THE INFLUENCE OF SOCIETY ON THE FORMATION AND USE OF THE BUDGET

Churkina I.
Professor of the Department of Management and Innovation Odesa I. I. Mechnikov National University,Ukraine
https://orcid.org/0009-0003-3922-6648
Losynets O.
Master's degree, Odesa I. I. Mechnikov National University, Ukraine

ВПЛИВ СУСПІЛЬСТВА НА ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТУ

Чуркіна І.Є.
д.е.н., професор, професор кафедри менеджменту та інновацій Одеського національного університету ім. І.І.Мечникова, м.Одеса, Україна
https://orcid.org/0009-0003-3922-6648
Лосинець О.Ю.
магістр Одеського національного університету ім. І.І.Мечникова, м.Одеса, Україна
https://doi.org/10.5281/zenodo.17942548

Abstract
The article examines the influence of society on the processes of budget formation and use, particularly the role of public participation instruments and mechanisms of civic oversight. It is shown that citizens' activity contributes to increasing the transparency and efficiency of budget policy. The study emphasizes that public engagement is a key condition for the rational management of public finances. Additionally, the importance of civic control over budget execution is highlighted as a factor that enhances government accountability and prevents the misuse of public funds.

Анотація
У статті розглянуто вплив суспільства на процеси формування та використання бюджету, зокрема роль інструментів громадської участі та публічного контролю. Показано, що активність громадян сприяє підвищенню прозорості та ефективності бюджетної політики. Наголошено, що залучення суспільства є ключовою умовою раціонального управління державними фінансами. Додатково підкреслено важливість громадського контролю за виконанням бюджету як чинника підзвітності влади та запобігання нецільовому використанню коштів.

Keywords: society, budget, public participation, civic oversight, transparency, budget policy efficiency, budget process, government accountability.
Ключові слова: суспільство, бюджет, громадська участь, публічний контроль, прозорість, ефективність бюджетної політики, бюджетний процес, підзвітність влади.

Розвиток держави в сучасних умовах вимагає особливої уваги підвищенню прозорості та ефективності бюджетного процесу. Активна участь суспільства у формуванні та контролі за використанням бюджетних коштів сприяє зміцненню демократичних принципів управління та підвищенню довіри громадян до державних інститутів. Дослідження впливу громадськості на бюджетну політику є актуальним для розробки механізмів ефективного публічного контролю, запобігання корупції та оптимізації розподілу фінансових ресурсів.

У вітчизняній науковій літературі приділяється значна увага питанням участі громадськості у бюджетному процесі та публічному контролю над державною фінансовою політикою. Зокрема, Дем'янюк А., підкреслює важливість відкритості бюджетної інформації для ефективного взаємодії влади та суспільства. Дослідження Куценко В.М. демонструє форми залучення громадськості на місцевому рівні в Україні та роль електронних платформ як інструменту демократії у бюджетному процесі. Лободина М.В. та Дем'янишин В.Г аналізують функціонування бюджету участі як інструменту залучення громадян до прийняття рішень щодо розподілу бюджетних ресурсів в умовах реформування публічних фінансів. В працях Горина В.П. досліджуються практичні проблеми застосування бюджету участі у розвитку територіальних громад, зокрема низький рівень інформованості та залученості громадян. Незважаючи на значний науковий доробок, питання комплексної оцінки впливу суспільства на бюджетну політику вимагає подальших досліджень та практичних рекомендацій, зокрема щодо розширення правових механізмів участі.

Метою статті є комплексне вивчення впливу суспільства на процеси формування та використання державного бюджету, визначення ролі громадської участі та механізмів публічного контролю у підвищенні прозорості, ефективності та підзвітності бюджетної політики.

Суспільство впливає на формування та використання бюджету через механізми громадської участі, зокрема консультації, бюджети участі, електронні петиції та громадський контроль. Активність громадян підвищує прозорість, ефективність та підзвітність бюджетного процесу, сприяє запобіганню корупції та нецільовому використанню ресурсів. Таким чином, залучення суспільства є ключовим чинником раціонального управління державними фінансами.

Громадськість посідає важливе місце у процесі формування бюджету, оскільки саме на цьому етапі визначаються ключові пріоритети державної політики, напрямки видатків та обсяги фінансування секторів економіки. Участь населення та громадських організацій у бюджетотворенні сприяє більш точному врахуванню суспільних потреб і забезпечує прозорість прийняття рішень.

Насамперед громадськість впливає на формування бюджету через **публічні консультації,** які проводяться органами виконавчої влади та місцевого самоврядування перед складенням проєкту бюджету. Під час таких консультацій громадяни, експерти, професійні об'єднання та інші зацікавлені групи подають свої пропозиції щодо визначення пріоритетних напрямів фінансування. Саме на цьому етапі суспільні інтереси можуть бути включені до проєкту бюджету шляхом обговорення фінансових потреб у сферах освіти, охорони здоров'я, інфраструктури, соціального захисту тощо.

Другим важливим механізмом впливу є **участь громадськості у розробленні стратегічних документів,** які лежать в основі бюджетного планування: програм соціально-економічного розвитку, галузевих стратегій, середньострокових планів. Оскільки бюджет формується відповідно до цих документів, участь громадян та експертів на етапі їх підготовки фактично визначає майбутні бюджетні пріоритети.

