



РЕКОМЕНДАЦІЇ щодо організації контролю за витрачанням коштів в ОТГ

1. Проблема

До АЦ АСУ надходить інформація про проблеми, з якими стикаються члени ГС АСУ у власних громадах (ОТГ). Як правило, вони мають обмежений вплив як на місцевий депутатський корпус, так і на виконавчий апарат та голову ОТГ. Натомість саме господарства середнього розміру є основними платниками податків до бюджетів ОТГ та донорами місцевого соціального розвитку.

Виборчий механізм не надає гарантій обрання керівників господарств до органів місцевого самоврядування. Частина керівників підприємств ігнорує участь у виборах, дехто з них просто не має часу та відповідної кваліфікації для того, щоб фахово брати участь у роботі органів місцевого самоврядування. Особистої присутності у складі виборних органів влади та участі в діяльності місцевої виконавчої влади виявляється недостатньо для організації дієвого контролю за розподілом місцевих ресурсів.

Тож на прохання членів ГС АСУ ми дослідили можливості створення дієвих інструментів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування ОТГ у справі витрачання коштів місцевих податків.

2. Законодавче підґрунтя

- Закон «Про місцеве самоврядування в Україні»,
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/stru#Stru>

Фінансова система

Пункт 4 статті 61 закону гарантує самостійність місцевих бюджетів – органи місцевого самоврядування **самостійно визначають напрями використання коштів** місцевих бюджетів (згідно закону). Більше того, пункт 5 цієї ж статті забороняє втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів (за винятком випадків, передбачених цим та іншими законами).

Пункт 1 статті 64 встановлює, що видатки на потреби територіальних громад, їх розмір і цільове спрямування визначаються рішеннями про місцевий бюджет. А пункт 2 – що місцеві ради (сільські, селищні, міські) та їх виконавчі органи **самостійно розпоряджаються** коштами місцевих бюджетів, визначають напрями їх використання.

Пункт 5 статті 64 встановлює, що у складі місцевого бюджету формуються **загальний та спеціальний фонд**, а стаття 6 зазначає, що у складі спеціального фонду формується бюджет розвитку, кошти якого, згідно пункту 7, спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, а також на погашення місцевого боргу. Стаття 68 дозволяє органи місцевого самоврядування у складі спеціального фонду також утворювати цільові фонди, порядок формування та використання яких визначається положенням про ці фонди, яке затверджується місцевою радою.

Стаття 70 встановлює, що за рішенням місцевої ради до бюджету можуть залучатися місцеві запозичення та позики місцевому бюджету. Органи місцевого самоврядування можуть створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи, виступати гарантами кредитів підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності територіальних громад, здійснювати розміщення коштів місцевих бюджетів на депозитах.



Важелі влади органів місцевого самоврядування

Стаття 73 вводить обов'язковість актів і законних вимог органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Акти органів місцевого самоврядування є **обов'язковими** для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

Згідно цієї статті місцеві органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації, а також громадяни несуть відповідальність перед органами місцевого самоврядування за заподіяну місцевому самоврядуванню шкоду їх діями або бездіяльністю, за невиконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Керівники розташованих або зареєстрованих на відповідній території підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності зобов'язані прибути на засідання органів місцевого самоврядування для подання інформації з питань, відповіді на запити депутатів.

Окрім того, пункт 4 статті 71 надає право органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами звертатися до суду щодо визнання незаконними актів органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Невтручання державної влади

Стаття 71 зазначає, що органи виконавчої влади та їх посадові особи **не мають права втручатися** в діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією та іншими законами України до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, (у тому числі питань формування та виконання місцевих бюджетів).

Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування

Стаття 74 вводить відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, **юридичними і фізичними особами** (щодо дотримання Конституції та законів України).

Статтею 75 передбачено, що органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони **не менш як 2 рази на рік інформують населення про виконання місцевого бюджету**, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність. Якщо органи або посадові особи не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень, територіальна громада може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб у будь-який час.

Закон також визначає таке поняття як **органи самоорганізації населення** - представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають в межах села, селища, міста, як складову системи місцевого самоврядування. А стаття 14 встановлює, що місцеві ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законом [«Про органи самоорганізації населення»](#).

Ще одним інститутом представлення інтересів громади в органах місцевого самоврядування є **староста**, який згідно частини 4 статті 51 входить до виконавчого комітету органу місцевого самоврядування за посадою (працює там на постійній основі) і представляє інтереси жителів певної частини ОТГ (старостинський округ). Згідно статті 54-1 старости висуваються головою відповідного органу місцевого самоврядування і затверджується місцевою радою на пленарному засіданні. Староста представляє інтереси мешканців одного або декількох населених пунктів (крім адміністративного центру ОТГ). Частина території, яку представляє староста визначає місцева рада. Староста має право на гарантований виступ на пленарних засіданнях місцевої ради, засіданнях її постійних комісій, сприяє жителям свого округу у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування, бере участь у підготовці проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу, бере участь



у підготовці проектів рішень місцевої ради, що стосуються майна громади, розташованого в межах старостинського округу, отримує від виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформацію, документи і матеріали, сприяє утворенню та діяльності органів самоорганізації населення. Староста підзвітний раді та підконтрольний голові ОТГ. Він не рідше раз у рік звітує про свою роботу перед радою.

- Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування
https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b49#n2

Стаття 2 даного документу, гармонізації національного законодавства з яким передбачає введення у національне законодавство наступних заходів на забезпечення права участі громадян у справах органу місцевого самоврядування (ради, голови, виконкому):

- органи місцевого самоврядування мають надавати право участі громадянам та сприяти його здійсненню;
 - органи місцевого самоврядування забезпечують створення:
 - процедур залучення людей, у тому числі, консультаційних процесів, місцевих референдумів, роботи із зверненнями, заходи із залучення людей на рівні, найближчому до них (органи самоорганізації населення);
 - процедур доступу до офіційних документів, які є в розпорядженні органів місцевого самоврядування;
 - органи місцевого самоврядування мають вживати заходів для задоволення потреб категорій осіб, які стикаються з конкретними перешкодами в участі в діяльності органів місцевого самоврядування;
 - органи місцевого самоврядування мають створювати механізми та процедури розгляду скарг і пропозицій стосовно функціонування органів місцевого самоврядування, комунальних служб та реагування на такі скарги й пропозиції.
- Портал децентралізації
https://decentralization.gov.ua/legislations?year=&legislation_type=&legislation_state=&legislation_topic=&legislation_name=&legislation_number=

Наразі база нормативних актів щодо місцевого самоврядування інших законодавчо-нормативних документів, які б регулювали участь громадян в роботі органів місцевого самоврядування та нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як така на даному етапі не існує.

З практикою запобігання корупції органів місцевого самоврядування можна ознайомитися на цьому порталі за посиланням: <https://decentralization.gov.ua/laws/zapobihannia-koruptsii>

З юридичними консультаціями, які були надані свого часу з того чи іншого актуального питання діяльності місцевого самоврядування можна ознайомитися за посиланням: <https://decentralization.gov.ua/laws>

Відеоурок з самоврядного контролю за управлінням комунальним майном у розділі юридичних консультацій можна переглянути за посиланням: <https://decentralization.gov.ua/news/13069?page=3>

3. Висновки

- 1) Законодавство про місцеве самоврядування не містить норм щодо формування і діяльності інститутів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування (на кшталт громадських рад при центральних органах виконавчої влади та обласних держадміністраціях). Вважається, що представницьким органом влади є місцева рада і її робочі органи (комісії, комітети) і їх повноважень цілком достатньо на місцевому рівні для того, щоб проконтролювати діяльність місцевих органів виконавчої влади (голова, виконком).



- 2) Законом передбачена відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед фізичними та юридичними особами (у тому числі платниками місцевих податків). Однак механізмів такої відповідальності чинне законодавство не надає.
- 3) Органи місцевого самоврядування не менше 2 разів на рік мають звітувати перед населенням про виконання місцевого бюджету. Однак оскільки вимоги до такого звітування законом не встановлені, вони це можуть робити цілком формально, у тому числі через сайт або просто розміщуючи інформацію у ЗМІ. *Хоча звітувати точно зобов'язані.*
- 4) Закон передбачає посилення представництва інтересів населення в органах місцевого самоврядування двома шляхами – через формування органів самоорганізації населення та старостинських округів. Однак обидва ці органи формуються за територіальним принципом (не за сферою діяльності чи представництвом окремих верств населення). Тобто платники податків як такі не можуть сформувати власного представницького органу. Хоча можуть вимагати створення старостинського округу на території своєї діяльності чи комітету мешканців території, прилеглої до своїх виробничих потужностей. *Ключове слово – мешканців.*
- 5) Вимоги Європейської хартії місцевого самоврядування щодо процедур консультацій з населенням та його окремими верствами (платниками податків), задоволення потреб людей, які стикаються з перешкодами в участі в діяльності органів місцевого самоврядування (ігнорування запитів, формальні звіти), механізмів та процедур розгляду скарг та реагування на них лишаються не реалізованими в українському законодавстві. Це потребує відповідної реакції з боку ГС АСУ у відносинах з владою, а також інформування органів влади та участі громадськості, передбачених Угодою про асоціацію. *В аграрній спільноті Існує недовіра до євроінтеграційних процесів.*
- 6) Портал децентралізації містить великий обсяг спеціалізованої інформації і у разі виникнення питань щодо різних аспектів діяльності органів місцевого самоврядування варто шукати відповідь на цьому ресурсі, у тому числі через вікно пошуку за ключовими словами, яке міститься в правому верхньому кутку головної сторінки порталу <https://decentralization.gov.ua/>

4. Рекомендації

Оскільки прямих важелів участі окремих груп населення, у тому числі платників податків, в діяльності органів місцевого самоврядування на даному етапі законодавством не передбачено, платники податків змушені діяти лише через представництво в органах місцевого самоврядування шляхом:

- формування групи депутатів (після виборів), які опікуються питаннями контролю за витрачанням податків і представництво інтересів платників податків через діяльність депутатів – членів такої групи та виконавчі органи, до яких вони входять (*сильна опція*)
- особистої участі у виборах до органів місцевого самоврядування або делегування до участі у виборах своїх представників з наступним входженням до профільних комітетів (*слабка опція, не завжди можна виграти вибори*)
- формування місцевої громадської організації платників податків (товариства, клубу тощо, у тому числі без створення юридичної особи), яка б вимагала запровадження дієвої процедури звітування органів місцевого самоврядування про виконання бюджету згідно статті 75 закону «Про місцеве самоврядування» (*сильна опція, особливо якщо вести таку діяльність в контексті євроінтеграції, яка є дієвим аргументом у сфері формування та розвитку ОТГ*)
- формування представницьких органів місцевого територіального самоврядування – старостинських округів та органів самоорганізації населення – навколо виробничих об'єктів та потужностей платників податків, у тому числі з вимогою надання їм майнових ресурсів та компетенцій з розпорядження комунальним майном (*слабка опція, формування таких органів залежить від позиції місцевої влади*)