

## РОЛЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ПРОЦЕСАХ КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ КОШТІВ ОТГ

А. Р. Беля

(Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України)

**Анотація.** *Мета статті* полягає у визначенні ролі громадськості у процесах контролю за місцевими бюджетами. Статтю присвячено виявленню основних інструментів та механізмів громадського контролю й моніторингу витрачання коштів бюджетів об'єднаних територіальних громад (ОТГ), а також ідентифікації основних перешкод на шляху ефективного використання коштів ОТГ. **Методика дослідження.** *Вирішення поставлених у статті завдань здійснено за допомогою таких загальнонаукових і спеціальних методів дослідження: аналізу та синтезу, систематизації та узагальнення, опитування експертної думки за допомогою анкет.* **Результати.** *Виявлено, що важливим фактором ефективної роботи об'єднаних територіальних громад є активна партисипація між громадськістю та управлінням ОТГ, що сприятиме більш раціональному розподілу й використанню фінансових ресурсів. На думку респондентів, активні мешканці громади та члени громадських організацій повинні брати участь у бюджетному процесі, а їхня діяльність не перешкоджатиме, а стимулюватиме ефективно використовувати бюджетні кошти. Головними інструментами взаємодії ОТГ та громадськості мають виступати не лише офіційні звіти, а й обговорення напрямів та обсягів використання бюджетних коштів, звітів про виконання бюджету на громадських слуханнях. На думку опитаних експертів, основними та дієвими інструментами залучення представників громадськості до бюджетного процесу є громадські слухання та участь жителів у сесіях рад і засіданнях відповідних комітетів.* **Практична значущість результатів дослідження.** *У статті визначено, що покращення чинних методологій формування видатків бюджету, посилення боротьби з корупцією на місцях та залучення громадськості для контролю за проведенням тендерних процесів, а саме через моніторинг електронної системи закупівель, дозволить підвищити ефективність використання бюджетних коштів в ОТГ. Основні наукові положення статті можна використовувати у практиці місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** *об'єднані територіальні громади, ефективне використання бюджетних коштів, громадське управління.*

**Постановка проблеми в загальному вигляді та зв'язок із найважливішими науковими чи практичними завданнями.** Фінансове питання є одним із найактуальніших для об'єднаних територіальних громад, оскільки нецільове фінансування може тимчасово перекрити доступ до фінансових резервів та призвести до зростання соціальної напруги у громаді. У той же час, не лише на державні органи покладені функції контролю за використанням бюджетних коштів. Такий доступ наданий і громадським об'єднанням, громадянам, які проживають на території ОТГ, та іншим зацікавленим особам, або громадськості. Однак, цим правом можуть користуватися не через відсутність достатніх знань. Відповідно, виникає проблема у визначенні глибини участі

громадськості у вирішенні фінансових питань, а також ідентифікації основних загроз ефективного використання бюджетних коштів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням фінансового контролю за місцевими бюджетами присвячено праці таких вчених, як Л. М. Біла, М. В. Васильєва, В. Б. Гройсман, В. І. Луніна, В. М. Опарін, С. Л. Шульц та ін. У той же час, дослідженням питання громадського контролю присвячені роботи В. А. Боклага, О. В. Грибко, М. О. Свдокімова, Є. І. Кияна, І. І. Степанової та інших учених і науковців. Питання участі громадськості в контролі за використання коштів місцевих бюджетів після проведення реформи децентралізації набуває особливої актуальності та потребує поглибленого дослідження.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Для досягнення основної мети та вирішення поставленої проблематики необхідно виконати такі завдання:

- визначити місце громадського контролю в системі контролю за видатками органів місцевого самоврядування;
- дослідити відношення експертів із фінансового управління та контролю та громадських активістів щодо глибини участі громадськості в управлінні й контролі за використанням коштів місцевих бюджетів у рамках децентралізації в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** Реформа децентралізації, що була розпочата Урядом України у 2014 рр., поряд із перерозподілом державних функцій, передбачає розширення джерел наповнення бюджетів новостворених ОТГ. Розширення повноважень призвело до збільшення переліку та обсягів видатків місцевих бюджетів.