Крім того, громадськість бере участь у **бюджетних слуханнях**, які органи влади проводять перед внесенням проєкту бюджету на розгляд. Бюджетні слухання дозволяють представникам громадськості аналізувати запропоновані видатки, ставити запитання, висловлювати зауваження та пропонувати зміни. Ці обговорення нерідко стають підставою для коригування окремих статей проєкту бюджету, особливо якщо вони стосуються соціально значущих сфер.

Важливим інструментом є також **партиципаторне (громадське) бюджетування**, яке дає можливість громадянам безпосередньо впливати на формування видаткової частини місцевих бюджетів. На цьому етапі жителі висувають власні проєкти, голосують за них і сприяють включенню переможених пропозицій до проєкту бюджету громади. Такий механізм забезпечує прямий вплив населення на зміст та структуру бюджету.

Окрему роль відіграє **експертна діяльність громадських організацій та аналітичних центрів,** які здійснюють незалежні дослідження й надають свої рекомендації щодо формування бюджету. Вони аналізують соціально-економічну ситуацію та ефективність державних програм, що допомагає формувати більш збалансований та обґрунтований проєкт бюджету.

Громадськість впливає на формування бюджету шляхом участі у консультаціях, бюджетних слуханнях, розробленні стратегічних документів, через інструменти громадського бюджетування та експертно-аналітичну діяльність. Це забезпечує відповідність бюджетних рішень реальним потребам суспільства, підвищує прозорість бюджетотворчого процесу та зміцнює довіру громадян до органів влади.

Процес використання бюджету, тобто його виконання та фактичне спрямування коштів на фінансування державних і місцевих програм, є надзвичайно чутливою сферою, у якій існують високі ризики неефективності, нецільових витрат та корупційних зловживань. Саме на цьому етапі стає особливо помітною роль громадськості, яка сприяє підвищенню прозорості та підзвітності органів влади, забезпечуючи раціональне та результативне використання бюджетних ресурсів.

Одним із ключових каналів впливу суспільства на використання бюджетних коштів є громадський моніторинг. Його сутність полягає у систематичному спостереженні за тим, як розпорядники коштів виконують затверджені бюджетні програми. Моніторинг може здійснюватися як окремими громадянами, так і інституціоналізованими структурами — громадськими організаціями, аналітичними центрами, журналістськими об'єднаннями. Завдяки такому нагляду суспільство отримує можливість оперативно виявляти факти затримок у фінансуванні, необґрунтованих видатків, низької якості виконання робіт або порушення строків реалізації проєктів.

Ще одним важливим механізмом є контроль за державними закупівлями, які становлять значну частину видаткової частини бюджету. Платформи відкритих торгів, такі як ProZorro, забезпечують громадськості доступ до інформації про учасників тендерів, комерційні пропозиції, ціни, договори та виконання зобов'язань. Такий рівень відкритості створює умови для незалежного аналізу закупівель, виявлення завищених цін, змов учасників ринку та інших зловживань. Громадські аналітики та журналісти-розслідувачі часто є першими, хто виявляє ознаки неефективного або корупційного використання коштів у сфері закупівель.

Вагомий вплив на процес використання бюджету здійснюють також громадські аудити. Це інструмент незалежного оцінювання витрачання бюджетних ресурсів, у межах якого аналізується відповідність фактичних результатів запланованим у бюджетних програмах. Громадські аудити дозволяють оцінити економічність, ефективність і результативність використання коштів. Наприклад, аудит освітньої, медичної або інфраструктурної програм може виявити, наскільки виділені кошти справді

призвели до підвищення доступності послуг або покращення матеріальної бази.

Важливою сферою громадського впливу є моніторинг інфраструктурних проєктів, який здійснюється на місцевому та регіональному рівнях. Ремонт доріг, будівництво шкіл, модернізація лікарень, облаштування громадських просторів — усі ці проєкти часто перебувають у центрі суспільної уваги. Активні мешканці та місцеві ініціативні групи здійснюють виїзний контроль, фіксують недоліки робіт, затримки, порушення технологічних норм або невідповідність виконаних робіт проєктній документації. Така участь сприяє підвищенню якості реалізації проєктів та оптимізації витрат.

Окреме значення має аналіз відкритої бюджетної звітності. Органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані регулярно публікувати звіти про використання коштів, виконання бюджетних програм та стан розрахунків. Громадські організації, експерти та активні громадяни аналізують ці документи, оцінюють досягнуті результати та порівнюють їх з попередніми періодами. Така діяльність дозволяє не лише виявити порушення, але й визначити тенденції, зокрема зменшення або збільшення витрат, зміну структури видатків, наявність перевиконання або недовиконання програм.

Громадськість також бере участь у роботі наглядових, консультативних та експертних рад, створених при органах виконавчої влади. Ці структури відіграють роль посередника між владою та суспільством, контролюючи виконання бюджетних програм, аналізуючи звітність та надаючи рекомендації щодо покращення ефективності бюджетного процесу. Наявність громадських представників у таких органах гарантує додатковий рівень прозорості та обмежує можливість неефективного використання ресурсів.

Не менш важливим видом впливу є правозахисна та адвокаційна діяльність, спрямована на реагування на факти порушень у сфері бюджетних видатків. Громадські організації звертаються до контролюючих органів, ініціюють службові розслідування, подають запити на доступ до публічної інформації, готують адвокаційні кампанії, публічні звіти та аналітичні огляди. Це створює додатковий тиск на розпорядників бюджетних коштів щодо дотримання фінансової дисципліни.

