



Kingdom of the Netherlands

АКЦЕНТ
ЕКСПЕРНО-АНАЛІТИЧНА ГРУПА



Центр політико-правових
реформ

#аналізуємо бюджет



**ДОСТУПНО
ПРО ГОЛОВНЕ**

Богдан Малиняк, Володимир Горин, Віталій Письменний

#аналізуємобюджет

ДОСТУПНО ПРО ГОЛОВНЕ

За редакцією Богдана Малиняка



Тернопіль, 2017

УДК 336.14(072)
ББК 65.9(4Укр)261.3я73
М 19

Автори:

Богдан Малиняк (розділи 1, 2, 3, 5), Володимир Горин (розділи 2, 3, 4, 5),
Віталій Письменний (розділ 4)

М 19 **Малиняк Б. #аналізуємобюджет : доступно про головне** : посібник [Богдан Малиняк, Володимир Горин, Віталій Письменний] : за ред. Богдана Малиняка. – Тернопіль: ZAZAPRINT, – 2017. – 76 с. ISBN 9786177521043

Посібник про найважливіші речі, що стосуються бюджету. Автори в доступній формі пояснюють призначення бюджету та можливості одержання необхідної для аналізу інформації. У книзі описано, яким чином оцінювати видатки бюджету, як побачити неефективне витрачання коштів та від чого це залежить. Розкрито основні аспекти аналізу доходів місцевих бюджетів і показано, як можна виявити резерви їхнього зростання. Посібник знайомить читача з можливостями реалізації результатів аналізу, що робить це видання не лише пізнавальним, а й корисним у реалізації особистих і громадських ініціатив.

Розрахований на громадян, які цікавляться питаннями бюджету.

УДК 336.14(072)
ББК 65.9(4Укр)261.3я73

Це видання здійснене в межах реалізації Проекту «Посилення спроможності організацій громадянського суспільства у регіонах України впливати на органи державної влади та місцевого самоврядування з метою прискорення реформ», який фінансується Програмою МАТРА Посольства Королівства Нідерландів в Україні.

Всі права захищені, жодна частина цього видання не може бути відтворена, збережена у пошуковій системі або передана у будь-якій формі і будь-якими засобами: електронними, фотокопіювальними та іншими – без попереднього письмового дозволу власника авторських прав.

I SBN 617752104- 5



9 786177 521043

При повному або частковому відтворенні матеріалів цієї публікації посилання на видання обов'язкове.

© Богдан Малиняк, Володимир Горин, Віталій Письменний
© Громадська організація «Експертно-аналітична група «Акцент», 2017.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	4
РОЗДІЛ 1. ЩО ТАКЕ БЮДЖЕТ І ДЛЯ ЧОГО ВІН НЕОБХІДНИЙ?	6
РОЗДІЛ 2. ЯК ЗНАЙТИ ІНФОРМАЦІЮ ПРО БЮДЖЕТ?	19
РОЗДІЛ 3. ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ	27
РОЗДІЛ 4. АНАЛІЗ ДОХОДІВ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ	46
РОЗДІЛ 5. ЯК ВИКОРИСТАТИ РЕЗУЛЬТАТИ АНАЛІЗУ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ?	62
СЛОВНИК	73
ДЖЕРЕЛА КОРИСНОЇ ІНФОРМАЦІЇ	75

ПЕРЕДМОВА

Багато з нас, коли чують слово «бюджет» часто, відчувають невпевненість, сприймаючи його як щось віддалене від конкретної людини, дуже складну й загадкову матерію. Втім насправді кожна людина, щоденно купляючи товари чи одержуючи доходи сплачує до бюджету податки і таким чином бере безпосередню участь у його наповненні. Тим більш парадоксально виглядає звичне сприйняття бюджету як бездонної діжки, з якого влада може профінансувати майже все, насамперед пільги і допомоги, заробітні плати тощо. Тому, як би зручно не було сподіватися на державу, яка має зробити суспільство заможним, а економіку – розвинутою, маємо пам'ятати: наука довела, а життя підтвердило, що це неможливо без участі громадянина. До того ж така участь далеко не обмежується лише виборами.

В останні роки місцеві бюджети суттєво зросли. Така тенденція зумовлена, зокрема, реформою місцевого самоврядування. Вона передбачає збільшення повноважень органів місцевого самоврядування у вирішенні проблем у регіонах та збільшення доходів місцевих бюджетів. А це означає, що важливі рішення про те, як використовувати кошти місцевого бюджету і яким чином формувати його доходи, ухвалюють депутати місцевої ради. Ними часто є наші сусіди, знайомі, колеги. Відтак на місцевому рівні створюються найбільш сприятливі умови для того, щоб брати участь у процесі ухвалення рішень у бюджетній сфері та домагатися спрямування коштів в інтересах громади.

Результативність участі громадськості у управлінні та її впливи на владу прямо залежить від наявності необхідних знань і вмій. Посібник, який зараз читаєте, якраз має за мету ознайомити громадянина з бюджетом та формуванням його доходів і видатків. Окрему увагу звернено на особливості найпростішого аналізу використання коштів та наповнення бюджету, а також пояснення результатів аналізу. Доведено, що роль людей в оцінюванні ефективності використання коштів місцевих бюджетів є унікальною і дуже важливою. Завершує посібник розділ, присвячений тому, як можна використовувати результати аналізу та які права в інститутів громадянського суспільства впливати на рішення, що ухвалюються у бюджетній сфері.

Сподіваємося, що інформація, почерпнута з посібника, озброїть небайдужого читача необхідними знаннями і вміннями для того, щоб сплачені податки поверталися нам потрібними послугами. Дуже важливо, щоб дії влади у бюджетній сфері були зрозумілими людям та вони могли контролювати операції з бюджетними коштами. Саме тому ми намагалися викладати матеріал у доступній формі, підготували більше, ніж півсотню рисунків, а також навели чимало прикладів. Переконані, що спільними зусиллями можна вирішити наявні проблеми і перетворити бюджет на ефективний інструмент задоволення суспільних потреб територіальних громад та стимулювання економічного розвитку.

Автори посібника висловлюють щиро подяку колегам за цінні поради і коментарі, зокрема Василю Тарасу, Володимирі Чубатому, Павлу Федоришину. Посібник став більш цікавим завдяки участі в його підготовці, обговоренні ідей студентів кафедри фінансів імені С. І. Юрія

ТНЕУ Оксани Глухої, Василя Телепа, а також Софії Богуцької, Катерини Шегери, Ганни Білобран, Майї Стасюк та інших. Наймолодшою читачкою посібника на час його підготовки була Роксолана Малиняк і давала свої цінні поради для його поліпшення. Подяка колегам з кафедри фінансів імені С. І. Юрія ТНЕУ та, особливо, її завідувачці Ользі Кириленко. Творча атмосфера, дружні дискусії та націленість на поєднання теорії з практикою допомагали в роботі над цим посібником. Висловлюємо вдячність Школі державного управління (проект «ІСЕД») та її керівнику Вікторії Мришук за довіру і запрошення для проведення тренінгів з місцевих бюджетів, а також за надані цінні поради щодо їх кращої організації. Досвід спілкування з учасниками тренінгів з різних регіонів, утвердив думку про необхідність практичного посібника, який би в доступній формі створював можливість для депутатів місцевих рад, журналістів, активних громадян зрозуміти суть бюджетного процесу, надати їм прості інструменти для контролю за використанням сплачених ними податків на місцевому рівні.

Відгуки, зауваження та пропозиції шановних читачів просимо залишати на офіційній сторінці ГО «ЕАГ «Акцент» <https://www.facebook.com/ngo.accent/> або ж надсилати нам на електронну пошту eag.accent@gmail.com.

Богдан Малиняк
к.е.н., голова ГО «ЕАГ «Акцент»
доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ТНЕУ

РОЗДІЛ 1

ЩО ТАКЕ БЮДЖЕТ І ДЛЯ ЧОГО ВІН НЕОБХІДНИЙ?

Кожен з нас часто зустрічає слово «бюджет». Перша асоціація, яка в людини виникає, – це гроші, гроші влади, рідше – наші кошти. Загалом доволі правильне уявлення про бюджет. Втім до нього варто додати ще два важливих аспекти. Бюджет є також планом. Відповідно до нього органи влади одержують від платників податків кошти і витрачають ресурси впродовж усього бюджетного періоду (переважно це рік, хоч у багатьох країнах бюджети планують на три роки) (рис. 1.1).

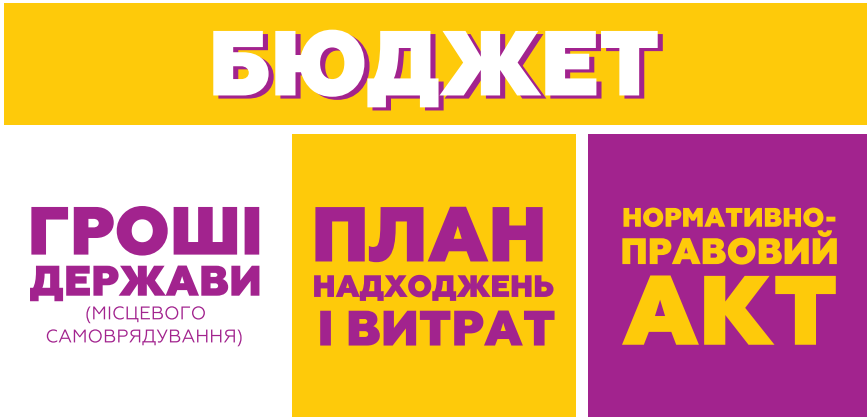


Рис. 1.1. Основні значення поняття «бюджет»

Ще один важливий аспект полягає в тому, що бюджет затверджується правовим актом (державний бюджет – Законом України, а місцеві бюджети – рішеннями місцевих рад). Саме тому вони є обов’язковими для виконання.

Варто звернути увагу, що показники доходів та видатків затвердженого бюджету набувають дещо різного значення під час його виконання. Так, визначені обсяги доходів слугують лише орієнтиром для фінансової діяльності. Якщо суми певних надходжень перевищуватимуть зазначені у документі, то вони будуть зараховані до бюджету. Що стосується видатків, то, як стверджував великий французький фінансист Рене Штурм, «... і назва, і цифра підпадають під обов’язковість виконання. Назва видатків означає предмет, винятково якому вони мають бути присвячені; цифра визначає максимум коштів, для них призначених».¹ Простіше кажучи, визначені обсяги витрат, які містяться в ухваленому документі, є, власне, обмеженням з боку представницької влади для виконавчої. На відміну від доходів, вони в будь-якому разі не можуть бути перевищені.

Бюджет держави пройшов доволі великий і повчальний шлях еволюції. Його удосконалення відбувалося шляхом тривалої й впертої протидії

¹ Штурм Р. Бюджет : [пер. с франц., А. С. Изгоева с прилож. доц. М. И. Фридмана]. – СПб.: Тип. т-ва «Общественная польза», 1907. – С. 163.

двох чинників – влади, що претендує на безконтрольне ведення господарства, та суспільства, яке домагається бюджетних повноважень, тобто права визначати сферу діяльності органів влади у фінансових відносинах.¹ У результаті впливу означених чинників тенденцій сучасні системи планування і виконання бюджету базуються на чіткій процедурі управлінських дій, що передбачає широкі можливості для врахування суспільних інтересів та забезпечення громадського контролю у цьому процесі.

На перший погляд, бюджет для нас є чимось далеким і чужим. Таке враження може змінитися після знайомства з тими обсягами ресурсів, які витрачаються з нього. Як видно на рис. 1.2, запланований обсяг видатків зведеного бюджету України на 2017 рік досягає одного трильйона гривень. У розрахунку на одну особу це становить 23 тисяч гривень на рік (або майже 2000 гривень на місяць).

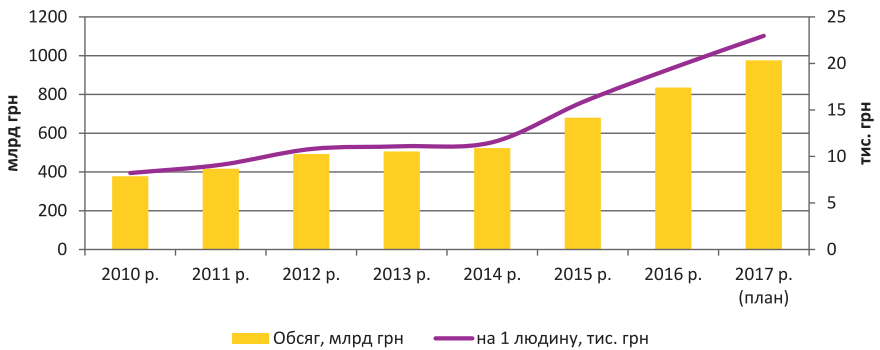


Рис. 1.2. Обсяг видатків зведеного бюджету України

Варто відразу уточнити, що ці кошти в бюджет потрапляють саме від громадян. До того ж навіть коли платниками певних податків безпосередньо є не фізичні особи, а підприємства, то все одно оплачують ці податки люди, купуючи товари, до ціни яких вони включені. У сучасній державі сплата податків відбувається не просто для утримання армії чиновників. На відповідну суму суспільство має отримувати користь від бюджету у вигляді послуг чи допомоги.

У кожної людини є чимало потреб, задовольнити які вона самостійно не може за свої власні кошти (оборона країни, дороги, екологія та ін.). Для цього влада організовує надання таких послуг, як екологічний контроль, забезпечення транспортною інфраструктурою, тощо. Схожі послуги можуть надавати людям також чиновники (здійснення фінансового контролю за використанням коштів бюджету, ухвалення законодавчих актів тощо). Крім цього, для успішного розвитку суспільства, важливо гарантувати кожній людині доступ до вкрай необхідних послуг (охорона здоров'я, освіта й ін.). У сучасному світі держава за рахунок бюджету також надає допомогу бідним громадянам (рис. 1.3).

¹ Боголепов М. М. Финансы, правительство и общественные интересы. – СПб.: Изд. О. Н. Поповой, 1907. – С. 5.

ПРИЗНАЧЕННЯ БЮДЖЕТУ

ФІНАНСУВАННЯ ПОСЛУГ

НАДАННЯ ПОСЛУГ, ЯКІ НЕМОЖЛИВО ПРИДБАТИ У ПІДПРИЄМЦІВ (СУСПІЛЬНИХ БЛАГ), А ТАКОЖ ТИХ, ЯКІ МАЮТЬ ДУЖЕ ВЕЛИКЕ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ ЛЮДЕЙ

ФІНАНСУВАННЯ ТРАНСФЕРТІВ (ДОПОМОГИ)

ДОПОМОГА ОСОБАМ, ЯКІ ЧЕРЕЗ НЕЗАЛЕЖНІ ВІД НИХ ОБСТАВИНИ НЕ МОЖУТЬ ЗАБЕЗПЕЧИТИ СВОЇХ МІНІМАЛЬНИХ ПОТРЕБ

Рис. 1.3. Призначення бюджету

Наведена схема має два важливих значення. Перше полягає в тому, що інших причин для того, щоб витратити бюджетні кошти (а отже – збирати податки) не існує. Саме тут доречно навести висловлювання Авраама Лінкольна: «Законна мета уряду – робити для спільноти людей все те, що їм необхідно, але що самі вони, взяті окремо як індивідууми, або взагалі зробити не можуть, або роблять недостатньо добре».¹

Друге значення схеми виявляється в тому, що від якості реалізації цих двох функцій залежить ефективність бюджету. Інакше кажучи, наскільки добре задовольняються потреби людей у суспільних послугах і наскільки перерозподіл ресурсів впливає на зменшення нерівності – настільки ефективними є видатки бюджету.

Бюджетні ресурси в країні розподілено між державним бюджетом та різними місцевими бюджетами. Кожен з видів місцевих бюджетів має своє призначення. Склад бюджетної системи показано на рис. 1.4.

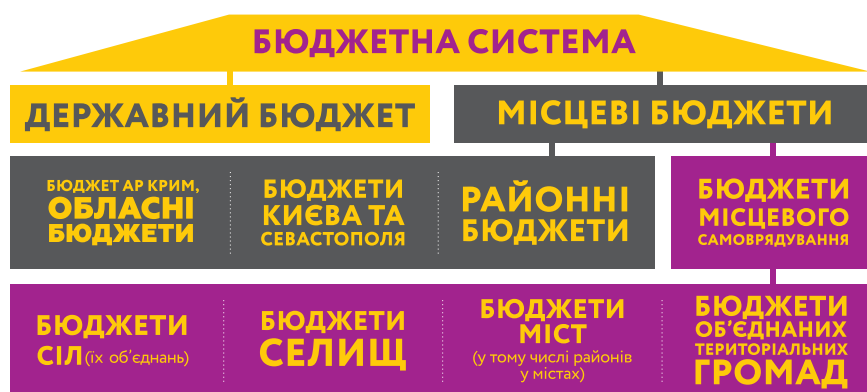


Рис. 1.4. Склад бюджетної системи України

¹Премчанд А. Управление государственными расходами. – Вашингтон : МВФ, 1994. – С. 13.

В Україні закріплений принцип самостійності бюджетів, відповідно до якого держава коштами бюджету не несе відповідальності за зобов'язання органів місцевого самоврядування, а вони не відповідають за бюджетні зобов'язання один одного, а також за зобов'язання держави. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними джерел доходів, а також правом органів державної влади та органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів, затверджувати бюджети і звіти про їхнє виконання.

Видатки місцевих бюджетів поділяються на дві частини: 1) такі, які можуть здійснюватися з будь-якого місцевого бюджету; 2) витрати, що дозволені лише певним видам місцевих бюджетів. Склад першої частини є доволі широким. Такі витрати здебільшого дозволено здійснювати на виконання програм місцевого значення, затверджених місцевими радами (рис. 1.6). Видатки ж другої частини стосуються переважно виконання органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень. А відтак, держава дозволяє їх здійснювати лише певним органам місцевого самоврядування спроможним робити це найбільш ефективно.

Для кожного з видів бюджетів визначено певні завдання у задоволенні суспільних потреб та вирішенні економічних проблем. У бюджетному кодексі визначено три групи видатків, закріплених за різними місцевими бюджетами (рис. 1.5).

Видатки першої частини бюджетним законодавством чітко не окреслені. Натомість Бюджетним кодексом України визначений склад видатків, що можуть здійснюватися з бюджетів міст республіканського АР Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад (рис. 1.7). Також в окремій статті зазначеного документа закріплено конкретний перелік видатків, які здійснюються з бюджету АР Крим і обласних бюджетів (рис. 1.8).



Рис. 1.5. Закріплення видатків за різними місцевими бюджетами

■	Місцева пожежна охорона
■	Муниципальні формування з охорони громадського порядку
■	Органи місцевого самоврядування
■	Соціальний захист та соціальне забезпечення (програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї)
■	Місцеві програми розвитку ЖКГ та благоустрою населених пунктів
■	Культурно-мистецькі програми місцевого значення
■	Програми підтримки кінематографії та змі
■	Місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту
■	Типове проектування, реставрація та охорона пам'яток архітектури
■	Транспорт, дорожнє господарство (регулювання цін на перевезення пасажирів; будівництво, реконструкція, ремонт та утримання доріг місцевого значення)
■	Заходи з організації рятування на воді
■	Обслуговування місцевого боргу
■	Програми природоохоронних заходів, заходи програм у сфері ЖКГ з будівництва та реконструкції водопровідних та каналізаційних очисних споруд, модернізації систем теплопостачання
■	Управління комунальним майном
■	Регулювання земельних відносин
■	Заходи у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій
■	Заходи та роботи з мобілізаційної підготовки місцевого значення
■	Проведення місцевих виборів у випадках, передбачених законом, та місцевих референдумів
■	Членські внески до асоціацій органів місцевого самоврядування та їхніх добровільних об'єднань
■	Підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад та посадових осіб місцевого самоврядування
■	Реалізація програм допомоги і грантів міжнародних фінансових організацій та ЄС
■	Програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян
■	Пільги з послуг зв'язку, інші передбачені законодавством пільги
■	Інші програми, пов'язані з виконанням власних повноважень

Рис. 1.6. Видатки, що можуть здійснюватися з будь-якого місцевого бюджету



Рис. 17. Склад видатків бюджетів міст республіканського АР Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

а) представницька і виконавча влада Автономної Республіки Крим

ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я

а) консультативна амбулаторно-поліклінічна та стаціонарна допомога (лікарні обласного значення), центри екстреної медичної допомоги та медицини катастроф, станції екстреної (швидкої) медичної допомоги;

б) спеціалізована амбулаторно-поліклінічна і стаціонарна допомога (спеціалізовані лікарні, поліклініки, включаючи стоматологічні, центри, диспансери, госпіталі для ветеранів війни, будинки дитини, станції переливання крові);

в) санаторно-курортна допомога (санаторії для хворих на туберкульоз, санаторії для дітей та підлітків, санаторії медичної реабілітації);

г) інші державні програми медичної й санітарної допомоги

КУЛЬТУРУ І МИСТЕЦТВО

а) державні культурно-освітні програми (національні, державні, обласні заповідники, бібліотеки, музеї та виставки, включаючи заклади й установи комунальної власності, яким надано статус національних);

б) державні театральньо-видовищні програми (філармонії, художні, музичні колективи й ансамблі, театри, концертні і циркові організації, палаци, будинки культури, інші заклади національного, державного, обласного значення, інші заклади та заходи в галузі мистецтва);

в) інші державні культурно-мистецькі програми

ОСВІТА

а) загальна середня освіта для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації;

а-1) загальна середня освіта: спеціалізовані школи (школи-інтернати) державної власності;

б) професійно-технічна освіта;

в) вища освіта;

г) післядипломна освіта;

г) позашкільна освіта;

д) інші державні освітні програми

ФІЗИЧНА КУЛЬТУРА І СПОРТ

а) програми з розвитку фізичної культури і спорту (утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл усіх типів обласного значення, шкіл вищої спортивної майстерності, центрів олімпійської підготовки, центрів фізичного здоров'я населення обласного значення, штатних спортивних команд резервного спорту, заходи з фізичної культури і спорту обласного значення);

б) програми з розвитку фізичної культури, спорту, фізкультурно-спортивної реабілітації інвалідів

СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ТА СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

а) державні програми соціального захисту та соціального забезпечення: виплати компенсації реабілітованим; дитячі будинки-інтернати; навчання і трудове влаштування інвалідів; будинки-інтернати для громадян похилого віку та інвалідів; будинки-інтернати для дітей-інвалідів; притулки для дітей та ін.;

б) обласні програми і заходи з реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

в) інші державні соціальні програми

Рис. 1.8. Видатки, що здійснюються з бюджету АР Крим і обласних бюджетів

Для здійснення видатків місцевих бюджетів органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями залучати необхідні **доходи** (рис. 1.9). Важливим джерелом наповнення бюджетів є податкові надходження (детальніше про можливі джерела надходжень описано у розділі 4). Бюджетним кодексом України визначено, до якого бюджету зараховуються певні податки та інші обов'язкові платежі. Податки і збори, які зараховуються до місцевих бюджетів, поділяються на загальнодержавні й місцеві. Загальнодержавні податки запроваджені законодавчими актами, їхні ставки, пільги та інші елементи є однаковими для усіх регіонів, вони обов'язкові до сплати на території усієї держави. Як приклад такого податку слід назвати податок на доходи фізичних осіб, який забезпечує основну частину податкових надходжень місцевих бюджетів. Місцеві податки і збори становлять значно меншу частку доходів місцевих бюджетів, ніж загальнодержавні, втім вони відіграють важливу роль. Річ у тому, що органи місцевого самоврядування наділені певними повноваженнями щодо їхнього запровадження (або незапровадження), затвердження їхніх ставок, пільг тощо.

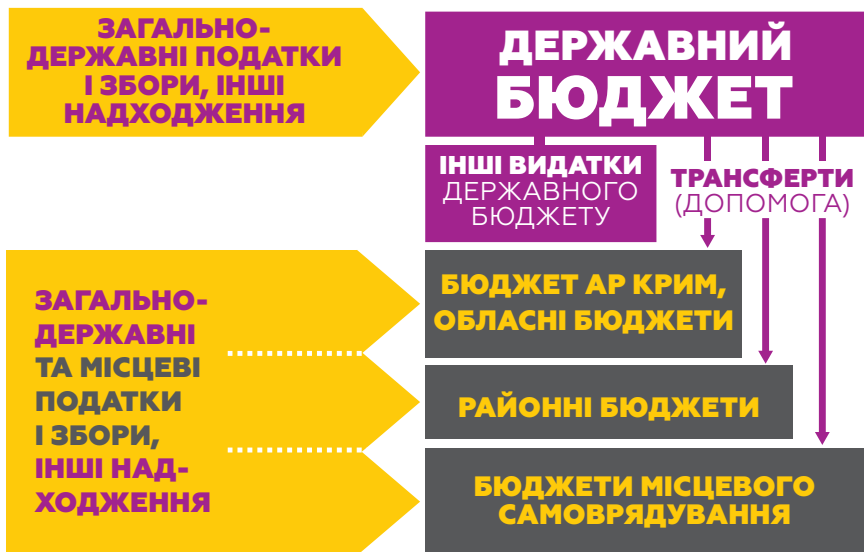


Рис. 1.9. Доходи бюджетної системи України

Варто зазначити, що, крім того, що кожен з бюджетів одержує визначені чинним законодавством власні доходи, велика частина коштів передається з одного бюджету іншому. Адже держава передає органам місцевого самоврядування певні функції (а отже – кошти на їхнє виконання). Водночас здійснюється політика фінансового вирівнювання регіонів, що

передбачає фінансову підтримку адміністративно-територіальних одиниць з нижчим економічним потенціалом. Це відбувається шляхом перерахування міжбюджетних трансфертів, тобто коштів, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. Більша частина доходів місцевих бюджетів формується за рахунок міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України. Міжбюджетні трансферти поділяються на дві групи: субвенції та дотації. Субвенції – міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про їхнє надання. Основними видами субвенцій, які одержують місцеві бюджети з державного бюджету, є:

- субвенції на здійснення державних програм соціального захисту;
- субвенція на виконання інвестиційних проектів;
- освітня субвенція;
- медична субвенція.

