УДК 347.73:336.148
DOI https://doi.org/10.51989/NUL.2026.4.40

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ПУБЛІЧНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ФОРМУВАННЯМ ТА ВИКОНАННЯМ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ У КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОМУ АСПЕКТІ

Мандзій Олександр Сергійович,
orcid.org/0009-0000-1064-6532
аспірант кафедри конституційного, адміністративного
та фінансового права
Хмельницького університету управління та права
імені Леоніда Юзькова



У науковій статті досліджено поняття, сутність та ознаки публічного контролю за формуванням та виконанням Державного бюджету України у конституційно-правовому аспекті. Визначено, що публічний контроль за формуванням та виконанням державного бюджету у конституційно-правовому аспекті є не різновидом суто фінансового контролю, а способом забезпечення конституційної підзвітності бюджетної влади перед народом України. Його вихідна природа пов'язана з народовладдям, верховенством права, поділом влади, законністю діяльності органів публічної влади, справедливим і неупередженим розподілом суспільного багатства та обов'язком оприлюднення бюджетної інформації. На підставі наявних визначень публічного контролю, державного фінансового контролю, контролю у сфері господарської діяльності автор визначає публічний контроль за формуванням та виконанням державного бюджету як конституційно зумовлену, нормативно врегульовану та інформаційно забезпечену діяльність уповноважених органів публічної влади, інститутів парламентського контролю, суб'єктів громадянського суспільства, експертного середовища, медіа та громадян, спрямовану на перевірку, оцінку, попередження, виявлення і публічне обговорення відхилень бюджетних рішень і бюджетної практики від Конституції України, закону, принципів справедливого розподілу, відкритості, підзвітності, збалансованості, цільового використання коштів і забезпечення загальносуспільних потреб. Визначено, що поняття «публічний контроль» не слід ототожнювати з поняттям «контроль громадськості». Таке ототожнення звужує предмет дослідження і фактично вилучає з нього конституційно закріплену роль Верховної Ради України, Рахункової палати, парламентських комітетів, процедур розгляду проєкту закону про Державний бюджет України, оприлюднення звітів і регулярної бюджетної інформації. Водночас публічний контроль є не сумою державного і громадського контролю, а їх конституційно впорядкованою взаємодією у сфері бюджетної влади. У науковій статті зазначається, що ознаками публічного контролю за формуванням та виконанням державного бюджету є його: конституційне походження, процесуальна безперервність, інституційна множинність, інформаційна обумовленість, оціночний характер та превентивно-коригувальне призначення.

Ключові слова: *публічний контроль, державний контроль, виконання бюджету, формування бюджету, конституційно-правові основи бюджетного процесу.*

Mandzii Oleksandr. The concept and characteristics of public control over the formation and implementation of the state budget in the constitutional and legal aspect

The scientific article examines the concept, essence and features of public control over the formation and execution of the State Budget of Ukraine in the constitutional and legal aspect. It is determined that public control over the formation and execution of the state budget in the constitutional and legal aspect is not a type of purely financial control, but a way to ensure the constitutional accountability of the budget authorities to the people of Ukraine. Its original nature is associated with democracy, the rule of law, the separation of powers, the legality of the activities of public authorities, a fair and impartial distribution of public wealth

and the obligation to publish budget information. Based on the existing definitions of public control, state financial control, and control in the sphere of economic activity, the author defines public control over the formation and execution of the state budget as a constitutionally conditioned, normatively regulated and information-supported activity of authorized public authorities, parliamentary control institutions, civil society entities, expert circles, media, and citizens, aimed at verifying, assessing, preventing, identifying, and publicly discussing deviations of budget decisions and budget practices from the Constitution of Ukraine, the law, the principles of fair distribution, openness, accountability, balance, targeted use of funds, and ensuring general social needs. It is determined that the concept of "public control" should not be identified with the concept of "public control." Such identification narrows the subject of research and removes from it the constitutionally enshrined role of the Verkhovna Rada of Ukraine, the Accounting Chamber, parliamentary committees, procedures for considering the draft law on the State Budget of Ukraine, publication of reports and regular budget information. At the same time, public control is not the sum of state and public control, but their constitutionally regulated interaction in the sphere of budgetary authority. The scientific article notes that the features of public control over the formation and implementation of the state budget are its: constitutional origin, procedural continuity, institutional plurality, informational conditionality, evaluative nature and preventive and corrective purpose.

