Аналітичне дослідження

**Первинне діагностування ОТГ Миколаївської області на предмет врахування інтересів периферійних громад**

**Громади** **– об’єкти дослідження**: Баштанська міська ОТГ, Камяномостівська, Куцурубска, Воскресенська селищна ОТГ Миколаївської області.

**Мета дослідження:** визначити баланс прав та обов’язків учасників соціально-економічного розвитку ОТГ, з’ясувати ступінь дотримання прав та інтересів периферійних сіл в ОТГ як учасників бюджетного процесу .

**Етапи дослідження:**

1. Аналіз локальних НПА, що забезпечують дотримання прав периферійних громад

Статут громади, Регламенти. Забезпечення представництва периферійних громад в складі депутатського корпусу та виконкому ради громади

1. Аналіз стратегічних документів громади. Представлення інтересів периферійних громад, дотримання балансу розвитку територіальних одиниць, що увійшли до об’єднаної громади .
2. Управлінська структура. Представництво периферійних громад, старости. Відповідність структури управління громадою пріоритетам соціально-економічного розвитку громади.
3. Доступ до інформації
4. Аналіз бюджету громади на предмет захисту прав та інтересів периферійних громад**.**

**Дослідження проведено ГО «Фонд розвитку м. Миколаєва» ФРММ** за підтримки Міжнародного Фонду «Відродження». Висновки, погляди, висловлені в дослідженні, належать виключно експертній групі ФРММ і можуть не співпадати з позицією Міжнародного Фонду «Відродження».

**ВИТЯГ**

**Кам’яномостівська сільська об’єднана громада**

1. **Аналіз локальних НПА, що забезпечують дотримання прав периферійних громад. Статут громади, Регламенти. Забезпечення представництва периферійних громад в складі депутатського корпусу та виконкому ради громади.**
   1. Перші вибори Кам’яномостівської сільської об’єднаної територіальної громади відбулися 18 грудня 2016 року. 27 грудня 2016 року відбулася перша сесія VІІІ скликання сільської ради ОТГ.

До складу громади увійшли населені пункти: селище Кам’яний Міст, села Катеринка, Петрівка, Кримка, Коломіївка, Кам’яний Міст з центром у селищі Кам’яний Міст Первомайського району Миколаївської області.

* 1. Статут ОТГ був затверджений рішенням Кам’яномостівською ради №1 від 31 березня 2017р.

Аналізуючи зміст Статуту на предмет **дотримання прав периферійних громад постає висновок, що даним локальним нормативно-правовим актом локального рівня всебічно забезпечений захист інтересів мешканців означених громад.**

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні , що була ухвалена Урядом 1 квітня 2014 р., передбачається розвиток демократії участі та її законодавчої бази. Одним із принципів задекларовано принцип “відкритості, прозорості та громадської участі”. Серед очікуваних результатів реформи: створення “сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя”. Серед завдань реформи: максимальне залучення населення; сприяння розвитку форм прямого народовладдя; запровадження ефективних механізмів участі; надання загальним зборам громадян за місцем проживання права ініціювати позачергове звітування посадових осіб місцевого самоврядування (ОМС); утворення при ОМС консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій із громадськістю, сприяння проведенню громадської експертизи; забезпечення права на місцевий референдум; удосконалення процедури утворення органів самоорганізації населення

**Статутом Камяномостівської ОТГ передбачені здійснення різних механізмів демократії участі**

**Стаття 2.4.2.**

1. Формами участі членів Територіальної громади у вирішенні питань місцевого

значення є:

- місцеві вибори;

- місцевий референдум;

- загальні збори (конференції ) членів Територіальної громади;

- громадські слухання;

- місцеві ініціативи;

- органи самоорганізації населення;

- індивідуальні та колективні петиції ;

- консультативно-дорадчі органи (громадські ради);

- участь у роботі інститутів громадянського суспільства (громадських організацій,

благодійних організацій, професійних спілок, інших неприбуткових організацій),

які опікуються питаннями здійснення місцевого самоврядування в Територіальній

громаді;

- інші не заборонені законодавством України форми безпосередньої участі членів

Однак зміст статуту є таким, що потребує уточнення та доопрацювання а також унормування деяких положень на предмет відповідності діючому законодавству України.

Наприклад:

- Стаття 2.2.1.

2. Територіальна громада здійснює своє право на місцеве самоврядування безпосередньо або через утворені нею органи місцевого самоврядування та органи самоорганізації населення.

Дана підстаття суперечить Статті 140 Конституції України, якою встановлена імперативна норма: «Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи».

Здійснення місцевого самоврядування через органи самоорганізації населення даною статтею Конституції не передбачено.

- Стаття 2.2.3.

1. Структурними елементами Територіальної громади є внутрішні громади, членами

яких є жителі населених пунктів.

2. Внутрішні громади безпосередньо приймають участь у вирішенні питань, віднесених

законодавством України до відання Територіальної громади, її органів та посадових

осіб шляхом використання форм прямої демократії: загальні збори, громадські

слухання, місцеві ініціативи тощо.

3. Інтереси членів кожної з внутрішніх громад в органах місцевого самоврядування

Територіальної громади представляють старости відповідного села, депутати Ради,

обрані у відповідних одномандатних виборчих округах.

