

АНАТОЛІЙ ТКАЧУК
НІНА НАТАЛЕНКО

**Про бюджет і не тільки.
Спеціально для
об'єднаних територіальних громад**

Київ
ІКЦ «Легальний статус»
2016

УДК 336.14:352](477)(076)
ББК 65.9(4Укр)261.8я7
Т48



Європейський Союз
Представництво в Україні



Інститут
Громадянського
Суспільства

***«Ця публікація видана в рамках реалізації проекту
«Підтримка реформи місцевого самоврядування в Україні»,
що впроваджується за підтримки Європейського Союзу.
Зміст цієї публікації відображає точку зору авторів і не відображає офіційну
позицію Європейського Союзу».***

Ця інформація та розробки є вільними для копіювання, перевидання та поширення по всій території України всіма способами, якщо вони здійснюються безоплатно для кінцевого споживача та якщо при таких копіюванні, перевиданні та поширенні є обов'язкове посилання на автора і суб'єкта майнового права на цю інформацію та розробки.

Т48 Ткачук А.Ф.

Про бюджет і не тільки. Спеціально для об'єднаних територіальних громад/
Анатолій Ткачук, Ніна Наталенко. — К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. — 76 с.

ISBN 978-966-8312-89-2

УДК 336.14:352](477)(076)
ББК 65.9(4Укр)261.8я7

ISBN 978-966-8312-89-2

© Інститут громадянського суспільства, 2016
© ІКЦ «Легальний статус», 2016

ЗМІСТ

ВСТУП	4
--------------------	---

РОЗДІЛ 1. ЕВОЛЮЦІЯ ПІДХОДІВ БЮДЖЕТУВАННЯ В УКРАЇНІ

<i>1.1. Історія становлення бюджетних відносин</i>	5
<i>1.2. Сучасна бюджетна система України</i>	8

РОЗДІЛ 2. БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: ПРИНЦИПОВІ ЗМІНИ

<i>2.1. Суть змін</i>	11
<i>2.2. Механізм бюджетного вирівнювання</i>	13
<i>2.3. Доходи місцевих бюджетів</i>	16
<i>2.4. Видатки місцевих бюджетів</i>	23
<i>2.5. Державний фонд регіонального розвитку та інвестиційна субвенція для ОТГ</i>	32

РОЗДІЛ 3. ПРОЗОРІСТЬ БЮДЖЕТУВАННЯ

<i>3.1. Бюджет орієнтований на результат</i>	39
<i>3.2. Залучення громадськості до бюджетного процесу</i>	45

РЕЗЮМЕ ТА ПРАКТИЧНІ ПОРАДИ	54
---	----

ДОДАТОК

<i>Проект «Створення передумов для розвитку бальнеологічного туризму в місті Долина»</i>	62
--	----

ВСТУП

Протягом 2015–2016 років в Україні відбулись фундаментальні зміни системи місцевого самоврядування, особливо в частині формування місцевих бюджетів та утворення нового потужного суб'єкта місцевого самоврядування – об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ).

Нові ОТГ отримали досить значні фінансові ресурси, їх бюджети стали співмірними з бюджетами міст обласного значення, а державна підтримка розвитку інфраструктури таких громад дала імпульс створення у сільських територіях нових можливостей для отримання людьми повноцінних послуг від місцевого самоврядування, яких вони раніше були позбавлені.

Отримання нових повноважень та відповідних фінансових ресурсів ставить перед органами місцевого самоврядування ОТГ, депутатами відповідних рад нові завдання щодо планування та використання бюджетних надходжень, що в свою чергу потребує нових знань та вмінь.

Ми розуміємо, що ця невелика робота не замінить довготривалі навчання, які потрібні для того, щоб стати професійним економістом чи фінансистом. Проте ми переконані, що загальні знання та окремі особливості формування та використання місцевого бюджету, які тут викладені, будуть корисні і місцевим депутатам, і працівникам виконкомів, і просто активістам об'єднаних територіальних громад.

РОЗДІЛ 1

ЕВОЛЮЦІЯ ПІДХОДІВ БЮДЖЕТУВАННЯ В УКРАЇНІ

1.1. ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ БЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

Щоб зрозуміти суть нинішньої бюджетної системи України, варто в історичному аспекті проаналізувати окремі специфічні процеси її формування.

Бюджетні відносини в Україні мають тривалу історію становлення та розвитку. Стосовно періодизації економічної історії України у науковців не має єдиної точки зору. Разом з тим, враховуючи, що на формування бюджетних відносин мали вплив не лише політичні події, а й економічні, більшість науковців виділяють такі етапи історичного розвитку бюджетних відносин:

1. Київська Русь і Галицько-Волинське князівство (IX – XIII ст.).
2. Польсько-литовська доба (XIV – XVI ст.).
3. Козацька доба (XVI – XVIII ст.).
4. Україна в складі Російської, Австрійської та Австро-Угорської імперій (XVIII – початок XX ст.).
5. Україна в 1917–1922 рр. XX ст..
6. Україна в складі Радянського Союзу (30 грудня 1922 року – 15 липня 1990 року).
7. Незалежна Україна від дня прийняття Декларації про Державний суверенітет України (з 16 липня 1990 року) ¹.

У IX – X ст. ні одна держава світу, крім давньої України, не змогла сформувати прототип бюджетної системи, яку сьогодні використовують усі розвинуті країни. Зміст цього підходу полягав в тому, що на відміну від

¹ «Фінанси». За заг. ред. Меглаперідзе А.С. Навчальний посібник. - К.: «Центр учбової літератури», 2013.

більшості тодішніх держав, бюджет князівської сім'ї був відділений від держави. На місцях були створені відповідні служби, які забезпечували функціонування держави на низовому рівні. Основним джерелом утворення державних доходів були податкові методи одержавлення частини виробленої продукції у натуральних вимірах.

Феодална роздробленість Київської Русі, міжусобиці істотно обмежили її могутній фінансово-економічний потенціал, чим скористалися Велике Литовське князівство, Річ Посполита, а пізніше й Російська імперія. На колонізованих українських землях фінансова система набувала ознак, властивих державам-поневолювачам.

Основними джерелами доходів того часу були податки, які мали декілька рівнів — загальнодержавний, окремого князівства (воєводства), повіту, села, окремого пана та осадчого. На користь держави стягувалися мита з торговельних караванів, а також з власників сіл, доріг, полів тощо. Частину доходів держави становили відрахування від здійснення судових дій. Крім того, розвиток землеробства, скотарства, різних промислів (соляного, деревообробного, мисливства, рибальства, бортництва) та торгівлі дозволяло отримувати збори як у грошовій, так і натуральній, і відробітковій формах. Певна частка цих платежів залишалась у державних чиновників як плата за службу.

Козацька доба (XVI—XVIII ст.), особливо Запорізька Січ (30—40 роки XVI ст. — 1775 р.), відіграла значну роль у відновленні української державності: адміністративного устрою країни, військової, правової, судової, фінансової, у тому числі й бюджетної систем.

Характерною особливістю Запорізької Січі є складання беззбиткового бюджету, збалансування дохідної та видаткової частини якого досягалось трудовими повинностями, зменшенням платні, регулюванням експортно-імпорتنих операцій, покриванням частини державних потреб за рахунок старшини.

Вперше реформування державного скарбу і відокремлення коштів гетьмана провела козацька демократія за часів правління Івана Брюховецького (1659—1663 рр.). Згодом такий принцип організації державних фінансів Запорізької Січі було закріплено Конституцією Пилипа Орлика (1710 р.).

У ній знайшли чітке відображення 6 напрямів реалізації бюджетної політики з відповідним механізмом їх вирішення:

1) чітка і зрозуміла структура управління бюджетними коштами, яка передбачала посаду генерального підскарбія та двох полкових, які обиралися зборами за погодженням із гетьманом і полковниками. В їхньому віданні були всі доходи і всі видатки;

2) компетентність, порядність і добровільна згода на виконання роботи підскарбіїв;

3) боротьба з корупцією при організації функціонування урядового апарату;

4) розмежування доходів урядовців та військового скарбу;

5) чіткі ставки податкового збору, контроль за ухиленням від сплати зборів, підзвітність за використані кошти;

6) турбота про малозабезпечених та страждених людей.

Як за часів перебування під владою Литви та Польщі (XIV – XVI ст.), так і перебуваючи у складі Росії, Австрії та Австро-Угорщини, Україна виступає сировинним придатком. Доходи, що отримує Україна в результаті розвитку промисловості, сільського господарства, торгівлі, спрямовуються в основному на забезпечення потреб цих держав-метрополій.

Бюджет Австрійської та Австро-Угорської імперій, як і бюджет Росії, був хронічно дефіцитним. Провідну роль у наповненні дохідної частини бюджету відігравали податкові надходження. Серед них: податок на землю, на будинки, на інші доходи, на заробітну плату, ексекційні штрафи. Видатки спрямовувались на розвиток промисловості – текстильної, шкіряної, соляної, залізорудної, лісової, тютюнової, цукрової. Крім того, українські землі використовувались для вирощування дешевих зернових.

У 1918–1922 рр. був період спроби створити власну бюджетну систему. Спочатку Українська Центральна Рада протягом 14 місяців свого існування, а потім більшовицький уряд спробували оволодіти бюджетним процесом.

У червні 1918 року Урядом Української держави ухвалюються «Правила про порядок розгляду державного бюджету й фінансових кошторисів на 1918 рік».

Хоча бюджет на 1918 р. був ухвалений у січні 1919 р., вважається, що він став дуже важливим на той час документом, оскільки дозволив підрахувати всі прибутки і витрати та дав підстави для ведення фінансового господарства у 1919 р. в межах бюджетних асигнувань.

У подальшому всі потреби в коштах задовольнялись шляхом виділення асигнувань по окремих законах.

Дохідна частина бюджету складалася зі звичайних прибутків (поземельний податок, податок на нерухоме майно, прибутковий податок з нагромаджень, промисловий податок, податок від нагромаджень від грошових капіталів) та надзвичайних ресурсів. Надзвичайні доходи формувались за рахунок випуску білетів державної скарбниці і проведення кредитних операцій для покриття дефіциту бюджету.

Видатки бюджету спрямовувались на відродження цукрової промисловості, будівництва залізниць, покриття боргів минулих років, позички земствам, містам, кооперативам, а також відродження освіти та української національної культури.

Однак, всі намагання урядів забезпечити хоча б мінімальну фінансову стабільність були неефективним в умовах воєнних дій та частої зміни влади.

Із вступом у 1922 році України до складу СРСР відбулось підпорядкування її бюджету бюджетній системі СРСР, яку було створено відповідно до Конституції СРСР 1924 року. Державний бюджет СРСР був загальним зведеним фінансовим планом, який включав союзний бюджет та бюджет п'ятнадцяти республік, зокрема і України.

Проголошення та подальше становлення України як суверенної держави (що почала формуватись після ухвалення Декларації про державний суверенітет України 16 липня 1990 року) відбувається на тих засадах, що були створені під час її перебування у складі СРСР, тобто Україна «успадковує» бюджетну, податкову системи, правову базу, що регулює фінансові відносини, тощо.

5 грудня 1990 року приймається Закон України «Про бюджетну систему Української РСР» і 7 грудня 1990 року. Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». Саме у цих законах уперше було чітко визначено склад доходів і видатків місцевих бюджетів. Крім того, прийняття закону від 7 грудня 1990 року. ознаменувало відродження в нашій державі інституту місцевого самоврядування.

Проте, як незалежна держава Україна склала проект державного бюджету тільки на 1992 рік. Через нього перерозподілялося більше ніж 60% національного доходу і 70% фінансових ресурсів держави, він був зведений з дефіцитом менше, ніж 3% доходів.

У 90-тих роках минулого століття бюджетне планування на місцевому рівні було досить умовним, адже все залежало від ухвалення Державного бюджету України, у якому і визначались параметри, необхідні для формування місцевих бюджетів областей, ну і далі за ієрархією.

1.2. СУЧАСНА БЮДЖЕТНА СИСТЕМА УКРАЇНИ

З ухваленням у 2001 році Бюджетного кодексу України починається побудова власної моделі бюджетних відносин. У ньому визначено, що бюджетна система України — це сукупність державного бюджету та місце-

вих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв.

Бюджетна система України складається з Державного бюджету України та місцевих бюджетів. Станом на 1 січня 2016 року місцевих бюджетів нараховувалось 10838 од., 792 з яких знаходяться у прямих відносинах з державним бюджетом.



Рисунок 1. Бюджетна система України ²

Кожен із бюджетів є самостійним утворенням і прямо не підпорядкований вищестоящому бюджету. Самостійність бюджетів можлива лише за наявності власних дохідних джерел і забезпечується правом визначення напрямів їх використання відповідним органом державної влади.

Слід пам'ятати, що держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів місцевого самоврядування, а органи місцевого самоврядування, у свою чергу, коштами відповідних місцевих бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави.

² <http://www.minfin.gov.ua/>

Разом з тим, основою розвитку бюджетної системи є принцип єдності. Він свідчить про наявність єдиного рахунку доходів і видатків кожного елементу бюджетної системи. Єдність бюджетної системи забезпечується єдиною правовою базою, єдиною бюджетною класифікацією, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною грошовою системою, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності.

З боку держави на законодавчому рівні забезпечено повну бюджетну самостійність та фінансову незалежність місцевих бюджетів.

Міністерство фінансів доводить до місцевих органів влади лише особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на плановий бюджетний рік та розрахунки прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів і методики їх визначення.

Регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства визначає бюджетний процес.

Повний цикл бюджетного процесу, тобто період з початку складання проекту бюджету до затвердження звіту про його виконання триває понад півтора роки. Однак бюджет складається на рік. Цей термін вважається **бюджетним періодом**.

В Україні бюджетний період для всіх бюджетів співпадає з календарним роком і триває з **1 січня по 31 грудня** кожного року.

Відмінність тривалості бюджетного процесу та бюджетного періоду важливо усвідомлювати всім учасникам бюджетного процесу як при підготовці різних інвестиційних проектів і програм, що потребують залучення бюджетних коштів, при розгляді пропозицій (договорів) по співробітництву громад, так і при плануванні будь-яких змін бюджетної інфраструктури у наступному календарному році.

До складу бюджетного законодавства належать нормативно-правові акти, що регулюють бюджетні відносини в Україні, а саме: Конституція України, Бюджетний кодекс України (далі – БКУ), закон про Державний бюджет України, інші закони, що регулюють бюджетні відносини, прийняті на підставі і на виконання Бюджетного кодексу України та інших законів України нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, акти органів виконавчої влади, органів АРК, місцевих державних адміністрацій, рішення органів місцевого самоврядування про місцевий бюджет.

РОЗДІЛ 2

БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: ПРИНЦИПОВІ ЗМІНИ

2.1. СУТЬ ЗМІН

Прийняті у грудні 2014 року зміни до Бюджетного і Податкового кодексів та Закон України «Про Державний бюджет України на 2015 рік», що був сформований із врахуванням нової фінансової основи місцевих бюджетів, можна розглядати як перший крок Уряду та Парламенту у напрямку проведення реформи децентралізації влади.

Прийняті законодавчі зміни направлені на:

1. Підвищення бюджетної та фінансової самостійності місцевих бюджетів:

- самостійне формування місцевих бюджетів на основі закріплених стабільних дохідних джерел і видаткових повноважень та основних параметрів, визначених у проекті державного бюджету, поданому Урядом до Парламенту до 15 вересня року, що передує плановому (ст. 75 Бюджетного кодексу України);
- незалежне від термінів прийняття державного бюджету формування та затвердження місцевих бюджетів — до 25 грудня року, що передує плановому ³ (ст. 77 Бюджетний кодекс України);
- спрощено процедуру надання місцевих гарантій та здійснення місцевих запозичень від міжнародних фінансових організацій шляхом запровадження принципу «мовчазної згоди» при погодженні таких операцій з Мінфіном (ст. 74 Бюджетний кодекс України).

³ Ще два роки тому це виглядало як фантастика. Тепер — це реальність.

2. Розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів шляхом:

- передачі з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг (крім 50% адміністративного збору за державною реєстрацією речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців), державного мита;
- збільшення відсотка зарахування екологічного податку з 35 до 80%;
- закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел – податку на доходи фізичних осіб за новими нормативами (бюджети міст обласного значення, районів – 60%, обласні бюджети – 15%, бюджет м. Києва – 40%) та податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки (обласні бюджети – 10%);
- запровадження з 2015 року збору з роздрібного продажу підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою 5% вартості реалізованого товару замість збору за виноградарство, садівництво та хмелярство, який надходить до місцевих бюджетів;
- розширення з 2015 року бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна.

3. **Децентралізацію видаткових повноважень** у соціально-культурній сфері та чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності.

З державного на регіональний та місцевий рівні передаються окремі заходи та заклади в освітній і медичній та культурній сферах; підтримка місцевих рад, фізкультурно-спортивних товариств та їх спортивних баз тощо.

4. **Запровадження нових видів трансфертів** (базова дотація, освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція; субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, реверсна дотація).

Базова дотація має компенсаторний характер та забезпечує вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів за закріпленими доходами (податком на доходи фізичних осіб, податком на прибуток).

Визначено механізм розподілу та використання нових субвенцій у розрізі адміністративно-територіальних одиниць.

5. **Посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики** у освітній та медичній галузях шляхом визначення їх головними розпорядниками коштів відповідних субвенцій.

6. Надання права самостійного вибору установи (в органах Казначейства чи установах банків) з *обслуговування коштів бюджету* розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ.