У сукупності ці інструменти формують комплексний вплив громадськості на процес використання бюджету, що забезпечує не лише фінансову прозорість, а й підвищення ефективності державних програм, оптимізацію витрат та зміцнення демократичної підзвітності. Активна участь суспільства у контролі за виконанням бюджету сприяє формуванню відповідальної системи державних фінансів, знижує ризики зловживань та зміцнює довіру громадян до влади.

Громадський контроль бюджету держави перетворює прозорість на реальну підзвітність: підсилює довіру, економить кошти та зменшує простір для корупції. Точки впливу існують на кожному етапі бюджетного циклу – від формування пріоритетів до аудиту. ОГС і активні громадяни можуть пропонувати зміни на стадії планування й ухвалення, проводити моніторинг виконання контрактів у реальному часі, перевіряти звітність за результатами, безпосередньо ініціювати аудити та домагатися виправлення порушень.

Громадський сектор, або третій сектор економіки, включає громадські організації, асоціації, неурядові організації та інші структури, що діють поза межами державного та приватного секторів, але активно впливають на соціально-економічні процеси. Основною функцією громадського сектору є представлення інтересів громадян, участь у прийнятті рішень та контроль за діяльністю державних інститутів.

У контексті бюджетного процесу громадський сектор виконує кілька ключових ролей:

1) формування пріоритетів видатків: через громадські слухання, опитування, бюджети участі та консультації він допомагає владі враховувати потреби населення при розподілі бюджетних коштів;

2) контроль і моніторинг: громадські організації слідкують за ефективністю та цільовим використанням бюджетних ресурсів, забезпечуючи підзвітність органів влади.

3) підвищення прозорості: активна діяльність громадських структур стимулює відкритість бюджетної інформації та запобігає корупції.

Таким чином, громадський сектор виступає посередником між державою та суспільством, забезпечуючи участь громадян у бюджетному процесі та сприяючи формуванню ефективної, прозорої та підзвітної системи управління державними фінансами.

Громадський сектор – це сукупність недержавних суб'єктів, що здійснюють суспільно корисну діяльність і впливають на публічні політики. Він включає громадські організації та спілки (ОГС), які діють на підставі Закону України «Про громадські об'єднання» [1], медіа, що здійснюють діяльність у сфері медіа на підставі Закону України «Про медіа» [2], а також ініціативи та активістів, які неформалізовані або частково формалізовані у вигляді об'єднань чи кампаній, що користуються конституційним правом на об'єднання та інструментами участі, такими як консультації, петиції, слухання тощо.

Громадський сектор здійснює контроль бюджету держави на двох рівня [3, 4]: по-перше, на державному рівні формування та виконання державного бюджету, міжбюджетні трансферти, національні програми, де ключовими контрагентами є Міністерство фінансів, бюджетний комітет Верховної ради України, ЦОВВ та Рахункова палата; по-друге, на місцевому рівні: обласні, районні та бюджети територіальних громад, які є базовим рівнем впливу громадян, де приймаються та виконуються програми місцевого розвитку, послуг та інфраструктури, а саме програми ЖКГ, освіти, охорони здоров'я на місцях, інвестиційні проєкти, закупівлі комунальних замовників.

Для контролю за бюджетами громадський сектор використовує відкриті дані, що дають оперативний доступ до платежів, контрактів і звітів. Цей доступ до відкритих даних перетворює «прозорість» на підзвітність, адже цифри видно не лише

аудиторам, а й громаді та медіа, що додатково дає можливості для аналізу та порівняння між громадами або відділами. Крім того, стандартизація даних підвищує можливості доступу до даних для ОГС і аналітиків, а разом з цим полегшує повторювані перевірки та публічні візуалізації.

В Україні діють сервіси, які дозволяють громадськості проводити моніторинг і оцінку роботи з бюджетами. Серед офіційних сервісів виокремлюється єдиний веб-портал використання публічних коштів Spending [5] та Державний веб-портал бюджету для громадян Open Budget [6]. Ці портали дозволяють на рівні держави побачити плановані та фактичні видатки за програмною, економічною, функціональною класифікацією, реєстр розпорядників, агрегати по доходах та боргу, транзакції центральних розпорядників. На місцевому рівні вони дозволяють порівнювати доходів і видатків, виконання бюджетів областей і громад, а також мають додаткові модулі, що дозволяють ознайомитися із бюджетними запитами, паспортами програм, змінами до рішень про бюджет.

Ще одна з важливих місій громадського сектору щодо контролю бюджетів – це громадський контроль закупівель. Він передбачає системний нагляд з боку громадського сектору за всіма етапами публічних закупівель, зокрема законність та ефективність обігу коштів, а також відсутність корупції. Цей контроль базується на відкритих даних, прозорих процедурах і праві громадян на участь та звернення.