Key words: *public control, state control, budget execution, budget formation, constitutional and legal foundations of the budget process.*

Постановка проблеми. Публічний контроль за формуванням та виконанням Державного бюджету України є важливим інститутом демократичної, правової та соціальної держави. Він забезпечує прозорість бюджетного процесу, підзвітність органів публічної влади та ефективне використання фінансових ресурсів держави. У конституційно-правовому аспекті такий контроль пов'язаний із реалізацією принципів народовладдя, верховенства права, відкритості та відповідальності держави перед людиною і суспільством. Державний бюджет виступає не лише фінансовим планом держави, а й інструментом реалізації її основних функцій, соціальних зобов'язань і пріоритетів розвитку. Саме тому контроль за його формуванням і виконанням має особливе значення для забезпечення прав і свобод громадян. Втім, публічний контроль за формуванням та виконанням державного бюджету у конституційно-правовому аспекті не може бути зведений до різновиду фінансового контролю, до техніки бюджетного нагляду або до сукупності процедур перевірки законності витрачання бюджетних коштів. Державний бюджет постає не лише фінансовим планом держави, а юридичною формою щорічного конституційного розподілу публічного ресурсу, через який держава матеріалізує свої функції, межі втручання у суспільне життя, пріоритети публічної політики, гарантії прав людини, зобов'язання перед територіальними громадами та суспільством у цілому. Така неоднозначність природи публічного контролю за формуванням та виконанням Державного бюджету України зумовлює необхідність його наукового опрацювання на рівні правової доктрини. Дослідження поняття та ознак публічного контролю дозволяє глибше розкрити його сутність як правового й суспільного явища. Такий контроль має бути спрямований не лише на виявлення порушень, а й на попередження неефективного управління публічними фінансами. Отже, вивчення публічного контролю за формуванням та виконанням Державного бюджету України у конституційно-правовому аспекті є актуальною темою, особливо у розрізі реформування фінансової системи України до європейських стандартів.

Стан наукової розробленості проблеми. Питання державного контролю за формуванням та використанням державного бюджету певною мірою опрацьовувалося такими науковцями, як А. Ю. Бабенко, Л. М. Васильєва, А. В. Гарбінська-Руденко, А. В. Дуброва, І. О. Данчук, Н. В. Дацій, В. О. Єфіменко, О. А. Єфіменко, В. П. Залізнюк, А. В. Пиріг. В той же час, ці науковці передусім досліджували сутність фінансового контролю в цілому та в бюджетній сфері зокрема.

Метою дослідження є дослідження поняття, сутності та ознак публічного контролю за формуванням та виконанням Державного бюджету України у конституційно-правовому аспекті.

Виклад основного матеріалу. В правовій доктрині поняття «публічний контроль» визначається як важлива функція держави, реалізація якої сприяє забезпеченню законності в діяльності публічної адміністрації, реалізації і захисту прав та свобод громадян; система різних організаційно-правових форм забезпечення режиму законності у діяльності публічної адміністрації, ефективного здійснення нею своїх функцій та повноважень, створення умов для належної реалізації та захисту прав та свобод людини і громадянина. При цьому, публічний контроль включає окремі форми та інструменти публічного адміністрування, що застосовуються як органами державної влади (державний контроль), так і органами місцевого самоврядування (муніципальний контроль) та громадськими організаціями (громадський контроль) [1, с. 108]. Власне більш широке поняття «контроль» можна визначити як одну з функцій управління, призначення якої – виявлення можливих відхилень величини фактичних параметрів керованої системи від бажаних (мети, завдання, норми і т. д.) із метою забезпечення досягнення організацією своїх цілей [2, с. 15]. У контексті здійснення контролю у сфері господарської діяльності, публічний контроль розглядається як: діяльність уповноважених законом органів публічної адміністрації, спрямована на спостереження і перевірку відповідності виконання і додержання підконтрольними суб'єктами правових розпоряджень суб'єкта публічної адміністрації та припинення виявлених правопорушень; як адміністративно-процедурна діяльність органів публічної адміністрації щодо здійснення відповідних заходів контролю; як адміністративно-процесуальні правовідносини, що виникають у зв'язку із здійсненням заходів контролю; як комплекс правових, організаційних, інформаційно-інспекційних заходів, що проводяться уповноваженими органами публічної адміністрації для виявлення, припинення та запобігання порушень встановлених правил [3, с. 186].