Кошти, які одержують місцеві бюджети, мають бути використані лише на ту ціль, для якої надавалася субвенція. Надання субвенцій зумовлено тим, що органи місцевого самоврядування виконують певні функції держави, а відтак держава передає певний ресурс для їхнього виконання.

Дотації – трансферти, які надаються з одного бюджету до іншого без зазначення конкретної мети їхнього використання. Варто вказати, що базова і реверсна дотації є інструментом регулювання регіонального розвитку. Базова дотація надається органам місцевого самоврядування, які мають нижчі, порівняно з іншими регіонами, доходи. Реверсна ж дотація, навпаки, передбачає перерахування коштів з місцевих бюджетів більш економічно розвинутих регіонів до державного бюджету. Визначення обсягів базової та реверсної дотацій відбувається на основі спеціальних формул.

Напевне, нам неодноразово доводилося чути, що бюджетні гроші – це кошти громадян. Справді, великим надбанням демократичного розвитку цивілізації стало закріплення за громадськістю права формувати бюджет. Слід лише зазначити, що таке право громадяни делегують (передають) депутатам. Тому обрані нами депутати наділені широкими повноваженнями визначати доходи бюджету і напрямки використання зібраних ресурсів.

Чинне законодавство наділяє місцеві ради правом затверджувати відповідний місцевий бюджет. Депутати ж від нашого імені розглядають проект рішення про місцевий бюджет, вносять до нього поправки та головне – голосують за затвердження цього рішення. До того ж, депутатам і місцевим радам належать доволі широкі повноваження щодо здійснення контролю за виконанням відповідного місцевого бюджету.

Отже, саме від депутатів залежить те, яким буде місцевий бюджет. Дуже важливо, щоб він сприймався не як документ, за допомогою якого розподіляють фінансові ресурси, а як незамінний інструмент розвитку регіонів, міст і сіл, який має великий (іноді визначальний) вплив на добробут суспільства й успішність місцевої економіки.

Саме ефективні місцеві бюджети з відповідними фінансовими ресурсами наповнюють змістом місцеве самоврядування. Успіх сучасних розвинених держав здебільшого став можливим завдяки розширенню повноважень органів місцевого самоврядування. Авторитетні дослідники організації державного управління наводять важливі аргументи на користь децентралізації (рис. 10). Усі ці переваги цілком виявляються і в системі управління місцевими бюджетами. Врешті доцільність передачі ресурсів на місцевий рівень та наділення широкими фінансовими повноваженнями органів місцевого самоврядування обґрунтовується лише ефективною діяльністю останніх.

Загалом успішність місцевого самоврядування й ефективність місцевих бюджетів значною мірою залежать від того, наскільки громадськість залучена до процесу управління. Перевіреним інструментом, який розвиває участь людей у процесі формування і використання коштів місцевих бюджетів, є громадський (партиципаторний) бюджет. Громадський бюджет – частина місцевого бюджету (зазвичай він не перевищує 1% від загального обсягу), право розпоряджатися яким належить безпосередньо кожному громадянину. Для цього людям надається право ініціювати проекти, які вони вважають потрібними для свого міста, та організувати агітацію жителів за ініційовані проекти. Відбір же проектів, які включатимуться до бюджету, відбувається за результатами голосування за ці проекти тих жителів, які мали намір взяти участь у ньому. Таким чином, створюються умови для того, щоб ресурси бюджету спрямовувалися на ті проекти, які одержали максимальну підтримку жителів відповідних населених пунктів.

Втім справжня місія громадського бюджетування виходить далеко за межі просування певних проектів і полягає в залученні громадян до процесів ухвалення рішень, що стосуються місцевих бюджетів, зростанні громадської активності, розширенні знань про бюджет, розвитку вмінь дискутувати та шукати компроміс, зростанні громадської активності й ін. На сьогодні вже декілька десятків міст запровадили громадське бюджетування.¹ Зазначимо, що практика управління громадським бюджетом дещо відрізняється в різних населених пунктах і визначається відповідними рішеннями місцевих рад. Тому спочатку варто пересвідчитися, чи ухвалено таке рішення у певному населеному пункті, та ґрунтовно ознайомитися з ним. У соціальній мережі утворено групу активістів, які займаються громадським бюджетуванням «Громадський бюджет / Participatory budget» (<https://www.facebook.com/groups/1580110595644887/?fref=ts>).

Зважаючи на переваги розвитку децентралізованої країни, а також на те, що Україна успадкувала від командно-адміністративної системи СРСР чітко централізовану модель управління, після Революції гідності

¹ Партиципаторний бюджет : аналіт. звіт / [Костянтин Плоский, Сергій Гончар, Тетяна Харенко та ін.]. – К., 2017. – С. 43–44.

КРАЩА КЕРОВНІСТЬ ДЕЦЕНТРАЛІЗОВНОЇ ДЕРЖАВИ

Реалізація відповідальності централізованої держави за економічний та соціальний розвиток передбачає якомога більш всеохопний контроль економічного розвитку.

Така держава не може забезпечити ефективне керівництво місцевим та регіональним рівнями, що негативно позначається на економічній ефективності.

ДЕМОКРАТИИЗАЦІЯ ШЛЯХОМ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Самостійне вирішення територіальними громадами завдань забезпечує участь усіх зацікавлених осіб у досягненні консенсусу та згоди при прийнятті політичних рішень. Громадяни мають змогу брати участь у найважливіших сферах політичного процесу. Демократична децентралізація є важливим елементом громадянського суспільства.

КВАЛІФІКОВАНЕ ВИРІШЕННЯ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Місьцеве самоврядування завдяки своїм звичним та простим сферам життєдіяльності робить можливим вирішення суспільних проблем із максимальним наближенням до інтересів громади. На місцевому рівні необхідна сума коштів для виконання управлінських рішень може бути зібрана безпосередньо та в достатньому обсязі.

СВОБОДА ЧЕРЕЗ МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Розвинене місцеве самоврядування слугує своєрідною протидією всемогутній центральній державній владі. Свободи громадян при цьому досягають найвищого рівня свого розвитку і захисту. Це справедливо з точки зору розширення прав на участь у політичній діяльності зі створення життєвих умов на місцевому рівні.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КУЛЬТУРНОЇ ЕТНІЧНОЇ РІЗНОМАНІТНОСТІ

Розвинене місцеве самоврядування сприяє культурній, мовній та етнічній різноманітності. Вільні культурні й мовні форми вираження сприяють самоутвердженню особистості. Територіальні громади стають у такий спосіб опорними пунктами соціальної ідентифікації, а отже – легітимації держави загалом.

ЕКОНОМІЧНА КОНКУРЕНЦІЯ МІСЦВИМ РЕГІОНАЛЬНИМ РІВНЯМИ

Місцева та регіональна автономія в економічній сфері приводить до економічного змагання між місцевим і регіональним рівнями, що є важливим стимулом економічного розвитку країни загалом.

Рис. 1.10. Основні переваги децентралізації та розвитку місцевого самоврядування¹

¹ Складено на основі: Вюртенбергер Т. Історія та легітимація децентралізованої держави // Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав-членів Європейського Союзу. – К., 2005. – С. 11–13.

було ухвалено рішення про необхідність проведення реформи управління, що передбачає децентралізацію. В реформі запропоновано здійснити заходи, спрямовані на передачу значних повноважень і фінансових ресурсів від органів державної влади органам місцевого самоврядування. На рис. 1.11 відображено цілі реформи місцевого самоврядування та очікувані результати. Власне, ці положення й обґрунтовували доцільність передачі додаткових фінансових ресурсів у розпорядження органів місцевого самоврядування.

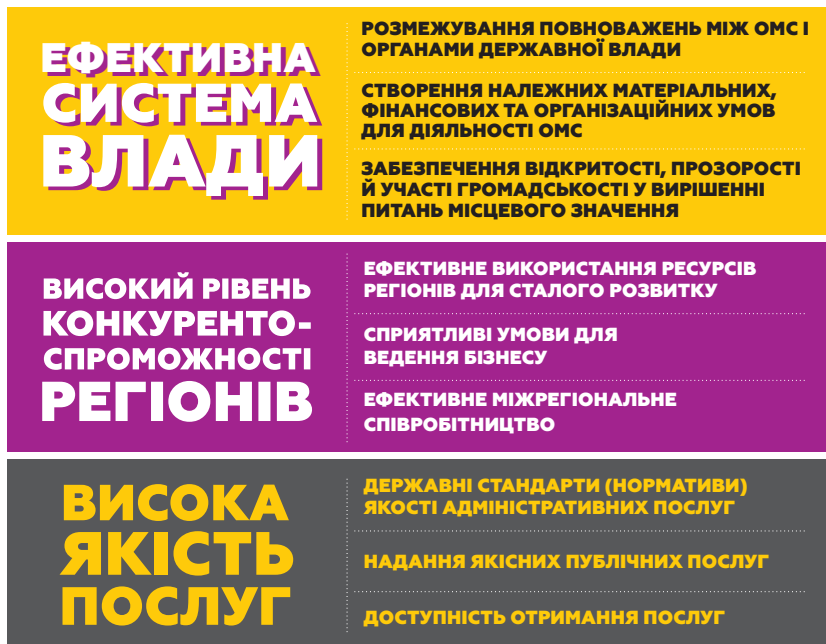


Рис. 1.11. Цілі реформування місцевого самоврядування в Україні¹

Децентралізація – це реальний шлях до підвищення якості повсякденного життя мешканців кожного села, селища чи міста. Вона полягає у створенні фінансово незалежних громад, які зможуть самостійно і на належному рівні утримувати дитячі садки та школи, амбулаторії, будинки культури і клуби, дороги, інфраструктуру. Ця реформа передбачає передачу повноважень, які дадуть змогу вирішувати місцеві проблеми, на низовий, базовий рівень, тобто рівень громад, а також забезпечення їх власними коштами, для вирішення цих проблем. У громад з'являється стимул заробляти більше, оскільки більша частина податків, які сплачуються на їхній території, залишається на місцях, а не відсилається у

¹ Складено на основі: <http://reforms.in.ua/ua/reforms/decentralizaciya>.

столицю. Громади, які були «фінансово слабкі» й об'єднуються навколо більш розвинутого центру, досягають такого ж рівня розвитку.

Досягнення позитивних результатів у процесі бюджетної децентралізації безпосередньо залежить від створення умов для задоволення потреб населення у суспільних послугах та сприятливого середовища для розвитку підприємництва. Цього неможливо досягти без активної участі громадськості в управлінні місцевими фінансами, визначенні пріоритетів бюджетної політики, налагодженні дієвого контролю за ефективністю використання коштів місцевих бюджетів та ін. В іншому разі з'являються суттєві перешкоди на шляху досягнення важливих цілей бюджетної політики і різко знижується результативність бюджетних видатків, чого ми намагаємось уникнути.

РОЗДІЛ 2

ЯК ЗНАЙТИ ІНФОРМАЦІЮ ПРО БЮДЖЕТ?

Важливою передумовою дієвого контролю з боку громадськості за ефективністю використання бюджетних коштів є відкритість бюджетного процесу. В демократичному суспільстві діяльність органів державної та місцевої влади має передбачати дотримання принципів публічності й прозорості прийняття управлінських рішень, а це означає, що:

- кожен громадянин має право впливати на органи влади з метою захисту своїх законних прав та інтересів;
- інформація з питань бюджету повинна бути доступною для будь-кого;
- представники влади мають враховувати громадську думку при прийнятті рішень;
- громадськість має право брати участь у виробленні й коригуванні пріоритетів соціально-економічного розвитку як окремої території, так і країни загалом.

З огляду на важливість інформації про формування та використання коштів місцевих бюджетів для громадськості в Україні використовується доволі розвинутий механізм надання таких відомостей людям. Варто зазначити, що важлива інформація оприлюднюється на офіційних сайтах і у ЗМІ, а в разі звернення громадян – даються відповіді (рис. 2.1).

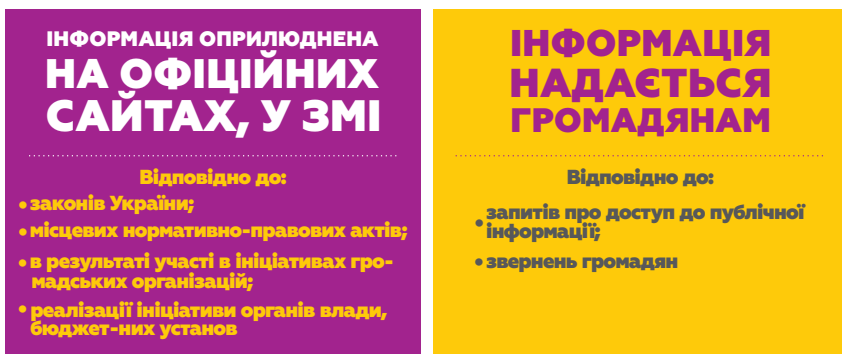


Рис. 2.1. Доступ до інформації про місцевий бюджет для громадян

Право громадськості на інформацію про управління суспільними фінансами закріплене законодавчо та регулюється такими нормативно-правовими документами:

- Бюджетний кодекс України;
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- Закон України «Про відкритість використання публічних коштів»;
- Закон України «Про публічні закупівлі»;
- Закон України «Про доступ до публічної інформації».

Відповідно до Бюджетного кодексу України, місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування забезпечують публікацію

інформації про відповідні бюджети. Рішення про місцевий бюджет не пізніше, ніж через десять днів після його прийняття має бути оприлюднене у друкованих засобах масової інформації, визначених відповідними місцевими радами. Рішення про затвердження місцевого бюджету містить текстову частину і додатки (рис. 2.2).

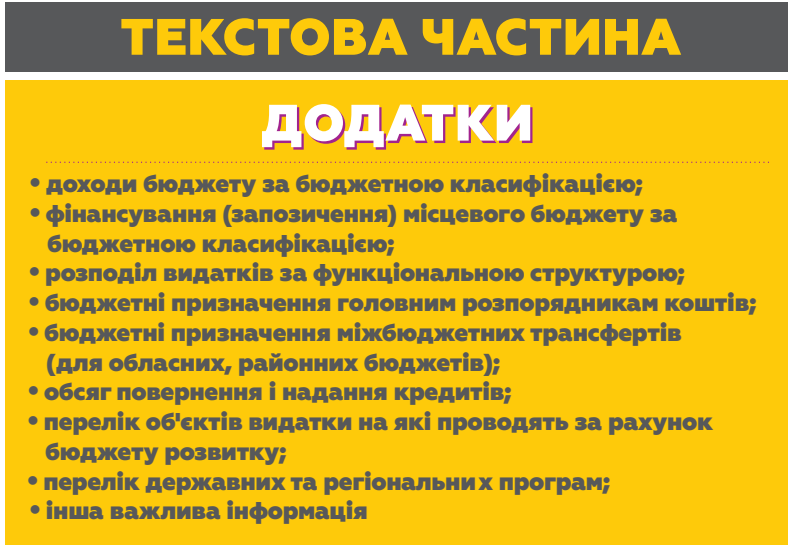


Рис. 2.2. Структура рішення про місцевий бюджет

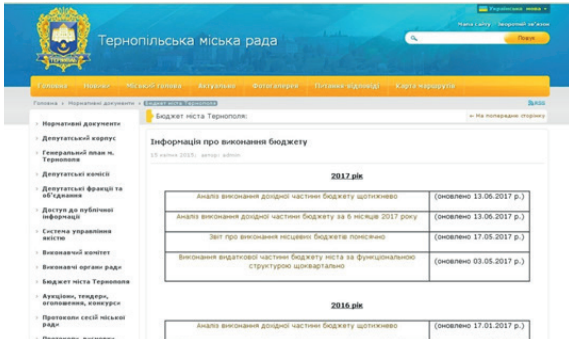
Обов'язковій публікації також підлягають квартальні й річні звіти про виконання місцевих бюджетів (крім бюджетів сіл і селищ). Аналізуючи звітність про виконання бюджетів, можна дізнатись:

- скільки коштів надійшло до бюджету;
- на які цілі були витрачені кошти;
- чи є заборгованість у місцевому бюджеті;
- чи отримує місцевий бюджет дотації;
- які субвенції отримує місцевий бюджет та як вони використовуються.

У сучасний період значна частина органів місцевого самоврядування практикує оприлюднення інформації про виконання бюджету на своїх офіційних сайтах (рис. 2.3). У спеціальній вкладці «Бюджет» головного меню сайту можуть бути відображені дані про виконання бюджету за доходами і видатками (щорічно, помісячно або потижнево), паспорти бюджетних програм, а також аналітичні матеріали, пояснювальні записки та інші дані. Однак зазвичай така практика характерна для великих територіальних громад (міст обласного значення), тоді як сільські, селищні ради, міські ради міст районного значення нерідко взагалі не мають власних сайтів.

До 15 березня року, що настає за звітним, головні розпорядники коштів місцевих бюджетів здійснюють публічне представлення і публікацію

інформації про виконання бюджетних програм. Разом з цією інформацією головні розпорядники бюджетних коштів публікують оголошення про час та місце проведення публічного представлення такої інформації не пізніш як за тиждень до заходу. Публічне представлення інформації про виконання місцевих бюджетів (крім бюджетів сіл та селищ) здійснюється до 20 березня року, що настає за звітним, а села і селища – у порядку, визначеному відповідною місцевою радою.



http://www.rada.te.ua/normativnie-dokument/byudget_mista_ternop/

Рис. 2.3. Представлення інформації про виконання бюджету на сайті Тернопільської міської ради

Інформацію про бюджет можна отримати не лише на офіційних сайтах органів місцевого самоврядування, а й на інших офіційних ресурсах, зокрема це:

- офіційний портал публічних фінансів України «Є-data»;
- електронна система публічних закупівель «ProZorro».

«Є-data» – офіційний державний ресурс, на якому можна знайти дані про операції Державної казначейської служби України, звітність розпорядників бюджетних коштів, укладені ними договори та акти про їх виконання. Доступ до цього ресурсу є вільним і безоплатним. Зараз «Є-data» акумулює найбільшу базу відкритих фінансових даних у країні з максимальним рівнем достовірності, оскільки за порушення цього передбачені санкції.

Для того, щоб побачити, як витрачаються кошти платників податків, потрібно визначитися з організацією, знати її код ЄДРПОУ та скористатися пошуковою системою сайту. Шукати інформацію можна на вкладці «Пошук за розпорядниками» серед звітності або на вкладці «Пошук за транзакціями» серед платіжних документів (рис. 2.4). При використанні вкладки «Пошуку за розпорядниками» можна отримати відомості про те, які договори уклав розпорядник, який строк їхньої дії та яка їхня загальна вартість.

Часовий період для пошуку інформації за транзакціями не має перевищувати 92 дні. Відкривши певну транзакцію, можемо отримати інформацію у формі платіжного документа, де зазначено коли, ким, скільки коштів, за що і кому було сплачено (рис. 2.5).

РЕЗУЛЬТАТИ ПОШУКУ

Вся Україна

ПЛАТНИК	ОДЕРЖУВАН	ДАТА	СУМА
УЖКГ Тернопільської ОДА Код: 40388437	АТ "УкрСиббанк" м.Тернопіль Код: 09807750	13.04.2017	19 000.00
УЖКГ Тернопільської ОДА Код: 40388437	Тернопільська ОДПі ДФС у Терноп. обл. Код: 39502025	13.04.2017	4 180.00
УЖКГ Тернопільської ОДА Код: 40388437	УК у м.Тернопіль/м.Тернопіль/11010100 Код: 37977726	13.04.2017	4 000.00
УЖКГ Тернопільської ОДА Код: 40388437	Управл.з експ.майн.компл.м.Тернопіль Код: 30165302	13.04.2017	2 168.75
УЖКГ Тернопільської ОДА Код: 40388437	Управл.з експ.майн.компл.м.Тернопіль Код: 30165302	13.04.2017	1 158.03
УЖКГ Тернопільської ОДА Код: 40388437	Управл.з експ.майн.компл.м.Тернопіль Код: 30165302	13.04.2017	641.97

Рис. 2.4. Пошук за трансакціями

ДЕТАЛІ ТРАНСАКЦІЇ

№ ТРАНСАКЦІЇ: 49638169 СКЛАДАННЯ: 11.04.2017 СУМА: 19 000.00

ОПЛАТА: 13.04.2017

ПЛАТНИК
УЖКГ Тернопільської ОДА
 код ЄДРПОУ: 40388437
 Банк: Держказначейська служба України, м.Київ
 МФО банку: 820172

ОДЕРЖУВАН
АТ "УкрСиббанк" м.Тернопіль
 код ЄДРПОУ: 09807750
 Банк: АТ "УкрСиббанк"
 МФО банку: 351005

ПРИЗНАЧЕННЯ ПЛАТЕЖУ:
 7891010:2111:зарплата за першу половину квітня 2017р. для зарахування на картковий рахунок працівників управління.

Рис. 2.5. Зразок платіжного документа укладеної угоди

Для зменшення корумпованості органів державної та місцевої влади, а також для підвищення ефективності закупівель створено електронну систему публічних закупівель «ProZorro», яка прийшла на зміну паперовим державним тендерам. Сьогодні всі публічні закупівлі (державних (комунальних) підприємств, бюджетних установ, організації) проводяться виключно через зазначену систему.

«ProZorro» дає змогу отримати всю інформацію про закупівлі у відкритому вигляді. Проаналізувати всі тендери, які відбулися в системі «ProZorro», можна на сайті: bi.prozorro.org (аналітичний модуль системи) (рис. 2.6).

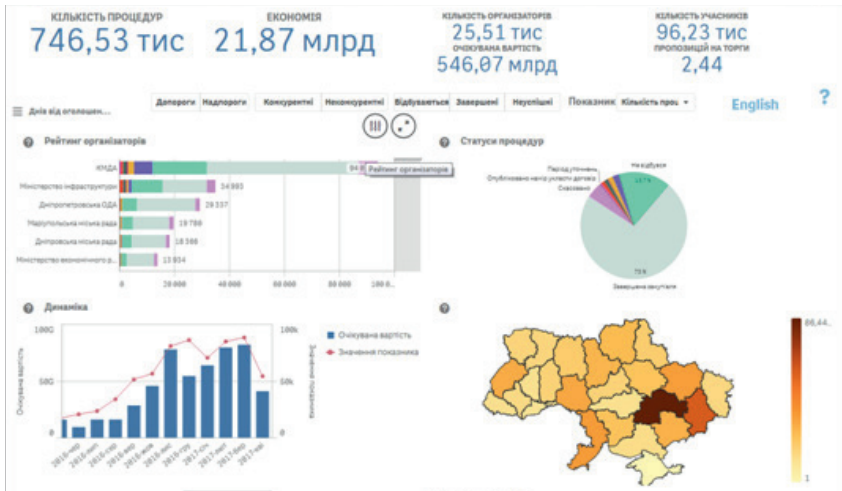


Рис. 2.6. Аналітичний модуль системи «ProZorro»

Також цей сайт дає змогу отримати інформацію про проведення закупівель конкретної установи – розпорядника бюджетних коштів чи державного (комунального) підприємства (рис. 2.7)



Рис. 2.7. Структура закупівель розпорядника бюджетних коштів

Система нормативно-правових актів, яка регламентує оприлюднення важливої інформації про місцеві бюджети, не обмежується Законами України. Дедалі більше можна навести позитивних прикладів, коли ор-

гани місцевого самоврядування ухвалюють рішення, що передбачають розміщення на офіційних сайтах розгорнутої інформації про формування і використання бюджетних коштів.

Як приклад реалізації таких ініціатив назвемо ухвалення 10.02.2015 р. Тернопільською обласною радою **Порядку публічного звітування головних розпорядників коштів обласного бюджету Тернопільської області** (надалі – Порядок) з метою:

- належного інформування жителів області про використання коштів обласного бюджету;
- забезпечення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні;
- посилення відповідальності головних розпорядників коштів перед громадянською областю за результат використання ресурсів бюджету;
- підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Варто уточнити, що проект цього рішення ініціювала низка громадських організацій, зацікавлених у налагодженні дієвих комунікацій з місцевою владою у сфері місцевих фінансів. Таким чином у Тернопільській області вже більше, ніж два роки використовують унікальний для України досвід публічного звітування головних розпорядників коштів обласного бюджету.