Контроль за видатками місцевих бюджетів здійснюють відповідно до засад чинного законодавства державні органи фінансового нагляду та контролю, зокрема: Рахункова палата України, Державна казначейська служба України, Державна аудиторська служба України, Міністерство фінансів тощо. Визначені державні органи звітуються перед громадськістю та формують відповідні звіти, які є загальнодоступними.

Згідно з чинним законодавством, а саме нормами закону України «Про місцеве самоврядування» [1] ОТГ є підзвітною громаді та формує й оприлюднює звіти про свою діяльність щорічно.

Обговорення звітів може реалізовуватись у вигляді залучення представників громадськості до робочих груп, експертних рад, у формі діалогу тощо. У процесі обговорення створюються проекти конкретних нормативно-правових актів, рішень, засади політики. Представники громадськості є повноправними співучасниками процесу прийняття рішень. Результатом такої взаємодії є спільне рішення. Діалог може бути ініційований як ОТГ, так і громадськими організаціями або громадськими активістами. Детальні позиції діалогу та процедури описані у відповідному Законі України [2].

Водночас, у жителів громади можуть виникнути питання про напрями й обсяги вико-

ристання бюджетних коштів. У цьому випадку представники громади мають законне право [2, 3] звернутися до вповноважених осіб ОТГ із метою отримання відповіді на такі питання.

З точки зору громади, є чотири рівні так званої громадської участі, що відрізняються глибиною залучення громадськості до процесу прийняття рішень, у тому числі що стосуються розподілу бюджетних та інших цільових коштів ОТГ (за рівнем зростання залучення громадськості): інформування, консультування, діалог, партнерство.

Саме інформування є основним рівнем спілкування в сучасних ОТГ згідно з дослідженням за програмою «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність (DOBRE)» [4]. Але, існує ряд проблем навіть на етапі оприлюднення інформації:

- у більшості громад (66 % ОТГ України) створено окремий розділ на веб-сайті, що стосується бюджету ОТГ, проте інформація в цьому розділі переважно не в повному обсязі, що ускладнює процес її аналітичної оцінки;

- населення громад про хід виконання бюджету майже не інформується, щоквартальні звіти про виконання дохідної та видаткової частин бюджету не оприлюднюються, і лише результати виконання бюджету за результатами року зазнають оприлюднення.

З метою дослідження участі громадськості в бюджетному процесі та поширення інструментів громадського контролю за використанням фінансових ресурсів в об'єднаних територіальних громадах, представниками Державної установи «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України» було здійснено соціологічне дослідження шляхом анкетування представників громадськості та експертів у галузі державного управління та контролю (працівники органів державної влади, співробітники апаратів ОТГ та органів місцевого самоврядування, діяльність яких пов'язана з бюджетним процесом). У ході анкетування були залучені 91 громадський активіст та 54 фахівці державного й місцевого управління та фінансового контролю. Репрезентативність вибірки становить 95 % за середнього відхилення – 5 %.

Перед початком аналізу результатів опитування, розглянемо сфери діяльності експертів у галузі державного управління та контролю (рис. 1).

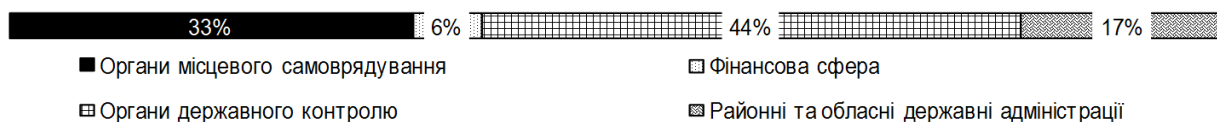


Рис. 1. Сфери діяльності опитаних респондентів, %

У ході анкетування було виявлено, що всі експерти були обізнані про можливість залучення громади до участі в бюджетному процесі в ОТГ, однак, що стосується громадських активістів, лише 83,3 % опитаних знали про таку можливість.