7. Спрощення процедури надання місцевих гарантій та здійснення заповичень від міжнародних фінансових організацій.

8. Зміни у розмежуванні зарахування коштів екологічного податку (крім податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів) із передбаченням зарахування до державного бюджету 20% надходжень, а до місцевих бюджетів – 80%, у тому числі до обласних бюджетів – 55%, сільських, селищних, міських бюджетів – 25% та бюджету міста Києва – 80%.

9. Встановлення нової системи бюджетного вирівнювання (Суть цієї зміни ми детальніше розглянемо у наступному розділі).

Також передбачено законодавче регулювання інших питань бюджетних відносин, зокрема:

- визначено порядок казначейського обслуговування в особливий період;
- посилено відповідальність головних розпорядників бюджетних коштів в частині формування паспортів бюджетних програм та запровадження форми внутрішньогосподарського (управлінського) обліку для збору інформації, необхідної для підтвердження результативних показників бюджетних програм;
- передбачено норму стосовно формування місцевими органами влади обсягу бюджету розвитку (не менше 10% обсягу загального фонду власних доходів місцевих бюджетів);
- доповнено перелік захищених видатків видатками на заходи, пов'язані з обороноздатністю держави, що здійснюються за рахунок коштів резервного фонду бюджету;
- врегульовано бюджетні відносин в особливий період.

2.2. МЕХАНІЗМ БЮДЖЕТНОГО ВИРІВНЮВАННЯ

Об'єктивна необхідність бюджетного вирівнювання в будь-якій країні зумовлена, передусім, різницею в рівнях соціально-економічного розвитку її регіонів.

До 2015 року роль міжбюджетних відносин у місцевому розвитку визначалась, насамперед, розподілом видаткових повноважень між різними рівнями місцевого самоврядування і державними органами влади та у забезпеченні їх відповідним розміром коштів. Здійснювалось так зване

бюджетне вирівнювання по видатках. Тобто, з початку для органу місцевого самоврядування визначались нормативи фінансового забезпечення по делегованих видатках. Ця визначена потреба порівнювалась із доходами, які збираються на даній території, та визначалась різниця між обсягом зібраних доходів та потребою у здійсненні цих видатків. У разі перевищення розрахованого обсягу доходів над видатками, для даного бюджету встановлювався міжбюджетний трансферт у вигляді вилучення; якщо навпаки, доходів не вистачало для здійснення розрахункового обсягу делегованих видатків, то цей бюджет отримував дотацію.

На перший погляд, така система забезпечувала бюджетне вирівнювання для органів місцевого самоврядування з різною концентрацією податкової бази та різним рівнем соціально-економічного розвитку.

Система бюджетного вирівнювання на основі видатків ніяк не стимулювала ні, так звані, «бідні» або дотаційні ОМС працювати над оптимізацією своєї бюджетної мережі, ні багаті ОМС у подальшому нарощуванні своєї дохідної бази. Оскільки, у першому випадку зменшиться дотація, у другому – збільшиться вилучення.

У грудні 2014 року було прийнято концептуальні зміни до підходу міжбюджетного вирівнювання.

Замінено систему балансування бюджетів системою *горизонтального вирівнювання податкоспроможності*.

Суть нової системи полягає у тому, що вирівнювання відбувається за закріпленими загальнодержавними податками (податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб) залежно від рівня надходжень на одного жителя. Решта платежів вирівнюванню не підлягають і залишаються в повному розпорядженні місцевих бюджетів.

Горизонтальне вирівнювання передбачає поділ місцевих бюджетів на три групи.

До **першої групи** віднесено бюджети, які можуть отримувати базову дотацію (замість дотації вирівнювання), що мають рівень надходження податку на доходи фізичних осіб на 1 особу менше 0,9 середнього показника по Україні. При цьому базова дотація розраховується в розмірі 80% суми, необхідної для досягнення показника 0,9.

До **другої групи** віднесено місцеві бюджети з рівнем надходжень у межах від 0,9 до 1,1, для яких не передбачено здійснення вирівнювання.

До **третьої групи** віднесено місцеві бюджети, для яких передбачена реверсна дотація до державного бюджету за умов, якщо рівень надход-

жень податку на доходи фізичних осіб на 1 особу більше 1,1 середнього показника по Україні. При цьому реверсна дотація складатиме 50% перевищення індексу податкоспроможності 1,1 до середнього значення по Україні.

Такий підхід сприяє забезпеченню місцевих бюджетів достатніми надходженнями та стимулює місцеві органи влади до залучення додаткових надходжень та розширення бази оподаткування.

Діюча схема розрахунків системи міжбюджетного вирівнювання відповідно до законодавчих змін представлена у наступній схемі.

Таблиця 1. Схема розрахунків системи міжбюджетного вирівнювання в Україні на 2017 рік (прогноз) ⁴

Рівень надходжень ПДФО на 1 особу	Розрахунковий рівень показника	Вид трансферту
Рівень надходжень більше 1,1 середньоукраїнського показника	$1003,9 \times 1,1 = 1104,3$ грн і більше	Реверсна дотація (50% перевищення індексу податкоспроможності)
Рівень надходжень у межах 0,9–1,1	903,5 грн – 1104,3 грн	Вирівнювання не здійснюється
Рівень надходжень менше 0,9	903,5 грн і менше	Базова дотація (80% суми, необхідної для досягнення показника 0,9)

Згідно з бюджетним законодавством зазначений механізм розрахунку системи міжбюджетного вирівнювання передбачено тільки для бюджетів міст обласного значення, об'єднаних територіальних громад та районних бюджетів. З бюджетів органів місцевого самоврядування сіл, селищ і міст районного значення повністю вилучено надходження податку на доходи фізичних осіб, а, отже, і базова дотація їм не перераховується.

Таблиця 2. Приклад розрахунку горизонтального вирівнювання для громади N

Податок на доходи фізичних осіб (контингент)	60 820, 4 тис. грн
60% податку	36 492,24 тис. грн
Населення	26,391 тис. чол.

⁴ Проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік».

Надходження податку (60%) на 1 жителя	1 382,7 грн/чол.
Середнє по Україні (прогноз МФУ на 2017 рік)	1 003,9 грн/чол.
<i>Відсоток до середнього по Україні</i>	1382,7 / 1003,9 = 1,38 > 1,1 тому застосовується Реверсна дотація (вилучається 50% суми, що перевищує значення індексу 1,1)
Сума реверсної дотації (вилучення)	(36492,24 – 36492,24 тис. грн * 1,38 / 1,14) * 50% = 3702,1 тис. грн
Таким чином, згідно з проектом Бюджетного кодексу України з бюджету громади вилучається 3 702,1 тис. грн у формі РЕВЕРСНОЇ ДОТАЦІЇ (ВИЛУЧЕННЯ).	

2.3. ДОХОДИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Відповідно до чинного законодавства доходи бюджетів охоплюють дві важливі складові: доходи загального фонду і доходи спеціального фонду бюджету.

Загальний фонд акумулює кошти, які мають загальнодержавний характер і в подальшому перерозподіляються. У спеціальному фонді зосереджуються кошти бюджетних установ, у тому числі спеціальні державні цільові фонди, які не підлягають перерозподілу і використовуються за цільовим призначенням.

Відповідно до норм статті 64 Бюджетного кодексу України до доходів загального фонду бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, належать:

- 60% податку на доходи фізичних осіб (ПДФО);
- державне мито, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем вчинення дій та видачі документів;
- акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів;
- податок на прибуток підприємств комунальної форми власності;
- місцеві податки та збори;
- єдиний податок;
- рентні платежі;
- плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати;

- плата за розміщення тимчасово вільних коштів відповідних місцевих бюджетів;
- кошти від реалізації безхазяйного майна;
- концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності;
- плата за надання адміністративних послуг;
- адміністративні штрафи та штрафні санкції;
- кошти, отримані від учасників процедури закупівель у випадках, передбачених Законом України «Про здійснення державних закупівель»;
- 80% коштів за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння;
- 25% екологічного податку;
- інші доходи, що підлягають зарахуванню до відповідних місцевих бюджетів.

У 2016 році структура доходів місцевих бюджетів виглядає наступним чином:

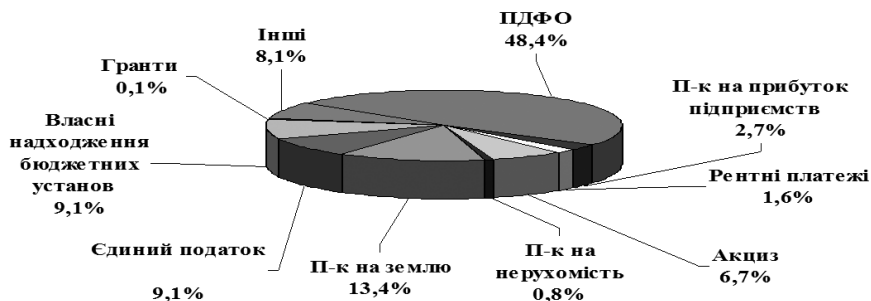


Рисунок 2. Структура доходів місцевих бюджетів у 2016 році (без врахування міжбюджетних трансфертів)

Основними платежами в складі доходів місцевих бюджетів є податок на доходи фізичних осіб (48,4%) та плата за землю (13,4%) у складі податку на нерухоме майно.

Завдяки змінам до податкового та бюджетного законодавства у контексті децентралізації обсяг власних доходів місцевих бюджетів об'єднаних громад зріс більше ніж у 2 рази (на 1046 млн грн) порівняно з 2015 роком (з 827 млн грн до 1873 млн грн).

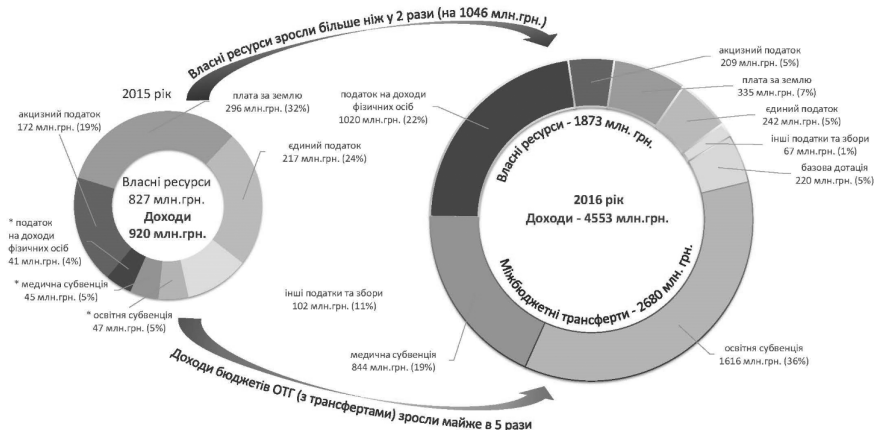
Затверджений обсяг доходів загального фонду місцевих бюджетів ОТГ України на 2016 рік з трансфертами з державного бюджету становить

4553 млн грн, що більше майже у 5 разів від показників місцевих бюджетів (які увійшли до складу ОТГ) на 2015 рік.

Відповідно до статті 64 Бюджетного кодексу України, ОТГ отримали 60 відсотків податку на доходи фізичних осіб (як такі, що створилися згідно із законом та перспективним планом формування територіальних громад), який у планових показниках бюджетів склав 1020 млн грн та становить 55% в обсязі власних доходів місцевих бюджетів. Наступний за вагомістю податок — це плата за землю — 335 млн грн (18%), обсяг єдиного податку затверджено у сумі 242 млн грн (13%), акцизного податку — у сумі 209 млн грн (11%).

Об'єднання громад дозволило збільшити власні доходи бюджетів ОТГ на 1 жителя відповідної території. У середньому показник по всіх ОТГ збільшився майже на 800 грн (з 596 грн до 1385 грн). Із розрахунку на 1 жителя найбільше коштів отримує Вербківська ОТГ Дніпропетровської області — 7257 грн.

Виходячи із фінансових ресурсів, ОТГ вже на початку бюджетного року змогли запланувати у відповідних бюджетах кошти на здійснення видатків розвитку (капітальні видатки) у загальній сумі 275 млн грн.



* - Красноліманська міська рада (місто обласного значення) Донецької області

Рисунок 3. Структура доходів загального фонду бюджетів ОТГ⁵

Окремі види доходів і видатків бюджету можуть перетворюватися у бюджетні стимули, якщо методи мобілізації, напрями і порядок використання бюджетних коштів будуть пов'язані із інтересами громади та економічними інтересами суб'єктів господарювання.

⁵ <http://www.minregion.gov.ua>

Самі собою ні доходи, ні їхні окремі види не можуть бути стимулами, оскільки їхнє призначення – забезпечити відповідний обсяг бюджетного фонду.

Перетворити доходи бюджету у стимули можна за допомогою визначення порядку використання окремих податків і зборів.

Дбайте про тих, хто сплачує податки. Залучити у громаду підприємця з іншого місця значно складніше, ніж зберегти свого.

Фактори впливу на конкретні види податків, зборів і платежів

Для розрахунку планових надходжень *податку з доходів фізичних осіб* на відповідний рік спочатку необхідно визначитися із плановим розміром фонду заробітної плати робітників, службовців, працівників малих підприємств та галузі сільського господарства, враховуючи показники минулих років та показники, що розроблені відповідними економічними службами місцевих рад.

Прогнозуйте обережно. Завищений прогноз може призвести до необхідності скорочувати видатки уже в середині року. А це не просто і політично шкідливо.

Слід враховувати основні чинники зростання фонду оплати праці, такі як підвищення мінімальної заробітної плати, збільшення середньомісячної заробітної плати, заходи з удосконалення системи оплати праці у бюджетній сфері та поступове реформування податкової системи, що спонукатиме підприємства до легалізації певної частки своїх доходів і, відповідно, до детінізації доходів найманих працівників.

Разом з тим, слід звернути увагу, що відповідно до статті 168.4.3. Податкового кодексу України, суми податку на доходи, нараховані відокремленим підрозділом на користь фізичних осіб, за звітний період **перераховуються до відповідного бюджету за місцезнаходженням такого відокремленого підрозділу**. У разі якщо відокремлений підрозділ не уповноважений нараховувати (сплачувати) податок на доходи фізичних осіб за такий відокремлений підрозділ, усі обов'язки податкового агента виконує юридична особа.

Податок на доходи, нарахований працівникам відокремленого підрозділу, перераховується до відповідного бюджету за місцезнаходженням такого відокремленого підрозділу.

Наступним кроком повинна стати оцінка втрат від надання соціальної пільги, яка залежить від встановленого прожиткового мінімуму.

Необхідно також передбачити можливі доходи за рахунок розширення бази оподаткування та її еластичності.

Прогноз надходжень податку з доходів громадян, які займаються підприємницькою діяльністю, може бути здійснений, виходячи з тенденції, яка склалася в останні періоди. На прогноз щодо фіксованого податку від зайняття підприємницькою діяльністю можуть впливати пропозиції по збільшенню розміру ставок цього податку.

Таким чином, може бути визначена загальна прогнозна сума надходжень податку з доходів фізичних осіб на відповідній адміністративній території з наступним виділенням суми, що буде зарахована до відповідного виду місцевого бюджету.

Плата за землю

Справляється у вигляді земельного податку або орендної плати, що визначається залежно від грошової оцінки земель. Відповідно до Податкового кодексу України плата за землю належить до місцевих податків та повністю зараховується до місцевих бюджетів. Платником у даному випадку є власник земельної ділянки, земельної частки (паю) та землекористувач. Об'єктом обкладання земельним податком є земельна ділянка, земельна частка (пай), яка перебуває у власності або користуванні.

Для розрахунку планових надходжень земельного податку необхідно враховувати зміни всіх факторів, які впливають на його величину:

- дані державного земельного кадастру (реєстрація права власності, права користування землею та договорів на оренду землі);
- облік кількості та якості земель;
- зонування територій населених пунктів;
- економічна та грошова оцінка земель.

Сума земельного податку для кожного землевласника та землекористувача обчислюється шляхом множення площ земельних ділянок, земельних часток (паїв), що підлягають оподаткуванню, на визначені ставки земельного податку окремо для різних категорій земель.

Резервами надходжень земельного податку можуть бути наявність заборгованості, неправильне визначення площі земельної ділянки, неефективне використання земель тощо. Виявлення резервів дозволить скоригувати місцеву політику стосовно управління земельними ресурсами і обрахувати перспективні обсяги надходжень.

Поліпшення комунальної інфраструктури біля земельної ділянки збільшує її оціночну та фактичну вартість. Про це варто пам'ятати.

Податок на нерухомість

1. Оподатковується як житлова нерухомість (квартира, будинок), так і нежитлова нерухомість, в тому числі й господарські будівлі (сараї, хліви, гаражі, літні кухні, майстерні, вбиральні, погребі тощо).

Наприклад, якщо у фізичної особи у власності знаходяться будинок та гараж із сараєм, податок сплачується з усіх об'єктів: з будинку — за ставкою, встановленою місцевою радою для житлової нерухомості; з гаражу та сараю — за ставкою для нежитлової нерухомості.

2. База оподаткування податком — це загальна площа об'єкта житлової та нежитлової нерухомості, в тому числі його часток.

3. Не платитимуть податок власники квартир до 60 кв. м і будинків до 120 кв. м (або будинки і квартири загальною площею в 180 кв. м). Податок сплачується тільки з площі понад встановлений ліміт.

4. Сільські, селищні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад на відповідній території мають право встановлювати пільги з цього податку. Водночас, при наданні пільги для фізичних осіб повинен враховуватись їх майновий стан та рівень доходів.