4. Інтереси членів внутрішніх громад в органах державної влади представляють органи

та посадові особи Територіальної громади.

Жодним нормативно-правовим актом не визначено поняття **внутрішні громади**, їх склад, конфігурацію , повноваження, права та обов’язки.

- Стаття 2.6.3 регулює деякі процедурні моменти проведення місцевого референдуму, однак питання порядку проведення місцевого референдуму повинно забезпечуватись відповідним Законом України, який не прийнято.

* 1. У складі депутатського корпусу ради Камяномостівської ОТГ представництво депутатів від периферійних громад зумовлено діючою виборчою системою. З 22 представників депутатського корпусу – 7 представляють безпосередньо адміністративний центр, 6 - с. Кримка, 5- с. Кам’яний мост, 4-с. Катеринка.

Розвиток Камяномостівської ОТГ підпадає під всі ознаки поліцентричної моделі розвитку ОТГ - в рамках об’єднаної громади існує декілька сильних громад. Явно виражені центри даної громади це селище Кам’яний мост, с. Кримка, село Кам’яний мост, с Катеринка. Представництво інтересів периферійних населених пунктів забезпечене завдяки використанню на цьому рівні виборів мажоритарної системи.

  Громада утворена симетрично, населені пункт не значно перевищують одне одного (є незначне перевищення адміністративного центру у порівнянні з іншими). Отже ризику того, що обрані від периферії депутати не зможуть належним чином представляти і захищати інтереси своїх виборців, оскільки просто не матимуть впливу на порядок денний та голосування в раді в даній громаді не спостерігається.

Однак в громадах не зайвою буде потреба запровадження додаткових механізмів захисту інтересів периферії, як-то наприклад створення та підтримка діяльності органів самоорганізації населення на територіях сіл, що увійшли до ОТГ за виключенням адміністративного центру.

1. **Аналіз стратегічних документів громади. Представлення інтересів периферійних громад, дотримання балансу розвитку територіальних одиниць, що увійшли до об’єднаної громади .**

Об’єктом дослідження є :

- Стратегічний план розвитку Кам'яномостівської сільської ради Миколаївської області на 2018-2025 роки,

- План соціально - економічного розвитку Кам’яномостівської сільської ради на 2017 -2020 роки

- Цільові (галузеві) програми ради.

17 жовтня 2017 року відбулася перша зустріч з розробки Стратегії розвитку Кам'яномостівської громади на 2018-2028.р.р. з представниками програми "Децентралізація приносить кращі результати" ДОБРЕ та робочою групою Кам'яномостівської сільської ради. Отже до прийняття Стратегічного плану розвитку територіальної громади напрямки соціально-економічного та культурного розвитку а також питання дослідження - п**редставлення інтересів периферійних громад, дотримання балансу розвитку територіальних одиниць, що увійшли до об’єднаної громади м**ожна дослідити в Плані соціально економічного Кам’яномостівської сільської ради на 2017 -2020 роки, який затверджений рішенням сільської ради V сесії восьмого скликання від 12.04.2017 року № 4. та цільових (галузевих) програмах сільської ради.

2.1. ПЛАН соціально-економічного розвитку Кам’яномостівської сільської ради 2017 -2020 роки передбачає досягнення визначених двох цілей:

1.Стійке економічне зростання;

2.Висока якість життя людини.

які в свою чергу поділяються на пріоритети, а саме:

- пріоритет 1. Розвиток економіки Кам’яномостівської сільської ради;

- пріоритет 2. Високий ступінь розвитку технічної інфраструктури;

- пріоритет 3. Підвищення рівня задоволення соціальних потреб;

- пріоритет 4. Культурний та духовний розвиток, патріотичне виховання мешканців громади;

- пріоритет 5. Розвиток території.

В Плані проаналізовані сильні та слабкі сторони громади з упором на всі громади, що увійшли до ОТГ. Оцінено реальні загрози виклики, що супроводжують розвиток усієї громади, а також можливості, що може використати об’єднана громада. Належним чином також представлено напрямки, проекти розвитку як центру громади так і периферійних сіл в єдиному ключі стратегічних цілей розвитку. За статистичним аналізом враховані також інтереси всіх адміністративних одиниць (сіл) , за виключення двох – села Петрівка та Коломиївка. На ці села передбачено лише один проект - розробка генерального плану с. Петрівка. З одного боку даний факт можна вважати порушенням інтересів мешканців відповідних населених пунктів. А з іншого боку ці населені пункти мають всі ознаки вимираючого села, як не прикро це констатувати: село Коломиївка налічує 56 мешканців за реєстрацією, село Петрівка тільки 7. В даних населених пунктах не має медичних закладів, закладів освіти, в тому числі дошкільної, клубів, систем водопостачання та водовідведення та іншої інфраструктури. За статистичними даними не зареєстровано населення дошкільного та шкільного віку.

Варто відмітити, що значна частка переліку діючих та перспективних проектів розвитку Камяномостівської об’єднаної територіальної громади на 2017 – 2020 роки стосується не тільки окремих населених пунктів громади а направлена на всю громаду, тобто є загальними для ОТГ. Це є цілком логічно та виправдано, оскільки до складу ОТГ увійшли населені пункти, в кожному з яких є свої історично складені традиції, які можуть увійти одне з одним в антагонізм. Тобто саме принцип поєднання загально необхідних інтересів ОТГ з інтересами окремих периферійних громад є запорукою вирішення проблеми самоідентифікації громади (асоціювання мешканця не з населеним пунктом проживання а з об’єднаною громадою).