Принципові відмінності запровадженого порядку звітування порівняно з традиційним відображено на рис. 2.8.

ТРАДИЦІЙНИЙ ПОРЯДОК ЗВІТУВАННЯ		УНІКАЛЬНИЙ ПОРЯДОК, ЗАПРОВАДЖЕНИЙ ТЕРНОПІЛЬСЬКОЮ ОБЛАСНОЮ РАДОЮ (2015 Р.)	
ФОРМА ЗВІТУ	ОБМЕЖУЄТЬСЯ ЛИШЕ ВІДОМОСТЯМИ ПРО ОБСЯГ ДОХОДІВ, ВИДАТКІВ ТА ІНШІ ФІНАНСОВІ ПОКАЗНИКИ	НАЯВНІСТЬ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ВИКОРИСТАНІ КОШТИ ТА ВИКОНАНУ РОБОТУ. ДОПОВНЮЄТЬСЯ РЕЄСТРОМ УКЛАДЕНИХ ДОГОВОРІВ	НАЯВНА НЕОБХІДНА ІНФОРМАЦІЯ ДЛЯ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИДАТКІВ
СУБ'ЄКТ ЗВІТУВАННЯ	КЕРІВНИК ФІНАНСОВОГО ОРГАНУ	ГОЛОВНІ РОЗПОРЯДНИКИ КОШТІВ	ЗРОСТАЄ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА РЕЗУЛЬТАТИ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ
РОЗМІЩЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ	НЕ ВИЗНАЧЕНО НОРМАТИВНО-ПРАВОВИМИ АКТАМИ	НА САЙТАХ ОБЛДЕРЖАДМІНІСТРАЦІЇ ТА ГОЛОВНИХ РОЗПОРЯДНИКІВ КОШТІВ	ЗАБЕЗПЕЧЕНО ДОСТУПНІСТЬ ІНФОРМАЦІЇ ДЛЯ ЗАЦІКАВЛЕНИХ ОСІБ
УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ	ПЕРЕДБАЧЕНО ЗАГАЛЬНЕ ПРАВО БУТИ ПРИСУТНІМ НА ЗАСІДАННЯХ КОМІСІЙ І ПЛЕНАРНИХ ЗАСІДАННЯХ МІСЦЕВИХ РАД	ЧІТКО ВИЗНАЧЕНО ПРАВО ГРОМАДЯН БУТИ ПРИСУТНІМИ, СТАВИТИ ЗАПИТАННЯ ТА ПОДАВАТИ АЛЬТЕРНАТИВНУ ТОЧКУ ЗОРУ	СТВОРЕНО УМОВИ ДЛЯ ЕФЕКТИВНИХ КОМУНІКАЦІЙ ВЛАДИ І ГРОМАДЯН

Рис. 2.8. Порівняння традиційного порядку звітування та унікального порядку звітування, запровадженого Тернопільською обласною радою, який ініційований та супроводжується членами громадських організацій

Для кожного головного розпорядника коштів обласного бюджету Порядком передбачено розгорнутий набір показників, які можна детально аналізувати. Наявність розгорнутої інформації не лише про видатки, а й про виконану роботу дає змогу оцінювати ефективність видатків. Особливо передбачено вимоги щодо надання повної інформації з фінансування регіональних програм із зазначенням показників їх виконання.

Відповідно до Порядку, кожен головний розпорядник коштів зобов'язаний за 5 днів до публічного звітування оприлюднювати на своєму сайті та сайті ОДА звіт про використані кошти, виконану роботу, а також реєстр укладених договорів на сайті обласної ради. Таким чином сформовано необхідні умови доступності інформації для всіх зацікавлених осіб. Висока доступність відомостей про використані кошти і результати виконаної роботи справляє також позитивний вплив на управління бюджетними ресурсами системою розпорядників й одержувачів коштів.

Крім того, що необхідність оприлюднення інформації про місцеві бюджети регламентована чинними нормативно-правовими актами, в Україні реалізовано низку громадських ініціатив, спрямованих на поширення даних про бюджет та їхню популяризацію. Прикладом цього є Проект **«Відкритий бюджет»**, покликаний створити інструменти підвищення прозорості й підзвітності органів влади на місцях. Стратегічне завдання Проекту – поширення його інструментарію серед всіх міст обласного підпорядкування України та ОДА, що не мають власних напрацювань у сфері фінансової прозорості й підзвітності.

Портал «Відкритий бюджет» дає можливість органам влади зробити зручну і зрозумілу візуалізацію своєї бюджетної інформації. Аналізуючи дані цього порталу, кожен громадянин може ознайомитися з основними фінансовими показниками свого міста чи області, а саме:

- дізнатися, на що були витрачені бюджетні кошти;
- перевірити вартість ремонтних робіт;
- порівняти бюджет обраного міста з бюджетами інших населених пунктів;
- побачити, як з роками змінюються фінансові показники міста / області / району;
- скористатися літературою з контролю за бюджетами (рис. 2.9).

Традиційний спосіб отримання всіх необхідних громадянину відомостей – це безпосереднє звернення до органів влади за допомогою запиту на інформацію, право на яке встановлене Законом України «Про доступ до публічної інформації».

Електронний запит на отримання інформації подається у довільній формі. При цьому обов'язково необхідно вказати:

1) прізвище й ім'я запитувача для фізичної особи (найменування – для юридичної особи), поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер телефону, якщо такий є;

2) загальний опис інформації, яку запитувач хотів би отримати (вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит). Якщо

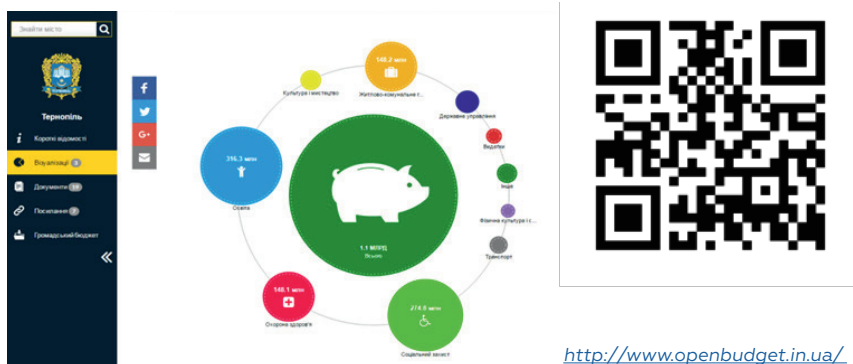


Рис. 2.9. Видатки міста Тернополя за 2016 рік

відома назва чи інші реквізити конкретного документа, про який запитується, то потрібно вказати їх, якщо ні – то навести якомога точніший опис інформації, яка є потрібною.

Запит у письмовому вигляді надається у довільній формі. Для його оформлення можна скористатися зразками, які розміщено на офіційних сайтах органів місцевої влади в розділі «Доступ до публічної інформації». Інформація на запит надається безкоштовно. У разі, якщо надання відповіді передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк.

Розпорядник інформації повинен надати відповідь на запит на інформацію не пізніше як через п'ять робочих днів з дня його отримання. У разі, якщо запит на інформацію стосується відомостей, необхідних для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше, як через 48 годин з дня отримання запиту.

Клопотання про термінове опрацювання запиту має бути обґрунтованим. У разі, якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувачеві в письмовій формі не пізніше як через п'ять робочих днів з дня отримання запиту.

РОЗДІЛ 3

ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ

Питання витрачання органами влади бюджетних коштів завжди викликають особливий інтерес у громадськості. У ЗМІ доволі часто можна натрапити на інформацію про факти розкрадання чиновниками бюджетних коштів, привласнення ними державного чи комунального майна, придбання товарів і послуг за рахунок бюджету за завищеними цінами. Заради справедливості варто зазначити, що таке сприйняття проблем витрачання коштів є дуже обмеженим та залишає поза увагою людей широкий пласт недоліків у сфері бюджетних видатків.

Цілісна картина про те, як влада використовує суспільні кошти, може скластися за результатами оцінки законності видатків й їхньої ефективності (рис. 3.1). Ці два напрямки дослідження видатків зовсім не виключають один одного, а навпаки, – доповнюють. **Оцінювання законності** передбачає дослідження операцій з коштами бюджету на предмет відповідності нормативно-правовим актам.

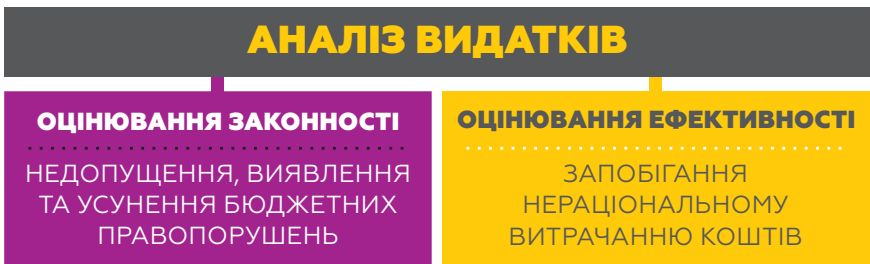


Рис. 3.1. Складові аналізу бюджетних видатків

Слід вказати, що з боку держави контроль за законністю управління бюджетними коштами здійснює ціла система державних органів: Державна аудиторська служба України, Державна казначейська служба України, Рахункова палата України, Міністерство фінансів України та інші. Наприклад, органи Міністерства фінансів України головну увагу приділяють питанням планування й організації виконання бюджету за доходами і видатками; органи Державної казначейської служби здійснюють оперативний контроль за рухом бюджетних коштів, без їхнього схвалення фактично не може відбутись жодна бюджетна операція. Натомість діяльність Державної аудиторської служби націлена передусім на перевірку законності та раціональності використання бюджетних коштів уже після завершення цих операцій.

Зазвичай результати діяльності державних контролюючих органів щодо аналізу законності операцій з бюджетними ресурсами висвітлюються на офіційних сайтах. Так, відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України № 803-р «Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади» від 05.10.2016 р., на сай-

ті Державної аудиторської служби України розміщено аудиторські звіти (розділ сайту «Результати діяльності», рубрика: «Аудиторські звіти»). Важливо розуміти, що за порушення законності витрачання коштів передбачена дисциплінарна, адміністративна і кримінальна відповідальність, а також необхідність відшкодування збитків.

Однак законність витрачання коштів бюджету аж ніяк не свідчить про те, що вони використані ефективно. Коли заходить мова про те, що коштів бюджету не вистачає для того, щоб вирішити певні громадські проблеми (відсутність вільних місць у дошкільних закладах, висока аварійність на дорогах, високий рівень злочинності тощо), часто чуємо одну рекомендацію: необхідно збільшити видатки на відповідні цілі. Потреба органів влади у додаткових коштах призводить до посилення податкового тиску або до того, що влада вдається до запозичень.

Проте обсяги бюджету не завжди прямо визначають перелік та якість послуг, що надаються громадянам, тобто додаткові доходи бюджету можуть бути використані органами влади непродумано, на цілі, слабо пов'язані з інтересами громади. Все залежить від ефективності використання цих ресурсів. Якщо видатки бюджету дають вагомий віддачу у вигляді якісних суспільних послуг для населення чи дієвої підтримки вразливих верств громадян, то очевидно, що їхнє зростання є бажаним. В іншому разі, доцільно з'ясувати причини низької ефективності й вжити заходів для її підвищення або ж спрямувати кошти на інші цілі, де вони принесуть більшу користь.

Зазначимо, що в Україні загалом спостерігається дуже гостра проблема з ефективним використанням мобілізованих владою ресурсів. На підтвердження цих слів наведемо інформацію з рейтингу конкурентоспроможності країн, який розраховують кожного року перед самітом у швейцарському Давосі. Одним з індикаторів, на основі визначають цей індекс, є індикатор марнотратства державних витрат. Його значення в Україні – одне з найгірших серед тих країн, які входили до рейтингу (рис. 3.2).

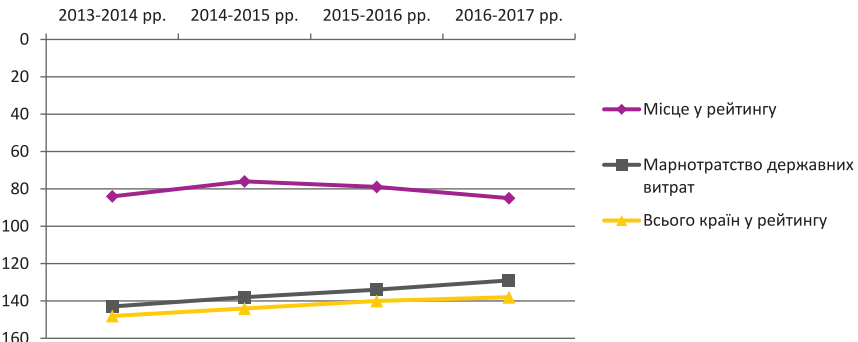


Рис. 3.2. Індикатор марнотратства державних витрат

Так поступово ми підійшли до ключових запитань – від чого залежить **ефективність видатків**; які видатки є ефективними, а які – ні; яким чином визначати ефективність? Відповідь на ці запитання розпочнемо з думки видатних шведських економістів К. Вікселля і Е. Ліндаля, які стверджували, що сплачені суспільством податки мають повертатися йому у вигляді суспільних послуг та допомог (окремим категоріям населення). Саме від того, яка вартість благ створена (не стільки окремій людині, скільки суспільству загалом) за рахунок сплачених податків, і залежить ефективність. Отже, поняття «ефективність» містить співвідношення між корисним результатом та витратами на його досягнення (рис. 3.3).


$$\frac{\text{БЛАГА}}{\text{ВИТРАТИ (ПОДАТКИ)}} = \text{ЕФЕКТИВНІСТЬ}$$

Рис. 3.3. Формула ефективності видатків бюджету

За своєю зовнішньою простотою наведена на рис. 3.3 формула визначення ефективності видатків приховує дуже складні завдання. Власне, йдеться про проблематичність визначення вартості благ. Логіка визначення ефективності видатків бюджету передбачає оцінювання користі від послуг самими споживачами, тобто громадянами. Очевидно, що це зробити непросто, тому що такі послуги люди одержують зазвичай без прямої плати за них (благоустрій міста, вуличне освітлення, ремонт доріг). Хоч наведена формула є дещо абстрактною, вона дає розуміння, що саме від того, наскільки люди оцінюють користь від видатків бюджету, і залежить рівень їх ефективності.

Зі сказаного випливає, що громадськість є важливим суб'єктом контролю за ефективністю бюджетних видатків. Важливість (навіть незамінність) участі громадськості у контролі за ефективністю видатків пояснюється ще й тим, що контролюючі органи, як і органи влади, які розпоряджаються бюджетними коштами, представляють одну сторону бюджетних відносин, а саме державу. Більш того, за неефективне використання ресурсів зазвичай не передбачено ні адміністративної, ні, тим більше, кримінальної відповідальності. Через це, залучення громадськості до контролю за ефективністю видатків бюджету дає можливість не тільки сформувати цілісне уявлення про те, з якою користю для суспільства були витрачені ці кошти, а й задіяти методи впливу на органи влади з метою її підвищення (громадський тиск на владу, суспільний розголос інформації про неефективне використання коштів бюджету та ін.).

На наше переконання, ефективність видатків бюджету не може бути визначена певним окремим показником і потребує всебічного оцінювання їхньої відповідності низці критеріїв. До найважливіших з них доцільно зараховувати чотири критерії (рис. 3.4).

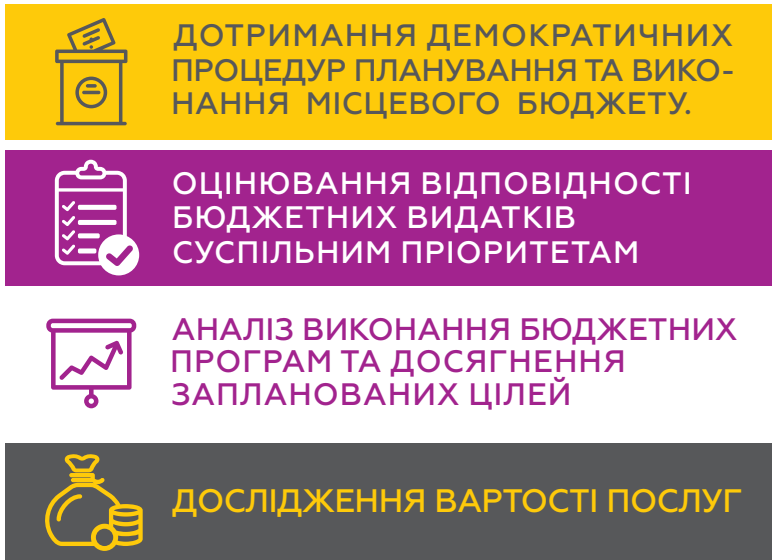


Рис. 3.4. Складові системи оцінювання ефективності витраток бюджету

Передумови ефективності витраток закладаються у **дотриманні демократичних процедур планування та виконання місцевого бюджету**. Ми неодноразово чули, що право розпоряджатися бюджетом належить народу. Втім члени територіальної громади безпосередньо не приймають відповідні рішення, а право їх ухвалювати делегують депутатам. Це відбувається в умовах представницької демократії. Адже англійське прислів'я каже: «Демократія – це передусім процедури».

Рішення, що стосуються наповнення і використання коштів місцевих бюджетів, як вже зазначалося раніше, ухвалюють чиновники та депутати місцевих рад. У своїй діяльності вони посилаються на те, що виконують свої функціональні повноваження і представляють інтереси громадян. Втім існують великі ризики, що цього не відбудеться. Дуже часто депутати та службовці у своїй роботі керуються не суспільними, а особистими інтересами, або в кращому разі – власним уявленням про те, що є добре для громади. Нерідко вони, ухвалюючи рішення, намагаються уникнути додаткової роботи чи відповідальності. В Україні ця проблема ще більше поглиблюється через високий рівень корупції й значний вплив олігархів на органи влади.

Розвинуті демократичні правила у бюджетному процесі можуть значною мірою усунути ці та інші ризики. Користь від бюджетних витраток безпосередньо залежить від задоволеності потреб людей, тому важливо, щоб демократичні процедури створювали умови для ефективної взаємодії влади і громадськості.

Дослідження дотримання демократичних процедур спрямоване на встановлення фактів застосування тієї чи іншої процедури у бюджетному процесі. Потрібно намагатися, щоб таке дослідження мало не просто описовий характер, а було формалізоване у певний набір критеріїв та показників оцінювання. Для прикладу, експерти ГО «ЕАГ «Акцент» запропонували набір процедур, що забезпечують комплексну участь громадськості у бюджетному процесі (рис. 3.5). Схожий перелік наводять також інші експерти.¹ Відтак означені процедури можуть стати також критеріями в оцінюванні.

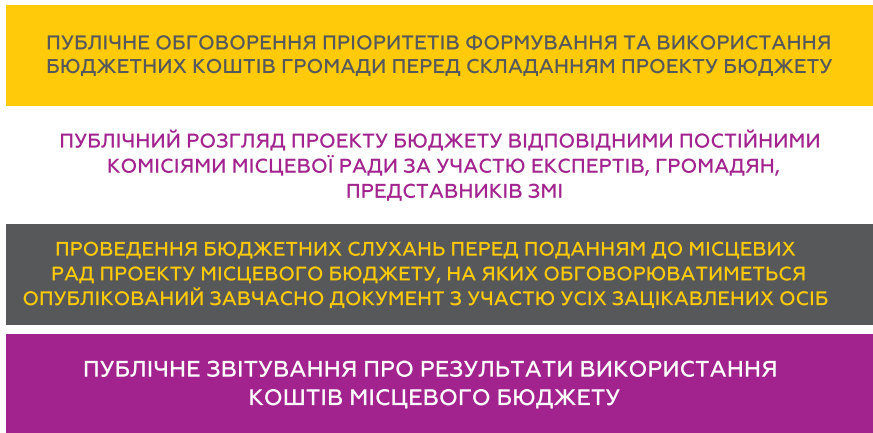


Рис. 3.5. Процедури, що забезпечують комплексну участь громадськості у бюджетному процесі²

Наведемо приклад проведення аналізу дотримання демократичних процедур у бюджетному процесі Тернопільською обласною радою. Отож, відповідно до даних відкритих джерел інформації (офіційний сайт Тернопільської обласної ради), кожного року відбувався публічний розгляд проекту бюджету відповідними постійними комісіями місцевої ради. Натомість проведення бюджетних слухань відбулося лише щодо проекту бюджету 2015 р. Водночас нема інформації про проведення публічного обговорення пріоритетів формування та використання бюджетних коштів громади в досліджуваній період. З 2015 р. було запроваджено практику публічного звітування про результати використання коштів обласного бюджету. Якщо застосувати рейтинговий підхід до аналізу із присвоєнням балів за кожен факт додержання у бюджетному процесі демократичних процедур, то підсумкові результати будуть такими: 2014 р. – 1, 2015 р. – 3, 2016 р. – 2 (див. табл. 3.1).

¹ Плоский К. Аналітичний звіт «Партиципаторний бюджет». – К., 2017. – С. 6.

² Кириленко О., Малиняк Б. Унікальний досвід організації публічного звітування про результати використання коштів обласного бюджету: уроки для поширення // Фінанси України. – 2017. – № 3. – С. 38.

Таблиця 3.1

**РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНЮВАННЯ ДОТРИМАННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПРОЦЕДУР
У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ ТЕРНОПІЛЬСЬКОЮ ОБЛАСНОЮ РАДОЮ В 2014–2016 РР.**

КРИТЕРІЙ	2014	2015	2016
ПУБЛІЧНЕ ОБГОВОРЕННЯ ПРІОРИТЕТІВ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ ГРОМАДИ	0	0	0
ПУБЛІЧНИЙ РОЗГЛЯД ПРОЕКТУ БЮДЖЕТУ ВІДПОВІДНИМИ ПОСТІЙНИМИ КОМІСІЯМИ МІСЦЕВОЇ РАДИ	1	1	1
ПРОВЕДЕННЯ БЮДЖЕТНИХ СЛУХАНЬ ПЕРЕД ПОДАНЯМ ДО МІСЦЕВИХ РАД ПРОЕКТУ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ	0	1	0
ПУБЛІЧНЕ ЗВІТУВАННЯ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ	0	1	1
ПІДСУМОК	1	3	2

Пояснюючи отримані дані, можемо зробити висновок, що після Революції гідності, коли спостерігався сплеск громадської активності, відбулося розширення масштабів застосування демократичних процедур у бюджетному процесі. Таким чином, для 2015 р. була зафіксована максимальна підсумкова оцінка – 3. В наступному, 2016 р. цей показник знизився до 2, що свідчить про згортання демократичних правил в управлінні обласним бюджетом.

Аналіз дотримання бюджетних процедур може базуватися на моніторингу виконання рішень органів місцевого самоврядування, що регламентують бюджетний процес – Статуту територіальної громади, бюджетного регламенту тощо.

Оцінювання відповідності бюджетних видатків суспільним пріоритетам є творчим процесом. Яким би бюджет не був великим, його обсяги обмежені можливостями одержувати певну суму доходів. При цьому кожного дня ми є свідками того, що потреби населення, в тому числі й ті, які забезпечуються за рахунок бюджету, є безмежними. Тому логічно постає проблема вибору пріоритетів діяльності, тобто тих напрямків роботи, які насамперед доцільно фінансувати за рахунок бюджету, а також визначення тих напрямків, від фінансування яких необхідно відмовитись у відповідний період. Визначення таких пріоритетів відповідно до суспільних потреб означає, що вони будуть повніше задоволені, а отже видатки – більш ефективними.

Найбільша складність у дослідженні відповідності бюджетних видатків суспільним пріоритетам полягає у з'ясуванні останніх. Яким чином можна дізнатися, що важливіше для людей? Вважаємо, що існують два різних шляхи одержання інформації про суспільне розуміння пріоритетів розвитку і бажаних напрямків витрачання бюджетних коштів: безпосереднє дослідження громадської думки та аналіз документів, підтриманих суспільством (рис. 3.6).

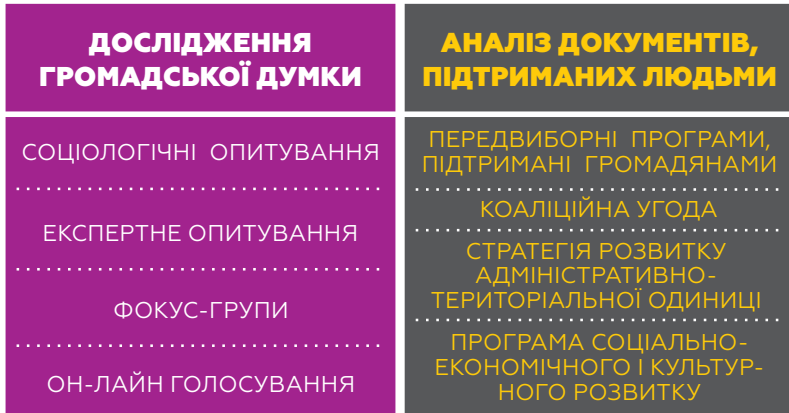


Рис. 3.6. Джерела інформації про суспільні пріоритети розвитку та бажані напрямки витрачання бюджетних коштів

Сьогодні існує можливість використання багатьох інструментів для того, щоб дізнатися громадську думку з того чи іншого питання, зокрема це: соціологічні дослідження, експертне опитування, робота з фокус-групами, різноманітні он-лайн голосування тощо. Однак репрезентативні соціологічні дослідження щодо пріоритетів розвитку місцевої громади проводять рідко, оскільки вони є затратними заходами. Крім цього, слід визнати, що дані ґрунтовних соціологічних досліджень часто доволі складно адаптувати до потреб аналізу ефективності бюджетних пріоритетів. Відтак доводиться користуватися спрощеними підходами до вивчення суспільної думки, для яких характерний серйозний недолік – некоректність і суб'єктивність даних.