5. Для квартир площею понад 300 кв. м і будинків площею понад 500 кв. м. встановлено додаткову ставку податку в розмірі 25 тис. грн на рік.

Наприклад, якщо власник має квартиру, площею 320 кв. м, в рік він повинен сплатити податок, розрахований таким чином: (320 кв. м — 60 кв. м (пільга)) x ставка податку, затверджена місцевою радою за 1 кв. м (% від мінімальної зарплати) + 25 тис. грн.

6. При плануванні обсягу надходження з даного податку слід звернути увагу на наступне:

- фізичні особи у поточному році сплачуватимуть податок за минулий рік (за ставками та з пільгами, які діяли у минулому році) на підставі податкових повідомлень-рішень, які надсилаються контролюючими органами до 1 липня поточного року. За новими ставками, які почали діяти з 1 січня поточного року, податок сплачуватимуться фізичними особами починаючи з 1 січня наступного року;
- юридичні особи у поточному році сплачують податок за ставками, які діють з 1 січня поточного року. Розрахунок податку проводиться в декларації, яку необхідно подати до контролюючих органів до 20 лютого поточного року.

Термін сплати податку:

- фізичним особам — раз в рік (до 28 серпня року наступного за звітним);
- юридичним особам — шокварталу (до 30 квітня, 30 липня, 30 жовтня, 30 січня).

Не надто завишуйте податок на нерухомість, щоб не стимулювати бажання людей залишити вашу громаду. Податок має бути розумним щодо розміру та зрозумілий щодо використання цих коштів.

Вільні залишки коштів

У рамках проведення фіскальної децентралізації та створення системи, що об'єктивно відображатиме зусилля місцевої влади по посиленню власної фінансової спроможності, було розширено фінансові права місцевих органів влади. Зокрема, надано можливість органам місцевого самоврядування самостійно обирати установу, в якій вони обслуговуватимуть власні кошти (у частині бюджету розвитку та власних надходжень). Це дало змогу місцевим органам влади самостійно вирішувати: зберігати свої кошти на рахунках Казначейства чи в державному банку. Таке зменшення залежності місцевих органів влади від Казначейства надає можливість органам місцевого самоврядування заробити на процентах по вкладах та додає стимулів місцевим громадам щодо оптимізації витрат.

На 1 січня 2016 року залишок коштів місцевих бюджетів на власних рахунках склав 27,4 млрд грн, тоді як на 1 січня 2015 року він був на рівні 10,4 млрд грн. Це у 10 разів зменшило звернення місцевих бюджетів до Державного казначейства щодо надання позик на покриття тимчасових касових розривів. Так, протягом року Державною казначейською службою за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку було надано 2,2 тис. позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів на загальну суму 1,9 млн гривень, тоді як у 2014 році було надано 20 тисяч таких позик. Отже, у місцевих бюджетів з'явилися додаткові фінансові можливості, збільшилася їх платоспроможність.

ЗМЕНШЕННЯ КІЛЬКОСТІ НАДАНИХ ПОЗИК МАЙЖЕ В 10 РАЗІВ СВІДЧИТЬ ПРО ПОСИЛЕННЯ ПЛАТОСПРОМОЖНОСТІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ



Рисунок 4. Кількість наданих позик місцевим бюджетам у 2014–2015 роках

Разом з тим, слід пам'ятати, що відповідно до норм Бюджетного кодексу (ч. 5 ст. 43) «у разі розміщення коштів місцевого бюджету на депозитах та/або обслуговування коштів місцевого бюджету в частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ в установах банків обсяги тимчасових касових розривів за загальним фондом такого місцевого бюджету не покриваються за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку».

Отже, перш ніж приймати рішення про розміщення вільних залишків бюджетних коштів, слід ретельно проаналізувати помісячне виконання свого бюджету по доходах і видатках та визначити, наскільки збалансованим він є, а також зважити ризики провалу по доходній частині та необхідність здійснення певних видатків. А для новостворених територіальних громад порада — розглядати бажання заробити на процентах по вкладах, розмістивши бюджетні кошти в банківських установах, не раніше двох років після прийняття свого першого бюджету.

Не тіштеся можливістю покласти кошти на депозит. Швидкий обіг коштів дає більше доходів у територіальну громаду через податкові надходження та збільшення доходів домогосподарств. Публічні кошти мають використовуватись в інтересах громади дуже ефективно.

2.4. ВИДАТКИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом. Так в Україні головні повноваження місцевого самоврядування закріплені в загальному вигляді у ст. 143 Основного Закону, а деталізуються в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» та ряді інших галузевих законів.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено поділ повноважень органів місцевого самоврядування на власні та делеговані. І тут слід більш детально зупинитись на визначенні, що собою представляє делегування.

Отже, делегування повноважень — це двосторонні імперативні правовідносини, в яких один орган має власну компетенцію, визначену нормативними актами, а інший — належну правоздатність на одержання і реалізацію цих повноважень. Компетенція першого органу є джерелом

компетенції другого органу. Таким чином, «делегування» означає, як правило, надання повноважень на певний час із збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання. Водночас делегуючий суб'єкт набуває право контролю за станом і наслідками виконання делегованих повноважень та повинен фінансувати їх здійснення із власних коштів.

Бюджетним кодексом України, на основі принципу субсидіарності, розмежовано видатки між різними видами місцевих бюджетів з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих державою послуг та наближення їх до безпосереднього споживача. Статтею 89 Бюджетного кодексу України визначено перелік основних повноважень, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування базового рівня (міст обласного та республіканського значення, бюджетами об'єднаних територіальних громад та районними бюджетами). Разом з тим, бюджети сіл та їх об'єднань, селищ та міст районного значення, в контексті проведення бюджетної децентралізації, були звільнені від необхідності забезпечення основних гарантованих послуг. Ці функції, на даний час, за них виконують районні бюджети, не являючись по своїй суті бюджетами місцевого самоврядування базового рівня.

Таблиця 3. Видатки з бюджетів міст обласного та республіканського значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад

Стаття 89 Бюджетного кодексу України

Видатки на:

1) Освіту:

- а) дошкільну освіту;
- б) загальну середню освіту;
- в) навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації;
- г) інші державні освітні програми;
- г) вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів у вищих навчальних закладах I – IV рівнів акредитації державної та комунальної власності відповідно до програм соціально-економічного розвитку регіонів);
- д) позашкільну освіту.

2) Охорону здоров'я:

- а) первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу;
- б) програми медико-санітарної освіти;
- в) інші державні програми медичної та санітарної допомоги.

3) Соціальний захист та соціальне забезпечення:

а) державні програми соціального забезпечення та соціального захисту (за рахунок цільових субвенцій з Державного бюджету);

б) районні та міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї.

5) Культуру та мистецтво (в т.ч. сільські, селищні та міські палаци і будинки культури, клуби, та бібліотеки; театри, районні (міські) бібліотеки або централізовані бібліотеки районної (міської) централізованої бібліотечної системи, тощо).

6) Фізичну культуру і спорт.

В окрему статтю (ст. 90) Бюджетного кодексу України винесено видатки обласних бюджетів та Автономної Республіки Крим.

Відповідно до ст. 91 Бюджетного кодексу України до видатків, що можуть здійснюватися в цих місцевих бюджетах, належать видатки на:

- місцеву пожежну охорону;
- муніципальні формування з охорони громадського порядку;
- органи місцевого самоврядування;
- соціальний захист та соціальне забезпечення (програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї; місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення, малозабезпеченої категорії учнів професійно-технічних навчальних закладів; центри обліку та заклади соціального захисту для бездомних осіб, центри соціальної адаптації осіб, звільнених з установ виконання покарань, компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян; компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалідам, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги; надання ветеранським організаціям фінансової підтримки та кредитування);
- місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів;
- культурно-мистецькі програми місцевого значення;
- програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації;
- місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту;
- типові проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури;
- транспорт, дорожнє господарство (регулювання цін (тарифів) на перевезення пасажирів; експлуатацію дорожньої системи місцевого значення);
- будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення);

-
- заходи з організації рятування на водах;
 - обслуговування місцевого боргу;
 - програми природоохоронних заходів місцевого значення, заходи програм у сфері житлово-комунального господарства з будівництва та реконструкції водопровідних та каналізаційних очисних споруд, доочищення питної води, модернізації систем теплопостачання, заміни природного газу альтернативними видами палива, модернізації та ремонту ліфтового господарства, реконструкції та ремонту житлових будинків, оснащення житлового фонду будинковими засобами обліку енергоносіїв та споживання води, капітального ремонту, реконструкції, будівництва мереж зовнішнього освітлення вулиць, капітального ремонту гуртожитків, що передаються у власність територіальних громад, впровадження енергозберігаючих технологій;
 - управління комунальним майном;
 - регулювання земельних відносин;
 - заходи у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в межах повноважень, встановлених законом;
 - заходи та роботи з мобілізаційної підготовки місцевого значення;
 - проведення місцевих виборів у випадках, передбачених законом;
 - членські внески до асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань;
 - підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад та посадових осіб місцевого самоврядування;
 - реалізацію програм допомоги і грантів міжнародних фінансових організацій та Європейського Союзу;
 - програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;
 - інші програми, пов'язані з виконанням власних повноважень, затверджені відповідною місцевою радою згідно із законом.

Основне призначення місцевих бюджетів найбільш яскраво проявляється у складі та структурі видатків. Так за підсумками 2015 року структура видатків місцевих бюджетів свідчить про їх переважно соціальну спрямованість. На соціальний захист і соціальне забезпечення, утримання об'єктів соціально-культурної сфери (освіти, охорони здоров'я, культури, мистецтва, засобів масової інформації, молодіжні програми, фізичну культуру і спорт) було витрачено понад 82% від усіх коштів місцевих бюджетів України.

У ході планування розрахункові обсяги видатків місцевих бюджетів визначаються окремо по кожній галузі та виходячи із загального ресурсу та пріоритетності видатків.

В економічній літературі виділяють чотири основних методи бюджетного планування: коефіцієнтів, нормативний, балансовий та програмно-цільовий (який розглянемо в окремому розділі).

Метод коефіцієнтів (аналітичний метод) базується на вивченні економічної кон'юнктури у минулому та сучасному періодах і застосуванні відповідних коефіцієнтів (наприклад, індексів інфляції) щодо фактичних результатів виконання бюджетів. По суті, це планування «від досягнутого», що, власне, має місце нині в бюджетному процесі. Перенесення в майбутнє минулих тенденцій, досягнутих результатів не стимулює виявлення резервів і не сприяє економії бюджетних коштів.

Досконалішим методом бюджетного планування є нормативний метод. Він передбачає використання в плануванні системи взаємопов'язаних норм і нормативів. Нормативи характеризують вимоги, що висувуються суспільством до ефективності використання ресурсів. Вони фіксують мінімально припустиму величину економічної ефективності використання різних ресурсів, тобто суспільно виправданий розмір їх витрат для досягнення найбільшого економічного ефекту. При плануванні бюджетних витрат даний метод спроможний відносно об'єктивно оцінити потреби бюджетних галузей у ресурсах і створити умови для їх ефективного та ощадливого використання.

Недоліком нормативного методу планування є відсутність узгодженості бюджетних зобов'язань, що зумовлені нормативами, з реальними можливостями бюджетної системи щодо фінансування відповідних витрат.

Усі методи бюджетного планування взаємопов'язані. Планування на основі нормативів має обов'язково доповнюватися балансовим методом планування, оскільки тільки він дає змогу узгодити потреби з ресурсами. Конкретне його призначення полягає в тому, щоб уникнути можливих диспропорцій між доходами і витратами на всіх рівнях бюджетного планування, а також обрати оптимальний варіант задоволення суспільних потреб.

У ході планування розрахункові обсяги видатків місцевих бюджетів визначаються окремо по кожній галузі, виходячи із загального ресурсу і пріоритетності видатків.

Ці розрахунки здійснюються на основі єдиних нормативів бюджетної забезпеченості у розрахунку на душу населення (державне управління, охорона здоров'я, культура і мистецтво, фізична культура і спорт, соціальні програми стосовно сім'ї, жінок, молоді та дітей), на дитину або учня — освіта, утримувача соціальних послуг — соціальний захист та соціальне забезпечення тощо.

Нормативи бюджетної забезпеченості є тільки орієнтиром для оцінки, як реальні видатки співвідносяться до середніх по Україні. Ці нормативи визначаються Міністерством фінансів та профільними міністерствами для того, щоб обрахувати трансферт.

Варто розрізняти нормативи бюджетної забезпеченості та нормативи соціальних потреб. Якщо останні є показниками науково обґрунтованих потреб для функціонування галузі, то перші визначаються, виходячи з необхідності встановлення балансу ресурсів та потреб.

Відповідно до норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (п. 3 ч. 1 ст. 26) місцеві ради утворюють виконавчий комітет ради, визначають його чисельність та персональний склад. Ця норма була підтверджена Рішенням Конституційного Суду України від 22.05.2008 №10 – рп/2008, яким було визначено неконституційними зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (при прийнятті Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік»), що стосуються затвердження структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів «відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України».

Разом з тим при застосуванні цієї норми варто усвідомлювати, що утворення відповідних управлінь чи відділів виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади має відбуватися, виходячи з реальних потреб та можливостей.

Якщо міста обласного значення у своїй більшості вже визначились із своєю структурою виконавчого комітету, то новостворені територіальні громади тільки на початку цього шляху. Однак просте копіювання структури управління подібної за чисельністю адміністративно-територіальної одиниці може не дати бажаного результату.

Проблеми об'єднаних громад відмінні від міст обласного значення. Відстані від крайніх точок населених пунктів розрізняють мешканців громади, що породжує незрозуміння і, як наслідок, необізнаність одного з одним. Багато мешканців одних населених пунктів ніколи не були на іншому краю громади. А тепер це «де-юре» одне ціле. І завдання влади зробити з цього одне ціле «де-факто» і дії мають бути відмінні від простого копіювання.

Не всім об'єднаним громадам є необхідність створювати окремі управління освіти або культури із наданням їм статусу юридичної особи.

В інших випадках може виникати потреба у створенні потужного земельного або юридичного управління, може виникнути потреба в утворенні окремих підрозділів певних служб у віддалених від центру населених пунктах тощо.

Щодо кадрового укомплектування новоутворених відділів та управлінь, теж не слід поспішати відразу наповнювати весь штат. Підхід має бути виваженим та творчим. Слід утриматись від спокуси зразу заповнити штатні посади, необхідно розуміти, що у такій справі важливо раціонально використати інтелектуальний потенціал мешканців громади.

На відміну від доходів, видатки бюджету можна віднести до бюджетних стимулів. Безпосереднє перетворення видатків бюджету у стимули можливе за допомогою вибору прогресивних напрямів бюджетного фінансування (на удосконалення галузевої та територіальної структури економіки, першочергове забезпечення галузей і виробництва, які забезпечують високі темпи розвитку) та форм і порядку виділення бюджетних коштів окремим суб'єктам бюджетних відносин.

Видатки бюджету корелюються із надходженнями. Тому якщо ви при плануванні видатків хоча б невелику частину з них витратите на те, що збільшить потім надходження, це буде правильним рішенням.

Бюджет розвитку

Бюджет розвитку місцевого бюджету у його економічному розумінні — це план формування і витрачання коштів на реалізацію проектів соціально-економічного розвитку громади, району, регіону, пов'язаних з інвестиційною та інноваційною діяльністю. За задумом законодавця бюджет розвитку мав би нести основний тягар з фінансування інвестиційних проектів і програм. Тобто, **це мав бути реальний механізм, який** спрямовував би власний чи залучений ресурс громади в економіку, нові робочі місця і, відповідно, **збільшував би економічний потенціал.**

Бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів та включає наступні надходження та витрати:

НАДХОДЖЕННЯ:	ВИТРАТИ:
• дивіденди; • плата за місцеві гарантії; • кошти від пайової участі; • 10% від реалізації виробленої продукції... • від відчуження майна; • 90% від продажу землі не с/г; • капітальні трансферти; • повернення кредитів; • місцеві запозичення; • кошти із загального фонду бюджету.	• погашення місцевого боргу; • капітальні видатки; • внески до статутного капіталу; • проведення грошової оцінки землі; • підготовка земельних ділянок для продажу; • платежі по гарантійних зобов'язаннях; • розробка містобудівної документації.

На жаль, протягом останніх років бюджети розвитку вирішували три головні питання:

- Покриття дефіциту місцевого бюджету за рахунок місцевих позик чи інших запозичень. Усі залучені кошти за законом спрямовуються виключно до бюджету розвитку.
- Використання надлишку коштів, сформованого внаслідок бюджетного профіциту. Такі кошти передаються із загального фонду до бюджету розвитку.
- Спрощення процедури надання субвенцій з обласного бюджету бюджетам міст і районів. Субвенції на соціально-економічний розвиток та низку капітальних видатків бюджетів нижчого рівня фінансуються за рахунок обласного бюджету розвитку.

Основним джерелом наповнення бюджетів розвитку зараз залишаються кошти, які передаються із загального фонду.