В плані соціально-економічного розвитку присутні завдання/заходи, що повинні стати об’єднуючим фактором , що сприятиме прискореній самоідентифікації громади як- то:

* Залучення капіталу у розвиток територіальної громади;
* Уточнення списків платників податків земельного податку та податку на майно та передача їх для нарахувань у Державну фіскальну службу
* Розроблення пропозицій, щодо встановлення ставок земельного податку
* Створення Інтернет-сайту

Та інші.

Фінансування пріоритетних проектів/заходів передбачено не тільки за рахунок власних ресурсів у тому числі і інфраструктурної субвенції, але і з залученням додаткових джерел (програм міжнародної технічної допомоги ЄС,ПРООН).

Судячи з пріоритетних та перспективних інвестиційних проектів розвитку в додатку до Плану соцекономрозвитку Каміномостівської ОТГ постає висновок щодо **запланованого рівномірного розвитку територій, що увійшли до складу громади. Не спостерігається направлення ресурсів до адміністративного центру громади.**

Вищевказаний висновок постає як з запланованої кількість об’єктів в розрізі населених пунктів в переліку проектів розвитку до 2020р Кам’яномостівської сільської ради :

із запланованого їх фінансування:

Так і з переліку перспективних проектів розвитку Кам’яномостівської сільської ради :

2.2. На період дослідження Камяномостівською сільською радою затверджені та виконуються окрім Програми соціально-економічного розвитку Кам"яномостівської сільської ради на 2017 рік цільові програми:

* Програма "Патріотичного виховання на території Кам"яномостівської сільської ради на 2017-2020 роки"
* Програма "Свята та будні на території Кам"яномостівської сільської ради на 2017-2020 роки"
* Програма " Пожежна безпека на території Кам"яномостівської сільської ради на 2017-2020 роки"
* Програма "Турбота" на 2011-2017 роки
* [Програми поводження з твердими побутовими відходами на території  Кам’яномостівської сільської ради  на період 2017-2021 роки](https://rada.info/upload/users_files/04377233/af608c2e5f461e9cd19e5ecb1a059990.docx)
* [Про затвердження Програми підтримки друкованих засобів масової інформації та забезпечення відкритості у діяльності органів місцевого самоврядування Кам’яномостівської сільської ради на 2017-2018 роки](https://rada.info/upload/users_files/04377233/2b1e49b4953c99cd5b3d1ac5dcd535f3.docx)

Загальний недолік у всіх програмах це відсутність результативних показників виконання цільової програми, за якими як мешканець, депутат сільської ради так і потенційний інвестор мав би змогу оцінити в тому числі і якість управлінських рішень виконавчих органів місцевого самоврядування ОТГ і ефективність та доцільність використання бюджетних коштів, що затрачено на реалізацію цільової програми та комплексу бюджетних програм, що виконуються в складі цільової.

Відповідно до Наказу Мінекономіки від 04.12.2006 N 367 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання» структура програми включає перелік обов’язкових розділів серед яких обов’язковий розділ «результативні показники».

Результативні показники програми – це кількісні та якісні показники, які характеризують результати виконання програми (у цілому і за етапами) та підтверджуються формами державних статистичних спостережень, бухгалтерською та іншою звітністю і на підставі яких здійснюється оцінка ефективності використання коштів міського бюджету на виконання програми, аналіз досягнутих результатів та витрат.

Розробник програми визначає показники, за якими комплексно і всебічно можна здійснювати оцінку її виконання. Система вибраних показників використовується для відстеження динаміки процесів та оцінки кількісних змін.

Результативні показники наводяться диференційовано з розбивкою за роками. У разі коли програма виконується не за один етап, результативні показники другого та третього етапів можуть визначатися без розбивки за роками.

Результативні показники поділяються на такі групи:

* показники витрат (ресурсне забезпечення програми) визначають обсяги і структуру ресурсів, які забезпечують виконання програми.

У зазначеному розділі вказуються орієнтовні обсяги фінансових витрат, необхідних для виконання програми в цілому та диференційовано за роками з визначенням джерел фінансування. Розрахунок фінансових витрат супроводжується економічним обґрунтуванням.

Група показників витрат на виконання програми складається за формою згідно з додатком 2 доМетодичних рекомендацій Наказу 367. Розробник програми у разі потреби складає додаткову розшифровку розрахунку витрат, яка також додається до програми;

* показники продукту – це, зокрема, кількість користувачів товарами (роботами, послугами), виробленими в процесі виконання програми, які використовуються для оцінки досягнення цілей  програми;
* показники ефективності визначаються як співвідношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості в грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту);
* показники якості відображають якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) і оцінюють їх за результатами досягнення  ними своєї мети або виконання завдання.

Отже на даний час діють програми галузеві програми сільської ради, але оцінити їх виконання не є можливим з-за відсутності показників виконання програм. Неможливо також і оцінити вплив дії кожної програми на конкретну територію громади.