Вихід з цієї ситуації може полягати в аналізі документів, сформованих з урахуванням суспільних настроїв і підтриманих виборцями, а саме передвиборчих програм політичних сил, представлених в органах влади; коаліційних угод за підсумками виборів. Розробка та ухвалення дієвої Стратегії розвитку адміністративно-територіальної одиниці передбачає широку участь громадськості, експертів, науковців й активне її обговорення серед людей. Ключові положення передвиборчих програм депутатів місцевих рад беруть за основу Програми соціально-економічного розвитку. Відтак положення цих документів також можна використовувати для дослідження того, чи передбачені у них заходи враховано при складанні проекту місцевого бюджету.

Стверджувати те, що депутати у процесі ухвалення місцевого бюджету мають керуватись винятково суспільними пріоритетами, не зовсім правильно, тому що чинне бюджетне законодавство встановлює певні правила щодо використання окремих видів доходів місцевих бюджетів. Так, субвенції, які одержують органи місцевого самоврядування можуть бути використані на ті цілі і в тому порядку, які визначені органом, що їх надав. Для прикладу, одержана з державного бюджету освітня субвенція

може бути використана лише на оплату праці педагогічних працівників відповідних навчальних закладів з нарахуваннями. Схожі обмеження у використанні коштів місцевих бюджетів стосуються власних надходжень бюджетних установ, доходів бюджету розвитку місцевого бюджету. Наприклад, надходження від плати за харчування дітей у дошкільних навчальних закладах можна використати лише на придбання продуктів харчування. Найбільше можливостей щодо визначення напрямків використання коштів депутати мають щодо доходів без цільового призначення. До таких доходів належать податкові надходження місцевих бюджетів, базова дотація, інші доходи загального фонду. Отже, найкращі умови для дослідження того, чи відповідають бюджетні видатки суспільним пріоритетам, є в тій частині, яка фінансується за рахунок саме таких доходів (рис. 3.7).



Рис. 3.7. Основні групи доходів місцевих бюджетів.

Повною мірою повноваження місцевих рад у визначенні пріоритетів видатків місцевих бюджетів виявляються у визначенні обсягів бюджетних призначень на фінансування регіональних програм. Зіставлення цих видатків з суспільними пріоритетами, які закріплено, зокрема, у програмних документах, дає відповідь на запитання: наскільки громадські пріоритети враховані у бюджетній політиці?

Наведемо приклад дослідження відповідності бюджетних видатків суспільним пріоритетам з використанням даних Тернопільської області. За основу візьмемо пріоритети, визначені Стратегією розвитку Тернопільської області на період до 2020 р. (<http://www.oda.te.gov.ua/data/upload/publication/main/ua/20090/strateg2020z.pdf>). У програмі передбачено три стратегічні цілі та 10 операційних цілей (табл. 3.2).

У 2015 р. були чинними 63 програми.¹ Однак, з обласного бюджету були виділені кошти на виконання лише 30 програм, або менше, ніж половину від числа тих, щодо яких заплановане фінансування. При цьому сума фінансування заходів лише двох програм відповідала сумі фінансування, передбаченій обласним бюджетом на поточний рік, решту ж 28 обласних програм було передбачено профінансувати в неповному обсязі. Від 3,6

¹ Богдан Малиняк, Василь Тарас. Аналітична записка за результатами публічного звітування головних розпорядників коштів обласного бюджету Тернопільської області за підсумками трьох кварталів 2015 року. – Тернопіль, 2015. – 21 с. https://issuu.com/ternomal/docs/2015_3_policy_brief

відсотка з передбачених Програмою збільшення площ посадки та на-рощування обсягів виробництва плодів і ягід у Тернопільській області в 2011–2015 рр., до 99,7 відсотка від передбачених програмою організа-ції рятування людей на водних об’єктах Тернопільської області на 2015-2019 рр. Зовсім не було передбачене в обласному бюджеті на 2015 р. фі-нансування 25 чинних в області регіональних цільових програм.

Таблиця 3.1

Стратегічні та операційні цілі, визначені у Стратегії розвитку Тернопільської області на період до 2020 р.

СТРАТЕГІЧНІ ЦІЛІ	ОПЕРАЦІЙНІ ЦІЛІ
1. РОЗВИТОК ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ ТА ПІДВИЩЕННЯ СТАНДАРТІВ ЖИТТЯ НАСЕЛЕННЯ	1.1. СПРИЯННЯ У ПОКРАЩЕННІ ЗДОРОВ'Я ТА ЗБІЛЬШЕННЯ ТРИВАЛОСТІ АКТИВНОГО ПЕРІОДУ ЖИТТЯ ЛЮДИНИ 1.2. ПІДВИЩЕННЯ ЗДАТНОСТІ НАСЕЛЕННЯ АДАПТУВАТИСЬ ДО ПОТРЕБ ЕКОНОМІКИ ТА НЕВИРОБНИЧОГО СЕКТОРУ 1.3. СТВОРЕННЯ КОМФОРТНИХ ТА БЕЗПЕЧНИХ УМОВ ПРОЖИВАННЯ НАСЕЛЕННЯ
2. ПІДВИЩЕННЯ КОНКУРЕНТО-СПРОМОЖНОСТІ РЕГІОНУ	2.1. СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ МАЛОГО ТА СЕРЕДЬНОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА 2.2. ПІДВИЩЕННЯ ЕНЕРГОЕФЕКТИВНОСТІ 2.3. СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ ІНДУСТРІЇ ОБЛАСТІ 2.4. СТИМУЛЮВАННЯ ЗАЛУЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙ
3. РОЗВИТОК СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ	3.1. ПІДТРИМКА ЗАЙНЯТОСТІ СІЛЬСЬКОГО НАСЕЛЕННЯ 3.2. ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИРОБНИЦТВА В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ 3.3. РОЗВИТОК ІНФРАСТРУКТУРИ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

Якщо проаналізувати повноту врахування стратегічних пріоритетів при плануванні видатків обласного бюджету, то можемо зробити такі висновки:

1) велика кількість затверджених програм, які передбачають бюджетне фінансування свідчить про відсутність чітких пріоритетів у видатках бюджету та формальний підхід до їхньої розробки;

2) недостатня відповідність між цільовими програмами, обсягами їх фінансування та стратегічними й операційними пріоритетами діяльності. Зокрема, частина програм, які одержали фінансування з обласного бюджету в 2015 р. слабо відповідали стратегічним і операційним цілям (Програма профілактики правопорушень та боротьби із злочинністю на території Тернопільської області на 2011–2015 рр.; Програма підтримки фінансово-господарської діяльності підприємств та установ спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст Тернопільської області на 2014–2016 рр.; Обласна програма розвитку видавничої справи та

інформаційного простору у Тернопільській області на 2014–2016 рр.; Програма профілактики правопорушень та боротьби із злочинністю на території Тернопільської області на 2011–2015 рр.). Натомість частина програм, безпосередньо спрямованих на досягнення стратегічних і операційних цілей, залишилася без бюджетного фінансування або воно було вкрай незначним (Обласна програма розвитку малого і середнього підприємництва на 2015–2016 рр.; Програма «Репродуктивне здоров'я» населення Тернопільської області на період до 2015 р.; Обласна програма імунопрофілактики та захисту населення від інфекційних хвороб на 2010–2015 рр.; Обласна програма боротьби з онкологічними захворюваннями на період до 2016 р.; Програма соціальної реабілітації дітей-інвалідів області на 2011–2015 рр. та ін.). Більш того, окремі важливі стратегічні та операційні пріоритети розвитку області взагалі не знайшли закріплення у регіональних програмах (наприклад, підвищення енергоефективності).

Аналіз виконання бюджетних програм та досягнення запланованих цілей. Великі можливості проводити системний аналіз видатків місцевих бюджетів відкриває програмно-цільовий метод бюджетування. На рівні місцевих бюджетів його почали використовувати з 2017 р. (окремі міста, як-от Київ чи Житомир, його використовували раніше). Використання цього методу планування і виконання місцевого бюджету означає, що кошти бюджету використовують не просто для утримання бюджетних установ та виплати заробітних плат, а для виконання конкретних завдань і досягнення визначених цілей. Це принципово нова філософія управління бюджетом, яку розвинуті країни використовують вже тривалий час та яка себе позитивно зарекомендувала.

Отже, сьогодні місцеві бюджети (видаткова частина) складаються з різних бюджетних програм (рис. 3.8). Для кожної бюджетної програми визначено її мету, завдання, напрямки використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники й іншу важливу інформацію.



Рис. 3.8. Бюджетні програми як складові елементи видаткової частини бюджету

Конкретний перелік бюджетних програм із зазначенням обсягів бюджетних призначень міститься в додатку № 3 до рішення про бюджет (рис. 3.9). Для прикладу, видаткова частина міського бюджету Києва на 2017 р. розподілена між більш ніж 700 бюджетними програмами на загальну суму 44,8 млрд грн.

Необхідною умовою спрямування бюджетних коштів на виконання конкретної бюджетної програми є наявність затвердженого паспорту. Паспорти бюджетних програм (а також звіти про виконання програм) зазвичай розміщуються на офіційних сайтах місцевих рад (рис. 3.10).

Додаток 3
в рішеннях затвердженому рішенню Київської міської ради
від 25.05.2017 № 416/2018

**РОЗПОДІЛ
ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ МІСТА КИЄВА НА 2017 РІК**

Код бюджетної класифікації (за класифікацією бюджетів)	Код функції	Код програми	Найменування повного розписання відповідальності виконавця бюджетних програм згідно з текстом відповідних статей / статтей / параграфів / абзаців	Загальний фонд					Спеціальний фонд					Резерв		
				Всього	вклади обласних	і інші			Всього	вклади обласних	і інші		Всього		вклади обласних	і інші
						оплата праці	матеріальні послуги та енергетика	інші			оплата праці	матеріальні послуги та енергетика				
0400000			Апарат виконавчого органу Київської міської ради (КМДА)	209 457,74	184 457,74	62 308,30	351,10	22 000,00	183 877,68				183 877,68	183 877,68	390 335,42	
0410000			Апарат виконавчого органу Київської міської ради (КМДА)	209 457,74	184 457,74	62 308,30	351,10	22 000,00	183 877,68				183 877,68	183 877,68	390 335,42	
0410190	0190	0111	Надання послуг і управління в сфері забезпечення діяльності апарату виконавчого органу Київської міської ради (КМДА)	88 267,00	99 267,00	52 626,30	351,10		5 398,70				5 398,70	5 398,70	104 665,70	
0416310	6310	0490	Реалізація заходів щодо інвестиційного розвитку території					20 000,00					20 000,00	20 000,00	20 000,00	
0416660	6660		Зв'язок, телекомунікації та інформатика	88 267,00	11 333,50			22 000,00	111 844,30				111 844,30	111 844,30	145 177,80	
0416662	6662	0460	Технічне обслуговування інформаційних систем виконавчого органу Київської міської ради (КМДА)	88 267,00	11 333,50			22 000,00	111 844,30				111 844,30	111 844,30	145 177,80	
0417470	7470	0490	Субвенція з місцевого бюджету державному бюджету					8 000,00					8 000,00	8 000,00	8 000,00	
0417470	7470	0490	Внесок до спеціального капіталу суб'єкта господарювання (КП "Мелітопольське підприємство комплексного обслуговування біляводдільних підприємств)					8 000,00					8 000,00	8 000,00	8 000,00	
0418370	8370	0180	Субвенція з місцевого бюджету державному бюджету на виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку регіону	44 488,40		44 488,40			38 282,68				38 282,68	38 282,68	82 771,08	
0418370	8370	0180	Господарство організацій, підприємств, установ та підприємств, працюючих на промисловій, будівельній, промисловій та сільськогосподарській сферах	397,70		397,70			91,00				91,00	91,00	488,70	

Рис. 3.9. Перелік бюджетних програм, які містяться в Додатку 3 до рішення Київської міської ради про затвердження бюджету міста Києва на 2017 р.

КИЇВСЬКА МІСЬКА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ
ОФІЦІЙНИЙ ІНТЕРНЕТ-ПОРТАЛ

БЕТА-ВЕРСІЯ ОНОВЛЕНОГО ІНТЕРНЕТ-ПОРТАЛУ КМДА

ПРО КИЇВ АДМІНІСТРАЦІЯ Е-МІСТО ІНВЕТОРАМ ДЛЯ ЗМІ КОНТАКТНИЙ ЦЕНТР

Головна — Про Київ — Бюджет — Паспорти бюджетних програм та звіти про їх виконання

Паспорти бюджетних програм та звіти про їх виконання

- Паспорти бюджетних програм (ПБП)
- Звіти про виконання паспортів бюджетних програм

Версія для друку



<http://kievcity.gov.ua/content/pasporyty-byudzhethnyh-program-ta-zvity-pro-ih-vykonannya.html>

Рис. 3.10. Розміщення паспортів бюджетних програм і звітів про їх виконання на сайті КМДА

Правила складання паспортів бюджетних програм та звітів про їхнє виконання затверджені наказом Міністерства фінансів України № 1098 від 29.12.2002 р. (<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0047-03>). Паспорт бюджетної програми – документ, що визначає мету, завдання, напрям використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми

відповідно до бюджетного призначення, встановленого рішенням про місцевий бюджет. У документі зазначені вимоги до формулювання цих елементів бюджетної програми, адже від цього залежать загальна якість паспорта та можливості його об'єктивного дослідження. Зазначимо, що результативні показники бюджетної програми по суті виконують функції КПЕ (ключові показники ефективності, англ. – KPI – Key Performance Indicators), які широко використовуються у бізнесі для визначення досягнення стратегічних цілей.

Для прикладу, паспортом бюджетної програми «Дошкільна освіта», яка фінансується Житомирським міським бюджетом, передбачено досягнення мети – надання дошкільної освіти. Для цього визначено таке завдання «Забезпечити створення належних умов для надання на належному рівні дошкільної освіти та виховання дітей», для виконання якого передбачено 235,4 млн грн (рис. 3.11).¹

4. Обсяг бюджетних призначень/ бюджетних асигнувань - 235 368,2 тис. гривень, у тому числі загального фонду - 202 997,3 тис. гривень та спеціального фонду -						
6. Мета бюджетної програми:						
Надання дошкільної освіти дошкільними навчальними закладами						
8. Обсяги фінансування бюджетної програми у розрізі підпрограм та завдань:						
№ зп	КПКБК	КФКБК	Підпрограма/завдання бюджетної програми*	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Разом
1	1011010	0910	ЗАВДАННЯ: Забезпечити створення належних умов для надання на належному рівні дошкільної освіти та виховання дітей	202 997,3	32 370,9	235 368,2
			Усього	202 997,3	32 370,9	235 368,2
10. Результативні показники бюджетної програми у розрізі підпрограм і завдань:						
№ зп	КПКБК	КФКБК	Назва показника	Одиниця виміру	Джерело інформації	Значення показ
1	1011010		Завдання: Забезпечити створення належних умов для надання на належному рівні дошкільної освіти та виховання дітей			
			затрат:			
			кількість навчальних закладів	од.	Річний виконавчий коштів Житомирської міської ради від 16.09.2015	38
			середньорічне число посадок/окладів (ставка) педагогічного персоналу	од.	Річний виконавчий коштів Житомирської міської ради від 16.09.2015	432
			середньорічне число штатних одиниць	од.	зведення планів по мережі, штатах і контингентах установ, що фінансуються з місцевих бюджетів на 2016	1158,84
			кількість приміщень	од.	зведення планів по мережі, штатах і контингентах	1 225,9
			кількість дітей, що виховуються	місяць	зведення планів по мережі, штатах і контингентах	2 776,0
			кількість дітей, що виховуються	місяць	техасортні дошкільні заклади освіти, дислокація	8 846
2			продукту:			
			кількість днів, що виводять дошкільних дітей на 0 до 6 років	осіб	Річний виконавчий коштів Житомирської міської ради від 16.09.2015	12 698
3			ефективності:			
			кількість дітей, що виводять дошкільних дітей на 0 до 6 років	осіб	статистична звітність станом на 01.01.2016 року	21 106
			кількість дітей, що виводять дошкільних дітей на 0 до 6 років	тис. дітей	розрахунок (відношення загальної суми витрат до зведення планів по мережі, штатах і контингентах)	19 539,7
4			якості:			
			кількість днів виводження дітей дошкільно	од.	зведення планів по мережі, штатах і контингентах	150
			відсоток охоплення дітей дошкільно	%	статистична звітність станом на 01.01.2016 року	60

Рис. 3.11. Витяг з паспорта бюджетної програми «Дошкільна освіта», яка фінансується міським бюджетом Житомира у 2016 р.

Паспорт бюджетної програми вважають важливим джерелом інформації для оцінювання витрат. Зазначимо, що для аналізу цього документа можна скористатися Методичними рекомендаціями щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм, затвердженими Наказом Міністерства фінансів України № 608 від 17.05.2011 р. (<http://www.ibser.org.ua/legislation/zakonodavstvo-z-zpmc/ocinka-byudzhetnyh-program>).

Оцінювання бюджетних програм поділяється на два консолідованих етапи: аналіз обґрунтованості та якості розробки програми і, власне, аналіз її результативності та ефективності. На першому етапі бюджетну програму досліджують на предмет її відповідності пріоритетам соціально-економічного розвитку країни та регіону, окремих галузей еконо-

¹ Паспорти бюджетних програм та звіти про їх виконання Управління освіти Житомирської міської ради [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://old.zt-rada.gov.ua/pages/p8682>

міки (сфер діяльності). До того ж, означені у паспорті бюджетної програми мету, завдання та напрями використання бюджетних коштів оцінюють щодо реалістичності й доцільності їхнього виконання у плановому бюджетному періоді та спрямованості на досягнення очікуваного результату (рис. 3.12).



Рис. 3.12. Логічний алгоритм аналізу ефективності бюджетної програми

Також на етапі дослідження обґрунтованості бюджетної програми важливо оцінити результативні показники, яких передбачено досягти за підсумками її виконання у плановому періоді, з'ясувати, чи повною мірою вони відповідають меті й завданням бюджетної програми. Як свідчить практика, результативні показники бюджетних програм нерідко є неконкретними, «розмитими» або такими, що опосередковано характеризують кінцеву мету їхнього виконання. Тому в процесі аналізу важливо зрозуміти, що має бути кінцевим якісним результатом здійснених витрат, чого розпорядник бюджетних коштів має досягти за рахунок витрачених коштів, – це одна з головних передумов об'єктивного оцінювання бюджетних програм у контексті обґрунтованості їхньої розробки. Для прикладу, якщо звернутись до описаної бюджетної програми «Дошкільна освіта» у складі міського бюджету Житомира, то можна зробити висновки про формальний підхід до формулювання її мети та завдань. Так, подані у цій програмі результативні показники не враховують інформації про те, яка кількість дітей не може здобувати дошкільну освіту через відсутність місць у дошкільних навчальних закладах; якісні показники програми не дають змоги оцінити якість послуг дошкільної освіти та задоволеність ними безпосередніх споживачів (батьків та дітей).

Другий етап аналізу бюджетної програми має передбачати визначення передусім результативності програми, тобто чи досягнуто цілей, визначених у ній? Виявити це можемо, порівнявши між собою показники, які закріплені у паспортах відповідних бюджетних програм та звітах про їхнє виконання (рис. 3.13). У разі, якщо відхилення фактичних результатів від закріплених у паспорті бюджетної програми є надміру значним (відповідно до Методики порівняльного аналізу бюджетних програм Міністерства фінансів України, таке перевищення становить більш, ніж в 1,3 разу (http://www.ibser.org.ua/sites/default/files/metodyka_zdiysnennya_porivnyalnoo_analizu.pdf), це може свідчити не стільки про високу (чи низьку) ефективність роботи відповідального виконавця програми, скільки про недоліки при її розробці.

№	КПЕКВ	Показник	Одиниця виміру	Джерело інформації	Затверджено	Виконано	Відхилення
7. Результативні показники бюджетної програми та аналіз їх виконання за звітний період							
7.1. Завдання: забезпечити створення належних умов для надання на належному рівні дошкільної освіти та виховання дітей							
1. замірат							
43		кількість дошкільних навчальних закладів	од.	звіт про виконання плану по мережі, штатна і контингентна таблиця, які заповнюються відповідно до статті 20(1) Закону	38	39	1
44		кількість груп	од.	звіт про виконання плану по мережі, штатна і контингентна таблиця, які заповнюються відповідно до статті 20(1) Закону	432	447	15
49		всього - середньлітнє число ставок (штатних одиниць)	од.	звіт про виконання плану по мережі, штатна і контингентна таблиця, які заповнюються відповідно до статті 20(1) Закону	2 775,0	2 877,2	102,2
49		Потужність приміщень (кількість дитячих місць, на які розрахована площа закладів відповідно до нормативних вимог)	міськ	тестаторія дошкільних закладів освіти	8383	8697	314
Пояснення щодо причин розбіжностей між затвердженням та досягнутими результативними показниками							
Розбіжності у штатних одиницях виникли у зв'язку з тим, що збільшилася кількість груп та дітей, що відвідують дошкільні навчальні заклади							
з 1 по 2016 року дошкільні навчальні заклади перейшли на самостійний облік, в зв'язку з чим збільшилася кількість ставок спеціалістів (педагогів, бухгалтерів)							
Число штатних одиниць робітників зменшилося, в зв'язку з введенням штатних одиниць помічників вихователів та введеним ними посади річного навізів закладу							
2. профіциту							
50		кількість дітей, що відвідують дошкільні заклади	осіб	звіт про виконання плану по мережі, штатна і контингентна таблиця, які заповнюються відповідно до статті 20(1) Закону	12 698	13 294	596
51		кількість дітей від 0 до 6 років	осіб	стат. звітність (Ф. № 05-04) станом на 01.01.2017 року	21 106	20 065	-1 041
Пояснення щодо причин розбіжностей між затвердженням та досягнутими результативними показниками							
У зв'язку із збільшенням груп, збільшилась кількість дітей, які відвідують дошкільні навчальні заклади.							
3. ефективності							
60		витрати на перебування 1 дитини в дошкільному закладі	грн.	розрахунок (відношення загальної суми витрат відповідного періоду до загальної кількості дітей)	18025,47	16358,02	-1667,45
62		діло - дні відвідування	тис. діло-дні	табелі обліку фактичного відвідування дітьми дошкільних навчальних закладів	1418,7	1485,7	67,0
Пояснення щодо причин розбіжностей між затвердженням та досягнутими результативними показниками							
Заплановані кошториси призначення на 2016 рік не були використані у повному обсязі (у тому числі спеціальний фонд), тому витрати на перебування 1 дитини у ДНЗ менші, ніж заплановані на 1 667,45 грн.							
У відповідності до таблиці обліку фактичного відвідування дітьми дошкільних навчальних закладів кількість днів відвідування менша від запланованої на 9 днів, тому діло-дні відвідування менші від планової кількості на 30,2 тис. діло-днів.							
4. якості							
67		кількість днів відвідування	од.	табелі обліку фактичного відвідування дітьми дошкільних навчальних закладів	111,7262561	111,7571837	0
67		відсоток охоплення дітей дошкільною освітою	%	розрахунок (відношення кількості дітей від 0 до 6 років до кількості дітей, що відвідують дошкільні заклади)	66	51	-15

Рис. 3.13. Витяг зі звіту про виконання бюджетної програми «Дошкільна освіта», яка фінансувалася міським бюджетом Житомира у 2016 р.

Для прикладу, якщо знову звернутись до підсумків виконання бюджетної програми «Дошкільна освіта», то можемо виявити, що чисельність штатних одиниць дошкільних навчальних закладів перевищила планову на 102,2 особи (за рахунок адміністративного персоналу) на фоні відставання фактичних видатків у розрахунку на одну дитину від запланованих (16,4 тис. грн при плановому показнику – 18,0 тис. грн). Отже, доходимо висновку про те, що передбачені витрати на надання послуг дошкільної освіти дітям не були здійснені. Втім, який це мало вплив на якість послуг дошкільної освіти, з'ясувати складно через недосконалість результативних показників відповідної бюджетної програми. Однак, як підтверджує звіт, не досягнуто дуже важливого показника якості освіти – відсоток охоплення дітей дошкільною освітою (при плановому рівні 66% фактичний показник становив 51%).

