

УДК 347:73

**Росоляк Оксана**

*к.ю.н., доц., доцент кафедри конституційного,  
адміністративного і фінансового права,  
Тернопільського національного економічного університету*

**Бойко Ірина**

*студентка Юридичного факультету  
Тернопільського національного економічного університету*

## **ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ФОРМУВАННЯМ ТА ВИКОНАННЯМ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**

**Постановка проблеми:** Останнім часом особливої актуальності набуває питання забезпечення доступу громадськості до вирішення суспільних, в тому числі економічних та соціальних питань. На сьогоднішній день, особливо в умовах, коли бюджетні ресурси є обмеженими, досить актуальною є проблема їх ефективного та цільового використання, вирішення якої вимагає ефективного та дієвого контролю з боку громадськості. Оскільки людина як основна цінність в державі є постійним споживачем послуг, які фінансуються з бюджету, тому цілком обґрунтованим є те, що контроль лише з боку органів державної влади не є достатньо результативним і представники територіальної громади хочуть проводити власний контроль за використанням коштів з цього бюджету. Проте, на сучасному етапі в Україні ефективний громадський фінансовий

---

© Росоляк О., Бойко І., 2016

© Національний університет «Острозька академія», 2016

- 
- Правові засади здійснення громадського контролю за формуванням та виконанням місцевих бюджетів / О. Росоляк, І. Бойко // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16roovmb.pdf>.

контроль за використанням коштів з місцевих бюджетів практично відсутній. Це спричинено, передусім, відсутністю законодавчої бази, що фактично унеможлиблює як проведення ефективного громадського бюджетного контролю, так і реалізацію його результатів.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Аналіз наукових видань та досліджень, присвячених питанням використання бюджету та бюджетного контролю, довів, що фінансовий контроль в них визначається лише як можливий вид контролю, проте не конкретизується. У науковій літературі бюджетний контроль розглядається в контексті фінансового, а громадський контроль за виконанням бюджету висвітлюється лише окремими вченими, зокрема, такими як О. Голинська, О. Домбровський, А. Крупник, О. Крилова, І. Литвинчук, О. Лозор, Н. Лубкей, Б. Малиняк, І. Марков та інші.

Зокрема, щоразу все більшу увагу питанню громадського фінансового контролю приділяють українські недержавні аналітичні центри, такі як Інститут громадянського суспільства, Лабораторія законодавчих ініціатив, Український незалежний центр політичних досліджень, центр політико-правових реформ, Міжнародний центр перспективних досліджень, Інститут демократії Пилипа Орлика та інші.

**Викладення основного матеріалу дослідження.** Громадський фінансовий контроль є одним із видів фінансового контролю за ознакою суб'єктів, які його ініціюють та здійснюють. Громадський контроль може ініціюватись і здійснюватись безпосередньо самими громадянами, їх об'єднаннями, групами спеціалістів, які створюються при представницьких органах влади, а також державних і комунальних підприємствах, установах та організаціях на основі добровільності та безоплатності.

- 
- Правові засади здійснення громадського контролю за формуванням та виконанням місцевих бюджетів / О. Росоляк, І. Бойко // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16roovmb.pdf>.

На спроможність громадських організацій бути дієвими суб'єктами фінансового контролю та впливати на результати здійснення бюджетної політики уряду справляє вплив низка внутрішніх та зовнішніх факторів (див. рисунок 1)



Оскільки, громадяни – це суб'єкти, які через податкові та інші обов'язкові платежі поповнюють Державний та місцеві бюджети надходженнями, що фінансують виконання державою покладених на неї обов'язків, то в основі функціонування інституту держави лежить одна єдина мета – це забезпечення добробуту всіх членів суспільства. Враховуючи це, громадяни повинні задовольняти свої потреби за рахунок бюджетних коштів і мають право контролювати рух бюджетних потоків.

Громадяни та інші суб'єкти громадянського суспільства (громадські організації, інститути, експерти тощо) мають активніше та дієвіше долучатись до процесу прийняття важливих рішень щодо формування та використання місцевого та державного бюджету, це дасть змогу публічній

- Правові засади здійснення громадського контролю за формуванням та виконанням місцевих бюджетів / О. Росоляк, І. Бойко // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16roovmb.pdf>.

владі заручитися підтримкою у населення та прийняття компромісних, взаємовигідних актів.