Конституційна специфіка державного бюджету полягає у тому, що він поєднує два виміри: владно-організаційний і ціннісно-розподільчий. У першому вимірі бюджет є актом, через який компетенції Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, головних розпорядників бюджетних коштів, Рахункової палати та інших інституцій перетворюються на процедурно впорядкований бюджетний процес. У другому вимірі бюджет є конституційною формою визначення того, які суспільні потреби держава визнає пріоритетними і в якому обсязі вона забезпечує їх публічними ресурсами. Тому положення про справедливий і неупереджений розподіл суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами не може тлумачитися як загальна декларація; воно встановлює матеріальний конституційний критерій для оцінки бюджетних рішень. У такому розумінні публічний контроль спрямовується не тільки на те, чи дотримано процедури, а й на те, чи зберігається у бюджетних рішеннях конституційна раціональність справедливого, неупередженого, прозорого та суспільно вмотивованого розподілу публічного ресурсу.

Саме ця обставина дозволяє відмежувати публічний контроль від суміжних категорій. Державний фінансовий контроль переважно орієнтований на перевірку законності, достовірності, ефективності, цільового використання коштів, правильності обліку, відповідності витрат бюджетним призначенням та іншим фінансово-правовим параметрам; він визначається як цілеспрямована публічна діяльність незалежного органу фінансового контролю, створеного законодавчим органом, що спрямована на гарантування законності, дотримання фінансової дисципліни, раціональності в ході мобілізації, розподілу і використання фінансових ресурсів держави через проведення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу й інших заходів контролю [2, с. 15; 4, с. 11; 5, с. 165]. За допомогою фінансового контролю здійснюється управління державними та місцевими фінансами [6, с. 336], при чому спрямований він саме на забезпечення раціональності та ефективності управління державними фінансовими ресурсами, необоротними та іншими активами [7, с. 40]. Парламентський контроль акцентує увагу на реалізації контрольної функції Верховної Ради України і створених нею органів.

Громадський контроль виходить із активності громадян, громадських об'єднань, експертного середовища, медіа та інших недержавних учасників. Натомість публічний контроль у конституційно-правовому значенні є ширшим інтегративним явищем: він охоплює інституційні, парламентські, громадські, інформаційні, експертні та процедурні способи перевірки бюджетної влади на відповідність Конституції України, закону, публічному інтересу і принципу підзвітності. Його публічність означає не лише участь невладних суб'єктів, а відкритість самої бюджетної влади до перевірки, пояснення, заперечення, коригування та відповідальності.

При цьому, поняття «публічний контроль» не слід ототожнювати з поняттям «контроль громадськості». Таке ототожнення звужує предмет дослідження і фактично вилучає з нього конституційно закріплену роль Верховної Ради України, Рахункової палати, парламентських комітетів, процедур розгляду проєкту закону про Державний бюджет України, оприлюднення звітів і регулярної бюджетної інформації. Водночас не можна зводити публічний контроль і до державного контролю, оскільки тоді втрачається його демократична природа, пов'язана з правом громадян брати участь в управлінні державними справами, правом звертатися до органів публічної влади, правом на інформацію та обов'язком держави забезпечувати відкритість суспільно значущої інформації. Отже, публічний контроль є не сумою державного і громадського контролю, а їх конституційно впорядкованою взаємодією у сфері бюджетної влади.

З огляду на це публічний контроль за формуванням та виконанням державного бюджету доцільно визначити як конституційно зумовлену, нормативно врегульовану та інформаційно забезпечену діяльність уповноважених органів публічної влади, інститутів парламентського контролю, суб'єктів громадянського суспільства, експертного середовища, медіа та громадян, спрямовану на перевірку, оцінку, попередження, виявлення і публічне обговорення відхилень бюджетних рішень і бюджетної практики від вимог Конституції України, закону, принципів справедливого розподілу суспільного багатства, відкритості, підзвітності, збалансованості, цільового використання публічних коштів та забезпечення загальносуспільних потреб.

