

## ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОНАННЯМ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

*Розкрито проблемні аспекти здійснення громадського контролю за виконанням місцевого бюджету. Доведено, що громадський контроль є передумовою становлення активної громадської позиції, яка, у свою чергу, сприяє соціально-економічному розвитку регіонів. Проаналізовано основні форми участі громадян у бюджетному процесі відповідно до його стадій. Серед них, виділено такі: формування фокус-груп, проведення дискусій за круглим столом, проведення громадських і публічних слухань, участь громадян у засіданнях місцевих рад, створення громадських наглядових комітетів тощо. Також оцінено стан громадського контролю за виконанням місцевого бюджету. Аналіз дозволив стверджувати, що на сучасному етапі відсутні достатні передумови для проведення ефективного громадського бюджетного контролю, що обумовлено рядом об'єктивних причин. У вітчизняній практиці громадський контроль як форма фінансового контролю є швидше абстрактним відображенням участі громадян у вирішенні стратегічних питань розвитку регіону, ніж реальністю. У зв'язку з цим, розроблено практичні рекомендації з удосконалення проведення ефективного громадського бюджетного контролю, що надасть можливість у вітчизняній практиці чітко взаємодіяти органам місцевої влади та територіальній громаді з приводу формування та виконання місцевих бюджетів.*

**Ключові слова:** громадський контроль.

**Постановка проблеми.** В умовах обмеженості бюджетних ресурсів досить актуальною є проблема їх цільового та ефективного використання, вирішення якої вимагає постійного суспільного контролю. Населення регіону є кінцевим споживачем послуг, які фінансуються з місцевого бюджету, а тому контроль лише з боку органів державної влади не є достатньо результативним. На сучасному етапі громадський контроль за виконанням місцевих бюджетів у вітчизняній практиці фактично відсутній, оскільки законодавчо не визначено механізм та порядок його проведення, а також відсутня організована громадська ініціатива.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У науковій літературі бюджетний контроль розглядається в контексті фінансового, а громадський контроль за виконанням бюджету висвітлюється лише окремими вченими, зокрема, такими як Н.П. Лубкей, О.Домбровський, Б.Малиняк, І.Марков, О.Голинська. Здебільшого увага приділяється проблемам законодавчої регламентації здійснення громадського контролю та формам участі громадян у бюджетному процесі на регіональному рівні.

**Мета і завдання дослідження.** Метою написання даної статті є оцінка стану громадського контролю за виконанням місцевого бюджету, а також визначення перспективних шляхів його розвитку у вітчизняних умовах.

Для досягнення поставленої мети вирішувались наступні завдання:

- 1) дослідити передумови здійснення громадського контролю у бюджетному процесі та визначити головні проблемні аспекти механізму його функціонування;
- 2) визначити форми та порядок здійснення громадського контролю за виконанням бюджету;
- 3) запропонувати можливі напрями вдосконалення громадського бюджетного контролю на місцях.

**Викладення основного матеріалу дослідження.** Громадяни – це суб'єкти, які через систему податкових та інших обов'язкових платежів наповнюють Державний та місцеві бюджети надходженнями, що фінансують виконання державою покладених на неї функцій. В основі функціонування інституту держави лежить єдина мета – забезпечення добробуту всіх членів суспільства, а тому громадяни повинні завжди вигравати від перерозподілу бюджетних коштів, а також мають право контролювати рух бюджетних потоків. Залучення громадян до участі в бюджетному процесі є проявом демократії стосовно прийняття управлінських рішень на місцях. Найчастіше громадський бюджетний контроль здійснюється під час фінансування програм соціального захисту населення.

На сучасному етапі чинним законодавством 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 кварталів, районів чи вулиць, яким місцеві органи влади можуть передавати свої повноваження та доручати управління фінансами і комунальною власністю. Проте слід зауважити, що така практика не набула поширення в нашій країні, та й органи місцевої влади не є її прихильниками.

Громадський контроль за функціонуванням місцевих бюджетів має певні переваги як для органів влади, так

громадський контроль є інструментом вдосконалення бюджетної політики на малих шляхів використання дефіцитних ресурсів, але найголовнішим є те, що громадський контроль є передумовою становлення активної громадської позиції, яка, у свою чергу, сприяє соціально-економічному розвитку регіонів.