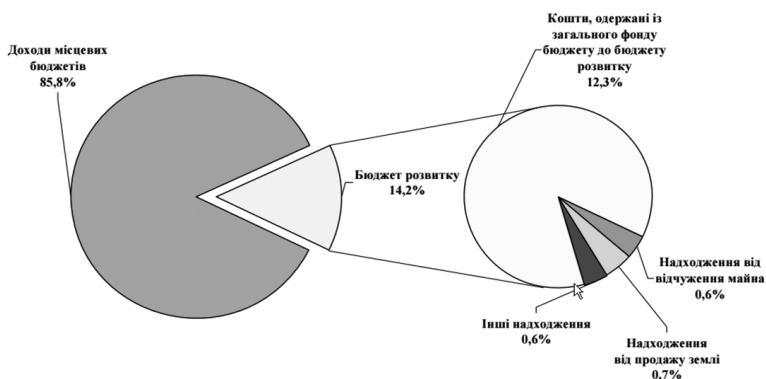


Рисунок 5. Частка доходів бюджету розвитку у структурі доходів місцевих бюджетів у 2015 році (без міжбюджетних трансфертів)

Така ситуація ніяк не стимулює розробляти будь-які перспективні проекти та інвестувати у них, щоб згодом отримувати додатковий дохід до місцевого бюджету, оскільки всі капітальні видатки з бюджету розвитку покриваються за рахунок обов'язкових платежів, які збираються з платників. Отже, слід ретельно проаналізувати можливість отримання надходжень з інших джерел.

Разом з тим, як неодноразово ми зазначали, без розробки та реалізації проектів, які дійсно сприятимуть розвитку економіки громади, говорити про «видатки розвитку» не доводиться.

Ті напрями, які традиційно фінансуються місцевим самоврядуванням з бюджетів розвитку, можна лише умовно віднести до видатків розвитку. Такі поширені видатки як видатки на ремонт школи, реконструкцію даху, заміну вікон чи будівництво водогону – важливі і часто життєво необхідні напрямки для громади. Однак слід розглянути у першу чергу видатки, які могли б принести у майбутньому додаткові надходження до місцевих бюджетів та сприяли б підвищенню інвестиційної привабливості території.

Направивши один раз кошти на проведення грошової оцінки землі, вже у наступному бюджетному році бюджет може отримати в рази більше надходжень від земельного податку та можливість здійснити той самий ремонт школи, даху тощо. А наявність містобудівної документації відкриває для громади нові горизонти як для залучення інвесторів та підвищення економічної активності на своїй території, так і для побудови нових якісних суспільних відносин у громаді.

Що стосується запозичень, то хоча місцевим органам самоврядування і дозволено брати позики на здійснення капітальних проектів, така практика в Україні обмежена. Лише для виконання конкретних інвестиційних проектів і саме до бюджету розвитку можуть здійснюватись запозичення (стаття 74 Бюджетного кодексу України). При цьому необхідно враховувати, що видатки на обслуговування боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду бюджету.

Отже, важливим завданням для новостворених громад має стати створення підходу до бюджету розвитку як до реального фінансового інструменту забезпечення програми розвитку території. Бюджет розвитку має стати основою для забезпечення реалізації стратегії та середньострокового планування громади і саме головне – *формуватися на основі стратегічного плану розвитку території.*

2.5. ДЕРЖАВНИЙ ФОНД РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ТА ІНВЕСТИЦІЙНА СУБВЕНЦІЯ ДЛЯ ОТГ

Однією із складових бюджетної децентралізації стала ще одна важлива реформа – *реформа державної регіональної політики*.

У 2015 році було повністю сформовано законодавство у сфері регіонального розвитку, яке відповідає кращій європейській практиці. У прийнятому базовому Законі України «Про засади державної регіональної політики» визначено систему стратегічних планувальних документів для регіонального розвитку.

Створення Державного фонду регіонального розвитку (далі – ДФРР) відкрило можливості для мінімізації корупційної складової при розподілі коштів з державного бюджету до бюджетів регіонів, а також запровадило конкурсний відбір проектів регіонального розвитку. Було створено Інтернет портал при Мінрегіоні, за допомогою якого можна прямо реєструвати проекти, які подаються на фінансування з Державного фонду регіонального розвитку.

Раніше регіони отримували кошти, виходячи із своєї лояльності до центральної влади та наявності того, хто лобіював надання коштів своєму регіону, маючи при цьому свій інтерес. Як змінилась ситуація добре демонструє наступна діаграма.

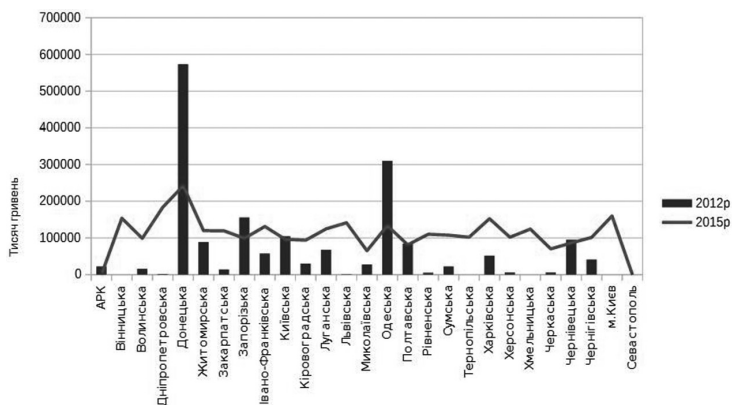


Рисунок 6. Розподіл коштів Державного фонду регіонального розвитку у 2012, 2015 роках

Фактично, починаючи з 2015 року, державна регіональна політика в Україні набула європейських рис і отримала конкурентне формульне

фінансування з Державного бюджету України. Області отримали можливості дійсно планувати та фінансувати власний розвиток.

Зараз усі українські області мають розроблені стратегії розвитку до 2020 або 2025 років. На жаль, реалії життя показують, що в регіонах ще не всі управлінці можуть ефективно скористатися новими інструментами регіонального розвитку.

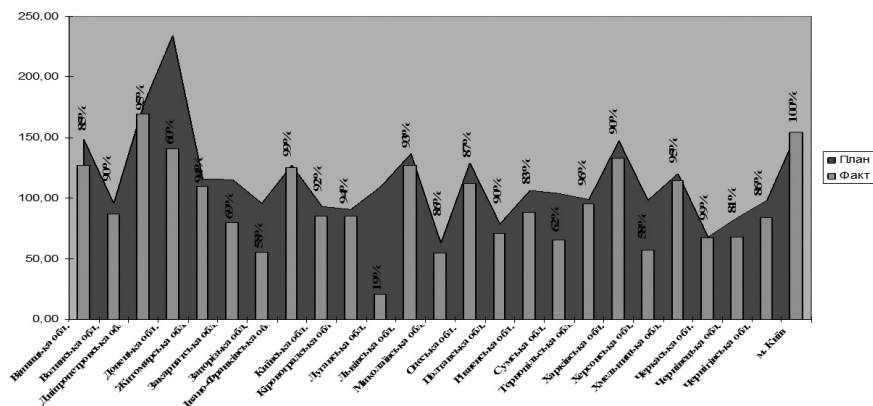


Рисунок 7. Використання коштів ДФРР у 2015 році

Результати діяльності протягом 2015 року показали, що 520 млн грн (з 3-х мільярдів) не були використані в регіонах і повернулися до державного бюджету. Це є результатом відсутності в регіонах достатньої кількості реальних проектів регіонального розвитку, які могли б бути підтримані за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку.

Такий великий відсоток невикористаних коштів став головною причиною того, що розмір ДФРР на 2016 рік залишився на рівні 3-х мільярдів гривень, хоча проект бюджету передбачав 4,7 млрд грн.

Як вже неодноразово зазначалось, внаслідок бюджетної децентралізації місцеві громади та регіони отримали більше ресурсів та впливу на свій розвиток та благополуччя населення. Разом з тим цей факт приніс ризики для місцевої управлінської еліти щодо інституційної спроможності забезпечити розвиток, а не увійти у самообмеження.

На жаль, велика кількість органів місцевого самоврядування отримавши додаткові ресурси не спромоглась використати їх на розвиток місцевої економіки та людського капіталу, заставити «гроші заробляти гроші». У більшості випадках було прийнято рішення покласти ці кошти на депозитні рахунки в комерційні банки. Якщо таке рішення частково виправдовує

дії новостворених ОТГ, які у своїй більшості не ще завершили інвентаризацію своїх активів та пасивів та не визначилися із стратегічними цілями, то для інших ОМС – цей факт скоріше свідчить про відсутність будь-якого планування на перспективу та інституційної спроможності визначити стратегію розвитку для своєї громади.

Так, за офіційними даними про стан виконання місцевих бюджетів, станом на 1 жовтня 2016 року залишки коштів загального фонду місцевих бюджетів склали 52,8 млрд грн, у т. ч. на депозитних рахунках в банках знаходиться 9,1 млрд грн.

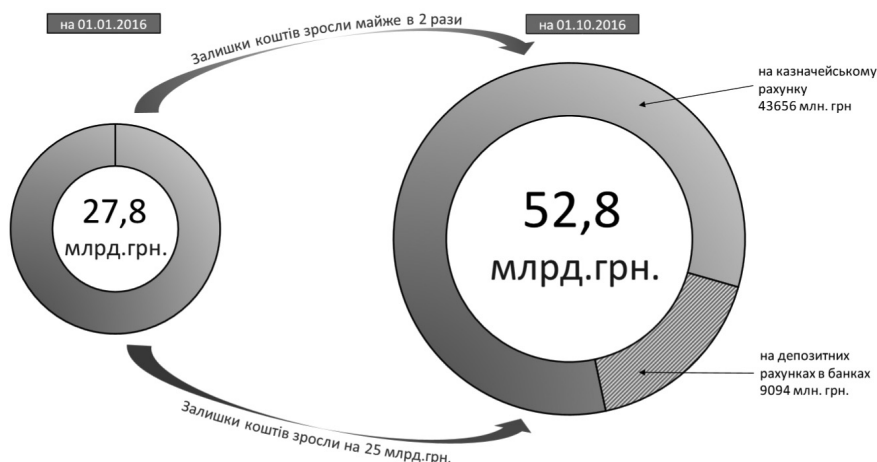


Рисунок 8. Залишки коштів загального фонду місцевих бюджетів України (без урахування трансфертів з державного бюджету) ⁶

Для ефективного використання коштів Державного фонду регіонального розвитку як об'єднаним територіальним громадам, так і всім іншим органам місцевого самоврядування потрібно, перш за все, самим розуміти, куди мають бути спрямовані ці кошти. Адже для громади дуже важливо, щоб кошти від ДФРР були використані найбільш ефективно і завдяки ним були сформовані нові можливості для збільшення доходів місцевих бюджетів в подальшому.

Успішними стають ті регіони та громади, які вдало розвивають власну внутрішню спроможність та поліпшують ті внутрішні умови, які впливають на інвестиції та підтримують їх.

⁶ <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/11/Broshura-9-misyatsiv-ostat-var.pdf>

Витрачайте кошти ДФРР передусім на дійсно проекти розвитку, які в середньостроковій перспективі збільшать вашу дохідну базу через створення нових робочих місць чи капіталізацію комунального майна/землі.

Краща практика

1. Хорошим прикладом для багатьох може стати робота Тростянецької міської ради у співпраці з громадськістю міста над розробкою ряду програмних документів щодо розвитку міста, в тому числі і Стратегічного плану економічного розвитку міста. Одним із стратегічних пріоритетів було визначено розбудову нової промислової зони, яка повинна в майбутньому стати місцем розташування нових високотехнологічних та екологічно безпечних виробничих потужностей.

Результатом такої роботи стала реалізація за кошти ДФРР проекту «Створення інфраструктури Промислового парку «Тростянець»»⁷:

«У рамках реалізації проекту передбачається виготовлення робочих проектів: «Будівництво інженерних мереж водопостачання та водовідведення (Промисловий парк «Тростянець»)\», «Будівництво об'їзної дороги на ділянці а/д Суми – Полтава – а/д Ромни – Липова Долина – Лебедин – Тростянець – Мезенівка по місту Тростянець від вулиці Шевченка до вулиці Набережна», «Будівництво газових мереж (Промисловий парк «Тростянець»)\», «Будівництво електричних мереж (Промисловий парк «Тростянець»)\» та безпосереднє будівництво даних об'єктів.

Діяльність промислового парку «Тростянець» після його повноцінного заповнення учасниками дозволить залучити приблизно 481,77 мільйонів гривень прямих інвестицій. У результаті розвитку та функціонування промислового парку «Тростянець» буде створено близько 3200 нових робочих місць для мешканців не тільки Тростянецького, а й Охтирського, Лебединського та Велико-Писарівського районів, які входять в 30 км зону впливу промислового парку.

Проект «Створення інфраструктури Промислового парку «Тростянець» планується реалізувати протягом двох років. На першому етапі реалізації проекту будуть проведені проектно-вишукувальні роботи та виготовлені робочі проекти, а також побудовані мережі водопостачання та водовідведення. Протягом наступного року буде побудовано альтернативну під'їзну дорогу, що буде проходити повз центральну частину міста та дасть можливість покращити автомобільне сполучення в усій південній частині Сумської області, а також будуть побудовані підвідні газові мережі та електричні мережі.

⁷ <http://dfrr.minregion.gov.ua/>

Загальний бюджет проекту складає 106142,4 тис. грн».

2. Ще одним прикладом стратегічно прорахованого, послідовного та детально підходу до розвитку своєї громади є проект Долинської міської ради «Створення передумов для розвитку бальнеологічного туризму в місті Долина» (*детально в Додатку*).

Субвенція на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад

Новим та досить суттєвим інвестиційним джерелом для новостворених громад стала субвенція з державного бюджету на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад. Для перших об'єднаних громад загальний її обсяг становив 1,0 млрд грн. Найбільший розмір субвенції отримала Краснолиманська ОТГ Донецької області – 23,2 млн грн, найменший – Заводська ОТГ Тернопільської області – 957 тис. грн.

Розподіл субвенції ОТГ здійснено в залежності від площі території та чисельності сільських жителів (постанова Кабінету Міністрів України від 16.03.16 № 200 «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад»). Чим більша кількість сільських жителів та площа території – тим більший обсяг субвенції ОТГ.

Призначення даної субвенції полягає саме у створенні або модернізації інфраструктури об'єднаної територіальної громади. Також кошти можуть бути спрямовані на нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури, що належать до комунальної форми власності (у тому числі на виготовлення проектної та містобудівної документації).

На жаль, як і у випадках із проектами, що подаються на реалізацію із ДФРР, багато проектів ОТГ були направлені не на перспективні проекти розвитку, а «латання дір».

Отже, щоб кошти використовувалися для зростання варто зайнятися стратегічним плануванням розвитку об'єднаної територіальної громади.

Стратегія розвитку громади як можливість наростити місцевий ресурс та бюджетні можливості

Працюючи над Стратегією/стратегічним планом розвитку ОТГ, варто пам'ятати, що цей документ готується на середньострокову перспективу. Він має базуватись на конкурентних перевагах конкретної ОТГ; відповідати

Стратегії регіонального розвитку області та держави; бути реальним; розрахованим на реальні фінанси, які можна залучити; процес підготовки має відповідати правилам громадської участі і лобістської незаангажованості.

Стратегічне планування свого розвитку ОТГ здійснюють на основі таких прогнозованих фінансових ресурсах:

- використання власних доходів бюджету;
- використання коштів ДФРР на проекти розвитку;
- використання коштів державної субвенції на розвиток інфраструктури ОТГ;
- залучення коштів міжнародної технічної допомоги (МТД).

Слід пам'ятати: кошти із вказаних джерел не надходять просто так. На використання цих коштів потрібно мати відповідні проекти!

Проект має відповідати формі, яка визначається тим, хто надає кошти на проект; мати чітку мету, ідентифіковані проблеми, які він вирішує; аргументований бюджет; можливість існування створеного об'єкта, інституції після завершення фінансування проекту із зовнішнього джерела.

За кошти ДФРР слід фінансувати проекти стратегічного характеру, а не поточні ремонти. Завдання ОМС — використати ДФРР, в першу чергу, на проекти, які створюють інфраструктуру, що веде до капіталізації земель, формування доданої вартості, зростання доходів домогосподарств.

Протягом 2016–2020 років в Україну має зайти досить багато коштів у вигляді МТД, які призначені на підтримку децентралізації та ОТГ:

- Проект ЄС «ULIED» — загальна сума 97 млн євро.
- Проект США «DOBRE» — загальна сума 50 млн дол.
- Проекти Ради Європи, Шведського королівства, Данського королівства, Королівства Нідерландів, Швейцарської конфедерації, Фінляндії, Канади ... — загалом понад 20 млн євро.

Використовуючи кошти ДФРР, субвенції на розвиток інфраструктури ОТГ варто дотримуватись певних підходів, які б забезпечували:

- **ефективність** — кошти мають бути використані там, де це буде найбільш ефективно;
- **швидкі перемоги** — перші кошти мають бути використані там, де буде відразу видно результат (наприклад світло);
- **довготривалі позитивні наслідки** — зростання капіталізації комунального майна та землі;
- **відкритість** — люди мають знати куди і чому ідуть ці кошти;
- **конкурентність** — кошти витрачаються на основі відкритих тендерів (правильний тендер економить до 30% коштів).

Краща практика

Використання коштів субвенції на формування інфраструктури ОТГ показали зовсім різні підходи до ідентифікації проблем у громаді, які можна вирішити цією субвенцією. Одні закупили за ці гроші різноманітну техніку, якою ще не має кому керувати і яка буде використовуватися лише кілька разів на рік, а інші провели освітлення та водогони у поселеннях громади.

Проведення водогонів та встановлення освітлення відразу дає змогу переглянути грошову оцінку земельних ділянок, на капіталізацію яких вплинула ця робота. Також освітлення знижує вуличну злочинність, а разом із водогоном збільшує привабливість поселення для проживання людини, підвищує вартість житла і землі. Все це разом збільшує спроможність громади до саморозвитку і зростання бюджетних надходжень.