Таке визначення дає змогу встановити основні юридичні ознаки досліджуваного явища.

Першою ознакою є конституційне походження публічного контролю. Воно випливає не з технічної потреби перевірити видатки, а з принципу народовладдя, поділу державної влади, верховенства права, законності діяльності органів влади та конституційної вимоги оприлюднення бюджетної інформації. Якщо органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, то бюджетна діяльність не може бути правомірною лише тому, що вона завершилася ухваленням закону чи проведенням платежу. Її правомірність потребує процедурної, матеріальної та інформаційної перевірюваності. Саме перевірюваність бюджетної влади і є первинною конституційною передумовою публічного контролю.

Другою ознакою є процесуальна безперервність. Бюджетний процес охоплює складання, розгляд, затвердження, виконання бюджету, підготовку і розгляд звіту про його виконання, а також контроль за дотриманням бюджетного законодавства (ст. 19 Бюджетного кодексу України) [8]. Проте у конституційно-правовому аспекті ця стадійність має бути переосмислена. Контроль не повинен починатися лише після використання коштів, оскільки значна частина конституційно значущих ризиків виникає ще на етапі формування бюджетних пріоритетів, визначення видатків, обґрунтування доходів, закладення міжбюджетних трансфертів, встановлення граничних показників дефіциту і боргу. Якщо контроль обмежений постфактум-перевіркою, він здатний фіксувати порушення, але не завжди здатний запобігти конституційно несправедливому або непрозорому розподілу суспільного багатства. Отже, для державного бюджету контроль має бути не завершальною стадією, а наскрізним режимом бюджетного процесу.

Третьою ознакою є інституційна множинність. Публічний контроль не належить одному суб'єкту. Верховна Рада України затверджує бюджет, здійснює контрольні по-

вноваження, розглядає звіт про виконання бюджету; Кабінет Міністрів України подає проект бюджету і звіт про його виконання; Рахункова палата здійснює контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням; парламентські комітети забезпечують спеціалізовану аналітичну і контрольну роботу; громадяни та інститути громадянського суспільства реалізують інформаційно-оцінювальний і комунікативний контроль (п.п. 4, 13, 33 ч. 1 ст. 85, ст. 96–98, п. 6 ст. 116 Конституції України; ст. 1 Закону України «Про Рахункову палату»; ст. 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України») [9; 10; 11]. Така множинність не є хаотичною: її конституційна логіка полягає в тому, що бюджетна влада не має бути зосереджена безконтрольно в одному органі, а повинна проходити через систему взаємного стримування, публічного пояснення та суспільної оцінки.

Четвертою ознакою є інформаційна обумовленість. Публічний контроль неможливий без доступу до бюджетної інформації, оскільки контроль над прихованими або неповними даними перетворюється на припущення, а не на юридично значущу оцінку. Конституція України прямо встановлює обов'язок оприлюднення регулярних звітів про доходи і видатки Державного бюджету України, а також звіту Кабінету Міністрів України про його виконання (ч. 4 ст. 95, ч. 2 ст. 97 Конституції України) [9]. Закони про доступ до публічної інформації та відкритість використання публічних коштів деталізують цю вимогу, однак їх потенціал у бюджетній сфері не вичерпується формальним розміщенням наборів даних. Конституційно значущою є не будь-яка публікація, а така відкритість, яка дозволяє встановити зв'язок між бюджетним призначенням, розпорядником, метою видатку, фактичним платежем, досягнутим результатом і відповідальною посадовою особою.

П'ятою ознакою є оціночний характер. Публічний контроль не зводиться до констатації відповідності чи невідповідності окремій нормі. Його предметом є також оцінка того, чи були бюджетні рішення обґрунтованими, пропорційними, прозорими, узгодженими з конституційними функціями держави, чи не створювали вони необґрунтованих переваг для одних груп і невиправданого обмеження для інших. Тут проявляється особливість конституційного права: воно не підмінює бюджетну політику, але встановлює межі, в яких бюджетна політика залишається правовою. Держава має політичний розсуд у визначенні бюджетних пріоритетів, але цей розсуд не є свавільним, оскільки обмежений правами людини, соціальною природою держави, принципом рівності, вимогою справедливого розподілу та обов'язком діяти в межах повноважень (ст. ст. 1, 3, 8, 21, 24, 95 Конституції України) [9].