З метою здійснення громадського контролю закупівель в Україні працює низка сервісів, таких як Prozorro та Dozorro, а також функціонує процедура оскарження в Антимонопольному комітеті України. Електронна система публічних закупівель Prozorro – це онлайн-платформа, де державні та комунальні замовники оголошують тендери на закупівлю товарів, робіт і послуг, а представники бізнесу змагаються на торгах за можливість поставити це державі [7]. Завдяки відкритому коду та API звертаючись до системи ОГС та медіа можуть автоматично здійснювати моніторинг. Публічні модулі BI Prozorro дозволяють швидко фільтрувати закупівлі за замовниками або постачальниками, етапами, кодами CPV тощо. В системі доступні дані з 2015 року та експортуються у таблиці для розслідувань [8]. Практичним ефектом від звернення до системи Prozorro є те, що вона демонструє економію та служить зразком для прозорих рішень, кейси й аналітика описані міжнародними партнерами [9].

Система моніторингу Dozorro – це мережа ОГС і журналістів, яку координує Transparency International Ukraine, що адмініструє відповідний портал та модулі BI Prozorro. Спільнота подає звернення до контролюючих і правоохоронних органів на підставі аналізу відкритих даних. Система збирає сигнали про порушення, публікує довідники і практику рішень Антимонопольного комітету України, навчає роботі з BI-дашбордами. Інструменти системи доступні не лише експертами, а й громаді [10]. Загалом система Dozorro стала інноваційним інструментом моніторингу, що переводить відкриті дані у громадську підзвітність і спрощує виявлення порушень [11].

Процедура оскарження в Антимонопольному комітеті України по суті швидкий і дієвий інструмент механізму правового захисту та виправлення порушень, що може здійснювати громадський контроль закупівель. Колегія Антимонопольного комітету України розглядає скарги щодо умов тендеру, відхилення пропозицій чи визначення переможця [12]. Не тільки учасники торгів, а й ОГС та медіа можуть звернутися щодо антиконкурентної змови чи порушень, подати електронну скаргу через Prozorro із сплатою встановленого збору, після чого процедуру закупівлі зупиняють до рішення Колегії [13].

Серед важливих механізмів слід назвати партисипативні практики на рівні місцевих громад, які забезпечують залучення жителів до процесу прийняття рішень і розподілу ресурсів у межах громадського бюджету. У таких форматах саме громада визначає, на які цілі має бути спрямована частина бюджетних коштів. Це не лише підвищує прозорість і підзвітність влади, а й забезпечує прийняття більш якісних і релевантних рішень, що спираються на запити мешканців та аналіз фактичних даних. [14].

Одним із допоміжних інструментів є національна платформа електронної демократії «e-DEM: Громадський бюджет», де мешканці подають ідеї, проходять модерацію і оцінку, виносять проєкти на голосування, а далі місцева рада реалізує ідеї переможців. Інтерфейс і правила платформи стандартизовані, а весь цикл процедур можливо відслідковувати: від подання ідеї до її виконання [15].

Для громад ця платформа надає типові результати, зокрема оновлені громадські простори, освітні й інклюзивні проєкти, мобільність та безпеку, енергоефективність. Крім того, зростає участь і компетентність мешканців у бюджетних питаннях. Історичні зрізи 2015-2019 років фіксували сотні реалізованих проєктів на десятки мільйонів гривень, що заклало основу для масштабування практики [16].

В українському законодавстві та в офіційних положеннях закріплені механізми, через які ОГС і окремі громадяни беруть участь у розробці рішень та контролюють їхнє виконання на державному та місцевому рівнях. До них належать громадські ради при органах влади, консультації з громадськістю [17], е-петиції [18], громадські слухання, участь громадян у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету [19], молодіжні, експерті, координаційні ради, наглядові ради при комунальних підприємствах та закладах [20], інструменти доступу до інформації як база для нагляду. Ці інституційні канали участі та нагляду перетворюють залучення громадян із «доброї волі» влади на процедурний обов'язок, забезпечують підзвітність і зворотній зв'язок, створюють сталий діалог влади із громадою й експертами.

Окремої ролі в контролюючій функції держави з боку ОГС надає співпраця із державними аудиторами, зокрема Рахунковою палатою та Державною аудиторською службою України.

Рахункова палата є вищим державним колегіальним органом фінансового контролю (аудиту), що від імені Верховної Ради контролює надходження і використання коштів Державного бюджету та проводить аудити ефективності і відповідності, готує висновки до проєктів закону про Держбюджет та звітує парламенту [21]. Співпраця ОГС з Рахунковою палатою передбачає аналіз і оцінювання підготовлених нею звітних матеріалів, що дає можливість використовувати отримані висновки та рекомендації у місцевих адвокаційних ініціативах. Це також дозволяє здійснювати перевірку врахування зауважень Рахункової палати під час формування проєктів Державного бюджету та паспортів бюджетних програм, а також проводити моніторинг виконання наданих рекомендацій.

Державна аудиторська служба (як орган державного фінансового контролю) здійснює моніторинг публічних закупівель [22] через систему Prozorro, документальні та фактичні перевірки закупівель, ревізії й інші заходи. Взаємодія ОГС із Державною аудиторською службою здійснюється на рівні моніторингу закупівель через систему Prozorro та перевірки закупівель поза системою моніторингу. Фактично роль ОГС для Державної аудиторської служби проявляється у підсилюванні цього органу, який реагує на сигнали про порушення, надану аналітику та відстеження виконання висновків та рекомендацій [23].

На рисунку 1 представлено повний цикл впливу ОГС на контроль за державним та місцевими бюджетами.