Власне кажучи, ефективність виконання бюджетної програми визначають за допомогою зіставлення рівня виконання результативних показників із рівнем її фінансування, аналізуючи таким чином її продуктивність (ступінь максимізації результатів при заданому обсягу видатків) та економність (рівень мінімізації витрат бюджетних коштів при заданих результатах). Більш детально алгоритм такого аналізу описаний у Методичних рекомендаціях щодо проведення органами Державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм, затверджених Наказом Головки КРУ № 44 від 15.12.2005 р. (<http://consultant.parus.ua/?doc=08WIMCFBE5>).

Дослідження вартості суспільної послуги. В аналізі ефективності видатків особливе місце посідає дослідження обсягу бюджетних ресурсів, спрямованих на виробництво тих чи інших суспільних послуг. При цьому, має цінність як інформація про фактичну вартість суспільних послуг, які надаються споживачу (послуг дошкільної освіти, культурно-мистецьких закладів тощо), так і дані про витрати на придбання товарів, робіт та послуг, що використовуються бюджетними установами та / або комунальними підприємствами для виробництва й надання суспільних послуг населенню (рис. 3.14).

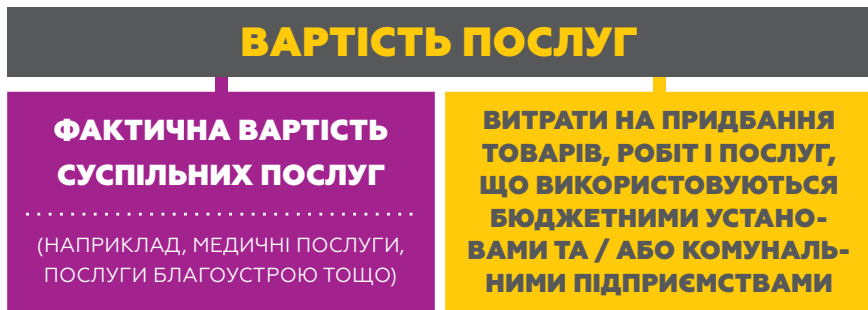
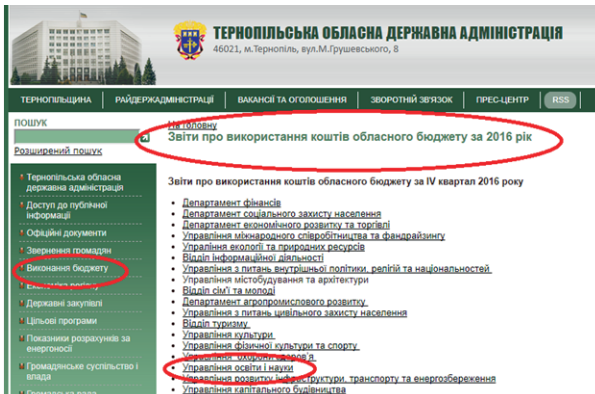


Рис. 3.14. Напрямки оцінювання вартості суспільних послуг

Інформація про витрати на забезпечення населення бюджетними послугами має важливе етичне значення, яке полягає у відкритості влади стосовно платників податків. Крім цього, така інформація має ще й цінне прикладне значення. Наявність даних про витрати на конкретну послугу часто дає змогу порівнювати з вартістю аналогічних послуг, які пропонують суб'єкти підприємницької діяльності. Для цього потрібно порівнювати аналогічні послуги. Наприклад, витрати на надання дошкільної освіти можна порівняти з вартістю аналогічних послуг у приватних закладах (за умови, що якість послуг є приблизно однаковою). Іншим прикладом може бути вартість відвідання комунального музею (разом з дотацією, яка надається бюджетом) з вартістю відвідання схожого приватного музею.

Однак варто зауважити, що таких аналогів послуг, які надають комунальні установи, суб'єкти підприємництва пропонують населенню не так і багато. Набагато більше можливостей для дослідження відкривається у разі порівняння вартості послуг, які надають різні бюджетні установи або навіть різні органи місцевого самоврядування.

Джерелом інформації для порівняння витрат на надання аналогічних послуг різними органами місцевого самоврядування є дані звітів про виконання паспортів бюджетних програм. На місцевому рівні може бути прийнято рішення про оприлюднення більш детальних звітів про використання коштів місцевих бюджетів, що створює можливості для детального дослідження. Так, порядком публічного звітування головних розпорядників коштів обласного бюджету Тернопільської області передбачені норми щодо розкриття такої детальної інформації. Ця інформація розміщена на сайті Тернопільської ОДА та Тернопільської обласної ради (рис. 3.15).



<http://www.odate.gov.ua/main/ua/publication/content/36626.htm>

Рис. 3.15. Розміщення детальних звітів про використання коштів обласного бюджету на сайті Тернопільської ОДА

На основі даних публічних звітів проаналізовано обсяг видатків обласного бюджету Тернопільської області на надання освітніх послуг закладами професійно-технічної освіти. За результатами цього аналізу встановлено, що вартість послуг у розрахунку на одного учня становить від 16,2 тис. грн до 23,3 тис. грн (рис. 3.16). Це може свідчити про недоліки в наданні освітніх послуг у закладах, де такі витрати є найвищими та про неефективність цих видатків.

Ще більші можливості для порівняння відкриваються, якщо досліджувати вартість придбання товарів, робіт і послуг, що використовують бюджетні установи та / або комунальні підприємства. Адже в цій сфері простіше виявити порушення, які призводять до надмірних витрат бюджету. Прикладом є здійснені видатки на встановлення лавочок (у межах благоустрою це можна порівняти із ринковою вартістю об'єктів і необхідними витратами на оплату роботи з їхнього встановлення) (рис. 3.17). Отже, громадянин як споживач суспільних благ може самостійно оцінити ступінь обґрунтованості здійснених видатків бюджету, а також

скласти власне уявлення про корисність, яку отримують від цього конкретний споживач та громада загалом.

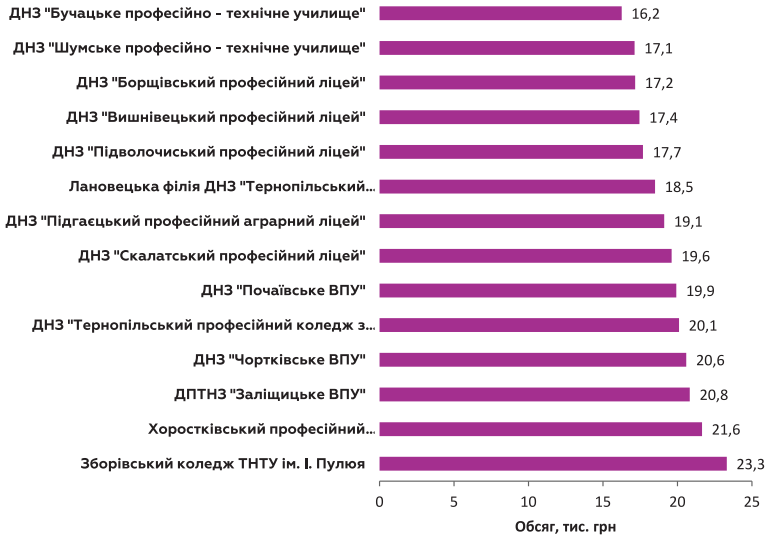


Рис. 3.16. Витрати обласного бюджету на надання освітніх послуг у закладах професійно-технічної освіти Тернопільської області в 2016 р.

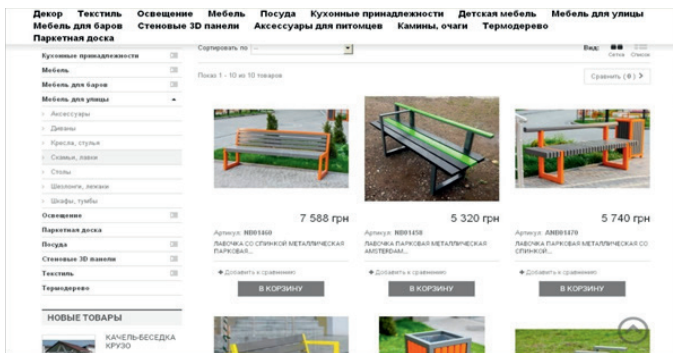
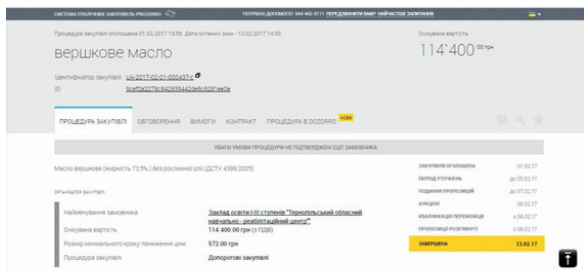


Рис. 3.17. Порівняння вартості товару, придбаного в межах публічних закупівель, з вартістю ринкових аналогів

У сучасних умовах більшість угод із придбання товарів чи послуг за рахунок коштів бюджету укладається в **системі ProZorro**. Водночас, Закон України «Про публічні закупівлі» (ст. 2) передбачає загальні обмеження обов'язковості проведення закупівель через систему ProZorro (вони застосовуються, якщо вартість придбання товару чи послуги перевищує 200 тис. грн, робіт – 1,5 млн. грн, (а в окремих випадках – відповідно 1,0 та 5,0 млн грн). До того ж у законі передбачено низку специфічних

умов, коли публічні закупівлі можуть здійснюватись без використання цієї системи. У такому разі існує ризик, що принцип конкуренції при відборі постачальника може бути порушено. Для попередження зловживань нормами законодавства передбачено вимогу щодо оприлюднення інформації про укладені угоди за закупівлями, здійсненими без використання системи ProZorro. Варто вказати, що законодавство не забороняє розпорядникам бюджетних коштів здійснювати закупівлі через систему ProZorro навіть тоді, коли їхні обсяги нижчі за визначені обмеження. Це створює передумови для суттєвого зниження цін на товари чи послуги, які використовуються бюджетними установами в межах виконання бюджетних програм.

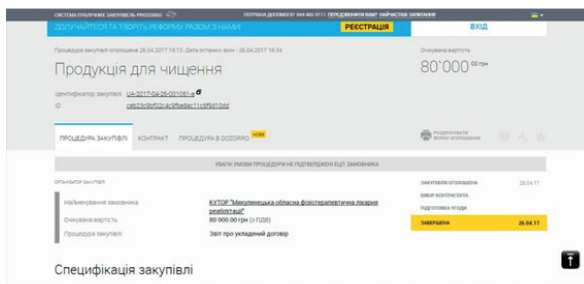
Для прикладу, розглянемо два факти використання бюджетних коштів на придбання товарів (послуг) (рис. 3.18). У першому випадку застосовано процедуру допорогових закупівель, що дало змогу на ¼ знизити вартість товару-об'єкта закупівлі. У другому випадку, враховуючи визначені законодавством обмеження, розпорядник бюджетних коштів не провів публічної закупівлі в системі ProZorro й обмежився публікацією укладеної угоди. У цій ситуації виникає запитання: чи дотримано тут принципу конкурентності при виборі постачальника і використано можливості для зниження вартості закупівлі?



<https://www.dzo.com.ua/tenders/763465>



Замовник: заклад освіти I-III ступенів «Тернопільський обласний навчально-реабілітаційний центр».
Процедура: допорогові закупівлі **Очікувана вартість** – 114,40 тис. грн.
Вартість угоди – 84,48 тис. грн. **Процент зниження вартості** – 26%.



<https://www.dzo.com.ua/tenders/1055029>

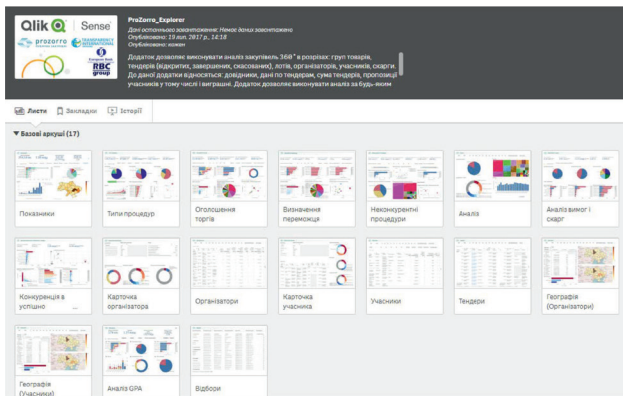


Замовник: КУТОР «Микулинецька обласна фізіотерапевтична лікарня реабілітації».
Процедура: Представлення звіту про укладений договір. **Очікувана вартість** – 80,00 тис. грн.
Вартість угоди – 80,00 тис. грн. **Процент зниження вартості** – 0%.

Рис. 3.18. Порівняння характеристик публічних закупівель з використанням та без використання системи ProZorro

Оцінювання відповідності процедур використання бюджетних коштів демократичним принципам може передбачати також більш глибокий аналіз рівня конкурентності учасників кожної конкретної угоди та зацікавленості керівництва розпорядника бюджетних коштів у певних її результатах. Доволі часто з метою уникнення необхідності проведення відкритого тендеру в системі ProZorro розпорядники бюджетних коштів вдаються до заниження вартості закупівлі або ж розподілу однієї значної за обсягом закупівлі на менші, які підпадають під визначені чинним законодавством обмеження. Наприклад, Спеціалізоване комунальне підприємство «Ритуальна служба» (м. Тернопіль) 06.03.2017 р. уклало угоду про реконструкцію Тернопільського будинку трауру на суму 1,44 млн грн, що становить 96% від порогового значення вартості робіт, за якої проведення відкритого тендеру в системі ProZorro є обов'язковим. Очевидно, що такі факти мають стати об'єктом перевірки при проведенні аналізу ефективності видатків бюджету.

Коротке відео про аналітичний модуль системи ProZorro (bi.prozorro.org) можна знайти за посиланням: <https://prozorro.gov.ua/monitoring> (рис. 3.19).



<http://bi.prozorro.org/sense/app/fba3f2f2-cf55-40a0-a79f-b74f5ce947c2>

Рис. 3.19. Розділи модуля моніторингу публічних закупівель

Нерідко при формальному дотриманні умов законодавства про проведення відкритих торгів фактично конкурентні умови вибору постачальника можуть порушуватись. Це відбувається у тому разі, коли учасниками торгів стають суб'єкти господарювання, які належать одному власнику чи пов'язаним між собою особам. Вимоги до товару чи послуги, що закуповується за процедурою тендеру, можуть бути прописані таким чином, щоб цим критеріям відповідала лише пропозиція певного суб'єкта господарювання. Виявлення таких фактів потребує більш ґрунтовного вивчення інформації про власників компаній – учасників торгів, їхні зв'язки з керівництвом розпорядника бюджетних коштів й ін.

РОЗДІЛ 4

АНАЛІЗ ДОХОДІВ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ

Доходи місцевих бюджетів відіграють важливу роль як у забезпеченні суспільного добробуту, так і в сприянні економічному розвитку регіонів. Наповнення місцевих бюджетів необхідними фінансовими ресурсами дає змогу органам місцевого самоврядування надавати потрібні населенню блага і послуги. Крім цього, сплата коштів до бюджетів суб'єктами господарювання і громадянами позначається на результатах їхньої діяльності. З огляду на це, завданнями аналізу доходів місцевих бюджетів є оцінка повноти залучення ресурсів до бюджетів, пошук резервів збільшення доходів та дослідження впливу на фінансове становище платників.

У найбільш спрощеному розумінні доходи можна розглядати як кошти, які формують місцеві бюджети. Потрібно розуміти, що саме від повного та своєчасного наповнення місцевих бюджетів залежить, чи будуть профінансовані видатки, а мешканці міст, селищ і сіл зможуть отримати суспільні блага та послуги (рис. 4.1). Відповідно до Бюджетного кодексу України, до доходів належать податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом і трансферти.

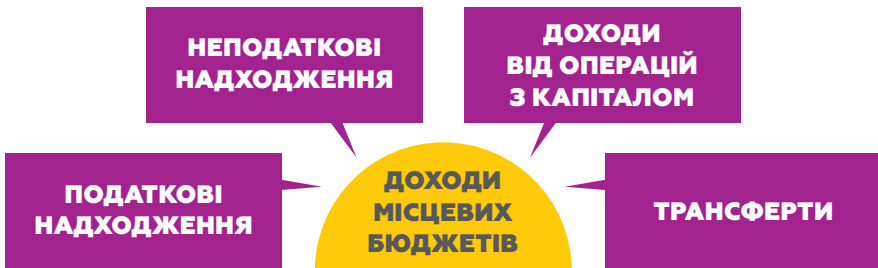


Рис. 4.1. Склад доходів місцевих бюджетів

Податкові надходження – це встановлені законами про оподаткування загальнодержавні та місцеві податки і збори. У доходах місцевих бюджетів їх частка становить 40% (в доходах державного бюджету – 82%). Люди часто не розуміють, для чого їх примушують сплачувати податки, позбавляючи значної частини зароблених коштів. В Україні несплата податків аж ніяк не впливає на ділову репутацію, а кількість покарань за податкові злочини є надто малою. На жаль, суспільство побічно підтримує тих, хто ухиляється від оподаткування. Тому дуже важливо зрозуміти, що, якщо ми хочемо гарних доріг і вулиць, затишних парків та дворів, гарно обладнаних й укомплектованих дитячих садочків, шкіл, лікарень, потрібно чесно наповнювати бюджет.

Одна з умов належного наповнення місцевих бюджетів – підвищення податкової культури населення. Важливо, щоб люди усвідомили необхідність сплати податків та робило це добровільно. Загалом же явище податкової культури перебуває в оберненій залежності від «тіньової економіки», яка в нашій державі за різними даними сягає від 35% до 55%. Проте як би суспільство не ставилося до податків, потрібно усвідомити, що вони відіграють велику роль у наповненні місцевих бюджетів. У 2016 р. ця сума становила майже 147 млрд грн, а це приблизно 3450 грн на особу. Склад загальнодержавних податків та місцевих податків і зборів, які зараховують до місцевих бюджетів зображено на рис. 4.2.

ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНІ ПОДАТКИ:	МІСЦЕВІ ПОДАТКИ І ЗБОРИ:
<ul style="list-style-type: none"> • ПОДАТОК НА ПРИБУТОК ПІДПРИЄМСТВ • ПОДАТОК НА ДОХОДИ ФІЗИЧНИХ ОСІБ • АКЦИЗНИЙ ПОДАТОК • ЕКОЛОГІЧНИЙ ПОДАТОК • РЕНТНА ПЛАТА 	<ul style="list-style-type: none"> • ПОДАТОК НА МАЙНО • ПОДАТОК НА НЕРУХОМОЕ МАЙНО, ВІДМІННЕ ВІД ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ • ПЛАТА ЗА ЗЕМЛЮ • ТРАНСПОРТНИЙ ПОДАТОК • ЄДИНИЙ ПОДАТОК • ЗБІР ЗА МІСЦЯ ДЛЯ ПАРКУВАННЯ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ • ТУРИСТИЧНИЙ ЗБІР

Рис. 4.2. Склад загальнодержавних та місцевих податків і зборів, які зараховують до місцевих бюджетів

Спробуємо розібратися, як місцева влада може вплинути на зростання податкового потенціалу території.

Загалом отримати інформацію про доходи місцевого бюджету нескладно. Зазвичай вона розміщується на офіційному сайті місцевої ради або фінансового органу (див. рис. 2.3). Аналітичні матеріали щодо доходів бюджету прикріплені в додатках до бюджету (рис. 4.3). Вони згруповані за розділами відповідно до вимог бюджетної класифікації й положень Бюджетного кодексу України на податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом і офіційні трансферти.

До загальнодержавних податків і зборів, які зараховують до місцевих бюджетів, належать податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємств, акцизний податок, екологічний податок та рентна плата (див. рис. 4.2). При цьому найбільшу частку (54% у податкових надходженнях місцевих бюджетів у 2016 р.) займав **податок на доходи фізичних осіб**. Він справляється за ставкою 18% із загального місячного або річного оподаткованого доходу, доходів з джерела їх походження в Україні й іноземних доходів, отриманих з джерел за межами України. Найчастіше це заробітна плата і депозити в банках.

Додаток 1
до рішення міської ради
"Про бюджет м. Тернополя на 2017 рік"
№ _____ 20.12.16р. №7/13.21

Доходів бюджету м. Тернополя на 2017 рік

Код	Найменування доходів згідно з класифікацією доходів бюджету	Всього	Загальний фонд	Спеціальний фонд	
				Разом	в т.ч. б-г розвитку
10000000	Податкові надходження	940196300,0	940012700,0	183600,0	0,0
11000000	Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості	602635800,0	602635800,0	0,0	0,0
11010000	Податок на збір на доходи фізичних осіб	602250800,0	602250800,0	0,0	0,0
11010100	Податок на доходи фізичних осіб, що отримуються податковими агентствами, та доходи платників податку з вищої заробітної плати	539450000,0	539450000,0		
11010200	Податок на доходи фізичних осіб з грошового забезпечення, грошових вкладів у банках та інших фінансових установах, зарплати та доходу від роботи і начальницького складу, що отримуються податковими агентствами	45400800,0	45400800,0		
11010400	Податок на доходи фізичних осіб, що отримуються податковими агентствами та доходи платників податку, який має зарплати	6500000,0	6500000,0		
11010500	Податок на доходи фізичних осіб, що отримуються фізичними особами за результатами ліцензійного господарювання	9900000,0	9900000,0		
11010900	Податок на доходи фізичних осіб від приватизації нерухомих викупів або членського фондового грошового управління, що отримуються (перераховуються згідно з Податковими кодексами України)	1000000,0	1000000,0		
11020000	Податок на прибуток підприємств	385000,0	385000,0	0,0	0,0
11020200	Податок на прибуток підприємств та фінансових установ господарств економіки	385000,0	385000,0		
14000000	Внутрішні податки на товари та послуги	112440000,0	112440000,0	0,0	0,0
14040000	Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання	112440000,0	112440000,0		

Рис. 4.3. Додаток до рішення Тернопільської міської ради про бюджет м. Тернополя, який визначає доходи бюджету

На мобілізацію цього податку негативно впливають такі проблеми, як-от високий рівень «тіньової економіки», а також виплата заробітної плати «в конвертах», прихована зайнятість працездатного населення і високий рівень безробіття, особливо на депресивних територіях. Левова частка їх вирішення покладається на органи державної влади та місцевого самоврядування в частині проведення контрольних заходів у сфері оплати праці, сприяння розвитку виробництва і створення нових робочих місць.

Надходження від податку з доходів фізичних осіб розподіляються між державним бюджетом та різними видами місцевих бюджетів (табл. 4.1).

Таблиця 4.1.

Частка податку на доходи фізичних осіб, яка зараховується до місцевих бюджетів

ВИДИ БЮДЖЕТІВ	РОЗПОДІЛ
ПОДАТОК НА МАЙНО	15%
БЮДЖЕТ М. КИЄВА	40%
БЮДЖЕТ М. СЕВАСТОПОЛЯ	100%
РАЙОННІ БЮДЖЕТИ, БЮДЖЕТИ МІСТ РЕСПУБЛІКАНСЬКОГО АР КРИМ ТА ОБЛАСНОГО ЗНАЧЕННЯ, БЮДЖЕТИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	60%
БЮДЖЕТИ МІСТ РАЙОННОГО ЗНАЧЕННЯ, СІЛ, СЕЛИЩ ЧИ ЇХ ОБ'ЄДНАНЬ	—

Податок на прибуток підприємств – це податок, який справляється з прибутку суб'єктів господарювання – юридичних осіб, які провадять господарську діяльність як на території України, так і за її межами. Довгий період часу до місцевих бюджетів зараховувався тільки податок на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності. Згідно з останніми змінами 10% податку на прибуток підприємств, зареєстрованих на території областей і м. Києва, надходить відповідно до обласних бюджетів і бюджету міста Києва.

Акцизний податок – це непрямий податок на споживання окремих видів товарів, визначених Податковим кодексом України як підакцизни, що включається до ціни таких товарів. Переважно, він формує дохідну частину державного бюджету, де становить близько 8%. Натомість до місцевих бюджетів зараховується тільки акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів. Потрібно розуміти, що його надходження залежать як від продавців (ведення господарської діяльності, сплата податку та подання звітності згідно із законодавством), так і від покупців (витребування чеків, що свідчать про придбання підакцизних товарів), особливо коли йдеться про території міст районного значення, селищ та сіл, об'єднаних територіальних громад.

Загалом же на формування місцевих бюджетів за рахунок загальнодержавних податків місцева влада має тільки опосередкований вплив. Проте це не стосується **місцевих податків і зборів**, які мають деякі особливості. Зокрема, вони встановлюються рішеннями місцевих рад, обов'язкові для сплати на певній території та надходять винятково до тих бюджетів, на території яких встановлюються. Згідно з Податковим кодексом України, до них належать податок на майно, єдиний податок, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір (рис. 4.4). При цьому забороняється встановлення інших податків, не передбачених законодавством.

