

УДК 336.14

Пелехатий А.О.

кандидат економічних наук, молодший науковий співробітник
 відділу регіональної фінансової політики
 ДУ «Інститут регіональних досліджень
 імені М. І. Долішнього НАН України»

Лук'янська О. В.

кандидат економічних наук, старший викладач
 кафедри фінансів та фінансово-економічної безпеки
 Львівського інституту банківської справи УБС НБУ

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ: СУЧАСНІ УМОВИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕАЛІЗАЦІЇ

У статті досліджуються питання громадського контролю за виконанням місцевих бюджетів. Визначені основні суб'єкти та об'єкти громадського контролю. Запропоновано основні засоби за допомогою яких громадськість зможе контролювати виконання місцевих бюджетів. Розглянуто доступ громадськості до інформації про місцеві бюджети у містах обласного значення Львівської області. Запропоновано схему спільного ведення бюджетного процесу органами місцевого самоврядування і громадськістю.

Ключові слова: громадський контроль, місцеві бюджети, громадське суспільство, фінансові ресурси.

Pelekhatyy A., Lukyanska O. CIVIC CONTROL OF LOCAL BUDGETS EXECUTION: PROBLEMS AND PROSPECTS OF IMPLEMENTATION

The article deals with the issue of public control over the execution of local budgets. The main subjects and objects of public control. The basic means by which the public can monitor the performance of local budgets. Considers public access to information on local budgets in the oblast cities of Lviv region. The scheme of joint management of the budget process by local authorities and the public.

Keywords: public oversight, local governments, civil society, financial resources.

Зміни, що відбувалися в Україні протягом 22 років її незалежності у відносинах між владою та громадою, сприяли її постійному віддаленню від народу. Втрата зв'язку між виборцями та народними представниками особливо гостро відчувається на місцевому рівні, що, по суті, є підривом інституту представницької демократії.

Отже, за часів незалежності представницькі органи влади зосереджували в своїх руках повну свободу дій, яка з часом переросла у всездозволеність і повне відчуття безвідповідальності. Це спричинило невдоволення громадськості і призвело до масових виявів протестів, які вилились у революцію у 2004 та 2013-2014 роках. Події, які сьогодні відбуваються на теренах нашої країни, спричинила криза в політичному та соціальному житті держави, яка знайшла свої відображення і у діяльності органів місцевого самоврядування. Як зазначав Габріель Лауб, «усяка влада дійсно виходить від народу, але при цьому вже ніколи до нього не повертається» [1]. Дане твердження добре вписується у сучасний стан речей. Дійшовши один раз до влади чи то на рівні держави, чи місцевого самоврядування виборні органи влади починають діяти у власних інтересах та інтересах своїх покровителів. Такі дії призводять

до гальмування розвитку держави в цілому та регіонів зокрема та падіння рівня довіри населення до влади. За цих умов вкрай гостро постає необхідність посилення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади та її посадових осіб, а також за діяльністю недержавних суб'єктів, яка спрямована на задоволення соціальних потреб та інтересів населення [2].

Одним з принципів демократичної правової держави, який забезпечує зв'язок державного управління із суспільством та громадянами, є публічність. Публічність включає доступність державного управління для громадян через право вибору відповідних органів виконавчої влади та участь в їх діяльності; прозорість їх функціонування; громадський контроль за діяльністю органів публічного управління та їх посадових осіб за дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян [3]. А за твердженням одного з провідних сучасних правознавців В. Селиванова, «лише за умови розвиненої політичної й правової культури демократичного громадянського суспільства, яке не просто на законній, а, насамперед, правовій основі контролює державну владу, державно організоване суспільство в змозі як обмежувати, так і

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ПЕРІОДУ УКРАЇНИ

самообмежувати державні імперативні адміністративно-командні прагнення» [4].

Громадський контроль – це один із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами. Він є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою.

Згідно статті 38 Конституції України «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування». Така конституційна норма передбачає як у теоретичному, так і в практичному контексті громадський контроль за органами державного управління і місцевого самоврядування.

Суб'єктами громадського контролю є: громадські об'єднання; політичні партії; органи самоорганізації населення; збори громадян за місцем проживання; трудові колективи; окремі громадяни.

Об'єктами громадського контролю виступає діяльність:

- органів державної влади;
- представницьких органів місцевого самоврядування;
- виконавчих органів місцевого самоврядування;
- державних та комунальних установ, підприємств, організацій, що надають адміністративні та соціальні послуги;
- недержавних установ, підприємств, організацій, що надають соціальні послуги.