Вибір форми залучення громадськості до участі в бюджетному процесі залежить від цілей здійснення громадського контролю. На думку І. Литвинчук, це можуть бути такі цілі як:

- 1.) залучення громадян та громадських організацій до планування місцевого бюджету задля визначення найважливіших бюджетних програм, що забезпечить ефективне використання бюджетних коштів;
- 2.) доведення до відома територіальним громадам напрямки бюджетної політики органів місцевої влади на найближчу перспективу;
- 3.) налагодження взаємозв'язку з місцевим населенням з метою забезпечення результативного виконання місцевих програм [7].

На нашу думку, наведений перелік можна доповнити ще таким пунктом, як звітування перед територіальними громадами за використання коштів з місцевого бюджету, оскільки звітність – це дуже важлива завершальна стадія бюджетного процесу, під час якої громадяни можуть оцінити ефективність використаних коштів та їх доцільність.

Отже, громадяни можуть долучатись до управління бюджетним процесом як індивідуально, так і організовуватись у групи (організації) з метою вирішення проблемних питань стосовно соціально-економічного розвитку регіону.

Громадський контроль має місце на всіх стадіях бюджетного процесу, але механізм його здійснення буде дещо відрізнятися, залежно від кожної стадії:

- 1.) Формування бюджету
- 2.) Затвердження бюджету
- 3.) Виконання бюджету

---

▪ Правові засади здійснення громадського контролю за формуванням та виконанням місцевих бюджетів / О. Росоляк, І. Бойко // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16roovmb.pdf>.

#### 4.) Звіт про виконання бюджету.

На першій стадії особливу увагу потрібно звернути на те, щоб доходи та видатки бюджету відповідали стратегічним напрямкам розвитку регіону та пріоритетам політики місцевих органів влади. Стадія підготовки проекту бюджету є найбільш активною з боку участі в ній громадськості. Даний метод дає змогу перерозподілити бюджетні кошти відповідно до пріоритетних напрямків бюджетної політики, а також забезпечити високу результативність виконання бюджетних програм.

На стадії затвердження бюджету підбиваються підсумки проведених раніше дискусій за кругли столом і рішення про місцевий бюджет набуває чинності.

На стадії виконання бюджету головну роль виконують наглядові комітети, які проводять моніторинг виконання бюджетних програм. Ці комітети певною мірою виступають своєрідними посередниками між владою і громадськістю з бюджетних питань.

На стадії затвердження звіту про виконання бюджету відбувається аналіз фактичних показників виконання бюджету за доходами та видатками, а також оцінюється ефективність профінансованих бюджетних програм.

Згідно з нормами чинного законодавства, а саме Законом України «Про місцеве самоврядування», Законом України «Про доступ до публічної інформації», які регламентують доступ громадян до інформації про виконання місцевого бюджету, визначено такі її джерела розміщення в Україні: веб-сайти обласних, районних державних адміністрацій та інших органів влади, які оприлюднюють результати своєї діяльності в мережі інтернет; засоби масової інформації (насамперед, місцеві друковані

---

▪ Правові засади здійснення громадського контролю за формуванням та виконанням місцевих бюджетів / О. Росоляк, І. Бойко // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16roovmb.pdf>.

видання); відповіді на подані запити; зведені звіти органів статистики; аналітична інформація неурядових організацій.

I. Литвинчук виокремлює наступні вимоги, які мали б висуватись до інформації про місцевий бюджет, яка надається громадськості:

1. Зрозумілість – формування звітів для громадськості у простій та доступній для розуміння формі, оприлюднення суттєвої та достовірної інформації;

2. Комплексність – надання громадськості можливості ознайомитися зі стратегічною та поточною бюджетною інформацією. Оприлюднення інформації про напрямки бюджетної політики та порядок фінансування пріоритетних бюджетних програм. Публікація розгорнутих звітів про виконання місцевих бюджетів.

3. Періодичність – постійне оновлення інформації.

4. Порівняльність – зіставлення інформаційних даних з метою аналізу динаміки виконання місцевих бюджетів протягом кількох бюджетних періодів [7].

Проте, незважаючи на всі можливі форми участі громадян у бюджетному процесі залишається відкритим питання правового регулювання їх участі.

На сучасному етапі законодавчими актами чітко не визначено механізм участі громадян в управлінні бюджетним процесом. На практиці зустрічаються лише поодинокі випадки, коли територіальні громади виступають ініціатором створення невеликих підрозділів самоуправління на рівні районів чи вулиць, яким місцеві органи влади можуть передавати свої повноваження та доручати управління фінансами і комунальною власністю.

▪ Правові засади здійснення громадського контролю за формуванням та виконанням місцевих бюджетів / О. Росоляк, І. Бойко // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16roovmb.pdf>.