На запитання «Хто має долучатися до здійснення громадського контролю за використанням бюджетних коштів в ОТГ?» громадські та експерти надали такі відповіді (рис. 2).

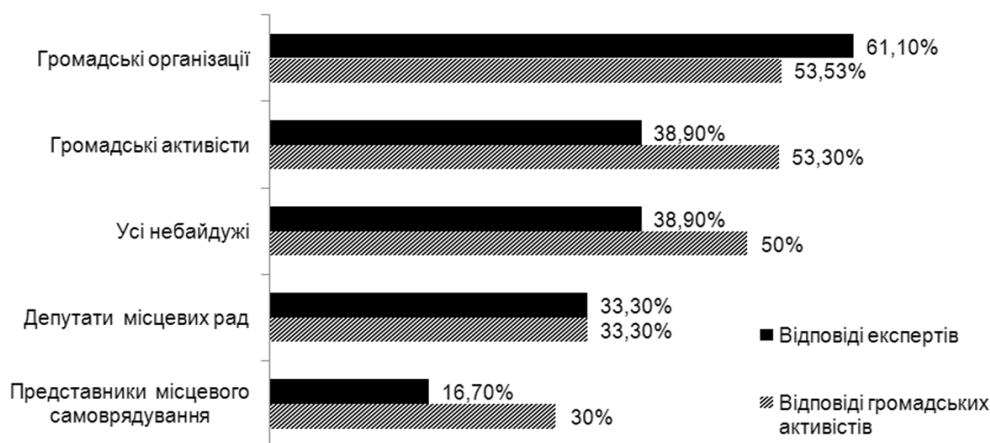


Рис. 2. Розподіл відповідей анкетованих на питання «Хто має долучатися до здійснення громадського контролю за використанням бюджетних коштів в ОТГ?», %

Відповідно до даних вищенаведених даних можна зробити висновок, що як експерти, так і громадські активісти вважають за доцільне залучення громадськості, у тому числі громадських організацій, до здійснення контролю за використанням бюджетних коштів ОТГ. Додатково відмітимо, що, на думку більшості експертів, участь громадської організації в контрольних заходах є більш ефективною (61,1 %), ніж участь звичайних активістів.

Переходячи до питання інструментарію громадської участі в бюджетному процесі, який би був найбільш ефективним, на думку анкетованих осіб, варто відмітити наявність відмінностей у підходах експертів у галузі державного управління й контролю та громадських активістів.

Головні інструменти громадської участі в бюджетному процесі, на думку експертів та громадських активістів, відображені на рис. 3.



Рис. 3. Розподіл відповідей опитаних на питання «Які, на Вашу думку, є основні інструменти громадської участі в бюджетному процесі?», %

Отже, на думку експертів, більш ефективними інструментами участі громадськості в бюджетному процесі є інструменти інформативного характеру (обговорення, звітність та експертизи), а на думку громадських активістів, необхідно здійснювати більше публічних заходів і залучення членів громадськості до безпосередньої участі в контролі за використанням бюджету, а саме – формування громадських рад.

Оскільки управлінські заходи потребують контролю за ефективністю їх виконання, опитаним було запропоновано визначити перелік інструментів громадського моніторингу за місцевими бюджетами, з якими вони зустрічалися у своїй як професійній, так і громадській діяльності. На першому місці, за результатами анкетування активістів, є громадські слухання як інструмент управління бюджетними ресурсами в ОТГ – 41,4 %. На думку ж експертів, цей інструмент моніторингу бюджетних процесів посідає лиш друге місце, і з цим погоджуються 27,8 % опитаних респондентів.

На думку значної частини експертів (44,4 %), наступний інструмент моніторингу – участь жителів у сесіях ради та засіданнях відповідних комітетів – є більш поширеним інструментом. На думку 24,1 % опитаних активістів, даний інструмент посідає друге місце в переліку інструментів контролю та моніторингу ефективного використання коштів місцевих бюджетів.

31 % опитаних громадських активістів стверджують, що інструменти громадського моніторингу та контролю не використовуються у громадах ОТГ.