Одним з основних аспектів, що потребує контролю громадськості, є видаткова частина місцевих бюджетів, так як під виглядом турботи про людей органи влади використовують свої повноваження для «засвоєння фінансових ресурсів» та використовують власні шляхи впливу для приховування цих фактів. Так, Бюджетний кодекс України, а саме стаття 28 «Доступність інформації про бюджет» відзначає: «Публічне представлення інформації про виконання місцевих бюджетів (крім бюджетів сіл і селищ) відповідно до показників, бюджетні призначення щодо яких затверджені рішенням про місцевий бюджет, здійснюється до 20 березня року, що настає за звітним. Інформація про час і місце публічного представлення такої інформації публікується разом з інформацією про виконання відповідних бюджетів» [5]. Однак, головним чинником в даному випадку виступає не виконання норм закону щодо публічної звітності по витрачених коштах місцевими органами влади, а створення механізмів прозорого витрачання коштів громади міста та контролю за даним процесом громадськістю в процесі всієї роботи, починаючи від пропозицій на що і куди потрібно витратити фінанси міста.

Так, основними проблемами громадського контролю місцевих бюджетів є:

- доступність, достовірність та правдивість інформації про міські бюджети та її обсяги у широкому доступі;

- виклад самої інформації про міські бюджети;
- рівень фінансової грамотності мешканців міста як учасників громадського моніторингу бюджету.

Основним та найбільш доступним місцем зберігання інформації про місцеві бюджети є сайти міських рад, на яких можна розміщувати усю звітність про використання фінансових ресурсів. Із аналізованих нами міст Львівської області простежується вибірковість висвітлення інформації про місцеві бюджети. Так, міста Львів, Дрогобич, Моршин, Самбір та Стрий в останні 4-5 років виставляють інформацію про дохідну та видаткову частини своїх бюджетів на осуд громадськості (табл. 1). У Новому Роздолі, Трускавці та Червонограді з 2009 по 2013 роки були спроби висвітлення інформації на своїх сайтах, однак через невідомі нам причини більше ніж за один календарний рік дана інформація не з'являлась. На сайті Бориславської міської ради така інформація зовсім відсутня, хоча у XXI столітті розміщення відомостей на сайті не складає уже жодних проблем.

Приховування інформації про місцеві бюджети унеможливує реалізацію прав і свобод громадян щодо задоволення та узгодження соціальних потреб та інтересів населення.

Для об'єктивного розуміння соціально-економічної ситуації у місті інформація, яка розміщується на офіційних інформаційних порталах, повинна бути повною та достовірною. Також на сайтах міських рад повинні розміщуватися звіти органів місцевого самоврядування по видатковій частині місцевих бюджетів із конкретним зазначенням, на що були потрачені фінансові ресурси та який економічний чи соціальний ефект це принесе міській громаді.

Відсутність у переважної частини населення професійних знань у сфері бюджетного процесу вимагає підвищення фінансової грамотності членів територіальної громади з метою їх залучення до здійснення громадського моніторингу формування та виконання місцевих бюджетів.

Іншим способом ефективного громадського моніторингу місцевих бюджетів є включення громадських делегатів до процесу розробки, розгляду та затвердження бюджету. Тобто, пропонується надання громадським делегатам повноважень перевіряти ефективність витрачання коштів приблизно на тому ж рівні, що їх має Рахункова Палата. Однак, в такому разі повинен здійснюватися ретельний підбір претендентів для включення їх в число делегатів моніторингу місцевих бюджетів. Основними факторами, які впливатимуть на делегата, повинні бути його освіта та вид професійної діяльності для чіткого розуміння бюджетного процесу.

Основними засобами громадського контролю повинні стати:

- включення громадських делегатів до процесу розгляду, затвердження та виконання місцевих бюджетів;
- фокус-групові дискусії виконання місцевих бюджетів;

- соціальні та статистичні дослідження шляхом анкетування громадян міста;

- участь громадян у місцевих зборах.

За терміном здійснення громадський контроль місцевих бюджетів повинен реалізуватися в три етапи (рис. 1): - попередній; - поточний; - заключний.

Попередній громадський контроль здійснюється напередодні певної події або рішення шляхом відстеження планів та намірів об'єкту контролю, зокрема проектів, що готуються до прийняття.

Попередній контроль для досягнення цілей громадян доречно було б видозмінити і проводити його не у формі контролю, а у формі партнерської

взаємодії, а саме, у кожному районі міста проводити загальні збори громадян де би чітко визначались пріоритетні шляхи розвитку міста. Прийняття рішень загальних зборів громадян районів міста проходило б по основних напрямках:

- визначення списку інфраструктурних потреб окремо взятого району;

- визначення списку загальноміських потреб;

- обрання делегатів до місцевих бюджетних форумів;

- обрання делегата проведення моніторингу місцевого бюджету.