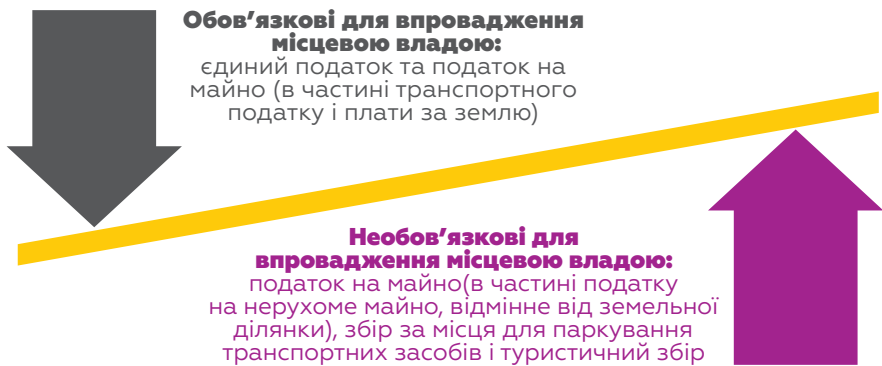


Рис. 4.4. Склад місцевих податків і зборів

Ствердні або заперечні рішення про їх впровадження повинні опиратися на низку критеріїв, що розцінюються як бажані ознаки для будь-якого місцевого податку або збору (рис. 4.5). Якщо місцева влада, хоче збільшити доходи місцевих бюджетів за їх рахунок, то буде впроваджувати необов'язкові платежі та встановлювати граничні податкові ставки. Щоб надмірно не збільшувати податкове навантаження місцеві ради мають користуватися можливістю впроваджувати та визначати порядок сплати

місцевих податків і зборів, впливати на визначення їх бази оподаткування, встановлювати податкові ставки й звільняти від сплати.

**КРИТЕРІЙ, ЯКИМ МАЄ ВІДПОВІДАТИ ДОЦІЛЬНІСТЬ
ВСТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВИХ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ**

- НЕДОПУСТИМІСТЬ ВСТАНОВЛЕННЯ ІНДИВІДУАЛЬНИХ ПОДАТКОВИХ ПІЛЬГ ДЛЯ ОКРЕМИХ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ, ЩО МОЖЕ РОЗЦІНЮВАТИСЯ ЯК ЛЮБИВАННЯ МІСЦЕВОЮ ВЛАДОЮ ПЕВНИХ ІНТЕРЕСІВ
- НЕЗНАЧНЕ РОЗХОДЖЕННЯ МІЖ РОЗМІРАМИ ПОДАТКОВИХ СТАВОК У РІЗНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ З ТИМ, АБИ ПЛАТНИКИ ПОДАТКІВ НЕ ЗАКРИЛИ СВОЮ ДІЯЛЬІСТЬ АБО НЕ ЗМІНИЛИ МІСЦЕ ДІЯЛЬНОСТІ ЧИ ПРОЖИВАННЯ
- ВИСОКА ЕФЕКТИВНІСТЬ ТА НИЗЬКІ ВИТРАТИ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ НА ПОДАТКОВЕ АДМІНІСТРУВАННЯ, ТОБТО ПОДАТКОВІ НАДХОДЖЕННЯ МАЮТЬ БУТИ ДОСТАТНИМИ ТА ЗНАЧНО БІЛЬШИМИ ЗА ТАКІ ВИТРАТИ

Рис. 4.5. Склад місцевих податків і зборів

Загалом же за даними дохідної частини місцевих бюджетів можна побачити зростання обсягу надходжень місцевих податків та зборів із 5,5 млрд грн в 2012 р. до 42,3 млрд грн у 2016 р. (це приблизно 990 грн на особу). Оцінюючи їх роль, не потрібно нехтувати тим, що вони здебільшого є міськими податковими платежами. Адже більшість коштів від їх загальної суми надходить до бюджетів великих міст. Аналогічно до малих населених пунктах надходження місцевих податків і зборів є мізерними, а їх частка в доходах селищних та сільських бюджетів не перевищує 1%.

Як складова місцевого оподаткування вітчизняна підсистема майнового оподаткування ефективно почала функціонувати відносно недавно й сьогодні стала важливим джерелом наповнення місцевих бюджетів. До податку на майно належать:

- податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, справляється з юридичних та фізичних осіб – власників об’єктів житлової та нежитлової нерухомості. Розміри його ставок встановлює місцева влада, але не більше 1,5% мінімальної заробітної плати. Низка положень Податкового кодексу України звільняють від оподаткування деякі категорії громадян;
- плата за землю справляється з власників земельних ділянок, їх часток та землекористувачів. Нею можуть оподатковуватися земельні ділянки, які перебувають у власності або користуванні, земельні частки, які перебувають у власності. За земельні ділянки, нормативну грошову оцінку яких проведено, розмір плати становить 3%, для земель загального користування – не більше 1%, для сільськогосподарських угідь – від 0,3% до 1%;
- транспортний податок справляється з фізичних та юридичних осіб, які мають зареєстровані в Україні власні легкові автомобілі, що використовувалися до п’яти років і ринкова вартість яких становить понад 375 розмірів мінімальної заробітної плати (раніше об’єкт оподаткування прив’язувався до об’єму циліндрів двигуна понад 3000 куб. см). У 2017 р. цей податок в розмірі 25 тис. грн сплачують власники легкових автомобілів вартістю понад 1 млн 200 тис грн.

Як зазначалося, органи місцевого самоврядування можуть не тільки впроваджувати місцеві податки і збори, а й встановлювати їхні ставки в межах граничних розмірів. У табл. 4.2 подано підхід, який застосувала Новоукраїнська міська рада до встановлення ставок податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. З максимальних 1,5% від мінімальної заробітної плати за 1 кв. м площі об'єкта оподаткування встановлено тільки 0,1% для об'єктів житлової нерухомості, торговельних будівель, ресторанів та барів, а також 0,05% – для інших об'єктів нежитлової нерухомості. При цьому вони не диференціюються для фізичних і юридичних осіб, що значно зменшує можливість наповнення міського бюджету та не відповідає критерію впровадження місцевих податків (див. рис. 4.5) і зборів, згідно якого їх надходження мають перевищувати витрати на адміністрування.

Таблиця 4.2

Розміри ставок податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, встановлені Новоукраїнською міською радою

РОЗМІРИ СТАВОК	ОДИНИЦЯ ОПОДАТКУВАННЯ
0,1% від розміру мінімальної заробітної плати	ЗА 1 КВ. М ПЛОЩІ ОБ'ЄКТА ЖИТЛОВОЇ НЕРУХОМОСТІ
0,1% від розміру мінімальної заробітної плати	ЗА 1 КВ. М ПЛОЩІ ТОРГОВЕЛЬНИХ БУДІВЕЛЬ, РЕСТОРАНІВ ТА БАРІВ, БУДІВЕЛЬ ДЛЯ ПУБЛІЧНИХ ВИСТУПІВ
0,05% від розміру мінімальної заробітної плати	ЗА 1 КВ. М ПЛОЩІ ОБ'ЄКТА НЕЖИТЛОВОЇ НЕРУХОМОСТІ ІНШОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Аналізуючи сучасний стан надходження до місцевих бюджетів єдиного податку, можемо зробити висновок, що для місцевої влади він є дієвим засобом формування фінансової бази (у 2016 р. це 17,2 млрд грн, що становить 11,7% податкових надходжень, або 4,7% доходів місцевих бюджетів). До його переваг для суб'єктів господарської діяльності належать: легкість нарахування, спрощене ведення обліку, відносна простота заповнення та подання податкової звітності, звільнення від сплати низки інших податків, можливість бути платником ПДВ за власним бажанням. Попри це, за правильного механізму справляння єдиний податок може стати інструментом економічного зростання.¹

Єдиний податок сплачується тільки до місцевих бюджетів, а механізм його справляння залежить від тієї чи іншої групи платників податків. Для підприємців 1-ої групи він розраховується як процент від прожиткового мінімуму, для 2-ої групи – від мінімальної заробітної плати, встановленої на січень календарного року. При цьому конкретна ставка встановлюється місцевими радами і залежить від видів діяльності, яку здійснює підприємець (для 1-ої групи

¹ Письменний В.В. Особливості механізму справляння єдиного податку та його вплив на формування доходів бюджетів Тернопільської обл. / В.В. Письменний, О.І. Ковилова // Управління фінансами держави, регіону, підприємства та домогосподарства: погляди науковців і практиків: збірн. тез. доп. Третьої Всеукр. Інт.-конф. м. Тернопіль, 10 квіт. 2017 р. – Тернопіль: Вектор, 2017. – С. 179–180.

вона становить до 10% від розміру прожиткового мінімуму, тоді як для 2-ої групи – до 20% від розміру мінімальної зарплати). Характеристику елементів оподаткування єдиного податку подано в табл. 4.3.

Таблиця 4.3

ЕЛЕМЕНТИ ОПОДАТКУВАННЯ ЄДИНОГО ПОДАТКУ
ДЛЯ РІЗНИХ ГРУП ПЛАТНИКІВ

	1-ша група	2-га група	3-тя група	4-та група
СУБ'ЄКТИ	ФІЗИЧНІ ОСОБИ	ФІЗИЧНІ ОСОБИ	ФІЗИЧНІ ТА ЮРИДИЧНІ ОСОБИ	С/Г ТОВАРОВИРОБНИКИ
СТАВКИ ЄДИНОГО ПОДАТКУ	До 10% від розміру прожиткового мінімуму	До 20% від розміру мінімальної зарплати	5% з доходу	Диференційовані у відсотках бази оподаткування
СТАВКИ ЄДИНОГО ПОДАТКУ ДЛЯ ПЛАТНИКІВ ПДВ	—	—	3% з доходу	Диференційовані у відсотках бази оподаткування
ОБСЯГ ДОХОДУ	< 300 тис. грн на рік	< 1,5 млн грн на рік	< 5 млн грн на рік	75% і більше становить частка с/г т. оваровиробників
НАЙМАНІ ПРАЦІВНИКИ	Немає	< 10	Не обмежено	Не обмежено
ПОДАТКОВИЙ ПЕРІОД	1 рік	1 рік	1 квартал	1 рік
ВИДИ ДІЯЛЬНОСТІ	Роздрібний продаж та побутові послуги населенню	Послуги, виробництво і продаж товарів, ресторанне господарство	Будь-які види діяльності, дозволені з спрощеною системою	Діяльність у сфері с/г

Побачити в «дії» критерії впровадження місцевих податків і зборів, подані на рис. 4.6, можна у рішенні Тернопільської міської ради про внесення змін до рішення «Про місцеві податки і збори» від 24 лютого 2017 р. Через зміни в Податковому кодексі України по ставках єдиного податку для 2-ої групи підприємців її було зменшено з 20% до 15% від розміру мінімальної зарплати. Тобто в м. Тернополі підприємці 2-ої групи платитимуть не 640 грн, а 480 грн. Свою думку із цього приводу озвучив секретар Тернопільської міської ради: Віктор Шумада: «Це дасть можливість підприємцям, які працюють у другій групі оподаткування, зекономити і використати для розвитку свого бізнесу у цьому році 8 млн грн. Ми усвідомлюємо, що міський бюджет отримає менше коштів на вище зазначену суму, але, важливо, що підприємці використають ці гроші як резерв подальшого розвитку свого бізнесу. Це позитивно сприятиме на загальну суспільно-економічну ситуацію. Адже ці кошти дадуть можливість місцевим підприємцям наростити обсяги власного бізнесу та створити нові робочі місця».¹

Діяльність, пов'язана з паркуванням транспортних засобів, сьогодні набула широкого розповсюдження. При цьому за кордоном плата за паркування автомобілів є одним з найбільш важливих джерел наповнення місцевих бюджетів. Натомість в Україні має місце інша ситуація: надходження **збору за місця для паркування транспортних засобів** становить тільки 0,2% від загального обсягу місцевих податків і зборів. Вважається, що поліпшення механізму його справляння разом з розширенням мережі зон

¹ У Тернополі депутати БПП підтримали зниження податків [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://doba.te.ua/post/32713>.

паркування, покращенням якості послуг, а головне – ліквідація корупційних схем сприятимуть зростанню темпів його надходження.

Перелік спеціальних земельних ділянок, відведених для організації та провадження діяльності із забезпечення паркування транспортних засобів, в якому зазначаються їх місцезнаходження, загальна площа, технічне облаштування, кількість місць для паркування транспортних засобів, затверджується рішенням сільської, селищної або міської ради про встановлення збору (рис. 4.6). Таке рішення разом з переліком осіб, які уповноважені організовувати та провадити діяльність із забезпечення паркування транспортних засобів, надається виконавчим органом місцевої ради відповідному контролюючому органу.

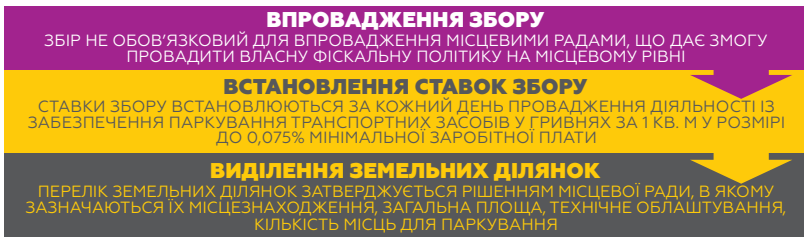


Рис. 4.6. Повноваження місцевих рад щодо збору за місця для паркування транспортних засобів

Ставки збору встановлюються за кожний день провадження діяльності з паркування транспортних засобів у гривнях за 1 кв. м площі земельної ділянки, відведеної для такої діяльності, у розмірі до 0,075% мінімальної заробітної плати. При їх визначенні місцеві ради повинні враховувати такі умови: по-перше, місцезнаходження спеціально відведених місць для паркування транспортних засобів; по-друге, площу спеціально відведеного місця; по-третє, кількість місць для паркування транспортних засобів, по-четверте, спосіб поставлення транспортних засобів на стоянку; по-п'яте, режим роботи та їх заповнюваність.

За формулою можна визначити надходження до бюджету збору за місця для паркування транспортних засобів, наприклад, з ділянки, відведеної для такої діяльності, площею 120 кв. м (у випадку міста Тернополя, ставка збору встановлена на рівні 0,03% мінімальної заробітної плати):

$$(120 \text{ кв. м.} - 12 \text{ кв. м}^*) \times 0,03\% \times 3200 \text{ грн.} \times 365 \text{ дн.} = 37843,2 \text{ грн}$$

* Відповідно до ст. 30 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» власники спеціально обладнаних чи відведених майданчиків для паркування транспортних засобів забезпечують виділення та облаштування місць для безоплатного паркування легкових автомобілів, якими керують інваліди. Кількість місць для безоплатного паркування становить не менше 10%.

Але збір за місця для паркування транспортних засобів є тільки частиною непрямих витрат, які лягають на власників транспортних засобів. Крім нього, місцеві ради встановлюють тарифи на послуги з утримання майданчиків для платного паркування транспортних засобів, які зазвичай в рази перевищують суму збору. Наприклад, на сайті Тернопільської міської ради можна ознайомитися з рішенням виконавчого комітету № 36 від 18.01.2017 р. «Про встановлення тарифів на послуги з утримання май-

данчиків для платного паркування транспортних засобів» <http://www.rada.te.ua/normativnie-dokument/rishennya-vikonavcho/54915.html>. Цим рішенням встановлено тариф за одне місце у розмірі 6 грн на годину. Якщо припустити, що на площі 120 кв. м можна розмістити 10 паркомісць (9 – за винятком одного місця для безоплатного паркування легкових автомобілів, якими керують інваліди), то на день (з 9-00 год. по 19-00 год.) суми, які заробляють оператори паркування будуть становити:

$$(10 - 1) \times 10 \text{ год.} \times 6 \text{ грн.} \times 365 \text{ дн.} = 197\ 100 \text{ грн.}$$

Зрозуміло, що проведені нами розрахунки є надто оптимістичними через різну заповненість парковки, культуру сплати плати за паркування водіями тощо. Але різниця між близько 160 тис. грн (скільки доходу можуть отримати суб'єкти підприємницької діяльності, які провадять діяльність з організації та провадження діяльності із забезпечення паркування транспортних засобів), а також доходами бюджету від справляння збору (близько 37 тис. грн) вражає. Тому цілком логічно було б надати можливість комунальним підприємствам проводити діяльність, пов'язану з паркуванням транспортних засобів.

Неподаткові надходження поділяються на такі види:

- доходи від власності та підприємницької діяльності (частина чистого прибутку державних або комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до відповідного бюджету, та дивіденди (дохід), нараховані на акції господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна або комунальна власність; частина чистого прибутку комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до відповідного місцевого бюджету; дивіденди, нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є комунальна власність; плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів);
- адміністративні збори і платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності (плата за надання адміністративних послуг; плата за ліцензії на певні види господарської діяльності; плата за утримання дітей у школах-інтернатах; надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим державним майном; державне мито; орендна плата за водні об'єкти (їх частини), що надаються в користування на умовах оренди Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, районними, Київською і Севастопольською міськими державними адміністраціями, місцевими радами).

На відміну від податків, неподаткові доходи мають низку переваг, якими місцева влада може скористатися при вирішенні проблем їх фінансового забезпечення (рис. 4.7). Адже впровадження нових податків, збільшення розмірів податкових ставок та розширення бази оподаткування чинять додаткове податкове навантаження, що підвищує ймовірність ухилення від оподаткування і переводить діяльність платників податків у «тінь». Незважаючи на багатогранну роль податків, використання неподаткових джерел їх наповнення дасть змогу дещо послабити негативний вплив податкових регуляторів.

ПЕРЕВАГИ ЗАЛУЧЕННЯ НЕПОДАТКОВИХ НАДХОДЖЕНЬ

- ЗАРАХОВУЮТЬСЯ ДО ДОХОДІВ БЮДЖЕТІВ ТИХ ОРГАНІВ
ВЛАДИ, ЯКІ ЇХ ЗБИРАЮТЬ;
- МАЮТЬ ЦІЛЬОВИЙ, ВІДПЛАТНИЙ АБО КОМПЕНСАЦІЙНИЙ ХАРАКТЕР;
НЕ ЗАЛЕЖАТЬ ВІД ДОХОДУ ПЛАТНИКА;
- МЕТОДИ МОБІЛІЗАЦІЇ МОЖУТЬ БУТИ ЯК ОBOB'ЯЗКОВІ,
ТАК І ДОБРОВІЛЬНІ;
- СПЛАЧУЮТЬСЯ НЕРЕГУЛЯРНО І НЕ ПОСТІЙНО

Рис. 4.7. Переваги неподаткових доходів

Неподаткові надходження становлять всього 6% доходів місцевих бюджетів, утім місцева влада потенційно їх може збільшити. Особливу увагу необхідно звернути на власні надходження бюджетних установ. Вони є сукупністю коштів, отриманих бюджетними установами як плата за надання послуг і виконання робіт, гранти, дарунки та благодійні внески, кошти від реалізації продукції або іншої діяльності. В їхній структурі надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами, й інші джерела власних надходжень бюджетних установ розподіляються майже порівну.

Так, надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами, містять плату за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, надходження від додаткової діяльності, плату за оренду майна бюджетних установ, надходження від реалізації майна. До інших джерел власних надходжень бюджетних установ належать: по-перше, благодійні внески, гранти і дарунки; по-друге, кошти, що отримують бюджетні установи для виконання цільових заходів; по-третє, кошти, що отримують вищі та професійно-технічні навчальні заклади від розміщення на депозитах бюджетних коштів.

Плата за оренду комунального майна визначається органами місцевого самоврядування на основі положень Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про оренду державного та комунального майна» та Постанови Кабінету Міністрів України «Про Методику розрахунку орендної плати за державне майно та пропорції її розподілу». Розмір річної орендної плати визначається за формулою:

Опл. = (Воз. + Внм.) × Сор. ц., де

Воз. – вартість основних засобів за незалежною оцінкою на час оцінювання об'єкта оренди (без ПДВ), грн;

Внм. – вартість нематеріальних активів за незалежною оцінкою на час оцінки об'єкта оренди (без ПДВ), грн;

Сор. ц. – орендна ставка за використання майнових комплексів комунальних підприємств у відсотках.

При цьому незалежну експертну оцінку майна замовляє за власні кошти «майбутній» орендар. На думку багатьох фахівців, саме на цьому етапі зазвичай занижується вартість орендованого комунального майна, від чого залежатиме повнота надходження плати до бюджету. Здійснюючи пошук резервів збільшення дохідної частини місцевих бюджетів за рахунок цього джерела, місцева влада має поліпшувати роботу з підбору об'єктів комунальної власності, збільшення привабливості цих об'єктів, створення професійної системи оцінювання комунального майна і забезпечення їхньої здачі в оренду не нижче від ринкових цін.

Перевірити, чи недоотримує місцевий бюджет кошти від плати за оренду комунального майна можна за таким алгоритмом (рис. 4.8).

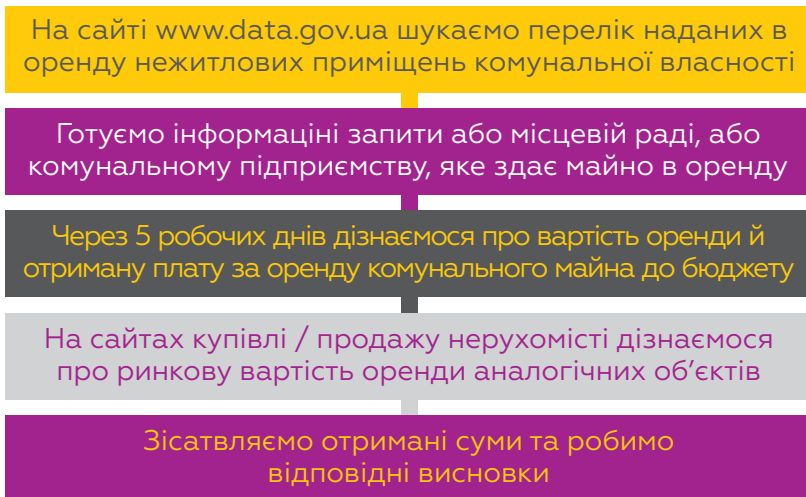


Рис. 4.8. Схема пошуку додаткових ресурсів від плати за оренду комунального майна

На сайті www.data.gov.ua при введенні в комірці «Пошук» власника комунального майна, наприклад, «Тернопільська міська рада» можна знайти інформацію про фінансові звіти комунальних підприємств, перелік наданих в оренду комунальних житлових приміщень тощо (рис. 4.9, 4.10).

Благодійні внески можуть активно використовуватися як власні надходження бюджетних установ за умови забезпечення громадського контролю, який реалізується на основі суспільних інститутів та законів, що зобов'язують органи влади надавати інформацію зацікавленим особам. Адже більшість суспільних благ і послуг надається в межах міста, селища і села, тому їхні мешканці мають бути проінформовані про обсяг перерозподілених ресурсів. Зважаючи на те, що питання формування місцевих бюджетів за рахунок цих джерел пов'язані з корупцією, участь населення в їхньому вирішенні є ознакою демократії, за якої кожен може впливати на фінансові відносини.

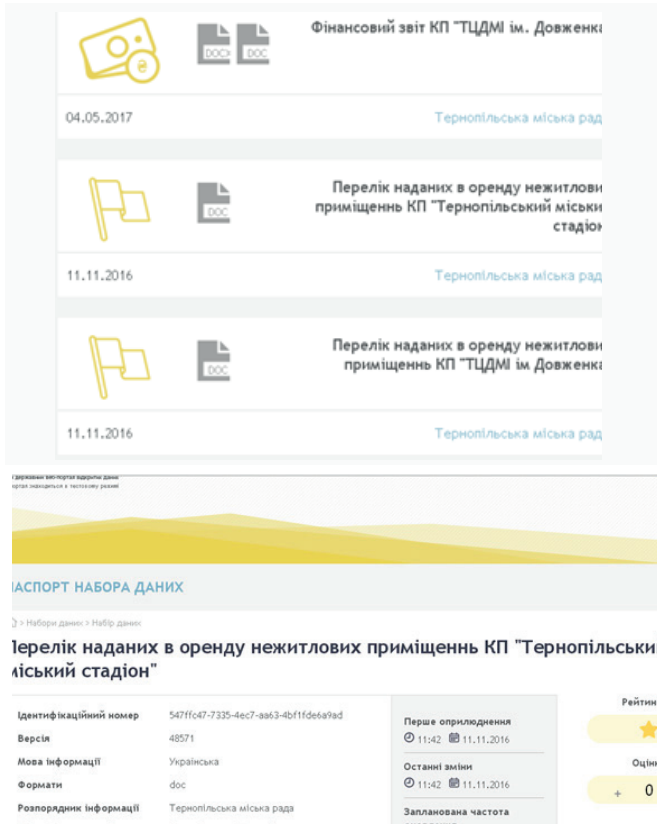


Рис. 4.9. Розміщення інформації на сайті www.data.gov.ua щодо наданих нежитлових приміщень КП «Тернопільський міський стадіон»

Перелік об'єктів комунальної власності КП «Тернопільський міський стадіон», що передані в оренду та інше право користування

№ п/п	Уповноважений орган по укладенню договорів оренди	Адреса об'єкта оренди.	Орендар (користувач) приміщення	Площа Приміщення	Поверховість	Цільове використання приміщення
1.	Комунальне підприємство «Тернопільський міський стадіон»	м. Тернопіль пр.Ст. Бандери, 15	ФОП Лубківська Наталія Посипіана	11,2	другий	офісне приміщення
2.	Комунальне підприємство «Тернопільський міський стадіон»	м. Тернопіль пр.Ст. Бандери, 15	ФОП Сазовська Людмила Брониславівна	23,9	перший	інше використання нерухомого майна (технічне приміщення)
3.	Комунальне підприємство «Тернопільський міський стадіон»	м. Тернопіль пр.Ст. Бандери, 15	ФОП Свірска Наталія Михайлівна	46,3	перший	розширення суб'єктів господарювання, що діють на основі приватної власності і провадять господарську діяльність з медичної практики

Рис. 4.10. Перелік об'єктів комунальної власності КП «Тернопільський міський стадіон»

Відповідно до Порядку отримання благодійних внесків і пожертв від юридичних та фізичних осіб бюджетними установами, такі внески можуть здійснюватися благодійниками набувачам у грошовій формі, а також як товари, роботи і послуги. Якщо благодійниками конкретну мету їхнього використання не встановлено, то вона визначається керівниками установ та закладів відповідно до першочергових потреб, пов'язаних з веденням основної діяльності. Важливим є те, що при отриманні цього виду допомоги розпорядники бюджетних коштів у межах року зобов'язані внести зміни до спеціального фонду кошторису за іншими джерелами власних надходжень.