На даний момент здійснення громадського контролю в Україні регулюється низкою нормативних актів, які фрагментарно закріплюють можливості впливу територіальних громад на прийняття рішень органами місцевого самоврядування та доступу до інформації про фінансову діяльність.

Для прикладу, Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року закріплює положення, що бюджетна система України ґрунтується на принципах публічності та прозорості. У ст. 28 «Доступність інформації про бюджет» зазначається, що органи місцевого самоврядування забезпечують публікацію інформації про бюджети, в тому числі рішень про місцевий бюджет та періодичних звітів про їх виконання. Рішення про місцевий бюджет повинно бути оприлюднене не пізніше десяти днів з дня його прийняття»[1]. Проте, вищезгаданим кодексом не передбачені положення, які б регламентували процедуру участі громадян у бюджетному процесі.

Статті 7-9, 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачають кілька форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення та реалізації їх прав на участь у місцевому самоврядуванні. Однак, вказаний Закон не визначає конкретних механізмів здійснення громадянами наданих їм прав, доручаючи місцевим радам визначати в статутах територіальних громад порядок проведення загальних зборів громадян, громадських слухань і внесення місцевих ініціатив. [5]

Закон України «Про громадські об'єднання» до прав громадських об'єднань відносить і право одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації [6]. Попри це, не

---

▪ Правові засади здійснення громадського контролю за формуванням та виконанням місцевих бюджетів / О. Росоляк, І. Бойко // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16roovmb.pdf>.

визначено механізми внесення пропозицій та їх врахування при прийнятті рішень органами влади.

Закон України «Про інформацію» закріплює принципи забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування (ч.1 ст.3). Держава гарантує право кожного громадянина на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів (ст. 5) [4].

Дещо конкретизує положення щодо доступу до публічної інформації Закон України «Про доступ до публічної інформації». Стаття 5 Закону визначає, що доступ до інформації забезпечується шляхом: систематичного та оперативного оприлюднення інформації на офіційних веб-сайтах в мережі інтернет, на інформаційних стендах, будь-яким іншим способом; надання інформації за запитами на інформацію. Відповідно до ч. 5 ст. 6 не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами [2].

Закон України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» закріплює, що основними засадами внутрішньої політики у сфері формування інститутів громадського суспільства є: «...» посилення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян, запровадження громадського контролю за діяльністю влади, забезпечення незалежної діяльності об'єднань громадян, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень, проведення регулярних консультацій з громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави (ст. 5) [3].

- 
- Правові засади здійснення громадського контролю за формуванням та виконанням місцевих бюджетів / О. Росоляк, І. Бойко // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16roovmb.pdf>.



На підзаконному рівні положення щодо можливості здійснення громадського фінансового контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування фрагментарно закріплені в:

- Указі Президента України від 7 лютого 2008 року «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування»;

- Постанові Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року №976 «Про затвердження порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади»;

- Постанові Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»;

- Указі Президента України від 24 березня 2012 року «Про стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації».

Оскільки зазначені нормативні акти не визначають особливості та механізми здійснення громадського бюджетного контролю, органи місцевого самоврядування започатковують практику розробки і затвердження локальних нормативних актів, що регулюють питання здійснення громадського контролю у формі положень про громадські слухання, положень про бюджетні слухання. Одним з важливих правових інструментів є також статут територіальної громади, де детально відображені правові форми участі громадськості у прийнятті рішень на місцевому рівні.

Згідно прийнятої у 1997 р. на міжнародній конференції по боротьбі з корупцією Лімської декларації, діяльність органів як центральної, так і

---

▪ Правові засади здійснення громадського контролю за формуванням та виконанням місцевих бюджетів / О. Росоляк, І. Бойко // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16roovmb.pdf>.

місцевої влади повинна бути прозорою та підзвітною, а доступ громадян до інформації про неї – максимально широким. Підвищення відкритості такої інформації вважається в декларації одним із найважливіших чинників, які сприяють активнішому залученню населення для вирішення найважливіших суспільних справ. Про необхідність активної участі громадян у вирішенні питань місцевого значення, запровадження практики публічних слухань і забезпечення прозорості бюджетного процесу, наголошується також у Ризькій декларації, підписаній у 1999 р. представниками Росії, України, Естонії, Латвії та Литви.