Залучення громадськості до прийняття рішень щодо функціонування місцевого бюджету дозволяє місцевій владі заручитися підтримкою у населення. Такий тандем сприяє формуванню нової суспільної свідомості, яка в

майбутньому створить підґрунтя для ефективного вирішення стратегічних завдань регіону і попередить виникнення соціально-політичних конфліктів.

Вибір форми залучення громадян до участі в бюджетному процесі залежить від цілей здійснення громадського контролю. Здебільшого за рахунок громадської ініціативи прагнуть досягнути таких цілей:

- 1) інформування територіальної громади щодо напрямів бюджетної політики органів місцевої влади на найближчу перспективу;
- 2) залучення громадян до процесу планування місцевого бюджету з метою визначення пріоритетних бюджетних програм, що забезпечить ефективне використання бюджетних коштів;
- 3) налагодження взаємозв'язку з місцевим населенням з метою забезпечення результативного виконання місцевих програм.

У таблиці 1 наведено основні форми участі громадян у бюджетному процесі. Як ми бачимо, громадяни можуть долучатись до управління бюджетним процесом як в індивідуальному порядку з конкретними пропозиціями, так і організовуватись в групи з метою вирішення проблемних питань стосовно соціально-економічного розвитку регіону.

Таблиця 1

Форми участі громадян у бюджетному процесі регіону\*

Форма участі	Порядок прийняття рішень
Участь окремих осіб	Особиста участь громадян у вирішенні конкретних питань
Участь організованих груп громадян	Організована робоча група громадян, що має завдання розглянути конкретну ситуацію та надати відповідні висновки і рекомендації
Розподілена відповідальність	Громадські об'єднання та комітети, які збирають факти і доводять інформацію до відома владних структур
Експертна оцінка	Громадяни, які мають власний досвід та відповідні знання у певній сфері, проводять роз'яснення проблемних питань посадовим особам
Інформація від споживачів щодо якості наданих послуг	Громадяни оцінюють якість наданих бюджетних послуг, що в підсумку може вплинути на розподіл бюджетних ресурсів у наступному році

\* Джерело: узагальнено автором на основі джерела [4]

Громадський контроль має місце на всіх стадіях бюджетного процесу, але механізм його здійснення буде дещо відмінним на кожній з таких стадій (рис. 1).