77,8 % анкетованих експертів стверджу-

ють про доцільність громадського контролю за бюджетними процесами на місцевому рівні. 72,8 % експертів схиляються до думки, що громадський контроль за бюджетним процесом дозволить підвищити ефективність використання коштів місцевих бюджетів. 66,7 % опитаних за допомогою анкет експертів свідчать, що громадський контроль за бюджетним процесом не заважатиме органам місцевого самоврядування ефективно реалізовувати бюджетний процес.

За результатами анкетування, 60 % опитаних громадських активістів зазначили, що їм відомі випадки впровадження пропозицій громадськості, сформовані під час виконання бюджету ОТГ, що дозволяє стверджувати про зростання активності громадськості в бюджетному процесі ОТГ після початку реформи децентралізації.

Водночас, лише у 31 % опитаних громадських активістів є підтвердження залучення громадськості та громадських активістів до тендерних процесів в ОТГ. Оскільки за результатами проведення тендерів визначаються підрядники на виконання, у тому числі інфраструктурних проєктів, зловживання на тендерах є значною загрозою неефективного використання коштів місцевих бюджетів.

Повертаючись до перешкод та ризиків неефективного використання коштів місцевих бюджетів, розглянемо думки анкетованих експертів та громадських активістів (рис. 4). Насамперед, варто відмітити хронічний дефіцит місцевого бюджету, який виділили 16,7 % експертів та 30 % громадських активістів, однак, по суті своїй, дефіцит є наслідком, відображенням неефективності використання бюджетних коштів.



Рис. 4. Розподіл відповідей анкетованих на питання «Які, на Вашу думку, із перелічених проблем є найгострішими в питанні використання бюджетних коштів ОТГ?», %

Відповідно до рис. 4, на думку експертів у галузі державного управління та контролю, найбільш вагомими причинами, що породжують неефективне використання бюджетних коштів, є: низький рівень прозорості бюджетного планування та виконання (72,2 % опитаних обрали цю причину); неефективне використання коштів місцевих бюджетів (недоцільне преміювання працівників, нераціональні закупівлі й т. д.) (66,7 % респондентів); проведення тендерних процедур із підготовленими вимогами під конкретного переможця (55,6 % анкетованих осіб).

Щодо думки громадських активістів, то 63,3 % респондентів серед запропонованих проблем у бюджетному процесі ОТГ назвали неефективне використання коштів місцевих

бюджетів (недоцільне преміювання працівників, нераціональні закупівлі тощо), 56,7 % опитаних – низький рівень прозорості бюджетного планування та виконання та 46,7 % причиною проблем вважають корупцію в органах управління в ОТГ.

Підсумовуючи, слід відмітити, що і експерти, і громадські активісти вбачають проблеми у процедурах розподілу бюджетних коштів на місцевому рівні, у тому числі серед проблем, що потребують вирішення, виділяють і низьку прозорість процедури розподілу коштів та корупційну складову.

В опитуванні брали участь експерти та громадські активісти різного віку (від 18 років). Віковий розподіл респондентів відображено на рис. 5.

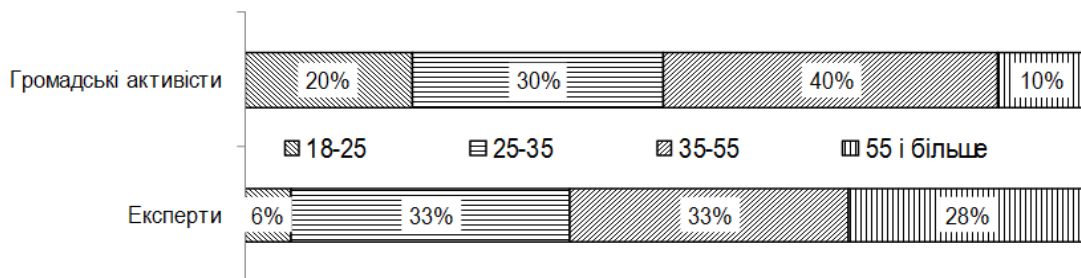


Рис. 5. Розподіл респондентів за віком, %

Отже, можна стверджувати, що опитування пройшло серед усіх вікових категорій працездатного населення, при цьому, як серед експертів, так і серед громадських активістів най-

більшу вікову складову займали особи від 35 до 55 років – 33,3 % та 40 % відповідно.