РОЗДІЛ 3

ПРОЗОРИСТЬ БЮДЖЕТУВАННЯ

3.1. БЮДЖЕТ ОРІЄНТОВАНИЙ НА РЕЗУЛЬТАТ

У Прикінцевих та Перехідних положеннях Бюджетного кодексу України встановлено, що з 2017 року для бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, застосовується програмно-цільовий метод бюджетування. Оскільки новостворені громади вийшли на прямі міжбюджетні відносини з держбюджетом, варто докладніше розглянути цей метод.

Отже, програмно-цільове управління бюджетними коштами є методом, який пов'язує витрати з одержанням результатів для суспільства.

Метою запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання.

Програмно-цільовий метод (ПЦМ) у бюджетному процесі слід розглядати як систему планування бюджетних коштів у середньостроковій перспективі, спрямовану на розроблення бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат.

У процесі формування бюджету за програмно-цільовим методом виконання складається із двох основних компонентів: фінансового та програмного.

Ідея ПЦМ полягає у тому, щоб зосереджувати увагу не тільки на можливостях бюджету (існуючих ресурсах), а й на тому, як найефективніше їх використати з метою отримання конкретних результатів. ПЦМ є результатом застосування технологій планування та аналізу, що використовуються у приватному бізнесі.

Програмно-цільовий метод складання бюджету успішно застосовується у багатьох європейських країнах. Сьогодні більшість країн ЄС нада-

ють допомогу іншим країнам у формі програм, спрямованих на досягнення конкретних результатів. Міжнародні фінансові організації, такі, як Міжнародний валютний фонд, Світовий банк, надають свої позики іншим країнам за відповідними програмами. Це, зокрема, програма розширеного фінансування (МВФ), програмні системні позики для реалізації конкретних проектів у різних галузях економіки (Світовий банк) тощо. Усі ці програми чітко окреслюють мету та очікувані результати від спрямування коштів у ту чи іншу галузь. Як показує досвід, такий підхід до фінансування проектів виявився досить ефективним, оскільки дає змогу проаналізувати ефективність використання коштів через порівняння отриманих результатів з очікуваними (запланованими), а також зіставити мету, на яку залучаються кошти, з кінцевими результатами від реалізації проекту.

Згідно з міжнародною методологією та практикою зарубіжних країн система планування бюджету на підставі програм — це система ухвалення рішень щодо розроблення, аналізу, впровадження програм та розподілу ресурсів.

Основними компонентами програмно-цільового методу у бюджетному процесі є:

- якісне стратегічне планування соціально-економічної діяльності органу місцевого самоврядування;
- середньострокове планування бюджету;
- система моніторингу та оцінки виконання програм;
- залучення громадськості до прийняття бюджетних рішень шляхом збільшення ступеня прозорості інформації про бюджет.

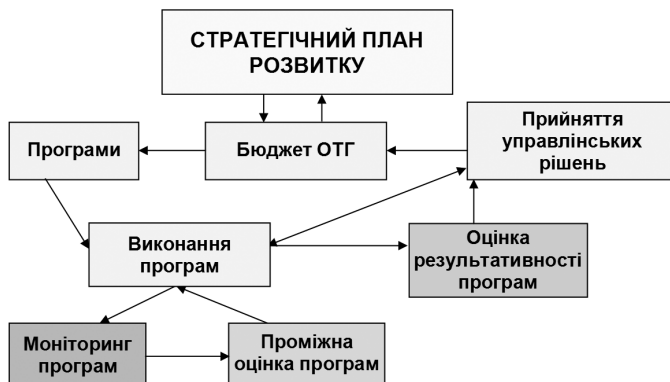


Рисунок 9. Схема бюджетного процесу за ПЦМ

Отже, очевидно, що бюджетний процес за ПЦМ за своєю суттю є циклом, який починається та закінчується з визначення переліку соціаль-

них та економічних проблем і охоплює поетапне впровадження усіх заходів, необхідних для їх подолання.

Кожен новий цикл бюджетування за ПЦМ починається з оцінки ефективності бюджетної програми після завершення її реалізації, тобто визначається ступінь досягнення мети програми.

Для здійснення оцінки ефективності програми важливо правильно запланувати систему показників її виконання. Такі показники повинні відповідати цілі та завданням програми. Тому сама програма повинна бути спрямована на досягнення досить конкретної цілі, щоб кількість завдань і показників її виконання не була занадто великою.

Елементи бюджетної програми

Бюджетна програма це систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення загальної (спільної) мети, завдання, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій. Вона складається з певних опцій (частин) та має такі елементи:

- мета бюджетної програми;
- назва бюджетної програми;
- завдання бюджетної програми (одне або більше);
- результативні показники виконання бюджетної програми (затрат, продукту, ефективності, якості).



Рисунок 10. Структура бюджетної програми, що використовується згідно з чинним законодавством України

В окремих випадках, з метою деталізації програми у міжнародному досвіді використовується такий елемент, як «Підпрограма». Практика бюджетного процесу за програмно-цільовим методом в Україні показує, що цей елемент слід застосовувати при формуванні програм по багатокомпонентних бюджетних галузях, таких, наприклад, як галузь житлово-комунального господарства, соціального захисту тощо.

Ключовим елементом бюджетної програми є мета, що визначає вид діяльності розпорядника та спрямовує його на досягнення конкретного результату. Мета програми повинна узгоджуватися з головною метою діяльності установи. Будь-яка програма може мати лише одну мету, характерну тільки для цієї програми та не може повторюватись у форматі інших програм. Мета є унікальною для кожної з програм.

Приклад: Забезпечення безперебійного функціонування ліфтів у житлових будинках міста.

Відповідно до мети бюджетної програми розпорядники коштів розробляють завдання програми. Завдання можна розглядати як короткострокові етапи в рамках середньострокової стратегії, що визначається метою програми. Завдання повинні забезпечити досягнення мети та передбачити конкретні дії.

Завдання повинні мати такі характеристики:

- орієнтованість на результат (чітко вказувати на те, що необхідно зробити);
- вираження результатів у кількісних вимірах (для оцінки результату виконання);
- визначеність конкретних термінів виконання.

Отже, чітко сформульовані завдання вказують на те, що буде зроблено, та не містять загальних і декларативних тверджень. Тобто, завдання є обґрунтуванням кошторису бюджетної установи.

Приклад:

Завдання 1: Поточний ремонт та оновлення ліфтів.

Завдання 2: Заміна ліфтів.

Під час розробки бюджетної програми необхідно чітко усвідомити, яким чином вимірювати результати її реалізації. Саме для вимірювання цих результатів застосовується такий специфічний елемент, як результативні показники. Ці показники є ключовим інструментом механізму планування та виконання бюджету, орієнтованого на результат, більш того, вони є його основною рисою.

На основі даних про динаміку планових і фактично досягнутих показників діяльності, а також затрат в розрізі програм та завдань проводиться оцінка діяльності суб'єкта бюджетного планування. На відміну від постатейного (традиційного) методу бюджетування, який передбачає формування статей видатків за бюджетною мережею та забезпечує фінансування видатків на утримання бюджетних установ без детального аналізу того, чи забезпечується виконання мети головного розпорядника коштів, чи використання коштів приводить до досягнення бажаних результатів, програмно-цільовий метод, завдяки показникам виконання, дозволяє простежити результат, якого буде досягнуто за рахунок витрачених коштів. Це питання є актуальним також для встановлення безпосереднього зв'язку між виділеними ресурсами та досягнутими результатами.

Соціальна ефективність програм –

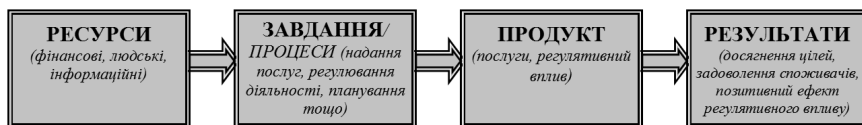


Рисунок 11. Взаємозв'язок ресурсів та результатів («логіка програми»)

Основні показники виконання бюджетних програм:

1. **Показник затрат (вхідних ресурсів)** — статистична величина, що відображає структурований обсяг вхідних ресурсів, необхідний для здійснення відповідного завдання бюджетної програми. Показник затрат може виражатися лише в натуральній формі. Наприклад, *кількість об'єктів, метраж або кубатура будівель і споруд, кількість заходів і т. д.* Крім того, у переважній більшості бюджетних програм за допомогою цього показника можна відобразити людський ресурс: *(кількість лікарів, вчителів, працівників технагляду за капремонтм житлового фонду тощо).*

2. **Показник продукту** визначає обсяг виробленої продукції чи наданих послуг у ході виконання бюджетної програми, кількість користувачів товарами (роботами, послугами) тощо. Цей показник, як правило, має абсолютне значення. Він лише констатує факт надання послуг, виконання робіт чи групу споживачів у кількісному виразі і не вказує на якість наданих послуг чи виконаних робіт, ступінь задоволення потреб споживачів товарів або послуг. Показник продукту є перехідною ланкою між основними категорійними поняттями програмно-цільового методу, такими як «ресурс» та «результат». Продукт — це логічний наслідок витрачання ресурсів та логічна передумова отримання результату від витрачання цих ресурсів.

Два перші показники найпростіше підрахувати, оскільки інформація про затрати та продукт є доступною — це «Звіт по мережі, штатах та контингенту». Проте використання лише показника продукту для оцінки програми не дає комплексного уявлення про ефективність використання бюджетних коштів. Тому для окреслення чіткого бачення можливих результатів, а також оцінки ефективності використання бюджетних ресурсів необхідно визначити ефективність (продуктивність) та результат, який буде досягнуто завдяки реалізації програми.

3. Показник ефективності (продуктивності) — це відношення кількісного показника наданої послуги (наприклад, *кількості пролікованих хворих у денному стаціонарі, кількість відновлених ліфтів*) до витрат у грошовому або робочому еквіваленті, що необхідні для надання послуги, а також визначення рівня ефективності наданої послуги. Показник продуктивності — це найбільш характерний розрахунковий показник виконання програм. Поряд з іншими, цей показник відслідковує абсолютну та відносну успішність виконання тієї чи іншої бюджетної програми.

4. Показник якості (результативності) визначає результати виконаної роботи та якість наданих послуг. Він показує досягнення, отримані від здійснення бюджетної програми (*відсоток відремонтованих ліфтів, відсоток збільшення протяжності озелених територій доріг тощо*). За допомогою показника якості (результативності) можна оцінити рівень досягнення встановленої мети, а також відповідність досягнутих результатів встановленим меті та завданням. Цей показник служить своєрідним звітом про досягнуті соціальні результати від надання послуги за програмою, в ньому відбивається соціальна ефективність програми. Для виконавців бюджетних програм соціальний ефект є ключовим результатом їх діяльності. Рівень соціальної ефективності програми для громади обґрунтовує і факт існування самої установи. Показник результативності є динамічним показником. Темпи та динаміка зростання показника результативності є критерієм успішності реалізації програм.

Кожен з показників виконання програми має свої переваги. Для різних типів програм використовують різні показники. Таким чином, при розробці й використанні показників посадові особи, відповідальні за розробку рішень, а також за оцінку програми, повинні враховувати стратегічні цілі розвитку галузі та наслідки виконання програм за попередній період. Як правило, вибираються і використовуються ті показники, які найкраще відображають результати програми — досягнення встановленої мети та виконання поставлених завдань.

При плануванні показників виконання необхідно використовувати дані попередніх бюджетних періодів. Аналізуючи показники виконання

програм, необхідно визначити, чи результати виконання програми відповідають поставленій меті та завданням.

Для окремих програм не обов'язково розробляти всі типи показників виконання. При визначенні показників виконання бюджетних програм необхідно змішувати акцент з показників затрат на показники результативності.

У процесі розробки показників виконання програм в залежності від змісту програм та завдань використовують такі основні інформаційні джерела:

- фінансова звітність;
- статистична звітність;
- дані внутрішньогосподарського (управлінського) бухгалтерського обліку;
- дані з первинної облікової документації (вибіркові дані);
- експертні оцінки.

У межах однієї програми можуть визначатися всі показники або лише деякі їх види. Таке диференціювання повинно здійснюватися виходячи з умов та специфіки кожної з бюджетних програм. Чим ширша номенклатура показників у тій чи іншій програмі, тим більше можливостей для якісного програмного менеджменту.

3.2. ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ

Проблема прозорості дій органів влади всіх рівнів сьогодні особливо актуальна, оскільки прозорість — основна умова запровадження якісно нового типу взаємовідносин між громадянами та органами виконавчої влади, а саме такого, за яким кожній людині було б забезпечено реальне додержання і захист належних їй прав і свобод у сфері діяльності цих органів.

Термін «прозорість бюджетного процесу», перш за все, означає доступність інформації про бюджет як на стадії планування, так і на стадії виконання кожному громадянину. Про прозорість можна говорити і як про потребу суспільства у залученні громадян до формування і реалізації бюджетної політики держави. Громадяни мають конституційне право на участь в управлінні державними справами. І щоб скористатися цими правами, треба володіти достовірною інформацією. Наявність умов для отримання достовірної та повної інформації гарантує можливість забезпечення громадського контролю за діяльністю органів влади.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» дає визначення і конкретизує методи залучення громадськості, зазначаючи: «громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад». Ст. 7-13 цього Закону проголошують форми безпосередньої участі громадян через ініціювання і реалізацію місцевих ініціатив, збори громадян та громадські слухання. Так одним із основних питань місцевого самоврядування, до якого необхідно залучати громадськість, є питання формування бюджету. У залежності від того, як формується бюджет самоврядної одиниці, яким є контроль за виконанням бюджету, можна говорити наскільки є повноцінною система самоврядування.

Підвищення участі громадськості в місцевих бюджетних процесах та функціонуванні системи надання послуг дає ряд переваг як для органів влади, так і для громадян.

Застосовуючи модель участі громадськості в прийнятті рішень щодо бюджету, органи влади можуть:

- розбудовувати базу політичної підтримки в суспільстві;
- розділити відповідальність за прийняття рішень особливо, що стосується непопулярних рішень таких, наприклад, як встановлення або збільшення розміру місцевого податку, оптимізація бюджетної мережі тощо;
- підвищувати рівень громадського розуміння обмежень, з якими стикається уряд, та ступінь довіри до органів місцевої влади;
- знаходити нетрадиційні шляхи вирішення проблем та економічно ефективні способи надання послуг.

Громадяни також можуть отримати переваги від участі в процесах прийняття рішень, оскільки це сприяє навчанню громадськості, зменшує розрив між громадою та місцевими органами влади та підвищує відчуття безпеки шляхом забезпечення довіри до влади.

Зростання значимості громади має місце тоді, коли її внесок відображається в бюджетних результатах та фактичному підвищенні якості послуг. Бізнесова громада теж може одержати вигоди від участі в бюджетному процесі, оскільки, на думку її представників, це сприяє прозорості, зниженню корупції та дозволяє підприємцям брати участь у тендерах в умовах відкритої та справедливої системи.

Участь громадськості в бюджетному процесі та наданні послуг може бути представлена у різних формах. Місцеві представники можуть по-різному вносити свій вклад в залежності від мети (від пасивного надання інформації до переговорів та обговорень).

Методи залучення громадськості можна розподілити на дві групи:

- перша — методи, які спрямовані безпосередньо на залучення громадян до процесу прийняття рішень;
- друга — методи, які спрямовані на навчання та інформування громадян, але не обов'язково з метою виявлення їх поглядів.

Таблиця 4. Перша група «Методи залучення громадськості до процесу прийняття рішень»

Методи	Визначення/ Мета діяльності	Приклад	Особливості
Громадські (бюджетні) слухання	Офіційні громадські слухання, які зазвичай проводяться міською радою.	Дотримання законодавства — інформувати громадян про проект бюджету.	Громадські слухання менше підходять для розгляду складних питань або досягнення громадського консенсусу. Тематичні слухання є більш ефективними, оскільки до них залучається інформована аудиторія, що має інтерес до даного питання. Пропонування групам надсилати своїх представників на слухання може забезпечити краще представництво та більшу відповідальність учасників.
Дорадчий комітет або робоча група	Група громадян, які призначені надавати консультації з певних питань. Може працювати постійно або, у випадку організації робочої групи, зосереджується на вирішенні конкретного питання.	Інвестиційний комітет, який висуває пропозиції щодо альтернативного використання незадіяних ресурсів.	Робота в таких групах передбачає певний рівень технічної складності.
Круглі столи або зустріч у міськвиконкомі	Неофіційні збори, які проводяться в приміщенні міськвиконкому, школах або інших установах.	Звіт про результати впровадження програми капітальних інвестицій.	Проводяться для консультацій з різними зацікавленими особами, що може привести до утворення робочих груп, зосереджених на вирішенні конкретних завдань.