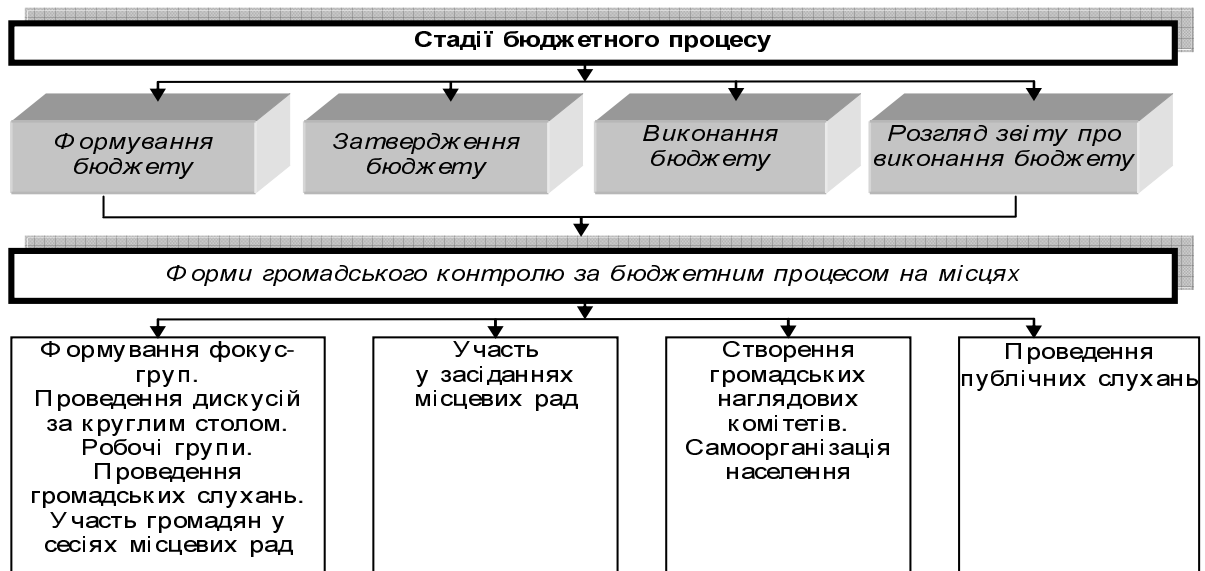


Рис.1. Громадський контроль за виконанням місцевого бюджету

На стадії формування бюджету особливу увагу потрібно звернути на те, щоб доходи та видатки бюджету відповідали стратегічним напрямам розвитку регіону та пріоритетам політики місцевих органів влади. Стадія підготовки проекту бюджету є найбільш активною з позиції участі в ній громадськості. Проведення конструктивних дискусій за круглим столом за участі представників місцевого населення сприяє в подальшому створенню робочих груп, які зосереджуються на вирішенні конкретних завдань. Така тенденція є прийнятною, оскільки у вітчизняній практиці передбачено програмно-цільовий метод бюджетного планування, який починаючи з 2014 року застосовуватиметься до всіх місцевих бюджетів нашої країни. Даний метод дає змогу перерозподілити бюджетні кошти відповідно до пріоритетних напрямів бюджетної політики, а також забезпечує високу результативність виконання бюджетних програм. Отже, логічним є формування відповідних

робочих груп для конкретних бюджетних програм. На стадії затвердження проекту підбиваються підсумки проведених раніше дискусій за круглим столом і рішення про місцевий бюджет набуває чинності.

На стадії виконання бюджету провідна роль належить наглядовим комітетам, які здійснюють моніторинг виконання бюджетних програм. Ступінь впливу таких комітетів на реальний стан справ у бюджетній сфері визначатиметься тим, наскільки чітко окреслені їх повноваження чинним законодавством та рівнем доступу до необхідної інформації. Зазначені комітети певною мірою виступають своєрідними посередниками між владою і громадськістю з бюджетних питань.

Під час затвердження звіту про виконання бюджету відбувається аналіз фактичних показників виконання бюджету за доходами та видатками, а також оцінюється ефективність профінансованих бюджетних програм. Ефективність виконання бюджетних програм визначається на підставі розрахунку системи результативних показників. У результаті проведення аналізу основних показників виконання місцевого бюджету проводяться публічні слухання затвердженого звіту, обговорюються виявлені відхилення та порушення, визначаються недоліки та прорахунки в бюджетних програмах з метою їх усунення в майбутні періоди. Отже, здійснення громадського бюджетного контролю – це структурований процес реалізації сукупності взаємопов'язаних заходів (табл. 2). Тобто це свого роду план послідовних дій для досягнення поставлених цілей.

Таблиця 2

*Порядок проведення громадського контролю за виконанням бюджету*

Дія	Коротка характеристика
Соціальна ініціатива	Організоване об'єднання зацікавлених громадян з метою досягнення спільної мети
Визначення напрямів контролю	Формування громадської думки щодо рівня задоволеності наданими послугами, визначення проблемних питань
Встановлення цілей	Передбачає чітке розуміння того, що саме хотілось би змінити чи на що потрібно вплинути, яким чином використати результати контролю
Інформаційне забезпечення	Між об'єднаннями громадян і місцевими органами влади встановлено партнерські відносини, наявний вільний доступ до офіційних джерел інформації
Моніторинг	Проведення аналізу зібраної інформації, формування висновків та пропозицій

Систематичний громадський моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування та виконавчої влади в регіонах є передумовою забезпечення відкритості, прозорості та ефективності бюджетного процесу. Однією з умов дієвого громадського бюджетного контролю є наявність доступу до достовірної інформації про формування та виконання місцевого бюджету. Згідно з нормами чинного законодавства, які регламентують доступ громадян до інформації про виконання місцевого бюджету, визначено такі її джерела 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 видання); відповіді на подані громадянами або групами громадян запити; зведені звіти органів статистики; аналітична інформація неурядових організацій.