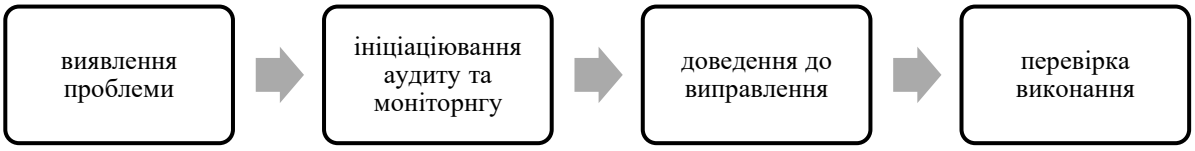

Рис.1. Повний цикл впливу ОГС на контроль за державним та місцевими бюджетами

Отже, взаємодія ОГС із контролюючими структурами формує замкнений цикл впливу на бюджетний процес: звіти Рахункової палати визначають пріоритети для адвокації змін, а Державна аудиторська служба надає можливість оперативного моніторингу закупівель завдяки інструменту обов'язкових висновків.

Важливими інструментами громадському контролі є законодавчі та нормативно-правові документи, завдяки яким ОГС системно отримують дані, перевіряють рішення та домагаються виправлення порушень навіть в умовах воєнного стану. Базовими серед них можна вважати доступ до публічної інформації, звернення громадян, відкриті дані щодо використання публічних коштів, Бюджетний кодекс та публічні закупівлі. Ці інструменти підкріплюються відповідними законами України: «Про доступ до публічної інформації», що дає право отримувати документі й дані, якими володіють органи влади й інші розпорядники, зокрема бюджети, контракти, звіти [24]; «Про звернення громадян», який дозволяє надавати звернення, пропозиції, скарги та контролювати їх виконання [25]; «Про відкритість використання публічних коштів», що зобов'язує публікувати визначені дані і транзакції розпорядників та одержувачів коштів та Spending та показники бюджетів на Open Budget [26]; Бюджетний кодекс, зокрема стаття 28, визначає принципи прозорості та обов'язок оприлюднювати інформацію про бюджет [3] та «Про публічні закупівлі» із «воєнними» особливостями, що гарантує публічність процедур і документів у Prozorro, на період правового режиму воєнного стану діють спеціальні правила, але збережено онлайн-сліди моніторингу і рішень [23, 27].

Зауважимо, що за часи повномасштабної війни доступ неправомірно інколи звужували. Втім, Омбудсмен і міжнародні організації наголосили, що обмеження можливі лише за «трискладовим тестом», що передбачає Закон України «Про доступ до публічної інформації» [24, 28], а відкриті дані слід максимально зберегти [29]. Додатково, щодо відкритих даних у воєнний час, були внесені правки до закону, через що доступ окремих наборів могли тимчасово обмежувати, але загальна вимога публікації зберігається. Відповідно до змін, закриття даних має бути винятком і обґрунтовуватись ризиками [30, 31].

Відтак громадський сектор здійснює контроль державних і місцевих бюджетів на всіх етапах циклу рішень, де для кожного етапу використовуються певні дані та певні дії (рис 2).

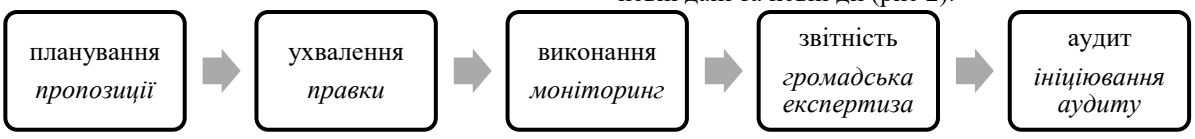

Рис. 2. Громадський контроль ОГС за кожним етапом бюджетного процесу

На етапі планування формуються бюджети, де враховуються цілі, програми, зазначаються орієнтовні суми й показники. Міністерство фінансів готує Бюджетну декларацію та проєкт держбюджету. Аналогічні процесу йдуть й на місцевому рівні. Для громадськості це момент подати пропозиції та робити «бюджет для громадян».

Етап ухвалення, коли бюджет розглядають та затверджують. Парламент і місцеві ради розглядa-

ють проєкт, комітети й комісії вносять правки, за результатами обговорення чого приймаються відповідні закони й рішення про бюджет. Це закріплює граничні повноваження на видатки й доходи на рік. Після затвердження відбувається асигнування, закупівлі, укладання договорів і платежі.

На етапі виконання здійснюється внутрішній контроль і надається проміжна звітність. Тому тут важливі відкриті сліди в Prozorro та e-Data.

Звітність про виконання бюджету надається у вигляді річних та проміжних звітів. Органи влади публікують планове і фактичне виконання, звіти по бюджетних програмах і підсумковий річний звіт. На порталі Open Budget ці дані візуалізовані для державного і місцевого бюджетів.