До **доходів від операцій з капіталом** належать, з одного боку, надходження від продажу основного капіталу (наприклад, кошти від реалізації скарбів, безхазяйного майна та знахідок; кошти від відчуження майна, що перебуває в комунальній власності), з іншого боку, кошти від продажу землі та нематеріальних активів (наприклад, кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, кошти від продажу прав на такі землі).

На відміну від інших джерел доходів місцевих бюджетів, доходи від операцій з капіталом мали тенденцію до зменшення, і сьогодні вони становлять 1,4 млрд грн, а це приблизно 32 грн на особу. Причиною малих надходжень є невиконання плану з доходів від продажу основного капіталу (майна, що перебуває в комунальній власності), коштів від продажу землі (несільськогосподарського призначення до розмежування земель державної та комунальної власності). Одну зі схем виведення комунального майна з власності територіальної громади, що активно розвивається в Україні, подано на рис. 4.11.

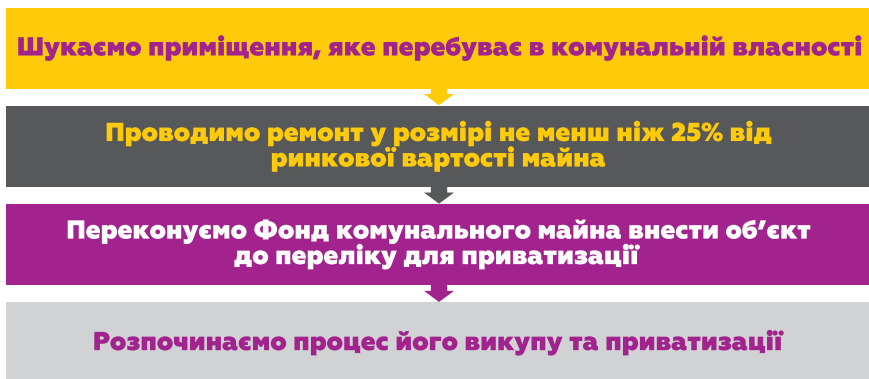


Рис. 4.11. Схема виведення комунального майна з власності територіальної громади

Оскільки регіони країни суттєво відрізняються між собою за рівнем економічного та соціально-культурного розвитку, доходи місцевих бюджетів від податкових і неподаткових надходжень також відмінні. Для вирівнювання цієї різниці в доходах місцевих бюджетів, використовують **міжбюджетні трансферти**. Крім цього міжбюджетні трансферти застосовують для фінансування послуг, які закріплені за державою, але обов'язок щодо надання яких переданий органам місцевого самоврядування (послуги освіти, охорони здоров'я), а також надання соціальних трансфертів населенню. Міжбюджетні трансферти – це кошти, які надходять до місцевого бюджету з державного та інших місцевих бюджетів, від іноземних держав або міжнародних організацій на безповоротній та безоплатній основі.

Як і щодо дотацій, для більшості субвенцій у законодавстві визначені чіткі правила визначення їх обсягів. З початком реформи децентралізації органи місцевої влади отримали можливість залучати кошти до місцевих бюджетів з Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР). У розрізі регіонів кошти ДФРР розподіляються за чіткою визначеним алгоритмом (80% коштів – відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні; 20% коштів – з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу). Однак визначені обсяги цієї субвенції ще не є гарантією того, що відповідний місцевий бюджет їх отримає. Для одержання коштів, органи місцевого самоврядування зобов'язані підготувати конкретні інвестиційні проекти.

З огляду на зазначене, аналіз повноти одержання субвенції на соціально-економічний розвиток регіонів свідчить про спроможність відповідного органу місцевого самоврядування готувати якісні проекти. Основні вимоги до конкурсних пропозицій:

- 1) відповідність пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку (на 2018 рік – це підвищення енергоефективності освітніх та медичних закладів, розвиток спортивної інфраструктури) (<http://dfrr.minregion.gov.ua/region-news?NID=982>), Стратегії розвитку області та у планах заходів з їх реалізації (http://opda.te.gov.ua/data/upload/publication/main/ua/39677/plan_z.pdf);

- 2) впровадження інвестиційних програм і проектів як проектів співробітництва територіальних громад;

- 3) підтримка добровільно об'єднаних територіальних громад.

При підготовці проектів для отримання фінансування з ДФРР також важливо врахувати, щоб вони не суперечили урядовим стратегіям реформування різних галузей: охорони здоров'я, освіти, інфраструктури тощо. Наприклад, будівництво чи реконструкція навчальних закладів має узгоджуватись з концепцією Міністерства освіти і науки України зі створення опорних шкіл тощо. Усі проекти обов'язково мають бути зареєстровані і розміщені на онлайн-платформі dfrr.minregion.gov.ua (рис. 4.12).

Область: Тернопільська | Район: Вірський

Рівень проекту: Вірський район | Статус проекту: За статусом

Сфера реалізації проекту: Збудування міської районової території

Назва проекту: Проект до плану закладу і земельної ділянки житлового комплексу в міській території

Заявник: Сфера реалізації проекту: Вірський район

Всього проектів: 667 | Бюджет в Бюджеті

Назва проекту	Тематичний напрям	Сфера реалізації проекту	Заявник	Район	Обсяг фінансування, тис. грн				Статус проекту	Генеральний підприємець / виконавець	Рейтинг
					Д ДФРР	З місцевих бюджетів	Кошти підприємств	Загран			
081717-10-2017-2015 БУДІВНИЦТВО ЖИТЛОВИХ КОМПЛЕКСІВ В МІСЬКАХ			Збиральна місцевий район	Збиральний район, територіальна громада	14263,02	15847,75	0	15847,805	Зареєстрований регіон	0	0



<http://dfrf.minregion.gov.ua/Projects-list?PAREA=89>

Рис. 4.12. Перелік зареєстрованих проектів на сайті Державного фонду регіонального розвитку

Після попереднього оцінювання регіональною експертною комісією з приєвномня відповідного рейтингового балу, остаточне рішення по проектах приймає Міжвідомча комісія інвестиційних програм і проектів, які претендують на кошти ДФРР при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Як показує практика, через недостатню підготовленість та неповне дотримання визначених критеріїв близько 1/3 усіх поданих проектів для отримання фінансування з ДФРР відхиляють. Внаслідок цього, у 2016 році понад 305 млн грн, або більше 10% від обсягу коштів ДФРР, передбачених на реалізацію проектів залишилися невикористаними (4.13).

№ п/п	Район	Передбачено на реалізацію проекту										Касові видатки на літню дату, тис. гривень		
		Всього, тис. гривень	кошти ДФРР (заплановані на літню дату 2016 р. по ДФРР)	кошти місцевих бюджетів	Всього проектів	з яких поєднані з місцевими бюджетами	тис. гривень	тис. гривень	Всього	кошти ДФРР (заплановані на літню дату 2016 р. по ДФРР)	Остаток коштів (%)	кошти місцевих бюджетів, тис. гривень		
1	Всього по Україні	1 775 827,225	1 000 000,000	775 827,225	818	0	818	1 000 000,000	1 000 000,000	0	1 312 573,272	1 084 549,524	89,8	418 023,748
2	Волинська область	175 953,201	140 722,322	35 230,879	22	0	22	140 722,322	140 722,322	0	187 972,621	139 382,920	99,8	48 589,701
3	Львівська область	119 554,201	51 929,233	67 624,968	22	0	22	93 529,233	93 529,233	0	104 719,271	64 933,314	68,7	29 785,957
4	Дніпропетровська обл.	258 214,727	182 776,081	75 440,646	10	0	10	182 776,081	182 776,081	0	244 748,959	173 830,885	95,1	70 918,074
5	Дніпропетровська обл.	288 403,898	224 425,283	63 978,615	28	0	28	224 425,283	224 425,283	0	292 842,281	189 908,428	71,5	102 933,853
6	Львівська область	129 920,791	109 937,111	19 983,680	10	0	10	109 937,111	109 937,111	0	141 893,553	104 289,283	95,3	37 604,270
7	Львівська область	124 241,411	110 538,024	13 703,387	30	0	30	110 538,024	110 538,024	0	133 208,473	109 020,322	98,2	24 188,151
8	Львівська область	118 974,211	104 474,233	14 499,978	22	0	22	104 474,233	104 474,233	0	126 262,421	124 512,129	100,0	1 750,292
9	Волинська область	130 920,201	121 272,221	9 647,980	20	0	20	121 272,221	121 272,221	0	139 913,218	115 511,215	98,9	24 402,003
10	Львівська область	126 704,719	97 127,050	29 577,669	19	0	19	97 127,050	97 127,050	0	120 495,284	86 500,216	99,4	33 995,068
11	Львівська область	102 827,185	54 479,889	48 347,296	10	0	10	54 479,889	54 479,889	0	58 820,621	51 113,972	87,2	7 706,649
12	Волинська область	100 943,611	221 513,776	121 580,145	22	0	22	100 943,611	100 943,611	0	118 714,217	108 811,211	100,0	9 903,006
13	Львівська область	230 143,611	222 513,776	7 629,835	60	0	60	222 513,776	222 513,776	0	255 905,765	213 468,620	98,8	42 437,145
14	Львівська область	74 822,269	45 042,205	29 780,064	22	0	22	45 042,205	45 042,205	0	49 807,422	38 227,855	98,7	11 579,567
15	Волинська область	125 514,846	128 007,941	7 486,905	9	0	9	128 007,941	128 007,941	0	146 138,416	132 044,112	98,9	14 094,304
16	Волинська область	109 054,555	100 805,885	8 248,670	13	0	13	100 805,885	100 805,885	0	107 044,332	77 043,362	99,9	29 999,265
17	Волинська область	130 457,201	121 986,188	8 471,013	11	0	11	121 986,188	121 986,188	0	113 268,091	98 699,077	98,8	25 569,014
18	Волинська область	109 020,279	97 861,405	11 158,874	69	0	69	97 861,405	97 861,405	0	109 388,788	94 017,272	98,4	15 371,516
19	Волинська область	116 811,111	102 824,884	13 986,227	53	0	53	102 824,884	102 824,884	0	109 520,250	91 264,846	93,5	18 255,404
20	Волинська область	179 207,829	152 300,074	26 907,755	25	0	25	152 300,074	152 300,074	0	176 478,707	120 564,979	98,2	55 913,728
21	Волинська область	122 481,201	101 891,216	20 589,985	21	0	21	101 891,216	101 891,216	0	117 819,211	87 181,970	98,4	30 637,241
22	Волинська область	129 433,201	113 775,182	15 658,019	41	0	41	113 775,182	113 775,182	0	127 298,282	107 818,280	98,2	19 480,002
23	Волинська область	92 818,521	69 814,668	22 993,853	21	0	21	69 814,668	69 814,668	0	84 764,448	67 231,568	98,3	17 532,880
24	Волинська область	11 322,517	79 895,421	11 497,096	13	0	13	79 895,421	79 895,421	0	87 143,172	77 862,562	98,8	9 280,610



<http://dfrf.minregion.gov.ua/monitoring-vikoristannya-koshtiv-derzhavnogo-fondu-regionalnogo-rozvitku-za-2016-rik>

Рис. 4.13. Показники використання коштів ДФРР у розрізі регіонів України у 2016 році

Поряд з отриманням міжбюджетних трансфертів і залученням коштів від Державного фонду регіонального розвитку, місцеві органи влади можуть використовувати також ряд інших каналів надходження коштів для зміцнення власних фінансових можливостей (рис. 4.14).

ЗА РАХУНОК ЯКИХ АЛЬТЕРНАТИВНИХ ДЖЕРЕЛ МІСЦЕВА ВЛАДА МОЖЕ ФОРМУВАТИ РЕСУРСНУ БАЗУ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ?

- БРАТИ УЧАСТЬ У МІЖНАРОДНИХ ПРОГРАМАХ ФІНАНСУВАННЯ ПРОЄКТІВ НА ЗАСАДАХ СПІВФІНАНСУВАННЯ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ;
• ЗАЛУЧАТИ МІЖНАРОДНІ ГРАНТИ;
- ЗДІЙСНЮВАТИ РЕАЛІЗАЦІЮ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЄКТІВ НА УМОВАХ СПІВФІНАНСУВАННЯ З ІНШИМИ СУБ'ЄКТАМИ (ДЕРЖАВОЮ АБО ІНШИМИ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ);
- ЗАСТОСОВУВАТИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ;
- ЗДІЙСНЮВАТИ ПРОДАЖ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК АБО ПРАВ НА НИХ НА КОНКУРЕНТНИХ ЗАСАДАХ;
- ЗДІЙСНЮВАТИ МІСЦЕВІ ЗАПОЗИЧЕННЯ

Рис. 4.14. Показники використання коштів ДФРР у розрізі регіонів України у 2016 році

Таким чином, складовими елементами функціонування органів місцевого самоврядування є легітимність й достатні ресурси. Інакше кажучи, вони мають сприйматись як провідний інститут для забезпечення загальноновизнаних суспільством норм і цінностей (критерієм легітимності є те, що оцінка власної діяльності органів місцевого самоврядування має збігатися з оцінками тих, на кого її спрямовують) та мати змогу нагромаджувати кошти зі своїх джерел для забезпечення суспільного добробуту. Суть останнього критерію полягає у збалансуванні доходів і видатків місцевих бюджетів для виконання власних та делегованих повноважень.

РОЗДІЛ 5

ЯК ВИКОРИСТАТИ РЕЗУЛЬТАТИ АНАЛІЗУ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ?

І ось перед нами з'являються (в результаті чималих зусиль) результати аналізу місцевого бюджету. Результати показують реальний стан справ у конкретному місті чи селі, засвідчують наявні проблеми у бюджетному процесі, розкривають недоліки у наповненні місцевого бюджету чи використанні коштів. Постає логічне запитання: як використати результати проведеної роботи, яким чином ми можемо вплинути на вирішення наявних проблем та домогтися підвищення ефективності використання сплачених нами податків? Питання ці доволі важливі не лише для розуміння механізму впливу громадян на владу в демократичній країні, а й для пошуку мотивів для того, щоб займатися такою непростою справою.

То що ж може спонукати людину до того, щоб докладати чималих зусиль для отримання нових знань про бюджет, відшукування потрібної інформації, витрачання цінного часу на аналіз та з'ясування наявних проблем? На нашу думку, розвиток знань про бюджет, набуття навичок його аналізу і головне – розвиток вмінь використовувати результати дослідження місцевого бюджету можуть відкрити нові можливості не лише у задоволенні улюблених індивідуальних (культурних, освітніх та ін.) потреб конкретного громадянина, який докладає таких зусиль, а й створити кращі умови для реалізації ініціатив певного об'єднання громадян і сприяти поліпшенню добробуту цілої територіальної громади (рис. 5.1).

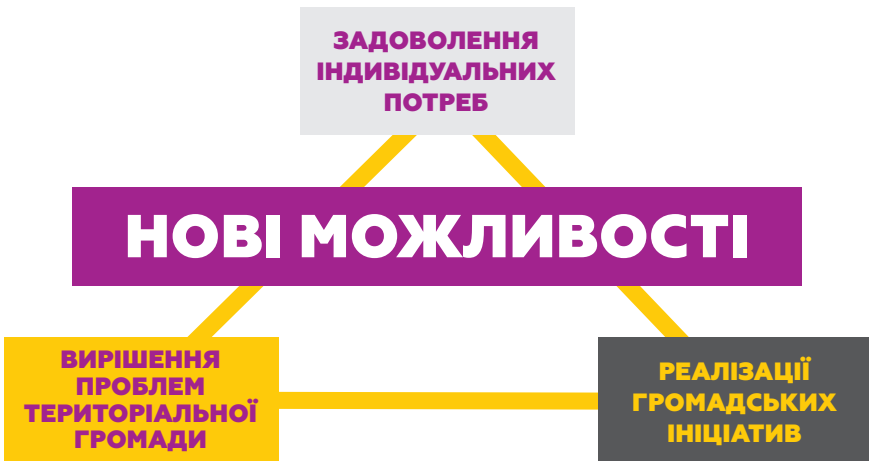


Рис. 5.1. Нові можливості, які відкриваються завдяки аналізу бюджету

Сьогодні важливі рішення у фінансовій сфері, що приймаються органами місцевого самоврядування, зазвичай залишаються без належної уваги з боку громадськості. З одного боку, це створює можливості для фінансових зловживань чиновників, а з іншого – формує у суспільства почуття відчуженості від необхідності фінансування суспільних послуг та знижує поінформованість про можливість безоплатного одержання благ, профінансованих за рахунок бюджету. Поряд із недостатнім рівнем знань про правила і прийоми аналізу формування та використання місцевого бюджету цьому перешкоджає також відсутність у громадських активістів досвіду щодо донесення своєї позиції до органів влади, відстоювання інтересів громади у бюджетному процесі.

Звичайно, не всі люди володіють глибокими знаннями про місцевий бюджет, добре вміють його аналізувати та можуть ефективно впливати на владу для реалізації своїх ідей. Багато громадян просто цікавляться бюджетом і добре розуміються на тому, як реалізувати свої права в бюджетному процесі. Значний прошарок суспільства використовує важливі знання про формування та використання коштів бюджету для вирішення проблем цілих груп і об'єднань громадян. Лише невелика частина людей володіє глибокими фаховими знаннями та може професійно досліджувати проблеми управління місцевим бюджетом (рис. 5.2). Таким чином, набуття і розвиток знань та навичок аналізувати бюджет сприяє розширенню можливостей впливати не лише на своє становище, а й на благополуччя оточуючих. Для поліпшення добробуту суспільства і сприяння економічному розвитку важливо досягнути синергії від участі в бюджетному процесі громадян з різними знаннями. Саме таким чином створюються добрі передумови не лише для кращого забезпечення потреб громадян, а й для досягнення сталого розвитку територіальної громади.

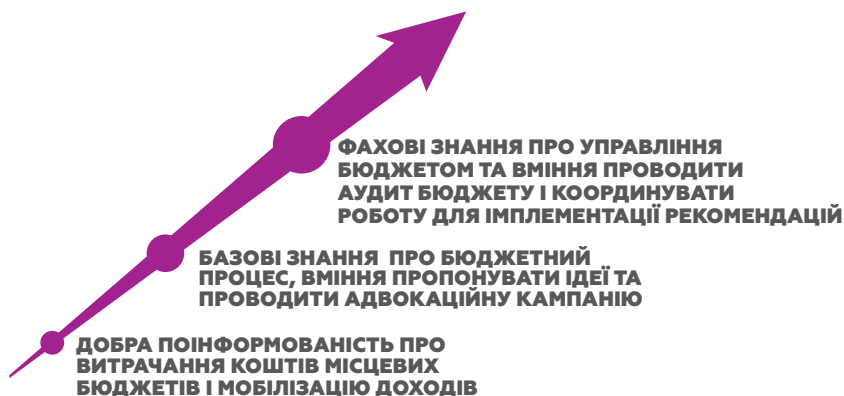


Рис. 5.2. Рівні обізнаності людей про місцевий бюджет

Більшість населення практично не відчуває потреби у проведенні аналізу місцевого бюджету та має доволі обмежене розуміння того, для чого і яким чином це потрібно робити, а також як використовувати отримані результати. Така категорія громадян є дуже «зручною» для органів місцевої влади, тому що слабкий контроль громадськості дає можливість чиновникам на власний розсуд розпоряджатися публічними ресурсами, не задумуючись про ефективність. Хоча інтерес до бюджету та проведення навіть неглибокого аналізу його показників відкриває перед цією категорією населення можливість для підвищення особистого добробуту (рис. 5.3).



Рис. 5.3. Логічний зв'язок між діяльністю щодо одержання повноцінної інформації про місцевий бюджет та кінцевими вигодами

Одержуючи повноцінну інформацію про місцевий бюджет, людина отримує низку вигод:

- по-перше, через зменшення витрат при отриманні суспільних послуг.

Наприклад, багато громадян при зверненні до бюджетних установ час від часу змушені оплачувати певні послуги, товари чи просто внески, розміри яких можуть бути доволі вагомими (благодійні внески у лікувальних установах, самостійне придбання хворими всіх ліків, проведення ремонтів у навчальних закладах коштом батьків й ін.). Проте тільки частина населення замислюється над тим, чи обов'язковими є такі платежі, наскільки обґрунтованими є їхні розміри та яким чином вони впливають на рівень якості суспільної послуги. Однак якщо громадянин володіє інформацією про виділення коштів у бюджеті на ці потреби (ремонт дошкільних навчальних закладів, закупівлю медикаментів тощо), то він може обґрунтовано вимагати надання відповідних суспільних послуг без сплати цих «добровільно-примусових» благодійних платежів;

• по-друге, через участь у програмах, які виконуються за рахунок коштів місцевого бюджету. Для прикладу, впродовж останніх років у Тернопільській області виконується цільова програма «Власний дім» для сільських забудовників і військових АТО. Участь у цій програмі дає можливість отримати кошти для зведення (придбання) власного житла на пільгових умовах. Втім один із негативних аспектів виконання цієї програми – недостатнє інформування громадськості про її виконання. Різні форми підтримки громадян передбачені також у Програмі підтримки тваринництва та ін.

Прикладом того, як наявність інформації сприяє одержанню профінансованих з бюджету благ, є список людей, котрі перебувають у черзі на одержання пільгового довгострокового кредиту в межах програми «Власний дім» у Тернопільській області. Як видно з рис. 5.4, лише одна особа, яка подала необхідні документи за станом на 13.07.2017 р., ще не одержала такий кредит. Інші громадяни на цю дату таким правом вже скористалися. Тобто, через низьку поінформованість немає черги і конкуренції.

Напрямки кредитування

- [Нове будівництво](#)
- [Добудова / реконструкція](#)
- [Інженерні мережі](#)
- [Придбання](#)

Правила надання кредитів

- [Вимоги до позачальників](#)
- [Умови кредитування](#)
- [Пільги](#)
- [Перелік документів](#)
- [Погашення кредиту та звільнення](#)
- [Штрафні санкції](#)

Черговість надання кредиту

Після представлення забудовником пакету документів відповідно до пункту 11 [Правил](#) виконавчий орган фонду приймає рішення про надання або про відмову у наданні індивідуальному забудовникові кредиту. У разі позитивного рішення забудовник ставиться на загальну чергу на отримання кредиту в послідовності згідно дати подання заяви.

У першочерговому порядку кредит надається:

- забудовникам для завершення раніше розпочатого будівництва;
- молодим спеціалістам, які працюють на підприємствах, в установах та організаціях, зазначених у пункті 4 [Правил](#);
- учасникам бойових дій в зоні антитерористичної операції (особам, на яких поширюється дія пунктів 19 і 20 частини першої статті 6 та абзацу четвертого пункту 1 статті 10 Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту");
- громадянам України, які перебувають на обліку внутрішньо переміщених осіб.

Список забудовників, які стоять у черзі на одержання кредиту по програмі "Власний дім" станом на 13 липня 2017 року

Рис. 5.4. Список індивідуальних забудовників Тернопільської області, які стоять на черзі за програмою «Власний дім»

Володіння знаннями про бюджет і базовими навичками його аналізу відкриває нові **можливості також для громадян, які є фахівцями в інших (неекономічних) сферах суспільної діяльності** (громадські активісти, члени громадських організацій та інших об'єднань, спеціалісти певних галузей економіки тощо) й намагаються відстоювати як особисті інтереси, так і інтереси певної спільноти та громади загалом. Зокрема йдеться про можливості контролювати рішення органів місцевої влади і сприяти зменшенню зловживань з використанням бюджетних коштів чи комунального майна (рис. 5.5).



Рис. 5.5. Можливості для дій активістів з базовими знаннями про місцевий бюджет

Одним із найбільш поширених засобів захисту прав та законних інтересів громадянина є звернення. Відповідно до Конституції України, всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування і посадових та службових осіб цих органів, зобов'язаних розглянути звернення і надати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (не більше, ніж через один місяць від дня їхнього надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, — невідкладно, але не пізніше, ніж через п'ятнадцять днів від дня їхнього отримання) (рис. 5.6).