Шостою ознакою є превентивно-коригувальне призначення. Публічний контроль не повинен розумітися тільки як реакція на бюджетне порушення. Його більш глибока конституційна функція полягає у попередженні таких рішень, які формально можуть бути включені до бюджетного акта, але за своєю логікою послаблюють публічну підзвітність, приховують реальні фінансові зобов'язання держави, ускладнюють парламентський нагляд або роблять суспільну оцінку неможливою. Тому у структурі публічного контролю необхідно виокремлювати не тільки наступний контроль за фактичним виконанням бюджету, а й попередній контроль за контрольованістю самого проєкту бюджету. Під контрольованістю слід розуміти здатність бюджетного рішення бути перевіреним за змістом, джерелами, цілями, відповідальними суб'єктами, очікуваними результатами і фактичними наслідками.

Висновки. На підставі дослідження поняття, сутності та ознак публічного контролю за формуванням та виконанням Державного бюджету України у конституційно-правовому аспекті можемо прийти до наступних висновків.

Публічний контроль за формуванням та виконанням державного бюджету у конституційно-правовому аспекті є не різновидом суто фінансового контролю, а способом забезпечення конституційної підзвітності бюджетної влади перед народом України. Його вихідна природа пов'язана з народовладдям, верховенством права, поділом влади, законністю діяльності органів публічної влади, справедливим і неупередженим розподілом суспільного багатства та обов'язком оприлюднення бюджетної інформації.

Можемо визначити публічний контроль за формуванням та виконанням державного бюджету як конституційно зумовлену, нормативно врегульовану та інформаційно забезпечену діяльність уповноважених органів публічної влади, інститутів парламентського контролю, суб'єктів громадянського суспільства, експертного середовища, медіа та громадян, спрямовану на перевірку, оцінку, попередження, виявлення і публічне обговорення відхилень бюджетних рішень і бюджетної практики від Конституції України, закону, принципів справедливого розподілу, відкритості, підзвітності, збалансованості, цільового використання коштів і забезпечення загальносуспільних потреб.

Ознаками публічного контролю за формуванням та виконанням державного бюджету є його: конституційне походження, процесуальна безперервність, інституційна множинність, інформаційна обумовленість, оціночний характер та превентивно-коригувальне призначення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Буханевич О. М., Івановська А. М. До питання про правову природу публічного контролю. *Київський часопис права*. 2021. № 3. С. 103–109. DOI: https://doi.org/10.32782/klj/2021.3.16.

2. Васільєва Л. М., Дацій Н. В., Залізнюк В. П. Сутність та основні завдання фінансового контролю в системі державного управління. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 1. С. 14–17. DOI: https://doi.org/10.32836/2310-9653-2020-1.3.

3. Гаврік Р. О., Галус О. О. Поняття та правові форми державного контролю у сфері господарської діяльності: адміністративно-правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 6. С. 184–187. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-6/45.

4. Єфіменко В. О. Правові основи державного зовнішнього фінансового контролю. Дис. … докт.філ. Спец. 081 – Право. Ірпінь, 2026. 283 с.

5. Єфіменко О. А. Правове регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами. Дис. … докт.філ. Спец. 081 – Право. Ірпінь, 2026. 212 с.

6. Пиріг А. В. Особливості державного фінансового контролю у сфері обігу бюджетних коштів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2024. Випуск 86. Ч. 4. С. 39–45. DOI: https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.86.1.4.6.

7. Кострица Б. І., Касьяненко Л. М. Правове регулювання фінансового контролю в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2026. Випуск 94. Ч. 2. С. 331–337. DOI: https://doi.org/10.24144/2307-3322.2026.94.2.47.

8. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року (із наступними змінами та доповненнями). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text.

9. Конституція України від 28 червня 1996 року (із наступними змінами та доповненнями). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text.

10. Про Рахункову палату: Закон України від 2 липня 2015 року (із наступними змінами та доповненнями). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text.

11. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квітня 1995 року (із наступними змінами та доповненнями). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text.

Дата першого надходження статті до видання: 21.08.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 14.09.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 03.11.2026

Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу (CC BY 4.0)