**3. Управлінська структура. Представництво периферійних громад, старости. Відповідність структури управління громадою пріоритетам соціально-економічного розвитку громади.**

Згідно рішення ради штатний розпис апарату і виконавчих органів Камяномостівської сільської ради станом на вересень 2017р складає 42,5 одиниць. Формування структури та штатної чисельності апарату управляння ОТГ є власними повноваженнями органу місцевого самоврядування. Умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування визначаються органом місцевого самоврядування виходячи з умов оплати праці, встановлених для державних службовців відповідних категорій і схем посадових окладів згідно Постанови Кабінету Міністрів України від 9.03.06р. № 268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів».

Окрім підрозділів, що забезпечують роботу апарату ради та виконкому (керівництво, господарська група), в складі структурних підрозділів виконавчих органів Камяномостівської сільської ради присутні наступні:

* сектор управління
* Відділ фінансів, бухгалтерського обліку та звітності (5)
* Відділ кадрового та правового забезпечення (5)
* Відділ охорони здоров’я (2)
* Відділ освіти, молоді та спорту (3,25)
* Відділ земельних відносин, архітектури та житлово-комунального господарства (3)
* Відділ культури, туризм та охорони культурної спадщини (3)
* Сектор економічного розвитку та інвестицій (2)
* Відділ соціального захисту населення (3)
* Центр надання адміністративних послуг (ЦНАП) (3)
* Централізована бухгалтерія відділу освіти, молоді та спорту (3)

В рішенні сільської ради про бюджет 2017р внесено норму:

*Делегувати районному бюджету Первомайського району у 2017 році: виконання загальнодержавних повноважень по медичному обслуговуванню населення сіл Кам'яномостівської громади та на надання освітянських послуг (за рахунок медичної та освітньої субвенцій з державного бюджету, додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров’я).*

Оцінюючі конфігурацію виконавчої структури Камяномостівської сільської ради на предмет як відповідності її пріоритетним напрямкам розвитку громади так і на предмет захисту прав периферійних громад можна зробити наступні зауваження:

* Оскільки громада тільки на першому етапі становлення та не має відповідних кваліфікованих кадрів в обраних сферах, делегування повноважень вказаних сфер на рівень району є виправданим. Та залишається незрозумілим і наявність структурних підрозділів по сферам освіти та охорони здоров’я в структурі управління громадою і досить висока питома вага персонального складу відповідних відділів у порівнянні з іншими напрямками.
* Функції бухгалтерського обліку, звітності та управління фінансами об’єднані в один структурний підрозділ, але в всередині цього підрозділу дані функції фінансів та бух обліку рознесені до різних спеціалістів, посадові обов’язки яких не дублюють вказані повноваження. Дане розподілення повинно забезпечити більш гнучке та ефективне управління публічними коштами громади.
* Фінансове забезпечення діяльності управлінської структури громади представлено 2 підрозділами (разом 8 посад). При делегуванні частини повноважень по освіті на рівень району дана кількість відповідних посад - майже 20% від загального штатного розпису Кам’яномостівської сільської ради на 2017р є явно завеликою.
* При цьому напрямки економічного розвитку громади, залучення інвестицій, упорядкування земельних відносин, управління житлово-комунальним господарством та комунальним майном громади, здійснення інформаційної політики представлені всього разом 7 штатними посадами. Що в нинішньому періоді становлення громади є явно недостатньо.
* В структурі управління Камяномостівської ОТГ явно переважає гуманітарний напрямок. Спостерігається дрібність розподілення повноважень в напрямках соціального та гуманітарного розвитку, а саме наявність 5 вузько направлених підрозділів. Така «дрібно коліберность» структурних елементів може бути додатковим навантаженням на сільській бюджет з-за надмірно-завеликої кількості керуючого персоналу відповідних структурних підрозділів. Це не дозволить вивільнити бюджетні кошти на утримання апарату управління даних сфер та направити їх на інші найбільш важливі пріоритетні проблеми розвитку громади.
* Представництво периферійних громад забезпечено наявністю в структурі та штатній чисельності посади старост (2). Старости за своєю посадою, згідно діючого законодавства входять до складу виконкому ради. За задумом реформи, посади старост повинні запроваджуватися насамперед на рівні колишніх територіальних громад, які до об’єднання мали власні органи місцевого самоврядування (сільську, селищну раду) та відповідного голову, за винятком адміністративного центру нової об’єднаної громади.. Задля недопущення перевантаження старости (старости покликані компенсувати втрату громадами власних органів і посадових осіб місцевого самоврядування та стати своєрідним запобіжником від зловживання адмін- центром ОТГ своїм «центральним» становищем) на рівні структури апарату управління доцільно передбачити і допомогу старостам через введення посади помічника старости за рахунок скорочення «фінансового» напрямку та упорядкування гуманітарного та соціального напрямку.

А саме: об’єднання кількох підрозділів гуманітарного напрямку в єдиний, чітке визначення послуг соціального напрямку та адміністративних послуг, що надаються населенню та можливої передачі частини функцій структурних підрозділів до ЦНАП.

Оцінюючи структуру на відповідність стратегічним напрямкам розвитку громади можна зробити висновок, що вона в більшій мірі співпадає з останніми і сформована з визначеним ступенем доцільності та повинна забезпечити гармонійний розвиток громади.

