушення. Так, підрозділи внутрішнього аудиту Міністерства освіти та науки, Міністерства охорони здоров'я застосовують спеціальні методики проведення ревізій та перевірок в освітніх закладах, установах охорони здоров'я, які утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів [5].

З метою підвищення ролі місцевого самоврядування в соціально-економічних процесах регіонів, збільшення обсягу та покращення якості суспільних послуг, недостатньо тільки збільшувати фінансові ресурси місцевого самоврядування. Основну увагу необхідно приділяти ефективному використанню суспільних коштів, особливо завдяки покращенню діяльності установ, підприємств та організацій комунальної власності. Важливим інструментом місцевого самоврядування, що сприяє вирішенню цієї задачі, є система внутрішнього контролю. Внутрішній контроль – це інструмент управління, що дає змогу керівництву органу державного сектора перевірити стан виконання покладених на нього завдань [2].

Розвиток системи внутрішнього контролю дозволить заповнити прогалини в поточній системі фінансового контролю на місцевому рівні, підвищити прозорість у діяльності установ та підприємств комунальної власності.

Функціонування фінансової системи країни в умовах демократії передбачає необхідність постійного всебічного контролю з боку громадськості за процесами формування та використання суспільних фінансових ресурсів. Громадський контроль є однією з функцій управління. Він здійснюється шляхом зіставлення діяльності підконтрольних об'єктів із певними соціальними нормами, обраними як еталонні, на підставі чого робиться висновок щодо відповідності цієї діяльності встановленим вимогам. Головною метою громадського контролю є усунення та запобігання причинам, які породжують цю невідповідність, забезпечення додержання об'єктами контролю відповідних норм (формальних та неформальних). Завдання громадського контролю полягає в запобіганні таким діям контрольованих суб'єктів, які виходять за межі законності й правопорядку, можливим відхиленням від намічених цілей та захисті інтересів суспільства та окремих його суб'єктів у разі порушення їх законних прав та інтересів з подальшим усуненням негативних наслідків, спричинених такими діями.

Громадський контроль здійснюється громадянами країни та їх об'єднаннями і спрямовується на попередження та виявлення фактів неврахування інтересів громади в управлінні місцевими фінансами. Суб'єктами цього виду контролю можуть виступати безпосередньо самі громадяни, політичні партії, громадські організації, професійні спілки та інші громадські об'єднання [5].

Залежність органів місцевого самоврядування від підсумків виборів повинна сприяти залученню широких кіл громадськості до системи управління. З іншого боку, наявність в органі місцевого самоврядування докладної інформації про позицію громадськості стосовно управління фінансами дає змогу врахувати зауваження та пропозиції активістів у своїй діяльності. Як засвідчує практика, громадський контроль є важливою функцією

громадянського суспільства, тому є способом залучення населення до управління суспільством та державою. Він є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування [1].

Варто зазначити, що державний фінансовий контроль орієнтований здебільшого на дотримання законності управління фінансами територіальних громад. Відтак виявлені порушення законодавства передбачають неодмінне настання санкцій у вигляді адміністративної, цивільної або кримінальної відповідальності. На відміну від державного фінансового контролю, громадський контроль спрямований переважно на дослідження відповідності практиці управління місцевими фінансами інтересам територіальних громад. Варто зазначити, що часто цілком законні рішення владних суб'єктів щодо мобілізації ресурсів до бюджету або ж витрачання коштів є нераціональними і не відповідають наявним суспільним пріоритетам. Відтак громадський фінансовий контроль спрямований не стільки на дотримання правових норм у фінансовій сфері, як на забезпечення ефективності рішень, що приймаються. Санкціями з боку громадськості в разі виявлення порушень принципів ефективності в цьому випадку може бути політична відповідальність органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад та інших посадових осіб. Саме тому громадський фінансовий контроль слугує запорукою ефективної діяльності органів місцевого самоврядування [3].

Тільки завдяки розвитку громадського контролю можна забезпечити виконання основної місії місцевих фінансів – задоволення колективних потреб територіальної громади. Жодні владні інститути не спроможні реалізувати інтереси суспільства так, як це роблять самі громадяни. Всі інші види контролю тією чи іншою мірою залежні від владних органів – контрольні заходи бюрократів спрямовуються на дослідження діяльності інших бюрократів. Особливо ця система вразлива на місцевому рівні, де спостерігається тісна залежність між особами, що представляють суб'єкт та об'єкт контролю – управлінська, фінансова, побутова, родинна. Розширення повноважень місцевого самоврядування в цих умовах, без суттєвого посилення громадського контролю, не забезпечить задоволення інтересів територіальної спільноти, а призведе до зміцнення фінансового становища осіб, наближених до влади.

Одним із можливих варіантів організації громадського контролю у сфері місцевих фінансів слугує громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади, Порядок проведення якої регламентований Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976 (Рис. 1) [4].

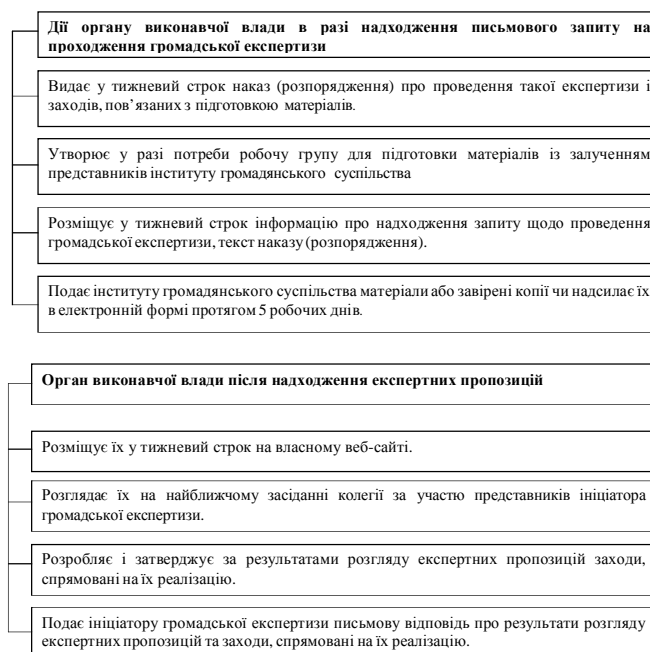


Рис. 1. Передбачені нормативно-правовими актами дії органу у процесі проведення громадської експертизи

Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізмом демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Цінність громадської експертизи полягає в тому, що вона передбачає обов'язки не лише для об'єкта, діяльність якого підлягає оцінюванню, але й для інститутів громадянського суспільства, який її проводить. Важливим для результативності громадського контролю є також вимога подання експертних пропозицій у трьохмісячний строк від початку проведення експертизи.

Нормативно-правовими актами передбачено, що експертні пропозиції, сформульовані під час проведення громадської експертизи, враховуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності. Застосування вказаної норми підвищує дієвість цього виду громадського фінансового контролю.

Варто зазначити, що процедура переважної більшості видів громадського фінансового контролю нормативно-правовими актами чітко не регламентована. Необхідною умовою здійснення ефективного громадського контролю є забезпечення прозорості управління фінансами територіальних громад, що формує необхідну інформаційну базу відповідних досліджень.

Окрім дії законодавчих норм, що передбачають необхідність оприлюднення інформації про формування та використання фінансових ресурсів, в Україні діють нормативно-правові акти, що покладають зобов'язання на суб'єкти управління фінансами територіальних громад щодо надання інформації в разі надходження запитів. Так, в разі надходження належним чином оформленого запиту на інформацію, розпорядник інформації має надати на нього відповідь не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. У разі якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись, і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше **48** годин з дня отримання запиту [6].

Надання інформації стосовно управління фінансовими ресурсами територіальних громад може передбачати підготовку великого масиву матеріалів. Законом передбачено, що у тому разі, якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до **20** робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

Варто зазначити, що інформація на запит надається безкоштовно. У разі якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як **10** сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк. При наданні особі інформації про себе та інформації, що становить суспільний інтерес, плата за копіювання та друк не стягується.

Законодавством передбачений вичерпний перелік підстав для відмови та відстрочки в задоволенні запиту на інформацію.

Якість громадського контролю у сфері управління фінансів територіальних громад безпосередньо залежить від обізнаності громадян з предметом дослідження. Співпраця суб'єктів управління місцевими фінансами з громадськими активістами є запорукою ліпшої поінформованості та ґрунтовнішого розуміння досліджуваних проблем. З огляду на це, забезпечення інтенсивного діалогу між органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства сприяє якісному поліпшенню громадського фінансового контролю та повнішому розумінні його результатів органами влади.

У результаті дослідження нами було доведено, що громадський контроль може забезпечити виконання основної місії місцевих фінансів – задоволення колективних потреб

місцевої громади. Жодні владні інститути не спроможні реалізувати інтереси суспільства так, як це роблять самі громадяни. Розширення повноважень місцевого самоврядування без суттєвого посилення громадського контролю не забезпечить задоволення інтересів територіальної спільноти.

Список використаних джерел:

1. Іжа М. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень / М. Іжа, О. Радченко // Державна політика. – 2012.

2. Мельничук Н. Ю. Державний внутрішній фінансовий контроль в Україні: стан та перспективи розвитку / Н. Ю. Мельничук // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2011. – № 1. – С. 286–295.

3. Поляк Г. Б. Бюджетная система России : научное пособие / Г. Б. Поляк. – М. : ЮНИТИ ДАНА, 2001. – 540 с.

4. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF/print1434006145131901>

5. Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 року № 158-р // Офіційний вісник України. – 2005. – № 22. – Ст. 1224.

6. Стефанчук Р. О. Зарубіжний досвід формування та функціонування місцевих бюджетів / Р. О. Стефанчук, О. А. Музика-Стефанчук // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2010. – № 1. – С. 132–138.

** Ключка Сергій Сергійович – аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України.*

УДК 339.1

Анастасія Шомникова*

ДЕТЕРМІНАНТИ РОЗВИТКУ ІНФРАСТРУКТУРИ РИНКУ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ

У статті досліджено та класифіковано фактори розвитку та впливу на інфраструктуру ринку медичних послуг, визначено чинники розвитку системи медичних послуг. На підставі аналізу праць вітчизняних і закордонних дослідників автором запропоновано структурну схему класифікації детермінант розвитку та формування інфраструктури ринку медичних послуг. Такий погляд, на думку автора статті, дає можливість визначити напрями удосконалення, враховуючи низку критеріїв, та допомагає чіткіше визначити й аналізувати ринок медичних послуг в Україні.

Ключові слова: детермінанти, ринок медичних послуг, фактори впливу, інфраструктура ринку медичних послуг.

Шомникова А. В. Детерминанты развития инфраструктуры рынка медицинских услуг.

В статье исследованы и классифицированы факторы развития и влияния на инфраструктуру рынка медицинских услуг, определены факторы развития системы медицинских услуг. На основе анализа работ отечественных и зарубежных исследователей автором предложена структурная схема классификации детерминант развития и формирования инфраструктуры рынка медицинских услуг. Такой взгляд, по мнению автора статьи, дает возможность определить направления усовершенствования, учитывая ряд критериев, и помогает более четко определять и анализировать рынок медицинских услуг в Украине.

Ключевые слова: детерминанты, рынок медицинских услуг, факторы влияния, инфраструктура рынка медицинских услуг.