Внутрішній і зовнішній аудит – це етап, коли Рахункова палата проводить аудит річної звітності й програм та інформує Верховну Раду. Отримані висновки далі використовуються для виправлення бюджетної політики і наступного циклу. [5, 6, 7, 15, 32]

У таблиці 1 систематизовано участь ОГС на кожному етапі бюджетного процесу

Таблиця 1

Участь ОГС у контролі бюджетів на кожному етапі бюджетного циклу

Етап циклу і «точка входу» ОГС	Ключові дані та джерела	Дії ОГС	Інструменти	Метрики
Планування – пропозиції	Стратегії, плани, проєкт бюджету, паспорти бюджетних програм (драфт), довідники КЕКВ/КПКВК, демографія/попит	Подати обґрунтовані пропозиції, ініціювати консультації, підготувати «бюджет для громадян»	OpenBudget (плани), запити на публічну інформацію, опитування стейкхолдерів	Частка врахованих пропозицій
Ухвалення – правки	Пояснювальна записка, порівняльні таблиці правок, міжбюджетні трансферти	Письмові зауваження, альтернативні кошториси, участь у засіданнях й слуханнях, фактчек заяв посадовців	Регламент ради, «консультації з громадськістю», медіакомунікації	Кількість та якість поправок, прозорість обговорення
Виконання – моніторинг	Prozorro (тендери, договори, зміни), e-Data/Spending (транзакції), плани використання бюджетних коштів, календар платежів	Щоденний моніторинг закупівель, виявлення аномалій, звернення до ДАСУ або органу оскарження, виїзні огляди об’єктів	BI Prozorro, API Prozorro/ Spending, чек-лист ризиків	Конкуренція, економія, частка процедур без порушень, час реалізації
Звітність – громадська експертиза	Звіти план/факт, звіти про виконання паспортів програм, «бюджет для громадян» (річний), аудиторські довідки	Громадська експертиза звітів, порівняння план/факт і «ціна результату», рекомендації на наступний цикл	OpenBudget (факт), таблиці/ дашборди	Досягнення індикаторів, відхилення, ефективність витрат
Аудит – ініціювання аудиту	Звіти РП, висновки ДАСУ за перевірками, статус виконання рекомендацій	Направлення звернення/досьє, участь в обговореннях, публічний трекінг виконання рекомендацій	Сайт РП і ДАСУ, трекер «рекомендація – дія – статус»	Частка виконаних рекомендацій, строки виконання
Попередній рівень: участь через канали співуправління	Громадські ради, консультації, е-петиції, громадські слухання, Бюджет участі	Формування порядку денного, мобілізація підтримки, інтеграція дані/висновки в офіційні процеси	e-DEM (петиції, консультації, Громадський бюджет)	Кількість учасників, враховані пропозиції

У таблиці 2 наведено дати й періоди етапів цього циклу для України за 2020-2026 роки, що демонструє можливість чіткого планування громадського контролю.

Таблиця 2

Дати етапів прийняття рішень за 2020-2026 рік для Державного бюджету

Рік	Планування		Ухвалення	Виконання	Звітність	Аудит
2020	05.2019-09.2019		14.11.2019	01.01.2020-31.12.2020	24.03.2021	08.04.2021
2021	05.2020-09.2020		15.12.2020	01.01.2021-31.12.2021	25.04.2023	04.05.2023
2022	31.05.2021 Бюджетна декларація 2022-2024	06.2021-09.2021	02.12.2021-10.12.2021	01.01.2022-31.12.2022	25.04.2023	04.05.2023
2023		06.2022-09.2022	03.11.2022	01.01.2023-31.12.2023	23.04.2024	07.05.2024
2024		06.2023-09.2023	09.11.2023	01.01.2024-31.12.2024	08.04.2025	15.04.2025
2025	28.06.2024 Бюджетна декларація 2025-2027	06.2024-09.2024	19.11.2024	01.01.2025-31.12.2025	до 01.04.2026	до 15.04.2026
2026	27.06.2025 Бюджетна декларація 2026-2028	06.2025-09.2025	11.2025-12.2025	01.01.2026-31.12.2026	до 01.04.2027	до 15.04.2027

Однак, як і будь-який інший процес, громадський контроль за бюджетом має свої ризики та обмеження, зокрема:

1) неповнота чи затримка даних, коли окремі набори не оновлюються вчасно або тимчасово недоступні на порталах чи локальних сайтах;

2) спеціальні «воєнні» правила закупівель запроваджуються розширенням винятків та спрощенням процедур, що призводить до відмінностей у документації та етапах порівняно з «мирними» закупівлями і, як наслідок, ускладнює моніторинг та аналіз.

3) обмеження доступу за «трискладовим тестом», а саме зловживанням даної практики й використання «надмірних» умов;

4) порушення персональних даних й конфіденційності, які можуть міститися у фінансових документах, несуть юридичні ризики для ОГС та медіа;

5) різні коди й класифікації, дублікати контрагентів, скани замість машинних форматів несуть за собою ризи помилок і хибних висновків;

6) ризик хибної інтерпретації, наприклад, «економія», «зростання» без урахування інфляції, сезонності, міжбюджетних трансферів можуть виявитися «напівправдою» у бюджетних меседжах;

7) ризик для операційної безпеки у вигляді конфліктів, стеження й тиску під час польових перевірок на об'єктах або при комунікації із підрядниками;

8) юридичні ризики у вигляді судових позовів проти журналістів чи ОГС, спроби процесуального «залякування» через претензії від підрядників;

9) маніпуляції в закупівлях за умов прозорості, що виражається у «заточці» технічних завдань під певного виконавця, низькій конкуренції, аномальній ціні, істотних змінах договорів;

10) поєднання стандартів ЄС, Prozorro та гнучких «воєнних» норм створює зони тлумачення й помилок у постачальників та ОГС.

