

РОЛЬ АНТИКОРУПЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ФІНАНСОВОЇ ДИСЦИПЛІНИ ЯК СКЛАДОВОЇ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

СТОРОЖУК Ірина Петрівна - кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, професор

ORCID ID: 0000-0003-3104-6071

DOI: <https://doi.org/10.71404/EP.2025.1.62>

Стаття присвячена питанням фінансової дисципліни на місцевому рівні, що прямо пов'язане з якістю управління бюджетними ресурсами, рівнем підзвітності органів місцевого самоврядування та довірою громадян до влади. Запровадження бюджетної децентралізації розширило повноваження місцевих рад у сфері розпорядження публічними фінансами, однак водночас збільшило ризики фінансових зловживань, непрозорості та політично вмотивованих рішень.

У цій статті досліджується проблема корупції в органах місцевого самоврядування України та формулюються практичні пропозиції щодо запобігання та подолання цього явища. Особлива увага приділяється аналізу причин виникнення та механізмів поширення корупційних практик на місцевому рівні. У центрі дослідження – недостатня прозорість і відкритість владних процесів, нестабільність у системі місцевого управління, а також політичні впливи, які виступають ключовими чинниками, що створюють сприятливе середовище для зловживань владою.

Ключові слова: фінансовий контроль, органи місцевого самоврядування, публічні фінанси, громадський контроль, антикорупційні механізми, корупція, декларування, фінансова дисципліна.

Постановка проблеми

У сучасних умовах реформування публічного управління в Україні особливої значущості набуває питання фінансової дисципліни на місцевому рівні, що прямо пов'язане з

якістю управління бюджетними ресурсами, рівнем підзвітності органів місцевого самоврядування та довірою громадян до влади. Запровадження бюджетної децентралізації розширило повноваження місцевих рад у сфері розпорядження публічними фінансами, однак водночас збільшило ризики фінансових зловживань, непрозорості та політично вмотивованих рішень.

У цьому контексті антикорупційні механізми (внутрішній та зовнішній аудит, електронні інструменти публічного контролю, декларування, антикорупційні програми, громадський моніторинг, дисциплінарні процедури тощо) виступають ключовим інструментом забезпечення належної фінансової поведінки посадових осіб органів місцевого самоврядування, а також запобігання розкраданню бюджетних коштів, конфлікту інтересів та іншим правопорушенням.

Актуальність теми зростає в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення, коли обсяги державної та міжнародної фінансової допомоги суттєво збільшуються, а контроль за їх використанням часто послаблюється. У такій ситуації ризики корупції на місцях мають прямі наслідки для безпеки, відновлення інфраструктури та забезпечення базових потреб населення. З іншого боку, сучасна антикорупційна система в Україні, попри наявність ключових інституцій (НАБУ, НАЗК, ВАКС), ще не забезпечила належної ефективності превентивних механізмів на рівні місцевих громад.

Багато територіальних громад досі не мають внутрішніх політик доброчесності, а публічні закупівлі, планування бюджету та звітування залишаються вразливими до зовнішнього втручання або корупційного впливу.

Таким чином, тема дослідження ролі антикорупційних механізмів у забезпеченні фінансової дисципліни на місцевому рівні є надзвичайно актуальною як у теоретичному, так і в прикладному аспекті. Вона спрямована на пошук дієвих, законодавчо й інституційно оформлених механізмів попередження та виявлення зловживань, а також формування культури доброчесного бюджетного управління в територіальних громадах.

Стан дослідження проблеми

Дослідження проблем ролі антикорупційних механізмів у забезпеченні фінансової дисципліни на місцевому рівні як предмет цілісного дослідження в національній науці ще не набув відповідного поширення. Однак, складові цієї тематики досить широко досліджуються як в нашій так і зарубіжній науковій спільноті.

Місцеві фінанси як окрема науково-практична категорія розглядалася здебільшого із позиції економічної науки О. Василик, В. Базилевич, П. Юхименко, В. Федосов, О. Сунцова, С. Юрій, О. Круш, В. Кравченко та інші.

Проблеми фінансового контролю в Україні досліджують Н. Дорош, І. Дрозд, І. Стефанюк, Н. Рубан, О. Анісімов, Т. Башкатова, О. Василик, Е. Вознесенський, В. Воронов, Е. Грачева, Г. Давидов, Є. Калюга, О. Кириленко, М. Малєїн, В. Радіонова, Л. Савченко, В. Шевчук та інші вітчизняні та зарубіжні вчені.