**Зауваження - рекомендація.**

1. Необхідною умовою ефективного бюджетного процесу місцевого самоврядування є вироблення дієвого управлінського механізму внутрішнього контролю для найповнішої мобілізації і раціонального використання бюджетних ресурсів. Елементами такого механізму запропоновано вважати суб’єкти контролю в усіх організаційно – функціональних формах, нормативно-правове забезпечення та методи контрольної діяльності.

Відповідно до ст..26 Бюджетного кодексу України:

*Контроль за дотриманням бюджетного законодавства спрямований на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами та здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками відповідно до цього Кодексу та іншого законодавства, а також забезпечує:*

*1) оцінку управління бюджетними коштами (включаючи проведення державного фінансового аудиту);*

*2) правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової і бюджетної звітності;*

*3) досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень;*

*4) проведення аналізу та оцінки стану фінансової і господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів;*

*5) запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності;*

*6) обґрунтованість планування надходжень і витрат бюджету.*

*Розпорядники бюджетних коштів в особі їх керівників організовують внутрішній контроль і внутрішній аудит та забезпечують їх здійснення у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах.*

Постановою КМУ від 28.09.2011р. N1001 [Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту](http://zakon.rada.gov.ua/go/1001-2011-%D0%BF) затверджено ПОРЯДОК утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади .

Пунктом 5 Постанови рекомендовано органам місцевого самоврядування утворити структурні підрозділи внутрішнього аудиту.

Тобто задля підвищення ефективності управлінських рішень, що є умовою підвищення використання бюджетних коштів громади – ПРОПОЗИЦІЯ:

* На рівні органу місцевого самоврядування унормувати формат внутрішнього контролю, який повинен забезпечувати окремий виконавчий орган сільської ради – сектор/спеціаліст внутрішнього фінансового контролю, нагляду та протидії корупції Камяномостівської ОТГ.
* розглянути проект пакету нормативно-правового забезпечення на рівні ради проведення внутрішнього аудиту та оцінки виконання цільових програм (Плану соціально-економічного розвитку) та бюджетних програм, що виконуються в їх складі.

1. Оскільки у зв’язку з вищевикладеним процедури внутрішнього контролю є одними з найважливіших елементів розвитку громади, а виконання заходів/техзавдань стратегічних напрямків покладається на посадових осіб місцевого самоврядування ОТГ, то ще одним важелем впливу на гармонійний розвиток громади є і оцінка діяльності відповідних підрозділів виконкому ОТГ. Тому рекомендацією є впровадження системи оцінки ефективності діяльності і посадових осіб місцевого самоврядування в процесі виконання ними владних, організаційно-розпорядчих та господарських повноважень. А саме введення в практику оцінку управлінських рішень посадових осіб місцевого самоврядування через введення результативних показників діяльності посадових осіб місцевого самоврядування. Це дозволить виявити ступінь навантаження на кожну ланку структури управління ОТГ а також на кожного працівника виконкому задля недопущення нерівномірного навантаження на посадову особу.
2. **Доступ до інформації**

У 2017-му році ОТГ отримала близько 2,5 мільйонів інфраструктурної субвенції та на розвиток інфраструктури. Влада ОТГ створила виконавчий комітет та відповідні відділи та управління, які перебрали функції управління освітою, культурою, спортом разом із правом власності та майно місцевої громади. В ОТГ, на відміну від звичайних сільських та селищних рад (які подекуди на утримання апарату витрачали до половини бюджету), розпоряджаються значними сумами, реалізовують потужні інфраструктурні проекти.

Та чи відомо про це жителям громад? Наскільки прозорою і відкритою є діяльність голови ОТГ, депутатів, виконавчого апарату? ,

Камяномостівська ОТГ не має поки що власного веб-порталу, хоча даний проект є в Плані соцекономрозвитку громади. На першому етапі становлення ОТГ використовується сервіс для новоутворених ОТГ gromada.gov.ua На сторінці Камяномостівської ОТГ, розміщений практично повний пакет інформації щодо функціонування об’єднаної громади, наявні всі рішення сесій та виконкому ОТГ, хоча не всі з можливістю завантажити. Розміщені також проекти рішень ради та виконкому. На виконання норм Бюджетного кодексу України розміщений не тільки рішення про бюджет громади зі всіма додатками, але ще й паспорти бюджетних програм. Оновлення інформації оперативне.

Однак поки що відсутні документи, оприлюднення яких на сторінці місцевого самоврядування є обов’язковим: протоколи поіменних голосувань сесії, містобудівна документація, документи регуляторної діяльності.

1. **Аналіз бюджету громади на предмет захисту прав та інтересів периферійних громад.**
   1. **Аналіз доброчесності застосування ПЦМ в бюджетному процесі громади**

29 грудня 2016 року рішенням № 1 ІІ сесія восьмого скликання затверджено сільський бюджет Кам’яномостівської сільської ради на 2017 рік. Оприлюднено в районній газеті «Прибузький вісник»№2 від 7 січня 2017 року та на офіційному сайті райдержадміністрації <http://pervomaysk.mk.gov.ua/ua/news/?id=33267>

29 грудня 2016 року укладена угода про передачу міжбюджетних трансфертів з бюджету Кам’яномостівської сільської ради до районного бюджету Первомайського району.