До інформації про місцевий бюджет, яка надається громадськості, висуваються такі вимоги:

**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.

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

**Порівнянність** – зіставність інформаційних даних з метою аналізу динаміки виконання місцевого бюджету протягом кількох бюджетних періодів.

**Періодичність** – постійне оновлення інформації.

На сучасному етапі оприлюднена інформація про виконання місцевих бюджетів не завжди відповідає поставленим до неї вимогам, а здебільшого просто не відображає дійсного стану справ.

Таким чином, ми бачимо, що перелік інформаційних джерел для проведення громадського контролю за виконанням місцевого бюджету не є великим, але поряд із тим немає і гарантій щодо достовірності даних, наведених у цих джерелах. Слід зауважити той факт, що фактичні дані, які оприлюднюються органами влади на офіційних сайтах, та дані, які висвітлюються громадськими організаціями, здебільшого є невідповідними і мають суттєві відмінності. Аналітичні звіти про виконання бюджету формуються і розміщуються на сайтах з певною часовою невідповідністю, що обмежує можливість проведення поточного контролю. Також спостерігається ситуація, коли розміщується інформація не за послідовні періоди і виникають так звані «інформаційні прогалини», що не дає змоги простежити тенденцію виконання бюджету в динаміці за декілька бюджетних років.

**Висновки.** Отже, на сучасному етапі відсутні достатні передумови для проведення ефективного громадського бюджетного контролю, що зумовлено низкою об'єктивних причин. У вітчизняній практиці

громадський контроль як форма фінансового контролю є швидше абстрактним відображенням участі громадян у вирішенні стратегічних питань розвитку регіону, ніж реальною дійсністю. Для того, щоб змінити ситуацію, яка склалася, необхідно: 1) розвинути рівень суспільної культури, яка сприятиме громадській ініціативі щодо захисту своїх прав й інтересів стосовно питань формування і виконання місцевого бюджету. Громадяни повинні не тільки чітко знати й виконувати свої обов'язки, але й розуміти свої права та брати активну участь у вирішенні місцевих питань, оскільки саме активна громадська позиція є вагомим важелем протидії корупції та свавілля з боку органів влади; 2) на законодавчому рівні чітко визначити форми та порядок участі громадян у бюджетному процесі. На сьогодні склалася ситуація, коли немає єдиного нормативно-правового акту, який би регулював відносини взаємодії органів влади та територіальної громади з приводу формування та виконання місцевих бюджетів. Це питання регулюється цілою низкою законів, постанов, указів тощо, які фактично не надають громадянам жодних реальних прав на участь у бюджетному процесі; 3) забезпечити громадськості доступ до достовірних джерел інформації.

#### Список використаної літератури:

1. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 8 липня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17&p=1306587409245128>.
2. *Голинська О.* Забезпечення участі громадян у бюджетному процесі засобами державного управління / *О.Голинська* // Зб. наук. пр. «Ефективність державного управління». – Вип. 16/17. – 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Edu/2008\\_16\\_17/fail/Holynska.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Edu/2008_16_17/fail/Holynska.pdf).
3. Закон України «Про місцеве самоврядування» № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0&p=1306587409245128>.
4. *Крилова О.* Участь громадськості у формуванні бюджетів в Україні: поточна практика та рекомендації щодо її розширення. – Аналітичний звіт № 3. – Видавничий дім «Козаки». – 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://siteresources.worldbank.org/INTPSIA/Resources/4900231120841262639/SouheilHAbboud.pdf>.
5. *Лубкей Н.П.* Проблеми здійснення громадського контролю за використанням коштів місцевих бюджетів / *Н.П. Лубкей* // Наукові записки. – Серія «Економіка». – Вип. 15. – 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nznuoa/ekonomika/2010\\_15/index.html](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nznuoa/ekonomika/2010_15/index.html).

ЛИТВИНЧУК Ірина Вікторівна – кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів і кредиту Житомирського державного технологічного університету.

Наукові інтереси:

– теорія, практика та методологія управління доходами та видатками місцевих бюджетів.

Тел.: (0412)37–84–82.

E-mail: liv252007@rambler.ru.

Стаття надійшла до редакції 15.09.2014.