Опитані проживають у різних типах ОТГ, розподіл яких зазначено на рис. 6.

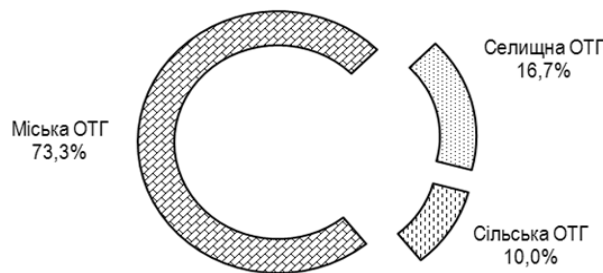


Рис. 6. Розподіл опитаних за типами ОТГ, де вони проживають, %

Відповідно до вищенаведених даних, переважаюча більшість опитаних (73,3 %) проживає в міських ОТГ, і лише 10 % – у сільських.

**Висновки із зазначених проблем і перспективи подальших досліджень у поданому напрямі.** Однією з основ реформи децентралізації, що впроваджується в Україні із 2014 року, є зміна підходів до ролі органів місцевого самоврядування в системі бюджетного

процесу. Розширення обсягів видатків місцевих бюджетів потребує додаткового контролю, у тому числі й за допомогою інструментів громадськості.

У ході опитування громадських активістів та експертів, діяльність яких пов'язана з органами управління та контролю на державному й місцевому рівні, було виявлено численні перешкоди на шляху забезпечення ефективного

виконання місцевих бюджетів. Однак, респонденти переконані в необхідності громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, хоча, такі перешкоди, як корупція, складність і непрозорість формування видаткових статей місцевих бюджетів є чи не найгострішими проблемами неефективного виконання місцевих бюджетів.

У перспективі дослідження шляхів посилення участі громади у процесах контролю та моніторингу місцевих бюджетів дозволить зменшити частку неефективно використаних бюджетних коштів через зацікавленість громади у результаті проведених робіт.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21 травня 1997 р. № 80/97-ВР (зі змінами та доповненнями). – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 22.08.2020). – Назва з екрана.
2. Про соціальний діалог в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 23 грудня 2010 р. № 2862-VI (зі змінами та доповненнями). – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-17> (дата звернення: 22.08.2020). – Назва з екрана.
3. Про звернення громадян [Електронний ресурс] : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР (зі змінами та доповненнями). – Режим доступу: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 22.08.2020). – Назва з екрана.
4. DOBRE. Результати оцінювання управління фінансами об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс]. – Режим до-

ступу: [https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/273/DOBRE\\_UA\\_FMA\\_Results.pdf](https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/273/DOBRE_UA_FMA_Results.pdf) (дата звернення: 22.08.2020). – Назва з екрана.

### REFERENCES

1. Zakon Ukrainy “Pro mistseve samovryaduvannya v Ukraini”: vid 21 travnya 1997 r. № 80/97-VR [Law of Ukraine “On local self-government in Ukraine” from May 21, 1997 № 80/97-VR]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (accessed 22 July 2020) [in Ukrainian].
2. Zakon Ukrainy “Pro sotsial’nyy dialoh v Ukraini” vid 23 hrudnya 2010 r. № 2862-VI [Law of Ukraine “On social dialogue in Ukraine” from December 23, 2010 № 2862-VI]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-17> (accessed 22 July 2020) [in Ukrainian].
3. Zakon Ukrainy “Pro zvernennya hromadyan” vid 2 zhovtnya 1996 r. № 393/96 – VR [Law of Ukraine “On citizens' appeals” from October 2, 1996 № 393/96 – VR]. Retrieved from: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> (accessed 22 July 2020) [in Ukrainian].
4. DOBRE. Rezul’taty otsynuyvannya upravlinnya finansamy ob’yednanykh terytorial’nykh hromad [The results of the evaluation of the financial management of the amalgamated hromadas] Retrieved from [https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/273/DOBRE\\_UA\\_FMA\\_Results.pdf](https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/273/DOBRE_UA_FMA_Results.pdf) (accessed 22 July 2020) [in Ukrainian].