З 1 квітня 2017р у відповідності до діючого законодавства Камяномостівська ОТГ увійшла в бюджетний процес в повному обсязі. У відповідності до статті 20, та розділу 4 Перехідних положень БКУ розпорядженням голови ОТГ затверджені паспорти бюджетних програм

Відповідно до пункту 10 частини першої статті 2 Бюджетного кодексу бюджетний процес - це регламентована нормами права діяльність, пов'язана із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, виконанням і контролем за їх здійсненням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України.

Стаття 20 Бюджетного кодексу України передбачає застосування програмно-цільового методу (ПЦМ) у бюджетному процесі. (ПЦМ - метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних вимірюваних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності (відповідність ціни-якості--результату) використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу та обов’язковим оприлюдненням результатів оцінки).

Відповідно до п. 18 розд. VI «Прикінцеві та перехідні положення» БКУ ПЦМ у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, які мають зв’язок з державним бюджетом, **застосовується починаючи зі складання проектів місцевих бюджетів на 2017 рік.**

Основна відмінність від «старого» постатейного методу – це складання бюджету, який передбачає формування і виконання бюджету в розрізі бюджетних програм.

Запровадження програмно-цільового методу складання та виконання бюджету має переваги:

1. забезпечення прозорості бюджетного процесу, що чітко визначає цілі і завдання, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм;
2. забезпечення за результатами виконання бюджету здійснення оцінки діяльності

учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей та виконання завдань, а також проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм;

1. упорядкування організації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеними головним розпорядником бюджетних коштів та відповідальними виконавцями бюджетних програм;
2. посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання;
3. підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і

використання бюджетних коштів.

Головний компонент ПЦМ це бюджетна програма, яка складається з тісно пов’язаних між собою дій, спрямованих на виконання завдань програми та досягнення однієї цілі або низки середньострокових чи довгострокових цілей. Кожна програма формується з дотриманням визначених вимог і повинна містити назву, мету, завдання, напрямки та **результативні показники виконання** (затрати, продукт, якість та ефективність).

Застосування результативних показників програм дає змогу продемонструвати результативність використання бюджетних коштів, тобто співвідношення досягнутих результатів та затрачених коштів, оцінити тривалість виконання бюджетної програми, її необхідність та відповідність визначеній меті, а також порівнювати результати виконання бюджетних програм, аналізувати їх. Застосування результативних показників є основою для якісного та кількісного аналізів стану виконання програми у контексті фінансового забезпечення та в частині досягнення соціального ефекту, що є основою виконання бюджетної програми. Тому в даному підрозділі особливу увагу приділено доброчесності застосування ПЦМ в бюджетному процесі Камяномостівської ОТГ а саме **ступінь дотримання законодавства по ПЦМ органом місцевого самоврядування ОТГ.**

Розпорядженням голови станом на липень 2017 ОТГ затверджено 11 паспортів бюджетних програм, однак належної дисципліни (доброчесності) виконання законодавства по ПЦМ поки в повному обсязі не спостерігається.

Докладніше про паспорти бюджетних програм Камяномостівської сільської ради:

1. КПКВК 0116310 - Реалізація заходів щодо інвестиційного розвитку території.

В переліку завдань даного паспорту тільки одне завдання. «Забезпечення будівництва та реконструкції об’єктів». Перелік показників виконання завдання визначений нечітко без поділення на види робіт. Дане групування видів робіт не відповідає профільному наказу МФУ № 945 від 27.07.2011 «Про затвердження Примірного переліку результативних показників бюджетних програм для місцевих бюджетів за видатками, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів» (далі Наказ 945), де реконструкція та будівництво рознесені в різні типові завдання для кожного з яких визначений типовий перелік результативних показників.

**Рекомендація:** привести у відповідність паспорт бюджетної програми з профільним Наказом МФУ

1. КПКВК 0116060 Благоустрій міст селищ, сіл

Паспорт бюджетної програми розроблений в чіткій відповідності з типовим завданням Наказу 945

1. КПКВК '0114090 Палаци і будинки культури, клуби та інші заклади клубного типу
2. КПКВК 0114060 Бiблiотеки
3. КПКВК 0111190 Централізоване ведення бухгалтерського обліку
4. КПКВК 0111010 Дошкільна освіта
5. КПКВК 0113400 Інші видатки на соціальний захист населення

Паспорти вказаних бюджетних програм розроблені в чіткій відповідності з типовим завданням Наказу 945 та галузевим спільним наказам МФУ та профільних міністерств. Пакети результативних показників виписані у чіткій відповідності з типовими.