Таблиця 2

Доступ громадськості до інформації про місцеві бюджети

	Місто	Розміщення інформації в інтернет мережі	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.
1.	м. Львів	Сайт Львівської міської ради (http://city-adm.lviv.ua/lmr/budget)					
2.	м. Борислав	Сайт Бориславської міської ради (www.boryslavmk.gov.ua)					
3.	м. Дрогобич	Сайт Дрогобицької міської ради (www.drohobych-rada.gov.ua/)					
4.	м. Моршин	Сайт Моршинської міської ради (www.morshyn-rada.gov.ua/)					
5.	м. Новий Розділ	Сайт Новороздільської міської ради (www.novyrozdil.lviv.ua)					
6.	м. Самбір	Джерело: Сайт Самбірської міської ради (www.sambircity.gov.ua/index.php?id)					
7.	м. Стрий	Сайт Стрийської міської ради (www.stryi-rada.gov.ua/)					
8.	м. Трускавець	Сайт Трускавецької міської ради (www.truskavets-city.gov.ua/)					
9.	м. Червоноград	Сайт Червоноградської міської ради (www.chervonograd-city.gov.ua/)					

Наступним етапом громадської ініціативи розвитку міста є проведення місцевого бюджетного форуму, на якому будуть розглянуті списки інфраструктурних потреб окремо взятих районів міста та загальноміські проблеми та визначені найбільш пріоритетні потреби окремо взятих районів та міста в цілому та їх співставлення із фінансовими можливостями місцевого бюджету; обрання із делегатів форуму комісії із трьох чоловік для представлення інфраструктурних потреб міста на сесії міської ради.

Голосування щодо виділення коштів по місцевих проектах повинно відбуватися по кожному проекту окремо. За співставлення інфраструктурних потреб міста і фінансовими ресурсами запланованими на наступний бюджетний рік повинен відповідати фінансовий відділ міської ради.

У малих містах, де немає мають поділу на райони доцільно було б обирати делегатів для представлення інфраструктурних потреб міста на загальних зборах громадян міста.

Поточний громадський контроль здійснюється безпосередньо у ході діяльності і полягає у регулярній перевірці того, як триває робота, обговоренні проблем, що виникають, та виробленні пропозицій щодо їхнього усунення.

Поточний контроль за витрачанням бюджетних ресурсів як і моніторинг бюджету будуть здійснювати ради моніторингу місцевих бюджетів, власне на які і буде покладена контрольна функція.

Заключний контроль здійснюється після того, як роботу виконано. Він полягає у тому, що фактичні результати порівнюються із потрібними, на підставі чого виробляються заходи щодо неухильного виконання рішення або додержання норми та запобігання можливих відхилень у майбутньому.

Результати громадського контролю повинні регулярно розглядатись Радою моніторингу виконання місцевих бюджетів, а щорічна доповідь за наслідками громадського контролю - представлятися на розгляд відповідної місцевої ради.

В умовах становлення громадського суспільства в Україні громадський контроль повинен стати не лише невід'ємною частиною державного управління та місцевого самоврядування, але й найважливішим чинником соціально-економічного розвитку територій. Повинні зав'язатися тісні взаємозв'язки між органами місцевого самоврядування та громадськістю для популяризації дій влади та відновлення довіри до неї.