**А. Р. Беля, (Институт региональных исследований имени М. И. Долишнего НАН Украины). Роль общественности в процессах контроля за использованием средств ОТО.**

**Аннотация. Цель статьи заключается в определении роли общественности в процессах контроля за местными бюджетами. Статья посвящена выявлению основных инструментов и механизмов общественного контроля и мониторинга расходования средств бюджетов объединенных территориальных общин (ОТО), а также идентификации основных препятствий на пути эффективного использования средств ОТО. Методика исследования. Решение поставленных в статье задач осуществлено с помощью таких общенаучных**

и специальных методов исследования: анализа и синтеза, систематизации и обобщения, опроса экспертного мнения с помощью анкет. **Результаты.** Выявлено, что важным фактором эффективной работы объединенных территориальных общин является активная партисипация между общественностью и управлением ОТО, что будет способствовать более рациональному распределению и использованию финансовых ресурсов. По мнению респондентов, активные жители общины и члены общественных организаций должны участвовать в бюджетном процессе, а их деятельность будет не препятствовать, а стимулировать эффективно использовать бюджетные средства. Главными инструментами взаимодействия ОТО и общественности должны выступать не только официальные отчеты, но и обсуждение направлений и объемов использования бюджетных средств, отчетов об исполнении бюджета на общественных слушаниях. По мнению опрошенных экспертов, основными и действенными инструментами привлечения представителей общественности к бюджетному процессу являются общественные слушания и участие жителей в сессиях советов и заседаниях соответствующих комитетов. **Практическая значимость результатов исследования.** В статье определено, что улучшение действующих методологий формирования расходов бюджета, усиление борьбы с коррупцией на местах и привлечение общественности для контроля за проведением тендерных процессов, а именно через мониторинг электронной системы закупок, позволит повысить эффективность использования бюджетных средств в ОТО. Основные научные положения статьи можно использовать в практике местного самоуправления.

**Ключевые слова:** объединенные территориальные общины, эффективное использование бюджетных средств, общественное управление.

**A. Belia** (Institute of Regional Research named after M.I. Dolishniy of the NAS of Ukraine). **The role of the public in the process of controlling the use of amalgamated hromadas.**

**Annotation. Purpose** of the article is to determine the role of the public in the processes of control over local budgets. The article is devoted to the identification of the main tools and mechanisms of public control and monitoring of the budget's spending in of amalgamated hromadas, as well as the identification of the main obstacles to the effective use of amalgamated hromada's budgets. **Methodology of research.** The solution of the tasks set in the article is carried out with the help of the following general and special research methods: analysis and synthesis, systematization and generalization, survey of expert opinion with the help of questionnaires. **Findings.** It is revealed that an important factor in the effective work of the amalgamated hromadas is the active participation between the public and the management of the amalgamated hromadas, which will contribute to a more rational distribution and use of financial resources. According to the respondents, active residents of the community and members of public organizations should take part in the budget process, and their activities will stimulate the effective use of budget funds. The main tools of interaction between the amalgamated hromadas and public should be not only official reports, but also discussions of the directions and volumes of use of budget funds, reports on budget execution at public hearings. According to the interviewed experts, the main and effective tools for involving public representatives in the budget process are public hearings and participation of residents in council sessions and meetings of relevant committees. **Practical value.** The article stipulates that improving the current methodologies of budget expenditures, strengthening the fight against corruption on the ground and involving the public to control the tender process, namely through monitoring the electronic procurement system, which will increase the efficiency of budget funds in amalgamated hromadas. The main scientific provisions of the article can be used in the practice of local self-government.

**Keywords:** amalgamated hromadas, efficient use of budget funds, public administration.