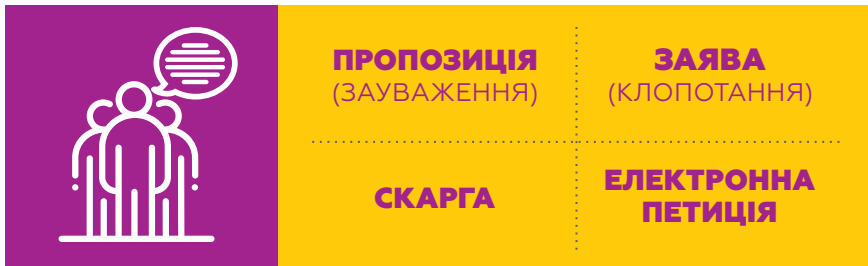


Рис. 5.6. Види звернень громадян

Відповідно до законодавства, відповідь на звернення громадянина є обов'язковою. Як показує вітчизняний досвід, вона нерідко може бути сформульована як формальна «відписка», а порушена у зверненні проблема – проігнорована. Для прикладу в 2016 р. членами ГО ЕАГ «Акцент» ініційовано електронну петицію щодо розміщення на сайті Тернопільської міської ради Реєстру об'єктів комунального майна, що дало би змогу громадськості контролювати дії міської влади Тернополя щодо передачі такого майна в комерційне використання, визначення ставок орендної плати за це й ін. (рис. 5.7). Втім хоча відповідна петиція отримала необхідну підтримку з боку мешканців Тернополя, ця вимога громадськості з боку міської влади досі повністю ще не виконана. Однак у випадку, якщо звернення громадян щодо прийняття певного рішення повторюються та набули суспільного розголосу, це спонукає орган влади до їхнього вирішення.

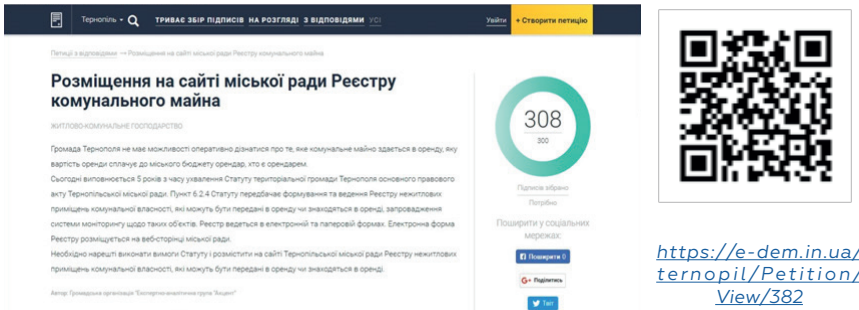
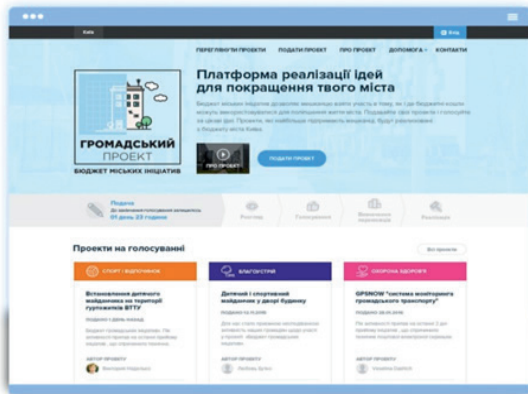


Рис. 5.7. Електронна петиція про розміщення Реєстру комунального майна на сайті Тернопільської міської ради

Подаючи звернення у формі пропозицій чи скарг, населення може висловлювати зауваження і невдоволення до державних службовців щодо неефективності використання бюджетних коштів, зловживань з боку чиновників та інших проблем. Для прикладу, у березні 2017 р. на вимогу громадськості на засіданні профільної комісії Тернопільської міської ради піднято питання щодо розробки порядку звітування про використання комунального майна (https://act.org.ua/events/72/tsentr_dij_u_ternopoli_initsijuvav_rozrobku_porjaku_zvituvannja_za_vykorystannja_komunalnoho_majna). Громадськість може також організувати публічні заходи з актуальних проблем наповнення чи використання бюджету й вимагати від представників влади пояснення прийнятих рішень. У квітні 2017 р. з ініціативи Центру громадського контролю «ДІЙ» організовано круглий стіл з проблем фінансування освіти у м. Тернополі (<https://politerno.com.ua/2017/04/20/v-upravlinni-osvity-poyasnyly-chomu-shkoly-ternopolya-finansuyutsya-po-riznomu-video-infografika/>). Громадський контроль дій влади спонукає чиновників більш раціонально приймати рішення щодо державних коштів і спрямовувати їх для задоволення реальних потреб громади.

Важливим методом впливу громадськості на органи влади є можливість ініціювати та лобіювати проекти для фінансування за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету. Так, громадяни мають право брати участь в обговоренні Програми соціально-економічного розвитку територіальної громади і проекту місцевого бюджету; брати участь у засіданнях профільних депутатських комісій місцевих рад. Вони мають можливість прямо ставити запитання розпорядникам бюджетних коштів з тих чи інших питань, подавати пропозиції членам комісій. При цьому якщо громадянин володіє аналітичними матеріалами про бюджет, знає про приховані резерви збільшення його доходів чи забезпечення більш економного витрачання наявних коштів, то він може більш переконливо доводити представникам місцевої влади доцільність й обґрунтованість фінансування того чи іншого напрямку діяльності. Для прикладу, впродовж останніх років Відділом сім'ї та молоді Тернопільської ОДА проводиться конкурс молодіжних проектів для їхнього фінансування за рахунок коштів обласного бюджету. Щоб подати заявку на отримання фінансування, потрібно обґрунтувати суспільну важливість проекту й оцінити необхідні витрати.

Відносно новим методом донесення інтересів громади до органів влади вважається підготовка проекту для його внесення до бюджету участі у складі бюджету відповідної територіальної громади. Бюджет участі – це механізм, який дає можливість кожному громадянину брати участь у розподілі коштів місцевого бюджету через підготовку проектів суспільно важливих новацій і голосування за них (рис. 5.8).



<https://gb.kyivcity.gov.ua/about>

Рис. 5.8. Інтернет-платформа бюджету участі м. Києва

Залучення громадян до бюджетного контролю є для України ще зовсім новою справою. У громадськості наявний доволі широкий набір методів адвокації своїх інтересів (впливу на осіб, які приймають рішення, та формування громадської думки) – від подання електронних петицій, участі у бюджетному процесі на різних його

стадіях до проведення вуличних акцій. У разі непогодження з діями чи рішеннями органів місцевої влади, які виявлено при аналізі бюджету чи в інший спосіб, можна використати ряд засобів прямої демократії, які передбачено законодавством як форми громадської участі у місцевому самоврядуванні. Зокрема, це:

місцеві ініціативи – право членів громади ініціювати закриті й відкриті обговорення будь-якого питання в межах компетенції місцевих органів на засіданнях місцевої ради;

- громадські слухання, які можуть проводитися з будь-яких питань, що належать до місцевої юрисдикції, включаючи бюджетні питання. Наприклад, у липні 2017 р. через конфлікт між міською владою і жителями м. Тернополя громадські активісти ініціювали проведення громадських слухань щодо наслідків переведення на торф котелень КП «Тернопіль-міськтеплокомуненерго» (<http://www.gazeta1.com/statti/ternopolyany-initsiyuyut-gromadski-sluhannya-proty-kotelen-na-torfi/>);

- загальні збори громадян, які можуть висувати рекомендації для місцевих органів щодо вирішення певних питань у межах їхньої компетенції.

Більш радикальними та масштабними заходами із заявлення чіткої вимоги щодо зміни бюджетної політики або відставки влади є різні акції протесту у формі пікетування, мітингів й ін. Організатори цих заходів повинні продумати набір агітаційних матеріалів, визначити чітку мету і публічне місце для проведення протесту, організувати та навчити людей, щоб вони знали зміст усіх роздаткових матеріалів, попередити про наміри протесту органи влади. Ці заходи посилюють вплив громади на діяльність владних структур.

Популярним сьогодні засобом непрямого тиску громадськості на органи влади стало поширення інформації у соціальних мережах, публікації у друкованих і електронних ЗМІ. Це не тільки дає можливість формувати громадську думку, активізувати тагуртувати активних громадян, а й забезпечує консолідований вплив громадськості на прийняття управлінських рішень, у тому числі щодо витрачання коштів бюджету.

Наявність у відкритому доступі детальних масивів інформації про наповнення і використання бюджетних коштів, а також дієвого механізму доступу до публічної інформації відкриває великі можливості для **участі у бюджетному процесі аналітиків та експертів**. Фахові знання дають змогу ґрунтовно досліджувати як формування місцевого бюджету, виявлення резервів зростання надходжень, так і аналізувати ефективність використання коштів та рекомендувати шляхи вирішення наявних проблем. Спеціалісти, які володіють необхідними знаннями для проведення аудиту місцевих бюджетів, можуть працювати або індивідуально, або ж у структурі громадських організацій, аудиторських фірм чи наукових установ. Відтак особи чи групи осіб, зацікавлені у проведенні детального аналізу, мають змогу замовляти відповідний аудит і укладати відповідні угоди з переліченими вище сторонами. Орієнтовні завдання, які можна вирішувати в межах фахового дослідження місцевого бюджету, наведено на рис. 5.9.

АУДИТ ДОХОДІВ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ

- ІНВЕНТАРИЗАЦІЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК, ЯКІ ЗДАЮТЬ В ОРЕНДУ;
- АНАЛІЗ ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ ВНЕСКУ НА РОЗВИТОК ІНФРАСТРУКТУРИ;
- ОПТИМАЛЬНЕ ВСТАНОВЛЕННЯ СТАВОК ПОДАТКУ НА НЕРУХОМОЕ МАЙНО;
- ІНВЕНТАРИЗАЦІЯ КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА, ЩО ЗДАЄТЬСЯ В ОРЕНДУ;
- ОЦІНЮВАННЯ НАДХОДЖЕНЬ ВІД МІСЦЕВИХ ПОДАТКІВ

АУДИТ ВИДАТКІВ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ

- ОЦІНКА ФОРМИ БЮДЖЕТУ;
- АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИДАТКІВ;
- ОЦІНЮВАННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ КОМУНАЛЬНИХ УСТАНОВ;
- АНАЛІЗ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ БЮДЖЕТНИХ УСТАНОВ ТА ЧИСЕЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ;
- СПОСОБИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРІОРИТЕТНОСТІ ВИДАТКІВ

Рис. 5.9. Орієнтовний перелік питань, які можуть досліджувати фахівці


Після проведення аудиту місцевого бюджету та виявлення резервів зростання доходів та / або можливостей підвищення ефективності використання коштів постає не менш захопливе завдання – їхнє усунення. Варто зазначити, що методи впливу на вирішення проблеми мало чим відрізняються від тих методів, які можуть використовувати інститути громадянського суспільства для впливу на владу. При цьому особлива роль належить якісно підготовленим аналітичним документам.

Розроблений аналітичний документ – це орієнтований на проблему та керований цінностями комунікаційний інструмент. Метою аналітичного документа є: надати вичерпну й переконливу аргументацію для обґрунтування рекомендацій щодо політики, що їх представлено в документі, а отже, слугувати інструментом для вироблення та ухвалення рішень і бути заклик до дій для цільової аудиторії¹.

Прикладом аналізу бюджету спеціалістами може бути робота ГО «ЕАГ «Акцент». У 2017 р. було підготовлено Аналітичну записку за результатами публічного звітування головних розпорядників коштів обласного бюджету Тернопільської області за підсумками 2016 р. (https://issuu.com/ternomal/docs/policy_brief_2016). В документі висвітлено проблеми з використанням коштів. Для обговорення цих питань проведено круглий стіл (рис. 5.10). Учасники обговорювали проблеми організації публічного звітування та пошуку шляхів його популя-

¹ Янг Е.; Куїнн Л. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики : [практ. посіб. для радників з держ. політики у Центр. і Схід. Європі] ; [пер. з англ. С. Соколик] ; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К. : К.І.С., 2003. – 120 с.

ризації. Крім цього, увага була сфокусована на проблемі узгодженості використання бюджетних коштів з пріоритетами розвитку області й іншими програмними документами краю. Okремо обговорювали питання орієнтації видатків обласного бюджету на утримання бюджетних установ і комунальних підприємств, а не на фінансування суспільних послуг. За результатами круглого столу ухвалено підсумковий документ.




КРУГЛИЙ СТІЛ
на тему
«Публічне запитання про результати використання коштів обласного бюджету за 2016 рік: підсумки I перенесення»
30 травня 2017 року

До обговорення запрошені голови Тернопільської обласної ради і облдержадміністрації, голови постійних комісій обласної ради, уповноважені представники депутатських фракцій, керівники управлінь та департаментів, науковці, представники бізнес-асоціацій, громадських організацій.
Модератор – Тарас Василь Михайлович

Порядок роботи круглого столу

10.30–10.55 Реєстрація учасників круглого столу
11.00–11.10 Відкриття круглого столу. Вітальні слова голів обласної ради та облдержадміністрації.
11.10–11.30 Підсумки публічного запитання головних розпорядників коштів обласного бюджету Тернопільської області за 2016 рік. Голова ГО «Експертно-аналітична група «Акцент» Богдан Малинка.
11.30–11.50 Питання – відповіді.
11.30–12.00 Обговорення підсумків публічного запитання учасниками засідання.
12.30–12.50 Підбиття підсумків. Ухвалення резолюції круглого столу.

Місце проведення круглого столу:
Тернопільська обласна рада,
м. Тернопіль, вул. Грушевського 8, 825 кабінет (8 поверх).



Аналітична записка за результатами публічного запитання головних розпорядників коштів обласного бюджету Тернопільської області за підсумками 2016 року можна доступна за адресою
https://issuu.com/temoal/docs/policy_brief_2016



Рис. 5.10. Проведення круглого столу спільно Тернопільською обласною радою, ГО «ЕАГ «Акцент» та кафедрою фінансів імені С. І. Юрія ТНЕУ з обговоренням проблем обласного бюджету

Важлива особливість впливу громадськості на процес ухвалення рішень у бюджетній сфері полягає в тому, що в цьому разі немає прямого зв'язку між ініціативами окремих громадян чи навіть об'єднань громадян та кінцевим результатом. Простіше кажучи, якщо хтось очікує, що в разі встановлення, на його думку (можливо, навіть цілком обґрунтовану), проблеми в управлінні бюджетними коштами – виявлення факту нераціонального використання, недоліків у наданні тих чи інших оплачених з бюджету послуг тощо – і звернення щодо виправлення ситуації це буде обов'язково й оперативно органами влади враховано, то той залишиться, напевне, розчарований.

На відміну від простого алгоритму: виявлення факту – досягнення результату, громадськості доступні багатий арсенал різноманітних інструментів і величезна кількість різноманітних комбінацій їхнього за-

стосування у різній послідовності. Вміле використання доступних громадськості інструментів впливу на владу спроможне сприяти не лише вирішенню виявленої проблеми, а й навіть досягненню кращих результатів, ніж спочатку очікували. Це не може не надихати на подальшу роботу, спрямовану на те, щоб сплачені нами податки були ефективно використані обраною громадянами владою.

Гарантією цього служить не лише наші особисті знання та вміння, а насамперед спроможність організовувати цілі системи громадських активістів, фахівців, журналістів і небайдужих людей, зацікавлених у розвитку своїх громад, зміцненні регіонів та процвітанні країни. Сподіваємося, що інформація прочитаного посібника сприятиме цьому і стане лише стимулом до пошуку нових знань у захопливій сфері місцевих фінансів.

СЛОВНИК

Акцизний податок – це непрямий податок на споживання окремих видів товарів, визначених Податковим кодексом України як підакцизні, що включається до ціни таких товарів.

Бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Бюджетна програма – сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення і реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Бюджетна система України – сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права.

Бюджетний процес – регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їхнє виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Видатки бюджету – це кошти, спрямовані на здійснення програм і заходів, передбачених відповідним бюджетом. Видатки місцевих бюджетів спрямовуються на здійснення власних і делегованих (переданих іншими органами влади) повноважень.

Громадський (партиципаторний) бюджет – це частина місцевого бюджету, передбачена на фінансування проектів, ініційованих безпосередньо громадянами. Відбір проектів, які будуть фінансуватись з бюджету, відбувається за результатами відкритого голосування за них мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Децентралізація – реформа, яка передбачає передачу додаткових повноважень органів місцевого самоврядування та необхідних для їхнього здійснення власних джерел доходів.

Дотації – це трансферти, які передаються з одного бюджету до іншого на безповоротній та безоплатній основі без зазначення конкретної мети їхнього використання. Базова дотація надається з державного бюджету місцевим бюджетам, тоді як реверсна дотація перераховується у протилежному до базової дотації напрямку – з місцевих бюджетів до державного.

Доходи бюджету – податкові, неподаткові й інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за адміністративні послуги, власні надходження бюджетних установ).

Ефективність – відношення корисного ефекту (результату) до витрат

на його одержання. Звідси ефективність видатків бюджету – корисний ефект у розрахунку на кожну грошову одиницю здійснених бюджетних видатків.

Загальнодержавні податки – це платежі, які є обов'язковими для сплати на всій території України. До них належать: податок на прибуток підприємств, податок на доходи фізичних осіб, акцизний податок, податок на додану вартість, екологічний податок, рентна плата та мито. Правила їхнього справляння, ставки, коло платників визначаються податковим законодавством і не можуть бути змінені органами місцевого самоврядування.

Міжбюджетні трансферти – це кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі.

Місцеві бюджети – бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети і бюджети місцевого самоврядування (до них належать бюджети міст, селищ, сіл та їхніх об'єднань, а також бюджети об'єднаних територіальних громад).

Місцеві податки і збори – це платежі, встановлені відповідно до переліку і в межах граничних розмірів ставок рішеннями сільських, селищних, міських рад та рад об'єднаних територіальних громад і є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад. До місцевих податків належать податок на майно та єдиний податок, до місцевих зборів – збір за місця для паркування транспортних засобів і туристичний збір.

Паспорт бюджетної програми – документ, що визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми.

Податок – це обов'язковий, безвідплатний, безповоротний і безумовний платіж, який сплачують фізичні та юридичні особи до бюджету в розмірах і термінах, передбачених законодавством.

Публічна закупівля – придбання замовником (розпорядник бюджетних коштів чи їхній одержувач) товарів, робіт і послуг у межах здійснення своїх функціональних обов'язків за рахунок коштів відповідного бюджету.

Розпорядник бюджетних коштів – бюджетна установа в особі її керівника, уповноважена на отримання бюджетних коштів та їхнє використання на виконання покладених на неї функцій.

Соціальні трансферти – система заходів допомоги у грошовій чи натуральній формі для громадян, які через незалежні від них обставини не можуть забезпечити собі мінімальних потреб.

Субвенції – це трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання. З державного бюджету до місцевих бюджетів можуть надходити такі види субвенцій: субвенції на здійснення державних програм соціального захисту; субвенція на виконання інвестиційних проектів; освітня субвенція; медична субвенція.

ДЖЕРЕЛА КОРИСНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

1. Будник О., Тарнай В., Марусов В., Канєвський Г. Громадський інструментарій моніторингу і оцінювання використання бюджетних коштів на місцевому рівні; за заг. ред. В. Тарана. Київ: ЦПСА, 2014. 100 с. URL http://idos.org.ua/wp-content/uploads/2014/10/Book_instr_verstka_+txt.pdf
2. Голинська О. В. Про місцеві бюджети – людською мовою: методичний посібник. Миколаїв: ФРМ, 2014. 60 с. URL <http://www.frgn.mk.ua/wp-content/uploads/2014/12/bro.pdf>
3. Кириленко О., Малиняк Б., Письменний В., Русін В. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади; Асоціація міст України. Київ: ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 396 с. URL <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/2finlweb.pdf>
4. Кириленко О. П., Малиняк Б. С. Унікальний досвід організації публічного звітування про результати використання коштів обласного бюджету: уроки для поширення. Фінанси України. 2017. № 3. С. 36-50 URL http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/18847/1/Кириленко_Малиняк.pdf
5. Ковальчук Я. Громадське антикорупційне розслідування: Практичні рекомендації. Київ: Міжнародний центр перспективних досліджень, 2015. 16 с. URL http://icps.com.ua/assets/uploads/images/images/eu/block_gor_08_2015.pdf
6. Контроль за владою – практичні інструменти / О. Солонтай та ін.; заг ред. О. Солонтай. Київ: Вид-во «Березовська», 2017. 88 с. URL http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Kontrol==_za_vladyou_-_praktichni_instrumentii.pdf
7. Наталенко Н. В. Фінанси та бюджет об'єднаної громади (навчальний модуль). Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 72 с. URL <http://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/Finansu-ta-budjet.pdf>
8. Солонтай О., Томенчук Р., Странніков А., Грицак Л. Як ошукати місцевого громаду. 50+1 спосіб. Проект «50+1 найпоширеніша корупційна схема місцевої влади». Київ: Інститут політичної освіти, 2008. 233 с. URL http://ipo.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/book_50-1.pdf
9. Станкус Т. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів. Харків: Фактор, 2017. 128 с. URL <http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/book.pdf>
10. Станкус Т., Матвєєва В. Бюджетний процес та закупівлі в органах місцевого самоврядування (оновлене видання). Харків: Фактор, 2016. 120 с. URL http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/2016-07-Budjetniy_process.pdf
11. Янг Е., Куїнн Л. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі; Пер. з англ. С. Соколик. Наук. ред. пер. О. Кілієвич. Київ: «К.І.С.», 2003. 120 с. URL http://www.icpolicyadvocacy.org/sites/icpa/files/downloads/writing_effective_public_policy_papers_ukranian.pdf

#аналізуєобюджет

ДОСТУПНО ПРО ГОЛОВНЕ

Редактор: Інна Буняк
Верстка та дизайн: Остап Рудяк

Формат видання: 148x210 1/16.
Папір офсетний. Друк офсетний.
Умовн. друк. арк. 4,75.
Гарнітура: Geometria
Підписано до друку: 08.09.2017 р.

Тернопіль: ZAZAPRINT, 2017
www.zaza-print.com.ua

I SBN 617752104- 5



9 786177 521043

Громадяни мають усвідомлювати, що бюджетні кошти – це не абстрактні гроші, а власність громади, від ефективного, цільового, продуманого використання яких залежить добробут людей. Тому закликаю громадян до відповідальної позиції в плануванні та контролі за використанням суспільних коштів на благо людей, розвитку громади, регіону та країни. Щиро рада знайомству з паном Богданом Малиняком та командою ГО «ЕАГ «Акцент», вдячна за їхню працю та підготовку цього посібника, який дасть змогу громадянам підвищити обізнаність, грамотність, і вплив на раціональне використання коштів.

Ганна Гопко,

к. н. із соц. комун., народний депутат України
Голова Комітету Верховної Ради України у закордонних справах

.....

Необхідною умовою демократичних перетворень і бюджетної децентралізації в Україні є залучення широких верств населення до бюджетного процесу на всіх його рівнях і стадіях. Проте активна участь громадян вимагає певної підготовки і вміння працювати з фінансовою документацією і статистичною інформацією. Запропонований науковцями посібник призначений для того, щоб дати необхідні знання тим, хто хоче приймати участь у складанні і розгляді бюджету, контролювати процес його виконання і звітування. Книга буде корисною також і студентам, які вивчають державні і місцеві фінанси, адже вона дає не лише глибокі теоретичні знання, а й формує конкретні практичні навички у сфері бюджету.

Ольга Кириленко,

д.е.н., професор, заслужений діяч науки і техніки України,
завідувач кафедри фінансів імені С. І. Юрія
Тернопільського національного економічного університету

.....

Державні та місцеві бюджети – це механізми перерозподілу суспільного багатства. Там, де це робиться ефективно і прозоро, в інтересах більшості громадян, панує злагода і довіра, як між громадянами, так і з їх боку до влади. А це одна з основних передумов суспільного розвитку. Саме тому так важливо владі вміти формувати та виконувати бюджети прозоро та ефективно, а громадянам – кваліфіковано оцінювати діяльність влади у цій сфері. Даний посібник, підготовлений науковцями і громадськими діячами, покликаний допомогти і представникам місцевих рад, і громадським активістам розібратися в тематиці місцевих бюджетних відносин і навчитися грамотно контролювати органи місцевого самоврядування щодо використання ними публічних фінансів.

Ігор Коліушко,

голова правління Центру політико-правових реформ

.....

Реальний контроль влади можливий лише силами громади. Правоохоронні та інші державні органи часто «спінуть»... Бюджет країни чи міста - чи не найголовніше за чим потрібно пильнувати. Це наші з вами гроші. Це благоустрій, стан доріг, освіта, медицина та інше. Автори книги по простому пояснюють, що таке бюджети, як вони формуються та куди витрачаються. Головне ж тут описані доступні механізми громадського контролю. Хоч я вже 10 років працюю журналістом та два роки є депутатом міської ради, в книзі знайшов багато нового та корисного. Буду її рекомендувати колегам!

Андрій Шкула,

депутат Тернопільської міської ради, коресподент ТОВ «Медіа Дім «PIA»

I S B N 6 1 7 7 5 2 1 0 4 - 5



9 786177 521043