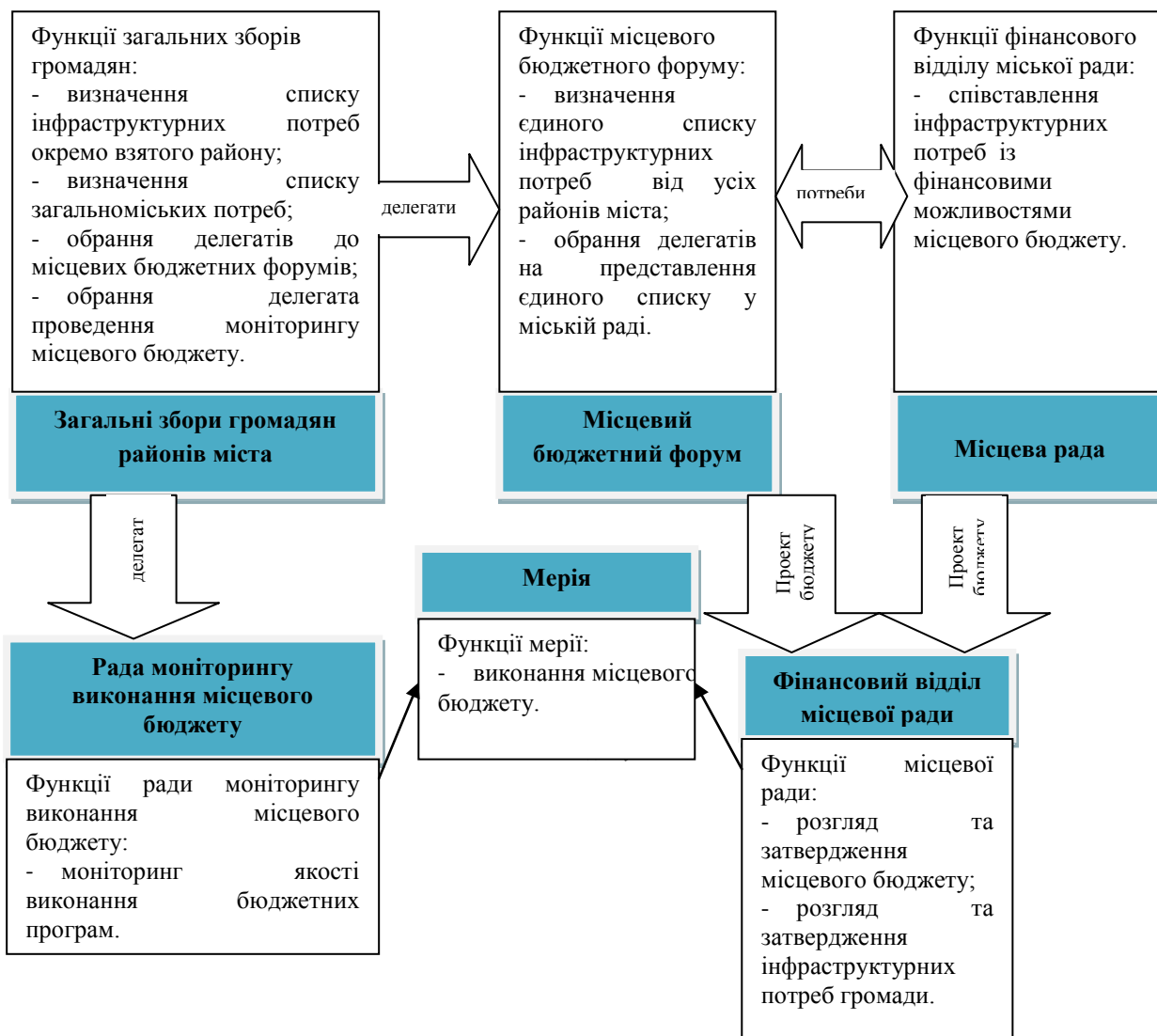


Рис. 1. Схеми спільного ведення бюджетного процесу органами місцевого самоврядування і громадськістю

Список використаних джерел:

1. Мучник А. Г. Коментарий к Конституции Украины. - 2-е изд., исправ. и доп. - Кн. 1. - 400 с.
2. Крупник А.С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення / А. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення. - 2007. - №01. - Режим доступу: <http://feomama.narod.ru/krupnik.htm>
3. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. - Луцьк: Ред. - вид. від. „Вежа” Вол. Держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. - 558 с.
4. Селіванов В. М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти. - Монографія. - К.: Видавничий Дім „Ін Юре”, 2002. - 724 с.
5. Бюджетний кодекс України. Прийнятий ВРУ 8 липня 2010 року. - К.: Істина, 2010. - 126 с.

2. Krupnyk A.S. (2007) Hromads'kyu kontrol': sutnist' ta mekhanizmy zdiysnennya [Social control: the nature and mechanisms of] Teoretychni ta prykladni pytannya derzhavotvorennya, 1. Retrieved from <http://feomama.narod.ru/krupnik.htm> [in Ukrainian].
3. Malynovs'kyu V. Ya. (2000) Derzhavne upravlinnya: navch. Posib [governance]. - Luts'k: „Vezha” , 558. [in Ukrainian].
4. Selivanov V. M. (2002) Pravo i vlada suverennoyi Ukrainy: metodolohichni aspekty [The right and the power of sovereign Ukraine: Methodological aspects]. Vydavnychyy Dim „In Yure”, 724. [in Ukrainian].
5. Byudzhethnyy kodeks Ukrainy (2010) [Budget Code of Ukraine]. Prynyatyu VRU 8 lypnya 2010 roku, 126 s. [in Ukrainian].

References

1. Muchnyk A. H. Kommentaryy k Konstytutsyy Ukrainy. Kn. 1, 400. [in Ukrainian].