Мінімізація цих ризиків і обмежень можлива шляхом застосування трьох ключових механізмів. По-перше, це партнерство з державними аудиторами, спільнотами аналітичних даних (data communities) та антикорупційними ініціативами, що забезпечує додатковий контроль і перевірку бюджетних процесів. По-друге, юридичний супровід, який включає запити на публічну інформацію, дотримання закупівельних рамок, а також заходи щодо захисту даних та репутації. По-третє, використання протоколів операційної та цифрової безпеки, що гарантує захист інформації та стабільність контролю в цифровому середовищі.

Для забезпечення високої якості громадського контролю ОГС та медіа рекомендується дотримуватися низки системних підходів і процедур. По-перше, діяльність має здійснюватися відповідно до етапів бюджетного циклу: планування – з червня по вересень попереднього року; ухвалення – у листопаді–грудні попереднього року; виконання – протягом поточного року; звітність – з січня по березень наступного року; аудит – протягом двох тижнів після звітності на основі висновків Рахункової палати та Державної аудиторської служби [21, 22].

По-друге, необхідно ефективно використовувати дані та інструменти аналітичної роботи. Для збору інформації рекомендуються ресурси BI Prozorro, Spending/e-Data, Open Data та локальні публікації розпорядників бюджетних коштів; для обробки даних – Google Sheets або Excel, а для великих масивів – Python або R з обов'язковим веденням «журналу трансформацій». Для візуалізації даних застосовуються платформи Datawrapper, Flourish або Power BI/Tableau, а для оперативних пояснень доцільно використовувати інфокартки обсягом до однієї сторінки. Для архівування доказової бази рекомендується організація кейс-папки з підпапками, наприклад: «Тендер», «Договір», «Платежі», «Фото/Акти», «Листування».

По-третє, необхідно підготувати шаблони для оперативного використання: запити на публічну інформацію, звернення та скарги до ДАСУ, АМКУ та правоохоронних органів, а також короткий гайд щодо особливостей роботи у воєнний час.

По-четверте, слід дотримуватися стандартів якості аналізу, зокрема: посилатися на джерела, ID та файли з сирими даними, надавати не лише сумарні показники, а й одиничні ціни; коригувати дані на інфляцію; пояснювати разові трансферти; додавати факти у примітки та таблиці, а аналітичні оцінки – у висновках.

По-п'яте, враховується етика обробки даних, зокрема мінімізація персональних даних та ретушування непотрібної персональної інформації.

По-шосте, рекомендується організація коаліції з розподілом ролей відповідно до Карти ролей та встановленням чітких взаємозв'язків із партнерами (рис 3).

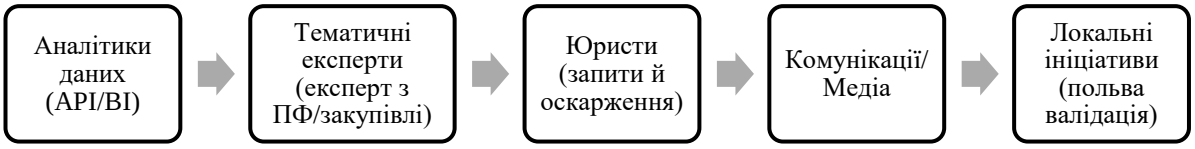

Рис. 3. Приклад Карти ролей

Крім запропонованих заходів, ще необхідно сприяти впровадженню змін у процедурах, зокрема щодо стандартів публікації даних, правил проведення консультацій та «Бюджету громадян», а також внутрішніх політик замовників; ці пропозиції оформлюються письмово та передаються до комітетів, депутатів, виконавчих органів, громадських рад і аудиторів для супроводу впровадження змін. Забезпечувати безпеку та стійкість діяльності, включно з правовою готовністю через налагоджені зв'язки з мережею боно-адвокатів та розробку протоколів дій на випадок тиску або стратегічних позовів проти громадської участі. Оцінювати ефективність діяльності на основі ключових метрик. Розробити типовий робочий пайплайн для оперативного підключення нових учасників ініціатив до процесів.

У результаті проведеного аналізу можна зробити висновок, що ефективний громадський контроль за державними та місцевими бюджетами потребує комплексного, системного підходу, який охоплює всі етапи бюджетного циклу від планування до аудиту. Основними складовими цього процесу є не лише чітке дотримання часових рамок і процедур, а й ефективне використання сучасних інструментів збору, обробки, візуалізації та архівування даних. Важливим елементом є також дотримання стандартів якості аналізу та етики обробки даних, що забезпечує достовірність і прозорість результатів громадського моніторингу.

Ключовим фактором підвищення ефективності контролю є співпраця з державними аудиторами, аналітичними спільнотами та антикорупційними ініціативами, а також наявність юридичного супроводу та протоколів операційної і цифрової безпеки. Особливе значення має адвокаційна діяльність, спрямована на впровадження змін у процедурні стандарти, правила консультацій і внутрішні політики замовників, що дозволяє закріплювати результати контролю у вигляді конкретних рекомендацій та супроводу змін.

Для забезпечення стійкості і безпеки громадського контролю важливою є правова готовність учасників ініціатив, включаючи налагоджені зв'язки з мережею боно-адвокатів і наявність протоколів дій на випадок тиску чи стратегічних позовів. Не менш значущим є вимірювання успішності діяльності за ключовими метриками та створення типового робочого пайплайну для швидкого залучення нових учасників.