Методи	Визначення/ Мета діяльності	Приклад	Особливості
Опитування громад- ської думки	Збір інформації про ставлення громадян без проведення зборів.	Ставлення до пропозиції підвищити тарифи на тепло та газопостачання.	Застосування цього механізму вимагає професійної підтримки (у забезпеченні репрезентативності вибірок, правильного формулювання питань, проведення засідань фокус груп та консультацій з метою відповідного та всеохоплюючого формулювання питань, підготовки опитувачів тощо) та вкладення певних коштів.
Фокусна група (для тематич- ного опи- тування)	Інтерв'ю з громадянами, яких обрали з метою опитування, щоб дізнатися вірогідну думку більшої кількості населення.	Виявити ставлення громадян — громадську думку щодо проблемних питань.	Якщо учасників таких груп буде делегувати громада, а групи будуть представницькими, це може сприяти стабільному інтересу до цього питання. Досвід показує, що якість внеску таких груп в обговорення значною мірою залежить від формату зустрічей та чіткості завдань. Дискусії та фокус групи можуть ефективно використовуватися в рамках формування бюджету по програмах.
Комітет або комісія	Група громадян, що призначаються для забезпечення контролю, управління та виконання певної функції.	Дорадчий комітет з моніторингу та оцінки щорічного бюджетного процесу.	Може мати важливе значення для привнесення думок громадськості у формальні зібрання, де відбувається обговорення бюджету та приймаються рішення. Вплив представників громади є більш значним, якщо вони мають делеговані повноваження, та/або якщо обговорення відбувається конструктивно, на засадах консенсусу та колективної відповідальності.

Методи	Визначення/ Мета діяльності	Приклад	Особливості
Застосування сучасних інформаційних технологій (телебачення, Інтернет)	Телебачення доводить інформацію до відома громадськості. Інтернет — розгалужена комп'ютерна мережа, за допомогою якої громадяни можуть обмінюватися інформацією з місцевою владою.	Пряма трансляція засідання міської ради з бюджетних питань. Відправка електронної пошти зручніша, ніж особисте відвідування міської ради.	Останні досягнення комунікаційних технологій, створили нові комунікаційні інструменти, що забезпечують своєчасне та ефективне спілкування органів місцевого самоврядування та громадськості.
Громадські асоціації	Об'єднання громадян, яких об'єднує спільний інтерес або питання.	Об'єднання, що сформоване з метою вивчення ситуації щодо доцільності збільшення орендної плати за використання міських приміщень.	Коли громадяни мобілізуються для надання послуг, важливо забезпечити, щоб така самообілізація набувала легітимних організаційних форм. Якщо членство в таких організаціях будується на фінансових внесках, важливо забезпечити, щоб бідні та вразливі верстви не залишилися поза межами обслуговування.

Таблиця 5. Друга група «Методи залучення громадян, спрямовані на навчання та інформування»

Методи	Визначення/ Мета діяльності	Приклад	Особливості
Посадова особа, яка розглядає скарги	Посадова особа, яка неупереджено розглядає скарги громадян щодо дій посадових осіб.	Розгляд скарги згідно з чинним законодавством.	Види послуг такої посадової особи залежать від особливостей територіальної громади, але зазвичай включають розгляд скарг щодо несправедливого чи грубого відношення до громадян з боку житлово-комунальних служб, податкових інспекцій, виборчих комісій чи відділу соціального захисту.

Методи	Визначення/ Мета діяльності	Приклад	Особливості
Призначення днів відкритих дверей	Метод, спрямований на заохочення громадян відвідати міськвиконком або центр громадських послуг у зручний час.	Прийти, навіть без попереднього запрошення — для того, щоб повідомити про несвоєчасний вивіз сміття біля свого будинку.	
Інформаційні послуги для громадян	Інформація, що надається у прес-релізах, інтерв'ю, листівках тощо.	Розповсюдження друкованих листівок, які описують рівень медичних послуг у місті.	У складі виконкому створюється інформаційне управління, яке відповідає за виконання цих функцій. Воно розповсюджує інформацію серед громадян про діяльність, яка відбувається у місті.
Навчальні програми та доступні звіти перед громадою	Реалізація навчальних інформаційних програм, що надають громадянам можливість зустрітись з виборними посадовими особами. Періодичні звіти сприяють розумінню громадянами фінансового стану та досягнень територіальної громади.	<i>Промова перед шкільною аудиторією про бюджет.</i> Використання графіків для ілюстрації розподілу фінансових ресурсів минулого року.	Можуть бути прямі та непрямі. У прямих навчальних програмах, посадові особи чи працівники ради представляють інформацію безпосередньо на розгляд громадськості, наприклад, промова перед школярами про діяльність органу місцевого самоврядування. У непрямих навчальних програмах інформація надається шляхом розповсюдження друкованих матеріалів. Доступні періодичні звіти розробляються для простого та дохідливого інформування громадян без застосування ускладнених термінів та бюрократичної мови.
Центр громадських зв'язків (розгляд скарг, пропозицій тощо)	Центр збирає та готує відповіді на запити громадян щодо надання допомоги та роз'яснень.	Громадський представник приймає і передає скаргу щодо оплати послуг на розгляд у відповідне управління та повідомляє громадян про результати розгляду.	З точки зору громадян Центр є єдиною ланкою зв'язку, що спрощує взаємодію з органом місцевого самоврядування.

Методи	Визначення/ Мета діяльності	Приклад	Особливості
Зв'язок із засобами масової інформації	Взаємодія з засобами масової інформації (газети, радіо та телебачення).	Прес-релізи, що надсилаються до ЗМІ щодо запропонованої міської програми капіталовкладень.	ЗМІ допомагають розвитку програми на подальших етапах, повідомляючи про досягнення та по її завершенні, висвітлюючи результати.

Важливою умовою фінансової прозорості є широка доступність вичерпної інформації про бюджет. І така інформація має бути представлена в доступному, зрозумілому вигляді. Необхідно чітко роз'яснювати основи розрахунків, принципи зведення даних і їх обсяг. Інформація має бути достовірною і ґрунтуватися на офіційних джерелах.

У Польщі існує чітке розмежування понять «відкритість» і «прозорість». Відкритість — це вільний доступ до інформації про діяльність уряду. Прозорість — добросовісність і зрозумілість (розбірливість) цієї інформації. Відкритість і прозорість є взаємопов'язаними поняттями. Відкритість без прозорості означає доступ до нечитабельної інформації, тобто відсутність інформації. Прозорість без відкритості — це інформування вузького кола. Наприклад, у Польщі діє правило: «Спочатку прозорість, а потім відкритість — у такому порядку і завжди разом».

Згадані механізми участі можуть відрізнятися між собою за способом участі (делегована або безпосередня участь), типами рішень, що приймаються (дорадчі або обов'язкові), а також масштабністю прийняття рішень (вузькі, тобто такі, що зосереджуються на конкретних або галузевих питаннях, або широкі, що стосуються загального бюджету).

Вони можуть вимагати або не вимагати організаційного оформлення. Інституціоналізація цих механізмів через прийняття місцевих норм та правил внутрішнього розпорядку може забезпечити їх від свавільних рішень, маніпулювань та впливу політичних змін.

Відданість принципу відкритості бюджету та залучення громадян можливо проголосити в Статуті місцевої громади та в подальшому деталізувати в нормах місцевого рівня. Може знадобитися включення спеціальних застережень для забезпечення залучення вразливих груп населення та таких, які традиційно виключаються з цих процесів.

Кожний із згаданих вище механізмів сам по собі може виявитися не в змозі справити вплив на бюджет, але в поєднанні вони мають потенціал до забезпечення бюджетної підзвітності.

Разом з тим відкриття бюджету для громадського розуміння та обговорення можливе лише за умови, якщо місцеві органи влади зроблять доступними наступні документи, що стосуються бюджету:

- бюджетна пропозиція органу виконавчої влади, де відображено параметри як видатків, так і доходів;
- звіти про виконання бюджету станом на середину року та звіти про моніторинг⁸;
- бюджетні звіти на кінець року та аналітичні доповіді, де дано оцінку виконання бюджету за рік та його динаміку;
- аудиторські звіти;
- інформацію для громадськості та законодавчої влади, яка дозволяє краще зрозуміти бюджет (наприклад, випуск коротких оглядів бюджету так званих «бюджетів громадян», або демонстрація зв'язку бюджету з політичними цілями та визначеними показниками результативності);
- багаторічні механізми планування (багаторічні плани, бюджет на декілька років тощо).

Однак прозорість і підзвітність бюджету виявляється неповною, якщо вона не включає прозорість установ та підприємств, які отримують кошти з бюджету. Прозорість підвищуватиметься завдяки публікації протягом року бюджетної інформації в ЗМІ, гласності прийняття бюджетних рішень та розширення кола учасників, залучених до бюджетних процесів.

Важливим також є кінцева користь від отриманої інформації. Тому доступність інформації сама по собі не принесе користі, якщо ця інформація буде подана в вигляді, який не піддаватиметься оцінці.

Отже, підводячи підсумок можна зазначити, що при підготовці інформації для громадськості необхідно враховувати такі критерії:

- актуальність;
- зрозумілість;
- достовірність інформації;
- комплексність;
- порівнянність;
- наочність;
- періодичність подання.

⁸ Відповідно до Бюджетного кодексу України місцеві органи влади зобов'язані надавати разом з проектом рішення про місцевий бюджет, зокрема, інформацію про хід виконання відповідного бюджету у поточному бюджетному періоді (ст. 76).

Крім того, необхідно мати на увазі і потенційні ризики застосування механізмів участі громадськості в бюджетному процесі, які включають наступне:

- розмивання легітимності існуючих виборних установ на користь менш підзвітних громадських організацій, що беруть участь у бюджетному процесі, особливо якщо громадська участь обмежується залученням органів самоорганізації населення;
- домінування у процесах участі місцевих еліт або найкраще організованих груп населення, що відстоюють свої власні інтереси. Якщо громадська участь використовується як інструмент політичного контролю, вона лише ослабляє громадянське суспільство;
- небезпека подальшого послаблення відповідальності та підзвітності влади перед громадянами, шляхом заміни державних зобов'язань щодо надання послуг схемами, за яких громадяни займаються самозабезпеченням послуг;
- завищення очікувань громадян понад раціональні рамки, особливо за обставин обмеженості ресурсів або недостатньої свободи дій місцевих органів влади при прийнятті рішень з бюджетних питань.

РЕЗЮМЕ ТА ПРАКТИЧНІ ПОРАДИ

Аналізуючи досвід перших об'єднаних територіальних громад, варто пригадати з чим, у першу чергу, стикнулись новообрані місцеві органи на початку року своєї роботи.

Цей досвід буде незайвий, а для деякого може стати корисним, оскільки процес утворення об'єднаних громад неуклінно рухається вперед та набирає темпи.

І так, вибори пройшли, бюджетний рік завершується та з 1 січня починається **новий бюджетний рік**. Більшість новостворених ОТГ, ще до виборів, «прикидали» обсяги своїх бюджетів та приблизну структуру видаткової частини. Тепер ці всі узгоджені рішення необхідно оперативно, а головне, консолідовано прийняти.

І тут перше про що треба пам'ятати:

- **Автономність** місцевого самоврядування. Українське законодавство не встановлює якихось особливих вимог щодо форми та змісту окремих актів, які ухвалюються органами місцевого самоврядування. Проте в умовах, коли до місцевих органів влади обираються нові люди, коли змінюються засади діяльності місцевого самоврядування, важливим елементом швидкого опанування ситуації у своїх територіальних громадах стає вчасне ухвалення пакету місцевих актів та формування виконавчих органів⁹. І тут у багатьох виникає бажання спростити цей шлях та просто скопіювати структуру управління подібного органу місцевого самоврядування (наприклад, як у міста обласного значення із такою ж кількістю населення, або ОТГ яка вже попрацювала в 2016 році), забуваючи про свою унікальність.
- **Унікальність** кожної ОТГ. З першого погляду це твердження ніби суперечить самому принципу бюджетної децентралізації, яка покликана наділити однаковими повноваженнями та ресурсами однакові адміністративно-територіальні одиниці. Разом з тим, з проведенням етапу добровільного об'єднання та творенням нових адміністратив-

⁹ Інститутом громадянського суспільства підготовлено низку методичних матеріалів, практичних рекомендацій та зразків/шаблонів проектів місцевих актів. Посібник знаходиться на сайті інституту <http://www.csi.org.ua/zrazkysyhablony-proektiv-mistsevyh-akt/>

но-територіальних одиниць, кожна така громада опиняється в різних умовах по відношенню до своїх сусідів та свого місця в районі. А від так має приймати свої унікальні рішення щодо взаємовідносин з ними. В першу чергу такі рішення стосуються надання соціальної допомоги, забезпечення загальною освітою та надання первинної медичної допомоги. А отже і одного універсального зразку вирішення таких питань не існує. Однак існують принципи місцевого самоврядування, практика таких взаємовідносин та багатоваріантність прийняття рішення (про які трохи далі).

- **Самостійність** у прийнятті рішень щодо створення свого апарату управління. Отже, не слід чекати вказівок ні з району ні з області. Відповідно до норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (п.3 ч.1 ст. 26) місцеві ради утворюють виконавчий комітет ради, визначають його чисельність та персональний склад. Ця норма була підтверджена Рішенням Конституційного суду України №10 – рп/2008 від 22.05.2008 було визначено не конституційними зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (при прийнятті Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік»), що стосуються затвердження структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів «відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України».

Не для всіх об'єднаних громад є необхідність створювати окремі управління освіти або культури із надання їм статусу юридичної особи. В інших випадках може виникати потреба у створенні потужного земельного або юридичного управління, може виникнути потреба в утворенні окремих підрозділів певних служб у віддалених від центру населених пунктах тощо.

Що стосується кадрового укомплектування новоутворених відділів та управлінь, теж не слід поспішати відразу наповнювати весь штат. Підхід має бути виваженим та творчим. Слід утриматись від спокуси зразу заповнити штатні посади, необхідно розуміти, що у такій справі важливо раціонально використати інтелектуальний потенціал мешканців громади.

Дуже важливим фактом, якій необхідно враховувати при побудові своєї структури управління, для ОТГ є картинка району після утворення громад.

На сьогоднішній день, внаслідок об'єднання територіальних громад, райони із сформованими ОТГ можна віднести до наступних типів:

1. Одна громада повністю покриває район – район-громада.
2. Декілька громад повністю покривають район – район – громади.
3. Одна громада майже покриває район, залишається декілька невеликих сілрад, які не можуть бути окремими ОТГ.

4. Декілька громад майже покриває район, залишається декілька невеликих сільрад, які не можуть бути окремими ОТГ.

5. В районі створено одну ОТГ з центром у центрі району, що є менша ніж половина району.

6. В районі створено одну чи декілька ОТГ з центрами в селах, що є в сумі меншими, ніж половина району.

7. ОТГ є малою за площею та меншою за встановлені методикою показники по населенню (менше 3 000 жителів).

У даному контексті варто згадати, що відповідно до Конституції України район представляє спільні інтереси територіальних громад. Керуючись цим принципом:

Тип 1 передбачає відсутність будь-яких спільних інтересів. Районна рада не має повноважень, закріплених та власних доходів.

Тип 2 передбачає, що спільні інтереси громад можуть бути в галузях, які не є базовими для громади. Районна рада не має закріплених та власних доходів для виконання повноважень та утримання апарату. Одна з ОТГ може взяти на себе фінансування спільних для всіх інших ОТГ бюджетних установ.

Тип 3 передбачає, що спільні інтереси у районі залишаються. Район фінансує бюджетну інфраструктуру територіальних громад, які не об'єдналися попри дуже обмежені ресурси. ОТГ може взяти на себе утримання бюджетних установ на території територіальних громад, які не об'єдналися. При цьому ОТГ передаються закріплені частки ПДФО.

Тип 4 передбачає, що спільні інтереси можуть відігравати суттєву роль. Однак в районі недостатньо коштів на утримання і районної ради і бюджетних установ. Район фінансує бюджетну інфраструктуру територіальних громад, які не об'єдналися та спільну бюджету інфраструктуру.

Тип 5 передбачає існування спільних інтересів територіальних громад. Районна рада має обмежені ресурси, однак фінансує бюджетну інфраструктуру.

Тип 6 передбачає, що більша частина бюджетної інфраструктури залишається в управлінні району. Районний бюджет спроможний її фінансувати, ОТГ зможе утримувати лише базову бюджетну інфраструктуру (освіту та первинну медицину).

Тип 7 передбачає, що можливості для такої ОТГ фінансувати навіть первинну базову інфраструктуру є досить обмежені. Фактично така ОТГ є неспроможною.

Отже, у кожному окремому випадку будуть відрізнятися і міжбюджетні відносини для різних бюджетних галузей.