Однак викликає сумнів показник продукту та ефективності в паспорті 0114060 «Бiблiотеки»:

паспортом закладено показники продукту на 2017р: число читачів - 2080 осіб та кількість книговидач – 35919 подій , і це при загальній кількості населення Камяномостівської ОТГ станом на кінець 2016р – 4384 мешканців та загальній тенденції спаду інтересу в послугах публічних бібліотек з-за проникнення Інтернет в домашні господарства. (Для довідки. Згідно статистичних даних рівень відвідування бібліотек в сільській місцевості по Миколаївській області на 2010р складає 12% від загальної кількості населення - <http://profy.nplu.org/articles.php?lng=uk&pg=2795> , та за період 2010-2017р прослідковується тенденція до зменшення)

**Рекомендація.** Уточнити показники продукту в даному паспорті бюджетної програми, задля визначення реальної затребуваності обсягу та доцільності бюджетних асигнувань по бюджетні програмі «Бібліотеки».

1. КПКВК 0110170 Організаційне, інформаційно-аналітичне та матеріально-технічне забезпечення діяльності виконавчого комітету Кам"яномостівської сільської ради

Паспорт даної бюджетної програми по завданню «Здійснення виконавчим органом Кам"яномостівської сільської ради наданих законодавством повноважень у сфері забезпечення діяльності апарату виконавчого органу Кам"яномостівської сільської ради» не містить необхідного переліку результативних показників, визначених профільним Наказом МФУ № 1147 «Державне управління». Даним наказом передбачено типове завдання та пакет результативних показників:

|  |  |
| --- | --- |
| Забезпечення виконання наданих законодавством повноважень | **Показники затрат:**  кількість штатних одиниць, од.  **Показники продукту:**  кількість отриманих листів, звернень, заяв, скарг, од.;  кількість прийнятих нормативно-правових актів, од.  **Показники ефективності:**  кількість виконаних листів, звернень, заяв, скарг на одного працівника, од.;  кількість прийнятих нормативно-правових актів на одного працівника, од.;  витрати на утримання однієї штатної одиниці, тис. грн. |

В паспорті по вищевказаному завданню з даного переліку показників присутнє тільки показник ефективності - витрати на утримання однієї штатної одиниці. Застосування неповного переліку показників без должного обґрунтування суперечить базовому Наказу МФУ від 26.08.2014  № 836 «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів».

**Рекомендація.** Привести завдання №1 паспорту у відповідність до Наказу МФУ № 1147.

1. '0119180 Цільові фонди, утворені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади

Паспортом даної бюджетної програми передбачено тільки одне завдання «Забезпечення виконання місцевих програм, що діють на території ОТГ» Визначені показники продукту та ефективності, які сформульовані ідентично для кожної категорії:

* оплата податку на забруднення
* придбання господарчих товарів
* послуги друку місцевої газети "Вісник"

При заповненні таблиці результативних показників використовується пакет спільних наказів МФУ та профільних міністерств «Про затвердження типового переліку бюджетних програм відповідної сфери та типовий пакет результативних показників». В паспорті бюджетної програми можуть бути присутній неповний пакет результативних показників, або в типовому переліку бюджетних програм може бути відсутня уніфікована програма. При цьому ГРБК має бути надано відповідне пояснення щодо застосування неповного пакету показників. Ґрунтуючись на основних принципах запровадження ПЦМ в бюджетному процесі місцевих бюджетів оцінюється означений нижче факт:

**- за бюджетними програмами, за якими не визначено мету, завдання, результативні показники з огляду на специфіку для кожного окремого бюджету, останні формуються із урахуванням стратегічних цінностей та цілей, на досягнення яких спрямована бюджетна програма. При цьому кожний головний розпорядник бюджетних коштів, який отримує бюджетні асигнування, повинен сформулювати окрему бюджетну програму (підпрограму), визначивши конкретні та чіткі її елементи:**

- назву бюджетної програми (підпрограми);

- мету бюджетної програми;

- завдання (одне або декілька) бюджетної програми (підпрограми);

- результативні показники виконання бюджетної програми/підпрограми (затрат, продукту, ефективності, якості).

Умовно дану норму визначимо як «принцип достатності».

Визначені у вищенаведеному примірному переліку результативні показники виконання бюджетних програм застосовуються в тій частині, що відповідає встановленим меті та завданням конкретної бюджетної програми (підпрограми). Водночас перелік завдань та результативних показників може бути уточнений і розширений.

Виписані в паспорті бюджетної програми КПКВК 0119180 не відповідають вищеозначеній нормі Наказу 945. По ним неможливо всебічно оцінити результативність даної бюджетної програми.

**Рекомендація.** Уточнити пакет результативних показників бюджетної програми.

1. КПКВК 0119130 Ліквідація іншого забруднення навколишнього природного середовища

По даному паспорту передбачено одне завдання «Приведення в належний стан сміттєзвалища».

Як і в попередньому паспорті профільним Наказом 945 не визначено мету, завдання, результативні показники. Однак на відміну від попереднього паспорту розпорядник визначив пакет результативних показників, по яким можна сторонньому користувачу оцінити ефективність програми. **Єдина рекомендація** – редакторська правка завдання : замість нинішнього формулювання «Приведення в належний стан сміттєзвалища» застосувати більш точне «ліквідація стихійних сміттєзвалищ»

1. КПКВК 0113240 Організація та проведення громадських робіт

В даному паспорті не визначені пакети результативних показників по здекларованим завданням

**Рекомендація.** Визначити чіткий перелік результативних показників.

**Загальний висновок.**

На рівні бюджету спостерігається досить висока дисципліна складання паспортів бюджетних програм, за якими досить повно можна оцінити як ефективність управлінських рішень, так і ефективність використання бюджетних коштів місцевого бюджету.