Питання розвитку системи державного фінансового контролю і проблеми його організації в Україні в контексті Європейської інтеграції висвітлювали у своїх працях такі вчені, як П. Германчук, І. Стефанюк, Н. Рубан, І. Сисоєва, Н. Добіжа, О. Панасюк, П. Перепічка, Г. Дмитренко, О. Есманов та ін. Так, Р. Щур, І. Плєць, В. Мацьків та Н. Білошкурська вивчали досвід європейських країн щодо фінансового контролю діяльності територіальних громад України [1].

Проблеми фінансового контролю виконання місцевих бюджетів також досліджуються багатьма українськими та зарубіжними науковцями, зокрема: В. Андреєв, І. Ващенко, І. Дрозд, Д. Ірвін, О. Кириленко, Б. Малиняк, В. Мельничук, І. Микитюк, Д. Ретрей, В. Радіонова, Дж. Робертсон, Н. Рубан, В. Симоненко, І. Стефанюк, В. Шевчук, С. Шохін та ін.

І. Данчевська присвятила своє дослідження державному фінансовому контролю щодо використання коштів місцевих бюджетів України, особливу увагу приділяючи фінансовому розслідуванню, яке автор розглядає як одну з форм фінансового контролю [2]. В. Прасюк у межах свого наукового пошуку провів дослідження зосереджене на ідентифікації суб'єктів фінансового контролю та їхньому правовому статусі, а також на ролі місцевого самоврядування у здійсненні цього контролю [3].

Крім того, заслуговує на увагу посібник з контролю за використанням бюджетних коштів на місцевому рівні, підготовлений у межах проекту «Громадський контроль за використанням державних фінансів на місцевому рівні», реалізованого за підтримки Посольства Королівства Нідерландів в Україні [4].

Мета та завдання дослідження

Метою дослідження є комплексне наукове обґрунтування ролі та ефективності антикорупційних механізмів у забезпеченні фінансової дисципліни на рівні місцевого самоврядування, а також розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення нормативно-правового та інституційного забезпечення доброчесного управління бюджетними ресурсами в умовах децентралізації.

Завдання дослідження: проаналізувати сучасні теоретичні підходи до розуміння фінансової дисципліни та її зв'язок з антикорупційною політикою; розглянути громадський моніторинг як один з ключових елементів механізму у забезпеченні фінансової дисципліни на місцевому рівні; виявити основні виклики та ризики, пов'язані з порушенням фінансової дисципліни в органах місцевого самоврядування; оцінити право-

ве регулювання превентивних антикорупційних заходів (антикорупційні програми, декларування, етичні кодекси, аудити, прозорість закупівель) на рівні місцевих рад та запропонувати рекомендації щодо удосконалення системи антикорупційного фінансового контролю, включаючи пропозиції до чинного законодавства, інструменти моніторингу та механізми участі громадськості.

Виклад основного матеріалу

В умовах децентралізації та зростання обсягів фінансових ресурсів, які перебувають у розпорядженні органів місцевого самоврядування, питання забезпечення належної фінансової дисципліни набуває особливої гостроти. Одним із ключових інструментів у цьому контексті виступають антикорупційні механізми, що забезпечують запобігання, виявлення та усунення порушень у сфері публічних фінансів.

Антикорупційні механізми на місцевому рівні – це система правил, процедур, інституцій і технологій, спрямованих на запобігання, виявлення та покарання корупційних правопорушень у сфері використання публічних коштів місцевими органами влади. До них належать: електронні системи закупівель (наприклад, ProZorro); відкриті бюджети (портал e-data, spending.gov.ua); громадські ради та участь населення в бюджетному процесі; декларування статків посадовців (через НАЗК); внутрішні аудити та контрольні служби; «антикорупційні комісії» в ОМС (органах місцевого самоврядування); інструменти журналістських розслідувань і громадського нагляду [5, с. 210].

Отже, законодавством передбачені превентивні заходи антикорупційної боротьби та моніторинг фінансової дисципліни в діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування.

До превентивних заходів можна віднести декларування та внутрішньо організаційні механізми доброчесності. Механізм е-декларування є також важливим елементом персональної фінансової підзвітності посадовців. Декларації дозволяють виявляти необґрунтовані активи, ознаки корупційного стилю життя та потенційні конфлікти інтересів. Аналіз таких документів виконує

НАЗК у межах превентивної антикорупційної політики [6]. Внутрішньо організаційні механізми доброчесності передбачають службові розслідування, запровадження правил етичної поведінки, догани та інші форми санкцій за недотримання антикорупційних стандартів. Це створює превентивний бар'єр на рівні щоденної службової практики [7].