Отже, комплексне поєднання процедурного підходу, аналітичних інструментів, правової підтримки та коаліційної роботи формує замкнений цикл громадського контролю, який дозволяє не лише підвищити прозорість бюджетного процесу, а й зміцнити довіру до органів влади, підвищити якість схвалюваних рішень та забезпечити їх відповідність потребам громади. Ефективність таких практик демонструє, що системний і структурований підхід до громадського моніторингу бюджету є важливим інструментом розвитку демократичного управління та підзвітності на всіх рівнях державної влади.

Список літератури:

1. Про громадські об'єднання. Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI. Редакція від 13.02.2020р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/4572-17

2. Про медіа. Закон України 13 грудня 2022 року № 2849-IX. Редакція від 31.10.2025р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text

3. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. Редакція від 13.02.2020р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text

4. Офіційний сайт Open Budget. URL: https://openbudget.gov.ua/budget-literacy/budget-system/structure?type=schema

5. Єдиний веб-портал використання публічних коштів Spending. URL: https://spending.gov.ua/

6. Державний веб-портал бюджету для громадян Open Budget. URL: https://openbudget.gov.ua/

7. Що таке Prozorro. URL: https://prozorro.gov.ua/about

8. Валерія Залевська «Публічні закупівлі 101: Як не загубитися у Prozorro» 17.06.2023, сайт Transparency International Ukraine. URL: https://ti-ukraine.org/blogs/publichni-zakupivli-101-yak-ne-zagubytysya-u-prozorro/

9. Yukins, Christopher, and Steven Kelman. "Overcoming Corruption and War – Lessons from Ukraine's ProZorro Procurement System." NCMA

Contract Management Magazine. July 2022 p. 22-27.URL: https://scholarship.law.gwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2887&context=faculty_publications

10. Громадський контроль держзакупівель Dozorro. URL: https://dozorro.org/

11. Dozorro. 2016, Observatory of Public Sector Innovation (OPSI). URL: https://oecd-opsi.org/innovations/dozorro/

12. Комісія з розгляду скарг, 19.05.2023, сайт Антимонопольний комітет України. URL: https://amcu.gov.ua/napryami/oskarzhennya-publich-nih-zakupivel/komisia-z-rozglyadu-skarg

13. Альона Ящук «Куди писати, якщо помітили порушення в закупівлях на Prozorro» 26.05.2025, сайт Transparency International Ukraine. URL: https://ti-ukraine.org/news/kudy-pysaty-yakshho-pomityly-porushennya-v-zakupivlyah-na-prozorro/

14. Participatory Democracy: A Key Factor in Ukraine's Resilience, 12.11.2024, сайт Council of Europe. URL: https://www.coe.int/en/web/participatory-democracy/-/participatory-democracy-a-key-factor-in-ukraine-s-resilience

15. E-Dem: Громадський бюджет. Платформа електронної демократії. URL: https://budget.e-dem.ua/

16. Дослідження розвитку інструменту «Громадський бюджет» у містах України. Аналітичний звіт, 2020. URL: https://api.egap.in.ua/storage/uploads/images/publication/analiticnii_zvit/Analiticnii-zvit.pdf

17. Постанова КМУ від 3 листопада 2010 р. №996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/996-2010-%D0%BF#Text

18. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції. Закон України від 02.07.2015 №577-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/577-19?utm_source=chatgpt.com#Text

19. Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування. Закон України від 09.05.2024 №3703-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3703-20/#Text

20. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності. Закон України від 02.06.2016. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1405-19#Text

21. Про Рахункову палату. Закон України №576-VIII, редакція від 01.01.2025 на підставі №4042-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/576-19

22. Постанова КМУ від 1 серпня 2013 р. №631 «Про затвердження Порядку проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами і внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України», у редакції від 23.01.2025 на підставі №57-2025-п. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/631-2013-%D0%BF#Text

23. Про публічні закупівлі. Закон України №922-VIII, в редакції від 23.10.2024 на підставі №3988-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text

24. Про доступ до публічної інформації. Закон України №2939-VI, у редакції від 08.08.2025 №4321-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text

25. Про звернення громадян. Закон України №393/96-ВР, у редакції від 31.12.2023 №2801-IX: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text

26. Про відкритість використання публічних коштів. Закон України №183-VIII, у редакції від 14.06.2025 на підставі 4240-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19

27. Постанова КМУ від 12 жовтня 2022 р. №1178 «Прозатвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text

28. Офіційний сайт «Доступ до правди». URL: https://dostup.org.ua/explainers/publications/tryskladovyi-test-iak-pratsiuie-mekhanizm-iakyi-ne-dozvoliaie-zasekretyty-suspilno-vazhlyvu-informatsiiu

29. Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо додержання конституційного права на інформацію в умовах дій правового режиму воєнного стану, 2023, сайт Омбудсмена України. URL: https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/spetsdopovid-3.pdf

30. Постанова КМУ від 21 жовтня 2015 р. №835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних», у редакції від 19.09.2025 на підставі №1151-2025-п. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/835-2015-%D0%BF#Text

31. Громадськість закликає владу переглянути перелік закритих даних, 15.08.2022, сайт ГО «Дунайсько-карпатська програма». URL: http://www.natureexperts.org/gromadskist-zaklykaye-vladu-pereglyanuty-perelik-zakrytyh-danyh/

32. Бюджетний процес (із прив'язкою до поточного часу), сайт Open Budget. URL: https://openbudget.gov.ua/budget-literacy/budget-process