Таблиця 6. Варіанти міжбюджетних відносин в межах окремих типів районів

Тип району	Соціальний захист	Освіта	Охорона здоров'я
1	2	3	4
I Одна громада повністю покриває район — район-громада	Територіальний центр передається ОТГ.	Всі заклади, в тому числі, методичний кабінет переходять до ОТГ.	Всі заклади переходять до ОТГ.
II Декілька громад повністю покривають район	Територіальний центр передається ОТГ, де знаходиться його матеріальна база. В рамках співробітництва обслуговує жителів всіх ОТГ. Розмір трансфертів пропорційний кількості населення ОТГ.	Всі заклади переходять до ОТГ. Щодо методичного кабінету: Варіант 1 — у кожній ОТГ свій; Варіант 2 — методичний кабінет в одній ОТГ функціонує в рамках співробітництва ОТГ.	Заклади першого рівня фінансуються з бюджетів кожного ОТГ. Заклади другого рівня: Варіант 1 — при збереженні райради — фінансуються з районного бюджету. ОТГ передає трансфер на їх утримання. Варіант 2 — у випадку ліквідації райради передаються до однієї з ОТГ. Інші ОТГ передають трансфер пропорційний кількості населення.
III Одна громада майже покриває район, залишається декілька невеликих сілрад, які не можуть бути окремими ОТГ	При збереженні райради: Варіант 1 — терцентр може фінансуватись з районного бюджету за рахунок власних коштів та трансферту з ОТГ. Розмір трансферту пропорційний кількості населення в ОТГ до загальної кількості жителів району, помноженому на	При збереженні райради: методкабінет залишається в районі, ОТГ передає трансфер на утримання. Бюджетні установи на території необ'єднаних рад фінансуються з району. У випадку ліквідації райради методичний кабінет в ОТГ. Бюджетні установи на тери-	Варіант 1 – при збереженні райради: - заклади 1 рівня фінансуються з бюджету ОТГ (заклади в радах що не об'єднались - з району); - заклади 2 рівня фінансуються з районного бюджету. ОТГ передає району трансферт. Варіант 2 – при

Тип району	Соціальний захист	Освіта	Охорона здоров'я
1	2	3	4
	обсяг видатків на утримання закладу. Варіант 2 – тер-центр передається ОТГ, та обслуговує жителів неприєднаних сілрад за рахунок трансферту з райради. У випадку ліквідації райради терцентр передається ОТГ.	торії необ'єднаних рад фінансуються з бюджету ОТГ (за рахунок <i>дорахованої</i> освітньої субвенції)	ліквідації райради: Всі заклади 1 та 2 рівня фінансуються з бюджету ОТГ (дорахування медичної субвенції)
IV Декілька громад майже покриває район, залишається декілька невеликих сілрад, які не можуть бути окремими ОТГ	При збереженні райради: Варіант 1 – тер-центр може фінансуватися з районного бюджету за рахунок власних коштів та трансферту з ОТГ. Розмір трансферту пропорційний кількості населення в ОТГ до загальної кількості жителів району, помноженому на обсяг видатків на утримання закладу. Варіант 2 –терцентр передається ОТГ, де знаходиться його матеріальна база. В рамках співробітництва обслуговує жителів всіх ОТГ та неприєднаних сілрад. У випадку ліквідації райради тер-центр передається ОТГ де знаходиться його матеріальна база. В рамках співробітництва обслуговує жителів всіх.	При ліквідації райради. Методичний кабінет: Варіант 1– у кожній ОТГ свій. Варіант 2 – один спільний на всіх в рамках співробітництва. Бюджетні установи необ'єднаних рад з бюджету сусідньої ОТГ (за рахунок <i>дорахованої</i> освітньої субвенції). При збереженні райради – метод кабінет в райраді. Бюджетні установи необ'єднаних рад в районі	Варіант 1– при збереженні райради: Заклади 1 рівня фінансуються з бюджетів ОТГ. Заклади 2 рівня фінансуються з районного бюджету. ОТГ передають трансферти. Варіант 2 – при ліквідації райради: Всі заклади 1 та 2 рівня фінансуються з бюджету ОТГ (дорахування медичної субвенції)

Тип району	Соціальний захист	Освіта	Охорона здоров'я
1	2	3	4
V В районі створено одну ОТГ з центром у центрі району, що є менша ніж половина району	Варіант 1 — терцентр передається ОТГ. Район передає трансферт до ОТГ, розмір якого пропорційний кількості населення. Варіант 2 — терцентр залишається на рівні району. ОТГ передає трансферт райраді.	Варіант 1. ОТГ створює свій методкабінет, в районі залишається свій методкабінет. Варіант 2. Методичне обслуговування ОТГ здійснює методкабінет району. ОТГ передає трансферт.	Заклади 1 рівня фінансуються з бюджету ОТГ. Заклади 2 рівня фінансуються з районного бюджету. ОТГ передає трансферт.
VI В районі створено одну чи декілька ОТГ з центрами в селах, що є в сумі меншими, ніж половина району	Терцентр залишається на рівні району. ОТГ передають трансферти, розміри яких пропорційні кількості населення в ОТГ.	Варіант 1. Кожна ОТГ створює свій методкабінет, в районі залишається свій методкабінет. Варіант 2. Методичне обслуговування ОТГ здійснює методкабінет району. ОТГ передають трансферт. Варіант 3. ОТГ в рамках співробітництва створюють спільний методкабінет. В районі залишається свій.	Заклади 1 рівня фінансуються з бюджету ОТГ. Заклади 2 рівня фінансуються з районного бюджету. ОТГ передають трансферти.
VII ОТГ є малою за площею та меншою за встановлені методикою показники по населенню (менше 3 тисяч жителів)	Терцентр залишається на рівні району. ОТГ передають трансферти, розміри яких пропорційні кількості населення в ОТГ.	Методичне обслуговування ОТГ здійснює методкабінет району. ОТГ передають трансферти. Бюджетні установи можуть фінансуватись з районного бюджету. Трансферт з ОТГ на фінансування середньої освіти передається в розмірі освітньої субвенції з ДБ.	Всі заклади фінансуються з районного бюджету. ОТГ передає медичну субвенцію району.

Для забезпечення такої різноманітності взаємовідносин органів місцевого самоврядування, чинним законодавством передбачено:

- Законом України «Про співробітництво територіальних громад» визначено п'ять форм співробітництва:
 - Делегування повноважень.
 - Реалізація спільних проектів.
 - Спільне фінансування інфраструктурних проектів.
 - Утворення спільних комунальних підприємств.
 - Утворення спільного органу управління (служби).
- Бюджетним кодексом України у статті 101 визначені види міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами:
 - субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування;
 - субвенції на виконання інвестиційних проектів, у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування;
 - дотації та інші субвенції.
- Постановою Кабінету Міністрів України від 23.01.2015 р. затверджено Порядок перерахування міжбюджетних трансфертів та унормовано наступне:

«11. Субвенції з одного місцевого бюджету іншому перераховуються органами Казначейства в обсягах, установлених рішеннями відповідних рад про бюджет, із:

- загального фонду такого бюджету в межах річних бюджетних призначень згідно з розписом бюджету, з якого надаються субвенції, на рахунки загального фонду бюджету, якому вони надаються, відкриті в органах Казначейства;
- спеціального фонду такого бюджету в межах річних бюджетних призначень та відповідних надходжень згідно з розписом бюджету, з якого надаються субвенції, на рахунки спеціального фонду бюджету, якому вони надаються, відкриті в органах Казначейства.

12. Одержані суми субвенцій з одного місцевого бюджету іншому перераховуються протягом двох операційних днів після подання платіжних документів на рахунки головних розпорядників бюджетних коштів, відкриті в органах Казначейства.

13. Обсяг субвенцій з одного місцевого бюджету іншому, не використаний на кінець бюджетного періоду, перераховується в останній робочий день такого періоду органами Казначейства до бюджету, з якого вони надані, якщо інше не передбачено рішенням про місцевий бюджет, з якого вони надаються».

-
- Порядок та умови надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам затверджені постановою Кабінету Міністрів України № 11 від 23.01.2015 р «Деякі питання надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам». Цим Порядком затверджено, що «місцеві ради мають право передавати кошти субвенції у вигляді міжбюджетного трансферту іншим бюджетам для надання медичних послуг за місцем обслуговування населення».
 - Умови надання субвенцій визначаються відповідним договором сторін, якщо інше не встановлено Бюджетним кодексом України.

Отже, універсальних порад щодо побудови власної системи управління та взаємовідносин із сусідами ми не надаємо, однак основні аспекти, які варто врахувати на що необхідно звернути увагу ми намагались викласти у даному матеріалі.

ДОДАТОК

ПРОЕКТ «СТВОРЕННЯ ПЕРЕДУМОВ ДЛЯ РОЗВИТКУ БАЛЬНЕОЛОГІЧНОГО ТУРИЗМУ В МІСТІ ДОЛИНА»

АНОТАЦІЯ ПРОЕКТУ

Проект «Створення передумов для розвитку бальнеологічного туризму в місті Долина» слід розглядати як перший етап стратегічного проекту *«Розвиток бальнеологічного (SPA) туризму в місті Долина на основі використання лікувально-оздоровчих властивостей соляної ропи з родовища «Барбара»»*. Реалізація даного проекту повинна стати відправною точкою до розвитку в місті нової сфери виробництва, а саме сфери бальнеології. Ми прекрасно розуміємо, що без залучення інвестиційного капіталу повноцінний розвиток бальнеології неможливий, але також розуміємо, що без створення відповідних передумов, таке залучення проблематичне. Саме створення таких передумов а саме, можливості на стадії прийняття рішення бачити діючу комунальну модель, що дозволить скласти реальні бізнес-плани, в результаті прийняти більш виважене рішення, оперативно і прозоро отримати земельну ділянку для спорудження відпочинкового комплексу, поставити виробництво на вже сформовані потоки відпочиваючих, що значно скоротить час окупності проекту, а потім регулярно отримувати ефективні соляні продукти (солі для ван, концентровані екстракта не розчини тощо) для проведення бальнеологічних процедур, є метою даного проекту.

Для цього буде виконано наступні завдання:

1. Створена можливість для використання природних ресурсів соляної розсолів підземних родовищ, які на даний момент не використовуються, через облаштування нових свердловин та отримання спецдозволів на використання надр.
2. Спроековано та споруджено інноваційне виробництво по виготовленню продуктів (солей для ванн, концентратів для ванн тощо) для бальнеологічних процедур з видобутої сировини.

3. Спроектовано та побудовано демонстраційний комунальний бальнеологічний комплекс, який би використовував долинські соляні розсоли для проведення процедур.

4. Підготовлено умови для передачі (продажу) вільних земельних ділянок для спорудження відпочинкових та оздоровчих комплексів.

5. Проведено ефективну промоцій-кампанію — інвестиційний форум для залучення інвесторів на вільні земельні ділянки.

Після виконання усіх завдань плануємо досягти наступних показників:

1. Забезпечити виробництво продукції переробки розсолів на суму 15 мільйонів гривень.

2. Довести кількість відпочиваючих в місті Долині до 100 тис. людино-днів в сезон.

3. Передати в оренду (викуп) під спорудження відпочинкових та оздоровчих комплексів вільних земельних ділянок до 10 га. Реалізація проекту буде мати вплив на різні цільові групи, наприклад, підприємці, які надають послуги в сфері громадського харчування, виготовлення сувенірної продукції, транспортних перевезень, а також у сфері надання послуг проживання та харчування; тимчасово непрацюючі жителі міста, оскільки в ході проекту буде створено кілька сотень нових робочих місць, та інші групи жителів. У цілому можна сказати, що найбільшою цільовою групою, на яку буде впливати реалізація проекту, — де все населення міста, оскільки при досягненні результатів значно зростуть доходи міського бюджету, які, в свою чергу, будуть направлені на підвищення комфортності проживання.

Для реалізації проекту в цілому за період 2015–2017 років необхідно 1687 тис. грн (один мільйон шістсот вісімдесят сім тисяч гривень). З них 1318 тис. грн (один мільйон триста вісімнадцять тисяч гривень) — з Державного фонду регіонального розвитку, 240 тис. грн (двісті сорок тисяч) — з міського бюджету, а 129 тис. грн (сто двадцять дев'ять тисяч) — з міського бюджету, але через фінансування КП «Долина-Інвест».

У розрізі років потреба в коштах буде наступна: 2015 рік — 365 тис. грн (триста шістдесят п'ять тисяч гривень), 2016 рік — 1261 тис. грн (один мільйон двісті шістдесят одна тисяча гривень), 2017 рік — 61 тис. грн (шістдесят одна тисяча гривень).

Проект планується реалізовувати спільно з комунальним підприємством «Долина-Інвест» Долинської міської ради. Саме на це підприємство будуть покладені всі організаційні обов'язки по реалізації проекту. Для вирішення технічних завдань будуть залучатися підрядні організації.

Опис проблеми, на вирішення якої спрямовано проект

Місто Долина – місто районного підпорядкування з населенням близько 20 000 жителів. Територія міста складає 2020 га. У структурі економіки міста лівову частину, близько 80%, займає продукція нафтогазової промисловості. Підприємства нафтогазового комплексу являються так само основним місцем роботи для жителів міста. Можна сказати, що життєздатність міста, наповненість міського бюджету повністю залежить від даної галузі. Тому сприяння розвитку підприємств, які діяли б в інших сферах економіки, являється одним з пріоритетів діяльності міської влади. Одним з напрямків є створення індустріального парку, іншим напрямком діяльності є створення умов для використання оздоровчорекреаційного потенціалу міста та краю. На території міста знаходяться ряд ресурсів, які мають такий потенціал, проте з ряду причин на даний момент не використовують взагалі або не повною мірою. До таких ресурсів відносяться: підземні родовища соляних розсолів із значним бальнеологічним потенціалом, вільні земельні ділянки, сприятливі кліматичні умови, мінералізовані прісні води тощо. При залученні інвестиційного капіталу використання цих ресурсів могло б значно розширити сферу промисловості міста, диверсифікувати фінансові потоки, зменшити залежність від нафтогазового комплексу, створити нові робочі місця, збільшити доходи бюджету, покращити транспортну та інженерну інфраструктуру, одним словом позитивно вплинути на життя громади. Проте станом на сьогодні залучення інвестицій у цю сферу практично не відбувається. Інвестори, які працюють в цьому сегменті ринку, віддають перевагу інвестуванню в уже розкручені бренди: «Моршин», «Трускавець» тощо. Основною причиною, на нашу думку, є наступне: Долина абсолютно не позиціонується на ринку як курортне місто, тому потоки людей, і, відповідно, грошові потоки – мінімальні. Для розвитку цього бренду необхідно декілька років. Шлях до ринку досить тривалий і тому інвестори не поспішають вкладати кошти в наше місто. Одним з варіантів вирішення цієї проблеми є стимулювання міською владою процесів через створення комунального бальнеологічного комплексу, який в перспективі став би приманкою для залучення інвестицій.

Направленість нашого проекту повністю відповідає пріоритетам державного та регіонального розвитку. Наш проект – перший етап до реалізації Проекту «Розвиток бальнеологічного (SPA) туризму в місті Долина, на основі використання лікувально-оздоровчих властивостей соляної ропи з родовища «Барбара», який міститься в «Плані заходів з реалізації у

2015–2017 роках Стратегії розвитку Івано-Франківської області на період до 2020 року» (витяг з документа додаток 2.3.)¹⁰.

Мета та завдання проекту

Виходячи з вищевикладеного, визначаємо мету даного проекту – створення демонстраційної комунальної кластерної моделі по використанню соляної ропи підземних родовищ, які знаходяться на території міста Долини та створення умов для розвитку бальнеології на вільних земельних ділянках міста через залучення інвестиційного капіталу.

Досягнення даної мети можливе у випадку вирішення ряду різнопланових завдань. Завдання можна розділити на три основні групи: створення самого кластеру, підготовка земельних ділянок для інвесторів та проведення активної промоційної кампанії.

У нашому баченні кластер складається з таких трьох основних елементів: видобування соляної ропи, переробка соляної ропи для подальшого використання, використання продукції в комунальному демонстраційному бальнеологічному комплексі.

Видобування соляної ропи потребує вирішення наступних завдань:

1.1. Проведення інженерно-гідрогеологічних робіт по визначенню місця, буріння та паспортизація свердловини та облаштування для забору соляної ропи та забору артезіанської води для проведення бальнеологічних процедур.

1.2. Отримання спецдозволу на промисловий видобуток соляної ропи двох елементів.

Обидва завдання планується реалізувати протягом 2015 року.

Переробка соляної ропи для подальшого використання потребує виконання наступних завдань:

2.1. Вибір найбільш ефективного технологічного процесу, проектування виробництва.

2.2. Замовлення та виготовлення проектної документації, проведення експертизи проекту.

2.3. Побудови запроектованих об'єктів та введення в експлуатацію.

Перші два завдання буде реалізовано в 2015 році. Будівництво першої лінії по виготовленню продукції з соляних родовищ планується виконати в 2016 році.

¹⁰ Більш детальну інформацію про Стратегію можна знайти за посиланням <http://www.if.gov.ua/?q=page&id=23216>

Будівництво комунального бальнеологічного комплексу з використанням соляної ропи як демонстраційної моделі для залучення інвесторів буде виконуватися в 2 етапи:

3.1. Проектування. У 2015 році буде проведена розробка проектно-кошторисної документації та отримання експертних висновків. Вартість робіт до 40 тис. грн.

Кошти планується отримати від Державного фонду регіонального розвитку.

3.2. Будівництво комплексу та введення його в експлуатацію в 2016 році.

Налагодження системної роботи по ефективному використанню земель для інвесторів передбачає такі завдання:

4.1. Розробка детального плану території трьох ділянок міста: цільовим призначенням спорудження виробництва, спорудження відпочинкових комплексів, спорудження бальнеологічних комплексів. Загальна площа до 15 гектарів. Завдання буде виконано в 2015 році.

4.2. Проведення кампанії передбачає виконання таких завдань.

Виготовлення промопродукції, їх поширення усіма доступними методами та проведення промоційних акцій на новоствореному бальнеологічному комплексі.

Ці завдання можна буде реалізовувати після вводу в експлуатацію комунального бальнеологічного комплексу в 2016–2017 роках.

Опис діяльності у рамках проекту

Виконання усіх інших завдань будемо проведено наступним чином:

Завдання 1.1. Перед початком робіт по облаштуванню свердловин було проведено моніторинг учасників ринку та підбрано виконавця. Виконавець — приватне підприємство «Геоланд ІФ», з яким укладено угоду на проведення інженерно вишукувальних робіт. Після отримання позитивних результатів буде проведено відбір виконавців на буріння та облаштування свердловин для соляної ропи та артезіанської води. Загальна вартість робіт для виконання цього завдання становить 100 тис. грн, з яких на 30 тис. укладено угоди і вона буде профінансована КП «Долина-Інвест», інші кошти очікуємо отримати з Державного фонду регіонального розвитку.