Декларуючи цілий спектр прав громадян на доступ до публічної інформації, нормативно не закріплено механізми врахування громадської думки щодо питань, які стосуються використання коштів місцевих бюджетів. Згідно з ч. 2 ст. 8 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», «рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності» [5]. Проте ця законодавча конструкція з практичної точки зору не є досконалою, оскільки немає процедури так званого «врахування». Видається більш доцільним передбачити норму, за якою вказані рішення мають виконуватись органами місцевого самоврядування. Процедура ж виконання таких рішень та обов'язкового врахування думки громадськості при прийнятті важливих рішень має бути прописана в статуті відповідної територіальної громади.

Отже, найважливішою умовою підвищення ефективності громадського фінансового контролю є відкритість та прозорість діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема, шляхом забезпечення доступу до інформації про діяльність органів влади як на стадії планування, так і на стадії виконання місцевих бюджетів.

▪ Правові засади здійснення громадського контролю за формуванням та виконанням місцевих бюджетів / О. Росоляк, І. Бойко // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16roovmb.pdf>.

**Висновки.** Підводячи підсумки, варто зазначити, що на сьогоднішній день відсутній правовий механізм для реалізації ефективного громадського контролю за місцевими бюджетами, що зумовлено низкою об'єктивних причин. Громадський контроль як форма фінансового контролю є швидше абстрактним явищем, ніж реальністю. Для того, аби покращити ситуацію, громадяни та інші представники громадянського суспільства (громадські організації, територіальні та інші об'єднані громади тощо) мають не тільки чітко знати й виконувати свої обов'язки, але й вміти реалізовувати свої права та брати активну участь у вирішенні питань суспільного та місцевого значення, оскільки саме активна громадянська позиція є вагомим важелем у протидії корупції та незаконним діям з боку органів публічної влади.

Важливо також на законодавчому рівні закріпити не тільки право участі громадян в управлінні публічними справами, право на контроль в різних сферах, але й прописати в Законі України «Про місцеве самоврядування» низку статей, які б закріпили реальну процедуру участі суб'єктів громадянського суспільства в процесі прийняття важливих загальнодержавних та місцевих рішень, зокрема в бюджетній сфері. Відкритим залишається питання врахування думки громадськості при складанні проектів місцевих бюджетів. Які наслідки несхвалення територіальною громадою запропонованого владою на бюджетних слуханнях проекту бюджету на наступний бюджетний період і яким чином мають враховуватись пропозиції громадян, невідомо. Адже в Україні склалась така ситуація, що попри цілу низку законів, постанов, указів тощо відносини взаємодії органів влади та територіальних громад з приводу формування та виконання місцевих бюджетів регулюються лише декларативно, закріплені деякі права громадян в бюджетному процесі, а реального механізму для їх реалізації не прописано.

▪ Правові засади здійснення громадського контролю за формуванням та виконанням місцевих бюджетів / О. Росоляк, І. Бойко // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16roovmb.pdf>.

### *Список використаних джерел*

1. Бюджетний кодекс №2456-VI від 8 липня 2010 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
3. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №40. – Ст. 527.
4. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – Ст. 170.
6. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.
7. Литвинчук І. В. Громадський контроль за виконанням місцевих бюджетів / І. В. Литвинчук // Вісник ЖДТУ. – 2014. – №4(70). – С. 155-158.

---

▪ Правові засади здійснення громадського контролю за формуванням та виконанням місцевих бюджетів / О. Росоляк, І. Бойко // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16roovmb.pdf>.

*Росоляк О., Бойко І.*

***Правові засади здійснення громадського контролю за формуванням та виконанням місцевих бюджетів***

Стаття присвячена проблемам здійснення громадського контролю за місцевими бюджетами, які зумовлені відсутністю на законодавчому рівні процедури залучення громадськості до участі бюджетному процесі.

**Ключові слова:** громадський контроль, бюджет, бюджетний процес, територіальна громада, виконання бюджету.

*Росоляк О., Бойко І.*

***Правовые основы осуществления общественного контроля за формированием и исполнением местных бюджетов***

Статья посвящена проблемам осуществления общественного контроля за местными бюджетами, обусловленные отсутствием на законодательном уровне процедуры привлечения общественности к участию в бюджетном процессе.

**Ключевые слова:** общественный контроль, бюджет, бюджетный процесс, территориальная община, исполнение бюджета.

*Rosoliak O., Boiko I.*

***Legal basis of public control over the formation and execution of local budgets.***

The article deals with the problems of public control over local budgets, which are caused by absence of legislative procedures public participation in budget process.

**Key words:** social control, budget, budget process, local community, performance of budget.

- 
- Правові засади здійснення громадського контролю за формуванням та виконанням місцевих бюджетів / О. Росоляк, І. Бойко // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1(13) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16roovmb.pdf>.