Однак, більш дієвими є інструменти моніторингу фінансової дисципліни. Аудит виступає основним інструментом моніторингу фінансової дисципліни. Внутрішній аудит дозволяє установам самостійно оцінювати ризики і виявляти порушення на ранніх етапах, тоді як зовнішній аудит (Рахункова палата, Держаудитслужба) здійснює незалежну перевірку щодо цільового та ефективного використання бюджетних коштів [8].

Цифровізація відкрила нові можливості для антикорупційної роботи. Системи на кшталт ProZorro, E-data, Портал відкритого бюджету забезпечують онлайн-доступ до інформації про закупівлі, витрати, плани та звіти, що значно підвищує відкритість фінансових потоків [9]. Крім того чим більше інформації є в безпосередньому доступі громадськості про те як і куди витрачаються кошти, тим менше можливостей для незаконних маніпуляцій з ними. Наприклад, ProZorro дозволяє бачити, хто й за скільки виграв тендер. Це ускладнює змови та завищення цін. Завдяки декларуванню, публічності рішень і можливості викриття через журналістику, посадовці з більшим страхом порушують фінансову дисципліну.

Антикорупційні механізми – це не просто боротьба з хабарями, а основа фінансової стабільності, ефективного управління й довіри до місцевої влади. Там, де вони діють ефективно, громади розвиваються швидше й мають більшу підтримку з боку населення та держави. Для ефективного протидії корупції необхідне системне вдосконалення правового регулювання, підвищення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та активна участь громадян у здійсненні громадського контролю. Важливим аспектом боротьби з корупцією є також роль антикорупційних органів та міжнародних

партнерів. Зокрема, Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) здійснює контроль за фінансовою діяльністю посадових осіб, у тому числі представників місцевої влади. Це охоплює електронне декларування, перевірку стилю життя, виявлення конфлікту інтересів та інші механізми. Ефективна робота НАЗК, НАБУ, ДБР та місцевих комісій з етики формує відчуття невідворотності відповідальності за порушення. Коли посадовці знають, що за порушення буде покарання – ризик зловживань зменшується [10, с. 21].

Крім того, міжнародні організації та програми, такі як Європейська комісія, Міжнародний валютний фонд та Світовий банк, відіграють суттєву роль у запровадженні стандартів добросовісного управління, надаючи Україні як фінансову допомогу, так і експертну підтримку у впровадженні реформ на місцевому рівні.

Надзвичайно актуальним у цьому процесі є громадський моніторинг у бюджетній сфері на місцевому рівні, оскільки він сприяє прозорості, ефективності та підзвітності використання бюджетних коштів. Ось кілька ключових аспектів його значущості: він запобігає корупції бо допомагає виявляти можливі зловживання та неефективне використання бюджетних ресурсів; підвищує довіру громадян до місцевої влади через відкритість бюджетного процесу; активна участь мешканців у бюджетному процесі дозволяє їм впливати на розподіл коштів відповідно до реальних потреб громади; ефективний моніторинг сприяє раціональному використанню коштів, що веде до покращення якості комунальних послуг та інфраструктури.

Громадський моніторинг є важливим інструментом демократичного управління, який дозволяє громадянам контролювати фінансові рішення місцевої влади та сприяти їхній ефективності. Однак, через низький рівень розвитку антикорупційного законодавства виникають усі можливі умови для вчинення корупційних злочинів та уникнення покарань за це. Саме тому протидія корупції є найважливішим пріоритетом для нашої країни, порівняно з іншими сферами державної діяльності [11].

Виходячи з того, що проблема корупційних злочинів є проблемою суспільства в цілому, для ефективного протистояння йому, вона вимагатиме участі не лише державних структур, але й громадян країни. Щоб подолати цю проблему, потрібно перегляд законодавства та його посилення. Для подолання корупційних явищ також необхідно змінити суспільну свідомість, а саме необхідно підвищити рівень юридичної грамотності населення та створити такий психологічний клімат суспільства, в якому нетерпимість стосовно будь-якого типу корупції стане нормою.

Антикорупційні механізми дозволяють виявити та попередити нецільове використання бюджетних коштів, що особливо важливо на місцевому рівні, де ресурси обмежені. Наприклад: Електронна система закупівель Prozoгго дала змогу зекономити мільярди гривень для місцевих бюджетів, оскільки обмежила «ручне» призначення підрядників [12, с. 60]. Завдяки публічності бюджетного процесу (відкриті дані, громадські слухання, участь громадськості в обговоренні бюджету), влада змушена діяти більш відповідально. Це стимулює фінансову дисципліну, адже громада має змогу контролювати, як і на що витрачаються кошти.