Завдання 1.2. Буде виконаний наступний комплекс робіт. Подана заява в обласну раду та отримання позитивного рішення сесії Івано-Франківської обласної ради про використання надр. Одночасно буде подана заява для отримання погодження від Мінприроди. Після отримання погод-

ження буде подана заява у Державну службу геології та надр України на проведення підтвердження запасів і так далі, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України № 615 від 30.05.2011 **«Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами»**. Отримання спец-дозволу потребує певних фінансових витрат, такі як платні послуги за розрахунок стартової ціни та сплата самої ціни за користування тощо, частина з яких передбачена переліком платних адміністративних послуг Державної служби геології та надр, іншу частину на даний момент неможливо передбачити. Для розрахунку необхідних фінансів використовуємо експертний підхід: поточні видатки будуть фінансуватися організацією-партнером із розрахунку 2000 грн в місяць на суму 12 тис. грн, капітальні в сумі до 50 тис. грн з бюджету Державного фонду регіонального розвитку.

Завдання 2.1. Проектною командою укладено угоду з державним підприємством «Науково-дослідний інститут галургії» на створення технології та видачу вихідних даних на проектування експериментальної установки для одержання солі з природних розсолів (угода з НДІ). За результатами проведення науково-технічної роботи буде розроблено технічне завдання на проектування технологічної лінії. Фінансування цього завдання в розмірі 12 тис. грн буде проведено КП «Долина-Інвест».

Завдання 2.2. Після завершення робіт по завданню 2.1. буде сформоване технічне завдання на проектування та укладена угода на проведення проектних робіт. Очікувана вартість робіт — 30 тис. грн. Фінансування планується з Державного фонду регіонального розвитку. Проте існують певні обтяження перед початком проектування та будівництва. У нашому випадку це загроза підтоплення. Значна частина території солезаводу, особливо це стосується місця спорудження свердловин, перебуває під постійною загрозою підтоплення, оскільки через її територію протікає річка Сівка. Без вирішення цього питання реалізація нашого проекту буде під загрозою. Тому міська рада розробила та оплатила проектно-кошторисну документацію вартістю 33 тис. грн на проведення робіт. Для проходження експертизи даного проекту необхідно провести геологічні дослідження вартістю 50 тис. грн, які пропонується провести і оплатити з Державного фонду регіонального розвитку.

Завдання 2.3. Буде виконуватися в 2016 році, після завершення проектних робіт та отримання експертних звітів. Станом на сьогодні ми можемо лише орієнтовно визначити вартість проведення робіт. Необхідне фінансування буде становити близько 6,4 млн грн (шість мільйонів чотириста тисяч гривень), з яких 6 млн грн — кошти на проведення заходів по берегоукріп-

ленню, 400 тис. грн — кошти на будівництво виробничої лінії. Джерела фінансування наступні: у 2016 році планується отримати з Державного фонду регіонального розвитку 400 тис. грн, 6 млн грн — з Державного екологічного фонду.

Завдання 3.1. Розробка проекту на спорудження комунального бальнеологічного комплексу. Проект буде розроблятися спеціалізованою проектною організацією, визначеною на конкурсних умовах. Результат виконаного завдання — розроблена проектно-кошторисна документація на будівництво комунального бальнеологічного комплексу та проведена експертиза проекту. Орієнтовна вартість робіт — 40 тис. грн. Джерело фінансування — Державний фонд регіонального розвитку. Термін виконання — липень — жовтень 2015 року.

Завдання 3.2. Будівництво комунального бальнеологічного комплексу та введення в експлуатацію даного об'єкта. Орієнтовна вартість, визначена експертним шляхом, становить 800 тис. грн. Після погодження кошторисно-технічної документації ця сума буде уточнена. Джерела фінансування: Державний фонд регіонального розвитку — 600 тис. грн, Долинська міська рада — 200 тис. грн. Термін виконання — 2016 рік. Результатом реалізації проекту буде споруджений бальнеологічний комплекс з ряду відкритих басейнів, наповнених мінералізованою водою різної концентрації та температури з використанням соляної ропи Долинських родовищ.

Завдання 4.1. Підготовка вільних земельних ділянок. Виконанням даного завдання буде займатися комунальне підприємство «Архітектурно-планувальним бюро Арка», з яким уже укладена перша угода на проведення робіт на території колишнього солезаводу площею 3,0 га. Після завершення цього об'єкта буде укладена угода на планування території для спорудження комунального бальнеологічного комплексу та території під спорудження відпочинкових комплексів. Загальна вартість робіт по цьому завданню становить 50 тис. грн, з яких 12 тис. грн буде оплачено КП «Долина-Інвест», інші кошти планується отримати з Державного фонду регіонального розвитку.

Завдання 4.2. Проведення промоційної кампанії. Усі заходи цього завдання будуть реалізовуватися протягом 2016—2017 років і тому на даний момент детального планування їх не проводилося. Для проведення заходів планується використання коштів в наступних розмірах: розробка та поширення інформаційних матеріалів у 2016 році — 40 тис. грн; у 2017 році — 40 тис. грн. З яких: фінансування з Державного фонду регіонального розвитку — по 20 тис. грн на рік, з бюджету міської ради — по 20 тис. грн на рік.

Очікувані результати

Показники успішності	Значення показника на початок проекту	Значення показників станом на завершення бюджетного року					
		1 рік проекту	2 рік проекту	3 рік проекту	1 рік після проекту	2 рік після проекту	3 рік після проекту
Товарна продукція, вироблена із соляної ропи (тис. грн)	0	0	2 000	5 000	10 000	15 000	15 000
Кількість відвідувачів комунального бальнеологічного комплексу	0	0	1000	5000	10 000	20 000	20 000
Вільні земельні ділянки передані в довгострокову оренду під спорудження бальнеологічних та комплексів (га)	0	0	0	1	2	3	4
Кількість відпочиваючих в місті (людино-днів)	0	0	0	1000	20 000	30 000	40 000

Фінансова сталість

Розглянемо наш проект в контексті сталості результатів. Забезпечення сталості результатів — одна з основних ідей проекту, яка буде успішно досягнута. Саме виходячи з пріоритету сталого розвитку, видатки проекту направлені не на вирішення інфраструктурних питань, які можуть мати короточасний ефект, але через певний час мають властивість зношуватися і приходити в негідність, а ще й, крім того, потребують витрат на обслуговування. У нашому випадку основні витрати спрямовані на створення виробничих потужностей здатних генерувати дохід і забезпечувати не тільки своє утримання, але й приносити додатковий дохід в міський бюджет. Наголошуємо на тому, що виробничі потужності, споруджені в ході проекту, будуть у комунальній власності.

Другий об'єкт — демонстраційний бальнеологічний комплекс, споруджений в зоні 3 — біля Долинського ставу. Планові розрахунки для бальнеологічного комплексу дозволяють припустити можливість обслуговувати до 20 000 відвідувачів в сезон, із розрахунку (120 днів сезон з 10-годинним робочим днем і відвідуваністю 15 осіб в годину) з валовим доходом близько мільйона гривень, що дозволить вийти на самоокупність і навіть отримувати невеликий дохід. Але значні фінансові результати не являються основною метою побудови комплексу. Основна мета спорудження — демонстрація можливостей та привабливості інвестування в наше місто тих інвесторів, які працюють на ринку бальнеології та відпочинку. Очікуваним результатом проекту є здача в довгострокову оренду або продаж під відпочинкові та бальнеологічні комплекси вільних земельних ділянок (зона 2 карти об'єктів)

Спорудження каскаду комплексів, які будуть використовувати розсоли долинських родовищ і приносити дохід комунальному підприємству, яке буде здійснювати видобуток цього продукту, збільшення потоку відвідувачів, в тому числі і відпочиваючих тривалих періодів, і відповідно збільшення доходів суб'єктів підприємництва, які обслуговують туристів, стимулювання місцевого населення до розвитку агросадиб, створення нових робочих місць, збільшення доходів міського бюджет тощо.

Інституційна сталість

Весь перебіг проекту, бухгалтерський, юридичний та адміністративний супровід буде забезпечувати проектна команда комунального підприємства «Долина-Інвест». Кошти будуть проводитися через рахунки підприємства, цьому підприємству будуть передані усі матеріальні цінності та документація, яка буде придбана в ході виконання заходів проекту. Підприємство «Долина-Інвест» повністю фінансується Долинською міською радою через відповідну програму (Програма діяльності комунального підприємства «Долина-Інвест» на 2015 рік). Тому фінансування персоналу даного підприємства, який буде опікуватися реалізацією проекту в 2015 році на загальну суму 21 тис. грн (50% від призначення), треба враховувати як внесок міської ради у співфінансування проекту. Припускаємо, що в наступні 2016–2017 рр. дане фінансування залишиться на такому ж рівні: 2016 рік — 21 тис. грн, 2017 рік — 21 тис. грн.

Крім проектної команди до реалізації проекту буде залучений спеціально створений дорадчо-консультативний орган — Громадська рада при міському голові, який складається з 11 осіб (розпорядження голови про створення Громадської ради). До її складу входять 2 колишніх керівника

солезаводу, еколог, представники медицини, міський архітектор та п'ять представників міської ради і депутатського корпусу. На Громадську раду покладено обов'язок надавати консалтингову допомогу, контролювати ефективність виконання завдань, надавати їм оцінку а також забезпечувати публічність проведення заходів та висвітлення їх в засобах масової інформації. Також рада буде організовувати публічні заходи для громади міста у випадку такої необхідності. Діяльність цього органу окремого фінансування не потребуватиме.

Політична сталість

Спорудження каскаду комплексів, які будуть використовувати розсоли долинських родовищ і приносити дохід комунальному підприємству, яке буде здійснювати видобуток цього продукту, збільшення потоку відвідувачів, в тому числі і відпочиваючих тривалих періодів, і відповідно збільшення доходів суб'єктів підприємництва, які обслуговують туристів, стимулювання місцевого населення до розвитку агросадіб, створення нових робочих місць, збільшення доходів міського бюджет тощо.

Отже, можна стверджувати, що вплив проекту на життя міської громади, основної цільової групи проекту буде значним.

Інновація

У нашому проекті передбачено декілька цікавих інноваційних рішень. Наприклад, стимулювання економічного розвитку та залучення інвесторів через створення відповідних умов спеціально створеного для цього комунального підприємства. Ми вважаємо, що в Україні не дуже багато випадків, де міська рада через діяльність комунального підприємства створює передмови для приходу інвестора.

Але основна наша інновація — це використання найновіших наукових розробок в процесі планування створення виробництва. Ми плануємо використати такі технологічні рішення, які на даний момент не мають промислових аналогів в Україні, існуючи лише в демонстраційних наукових розробках. Йдеться про використання нових технологій при виробництві продукції з насичених соляних розсолів. Основним недоліком стандартного виробництва продукції з ропи є висока енергозатратність, яка супроводжує процес випарювання. Великі затрати енергії суттєво впливали на собівартість продукції і як результат вона ставала неконкурентоздатною, що, в свою чергу, призводило до того, що всі місцеві виробництва, які застосовували технологію випарювання, збанкрутували.

Наприклад, до таких виробництв належали Долинський, Болехівський, Дрогобицький солевиварювальні заводи. Ми плануємо запровадити такі технології, які практично не використовують теплової енергії в процесі кристалізації солі з природних розсолів. Саме з цією метою комунальне підприємство вже уклало угоду з Державним підприємством «Науково-дослідний інститут галургії» на створення технології та видачу вихідних даних на проектування експериментальної установки для одержання солі з природних розсолів (угода з НДІ). За результатами проведення науково-технічної роботи буде розроблено технічне завдання на проектування технологічної лінії. Наступним кроком буде проектування виробництва, а в 2016 році буде побудоване інноваційне виробництво.

ПЛАН ГРАФІК

Період виконання	Захід	Джерела фінансування, тис. грн	
		Передбачено ДФРР	Передбачено місцевим бюджетом
2015 Півріччя 2	Інституційне забезпечення реалізації проекту	0	0
2015 Півріччя 2	Завдання 1.1. Проведення гідрологічно-геологічних пошукових робіт, буріння свердловин для ропи та води	70000	0
2015 Півріччя 2	Завдання 1.2. Комплекс заходів по отриманню спецдозволу на використання надр	50000	0
2015 Півріччя 2	Завдання 2.1. Створення технології та формування технічного завдання на проектування	0	0
2015 Півріччя 2	Завдання 2.2. Оплата геологічних досліджень по береговій лінії	50000	0
2015 Півріччя 2	Завдання 2.2. Проектні роботи по виробництву	30000	0
2015 Півріччя 2	Завдання 3.1. Проектні роботи по спорудженню бальнеологічного комплексу	40000	0
2015 Півріччя 2	Завдання 4.1. Детальне планування території, які входять в проект.	38000	0

Період виконання	Захід	Джерела фінансування, тис. грн	
		Передбачено ДФРР	Передбачено місцевим бюджетом
2016 Півріччя 1	Інституційне забезпечення реалізації проекту	0	0
2016 Півріччя 1	Будівництво бальнеологічного комплексу	300000	100000
2016 Півріччя 1	Будівництво виробництва по виготовленню продукції з соляної ропи	200000	0
2016 Півріччя 2	Інституційне забезпечення реалізації проекту	0	0
2016 Півріччя 2	Будівництво бальнеологічного комплексу	300000	100000
2016 Півріччя 2	Будівництво виробництва по виготовленню продукції з соляної ропи	200000	0
2016 Півріччя 2	Промоційні заходи	20000	20000
2017 Півріччя 1	Інституційне забезпечення реалізації проекту	0	0
2017 Півріччя 1	Промоційні заходи	10000	10000
2017 Півріччя 2	Інституційне забезпечення реалізації проекту	0	0
2017 Півріччя 2	Промоційні заходи	10000	10000

БЮДЖЕТ ПРОЕКТУ

Загальний бюджет проекту БЮДЖЕТНА ФОРМА 1

Найменування заходу	Загальна вартість	Джерела фінансування, тис. грн		
		ДФРР бюджет	Місцевий бюджет	Кошти партнерів
Управлінські витрати, пов'язані з виконанням проекту	63	0	0	21
Проведення гідрологічно-геологічних пошукових робіт, буріння та облаштування 2-х свердловин (для ропи і води)	100	70	0	30

Найменування заходу	Загальна вартість	Джерела фінансування, тис. грн		
		ДФРР бюджет	Місцевий бюджет	Кошти партнерів
Витрати, пов'язані з отриманням спецдозволу на використання надр	62	50	0	12
Витрати, пов'язані з виконанням науково-технічної роботи по створенню технології та формуванню технічного завдання на проектування	12	0	0	12
Оплата інженерно-геологічних вишукувань по вивченню геологічної будови ґрунту для проектування берегоукріплення річки Сівка	50	50	0	0
Оплата проектно-кошторисної документації про проектування виробничої лінії по виготовленню продукції з соляної ропи	30	30	0	0
Оплата проектно-кошторисної документації по будівництву бальнеологічного комплексу	40	40	0	0
Оплата послуг по проведенню детального планування території	50	38	0	12
Будівництво виробничої лінії по виготовленню продукції з соляної ропи	400	0	0	0
Будівництво бальнеологічного комплексу	800	0	0	0
Виготовлення промоційної продукції та проведення промозаходів	80	0	0	0

**Розклад бюджету за статтями видатків
БЮДЖЕТНА ФОРМА 2**

Найменування заходу	Загальна вартість	Джерела фінансування, тис. грн
		ДФРР бюджет
1. Видатки споживання:	317	
Управлінські витрати, пов'язані з виконанням проекту	63	0
Витрати, пов'язані з отриманням спецдозволу на використання надр	62	50

Найменування заходу	Загальна вартість	Джерела фінансування, тис. грн
		ДФРР бюджет
Витрати, пов'язані з виконанням науково-технічної роботи по створенню технології та формуванню технічного завдання на проектування	12	0
Оплата інженерно-геологічних вишукувань по вивченню геологічної будови ґрунту для проектування берегоукріплення річки Сівка	50	50
Оплата послуг по проведенню детального планування території	50	38
Виготовлення промоційної продукції та проведення промозаходів	80	0
2. Видатки розвитку:	1370	140
Проведення гідрологічно-геологічних пошукових робіт, буріння та облаштування 2-х свердловин (для ропи і води)	100	70
Оплата проектно-кошторисної документації про проектуванню виробничої лінії по виготовленню продукції з соляної ропи	30	30
Оплата проектно-кошторисної документації по будівництву бальнеологічного комплексу	40	40
Будівництво виробничої лінії по виготовленню продукції з соляної ропи	400	0
Будівництво бальнеологічного комплексу	800	0

**Очікувані джерела фінансування
БЮДЖЕТНА ФОРМА 3**

Джерела фінансування	Сума, тис. грн	% загальної вартості
ДФРР	1318	78,13
Бюджет заявника	240	14,23
Бюджет партнерів	129	7,65

Інформаційне видання

*Про бюджет і не тільки. Спеціально для об'єднаних
територіальних громад*

**Анатолій Ткачук
Ніна Наталенко**

Видавець: Товариство з обмеженою відповідальністю
інформаційно-консультаційний центр «Легальний статус»
м. Київ, б-р Дружби народів, 22, к. 21.

Виготовлювач: «Забеліна-Фільковська Т. С. і компанія
Київська нотна фабрика»
04080, м. Київ, вул. Фрунзе, 51а.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої діяльності
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції, ДК 3983 від 17.02.2011 р.

Підписано до друку з оригінал-макету 26.12.2016 р.

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 4,28

Наклад 1000 прим.