Однією з найвагоміших перешкод для становлення ефективного громадського моніторингу як антикорупційного механізму на місцевому рівні є відсутність цілісного, узгодженого та процедурно деталізованого нормативно-правового регулювання цієї форми громадської участі. Хоча чинне законодавство України закріплює загальні принципи прозорості, підзвітності та участі громадян у публічному управлінні, поняття «громадський моніторинг» у фінансово-бюджетному контексті не має ані єдиного визначення, ані уніфікованої процедури реалізації. Наприклад, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» лише згадує про можливість участі громадян через громадські слухання, консультації та створення дорадчих органів [13], але не конкретизує механізми моніторингу виконання рішень місцевих рад, особливо в частині бюджету. Крім того, положення Бюджетного кодексу України декларують відкритість та про-

зорість бюджетного процесу [14], проте не зобов'язують органи місцевого самоврядування створювати умови для громадського контролю на всіх стадіях – від формування бюджету до звітування про його виконання. Закон України «Про запобігання корупції» передбачає залучення громадськості до моніторингу антикорупційних програм, але знову ж – без прив'язки до бюджетної сфери [6]. Інші акти, такі як Закони «Про доступ до публічної інформації» [15] та «Про звернення громадян» [16], забезпечують лише опосередковані умови для ініціативного контролю, не визначаючи обов'язків ОМС щодо реагування на результати такого контролю. Окремі постанови КМУ та методичні рекомендації (наприклад, щодо громадських рад або прозорих закупівель) часто носять рекомендаційний характер, що знижує їхню імперативну силу, а в умовах низької політичної волі на місцях – взагалі не виконується [17]. Навіть коли громадськість виявляє порушення – органи влади не зобов'язані реагувати юридично, а контроль за усуненням цих порушень часто не здійснюється.

Таким чином, нормативно-правова фрагментарність створює низку негативних наслідків: унеможливує уніфікацію процедур громадського моніторингу; не забезпечує правового захисту громадських ініціатив від ігнорування; ускладнює притягнення до відповідальності за перешкоджання публічному контролю; дозволяє місцевим органам влади уникати відкритості під прикриттям формального дотримання норм.

У сукупності це формує низьку правову визначеність та демотивує громадян до системної участі у моніторингу використання публічних фінансів, що, своєю чергою, послаблює антикорупційну стійкість системи місцевого самоврядування.

Саме тому, для інтеграції громадського моніторингу в бюджетний процес на місцевому рівні необхідно зафіксувати його здійснення на законодавчому рівні.

Найперше, що потрібно зробити в цьому напрямку це законодавчо визначити уніфіковане поняття «громадський моніторинг» у фінансово-бюджетній сфері. Це дасть можливість однозначного розуміння цього процесу всіма його учасниками.

Наступним етапом має стати фіксація обов'язку органів місцевого самоврядування створювати умови для громадського моніторингу. Для вирішення цього питання потрібно в Законі України «Про місцеве самоврядування» зафіксувати гарантії участі громадськості в бюджетному процесі. Ці гарантії повинні охоплювати формування громадських дорадчих органів при бюджетних комісіях місцевих рад; залучення представників громадськості до публічних обговорень бюджету; передбачити можливість подання «громадських зауважень» до проекту бюджету та розгляд їх; встановити зобов'язання місцевої ради розглядати результати моніторингових звітів громадських організацій під час прийняття або коригування бюджету; створення процедури реагування на результати громадських перевірок.

Крім того потрібно встановити відповідальність посадових осіб за ігнорування результатів громадського моніторингу, а саме доповнити законодавство про службу в органах місцевого самоврядування нормами про дисциплінарну відповідальність за відсутність офіційної реакції на звернення за результатами громадського контролю.

Антикорупційні механізми є системою взаємопов'язаних інструментів, які реалізуються на інституційному, процедурному та громадському рівнях. Їх ефективна імплементація забезпечує не лише протидію зловживанням, а й формування культури добросовісного управління публічними ресурсами, що є наріжним каменем фінансової дисципліни у демократичному суспільстві.

Висновки

Отже, антикорупційні механізми відіграють ключову роль у забезпеченні фінансової дисципліни на місцевому рівні. Вони не лише зменшують корупційні ризики, а й формують культуру добросовісності, прозорості та ефективного управління публічними фінансами.

Аналізуючи політико-правові та соціальні передумови корупції в органах місцевого самоврядування, можна зробити низку важливих висновків. Недосконале законодавство, низький рівень правової культури та

недостатня прозорість у владних процесах створюють сприятливе середовище для виникнення та поширення корупційних практик. Важливу роль у цьому відіграють також політичні впливи, нестабільність у владних структурах та відсутність ефективних механізмів контролю.

Для ефективної боротьби з корупцією на місцевому рівні необхідно забезпечити системне вдосконалення правового регулювання, підвищення прозорості та відкритості в діяльності органів місцевого самоврядування, а також активну участь громадськості у здійсненні контролю за дотриманням законів.

Однією з найвагоміших перешкод для становлення ефективного громадського моніторингу як антикорупційного механізму на місцевому рівні є відсутність цілісного, узгодженого та процедурно деталізованого нормативно-правового регулювання цієї форми громадської участі. Хоча чинне законодавство України закріплює загальні принципи прозорості, підзвітності та участі громадян у публічному управлінні, поняття «громадський моніторинг» у фінансово-бюджетному контексті не має ані єдиного визначення, ані уніфікованої процедури реалізації.

Саме тому, для інтеграції громадського моніторингу в бюджетний процес на місцевому рівні необхідно зафіксувати його здійснення на законодавчому рівні, а саме визначити: уніфіковане поняття «громадський моніторинг» у фінансово-бюджетній сфері; обов'язку органів місцевого самоврядування створювати умови для громадського моніторингу; зафіксувати гарантії участі громадськості в бюджетному процесі; та встановити відповідальність посадових осіб за ігнорування результатів громадського моніторингу.

Отже, антикорупційні механізми є невід'ємною складовою фінансового контролю, що забезпечує стабільність та ефективність управління місцевими фінансами. Їхнє вдосконалення та активне впровадження сприятиме зміцненню економічної безпеки та соціального добробуту громадян.

Література

1. Шур Р. І., Плещь І. І., Мацьків В. В., Білошкурська Н. В. Застосування досвіду європейських країн щодо здійснення фінансового контролю за діяльністю територіальних громад в Україні. Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. 2022. Вип. 18(2). С. 64-73.
2. Данчевська І. Р. Державний фінансовий контроль використання коштів місцевих бюджетів України: дис. канд. юрид. наук. Львів, 2018. 222 с.
3. Прасюк В.М. Адміністративно-правове регулювання державного фінансового контролю за законодавством України: дис. канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2020. 227 с.
4. Посібник з контролю за використанням бюджетних коштів на місцевому рівні в Україні: Міжнародний центр перспективних досліджень. URL: https://icps.com.ua/assets/uploads/images/images/eu/t_kontrol_derj_fin_a5_ukr.pdf
5. Кушнарьов І. В. Політична корупція: порівняльно-політологічна концептуалізація: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Видавництво «Юридична думка». 2018. 408 с.
6. Про запобігання корупції Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
7. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Правила від 05.08.2016 № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>
8. Рахункова палата України. Методичні підходи до оцінки ефективності використання публічних фінансів. К., 2020.
9. Transparency International Ukraine. Електронні інструменти протидії корупції в Україні: аналітичний звіт. К., 2022.
10. Турчинов К. Політична корупція: причини виникнення та правові механізми її протидії. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2017. №3. С. 19-23.

Обговорення, дискусії, актуально

11. Мамка Г. Особливості та виклики в новому законі про НАБУ. URL: <https://pravo.ua/osoblyvosti-ta-vyklyky-u-novomu-zakonі-prо-nabu/>

12. Скиба В.М. Повноваження національного агентства з питань запобігання корупції як органу системи антикорупційних органів. Галицькі студії: Юридичні науки. 2023. № 2. С. 58–62.

13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24.

14. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50–51.

15. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

16. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL: Про звернення громадян

17. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова КМУ № 996 від 03.11.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>

SUMMARY

The article is devoted to the issues of financial discipline at the local level, which is directly related to the quality of budget resource management, the level of accountability of local self-government bodies and citizens' trust in the authorities. The introduction of budget decentralization has expanded the powers of local councils in the field of public finance management, but at the same time has increased the risks of financial abuse, opacity and politically motivated decisions.

This article examines the problem of corruption in local government bodies of Ukraine and formulates practical proposals for preventing and overcoming this phenomenon. Particular attention is paid to the analysis of the causes of the emergence and mechanisms of the spread of corrupt practices at the local level. The focus of the study is on the lack of transparency and openness of government processes, instability in the local government system, as well as political influences, which are key factors that create a favorable environment for abuse of power.

Keywords: financial control, local governments, public finances, public control, anti-corruption mechanisms, corruption, declaration, public control tools, financial discipline.