* 1. **Аналіз дотримання прав та інтересів периферійних громад на підставі бюджетних документів сільської ради.**

На підставі загальнодоступної інформації про бюджет ОТГ, що міститься на сайті ОТГ досить легко встановити баланс прав та інтересів периферійних громад по наявності останніх в переліку інфраструктурних об’єктів, фінансування яких здійснюється з різних джерел. Рішення Камяномостівської сільської ради затвердило перелік інфраструктурних об’єктів, що фінансуватимуться в 2017р. З огляду на вказане рішення можна зробити висновок, аналогічно висновкам по стратегічних документах громади. З структури капітальних видатків бюджету Камяномостівської ОТГ на 2017р прослідковується тенденція рівномірного розподілення ресурсів на фінансування проектів розвитку, зосередження капітальних видатків на адміністративному центрі також не спостерігається.

Однак більш точно робити висновок по моделі розвитку громади можна тільки з динаміки щонайменше 3 років. Камяномостівській ОТГ на момент дослідження не «виповнилось» навіть 1 року , тому дане дослідження первинне та має намір дослідити прогноз розвитку ОТГ в плані урахування в процесі розвитку інтереси громад периферійних сіл.

**ВИСНОВКИ**

1. На рівні Статутних та структурних документів в Камяномостівської сільської ОТГ достатнім образом присутні законодавчі на локальному рівні норми, що забезпечують захист прав та інтересів периферійної громади в ОТГ. Статутом унормовано інститут старости громади. Окремими нормативно-правовими документами прийняті Положення про старосту, виділені старостинські округи.. Проведені також перші вибори у всіх старостинських округах.
2. З аналізу стратегічних документів громади (ПСЕР на 2017р, плану соціально-економічного розвитку до 2020р цільові програми) можна зробити висновок, що в означених документах належним чином відображено інтереси периферійних громад, дотримано баланс розвитку територіальних одиниць, що увійшли до об’єднаної громади. При чому спостерігається дотримання політики розвитку адміністративних одиниць в контексті розвитку усієї громади а не розвитку вказаної одиниці одноособово. Даний підхід є запорукою сталого розвитку ОТГ.
3. Суттєвим недоліком, який може в певній мірі гальмувати реалізацію соціальної політики в певних сферах є використання цільових програм. В даних програмах відсутній пакет результативних показників, за якими можна всебічно оцінити як ефективність реалізації кожної конкретної програми, так і саме доцільність реалізації програми, витрачання на неї коштів громади а також оцінити якість управлінських дій посадових осіб місцевого самоврядування, на яких покладені відповідні функції.
4. Управлінська структура виконавчих органів Камяномостівської сільської ради сформована з урахуванням як пріоритетів соціально-економічного розвитку громади, визначених в стратегічних документах, так і наявним особливостям управління громадою в період становлення. Однак у співставленні з функціями ОТГ, бюджетними асигнуваннями (паспорти бюджетних програм)та розподіленням повноважень між ОТГ та районом в гуманітарній сфері (освіта, медицина, соцзахист) вбачається не зовсім доцільним як взагалі наявність так дрібнення структурних підрозділів виконкому ОТГ вказаних сфер. При цьому сфера власних повноважень (земля, жкг, комунальне майно, економічний розвиток, інформаційна політика, залучення інвестицій) на рівні структури виконкому не «закрита» повністю.
5. Доступ до інформації забезпечено наявністю веб-ресурсу ради – сайту сільської ради. З контент аналізу порталу та аналізу видів, структури інформації, що розміщується на порталі можна констатувати про досить оперативне та всебічне висвітлення подій в громаді на веб-ресурсі. Доступ та доступність інформації на порталі досить висока та надає змоги мешканцю в реальному часі не тільки отримати необхідну інформацію і а змогу впливати на процеси, що здійснюються в громаді.
6. Фінансове забезпечення утримання апарату управління громади, соціальної сфери, закладів, що знаходяться в комунальній власності громади, тобто сфери надання делегованих повноважень ОТГ обумовлено нормами діючого законодавства України в контексті реформи адміністративно-територіального устрою та бюджетної сфери, що пов’язано з процесом децентралізації. А от саме направлення капітальних видатків бюджету громади (власні повноваження) їх розподілення як на реалізацію заходів соціально-економічного та культурного розвитку громади, так і розподілення таких видатків на фінансування проектів розвитку в розрізі територіальних одиниць, що входять до складу громади і відображає реальний баланс прав та інтересів периферійних громад в ОТГ. Капітальні видатки Камяномостівської ОТГ спрямовуються в достатньому обсязі (в межах наявних фінансових ресурсів громади) на фінансування інфраструктури периферійних громад. Джерела фінансування диверсифіковані (місцевий бюджет, ДФРР, програми міжнародних донорів, інш.)

**Пропозиції .**

Для забезпечення гармонійного та демократичного розвитку Камяномостівської ОТГ, з урахуванням прав та інтересів периферійних громад:

1. Запровадження додаткових механізмів захисту інтересів периферії, а саме - дорадчих органів при виконкомі ОТГ та територіальних підрозділах виконкому (громадські ради, експертні ради, галузеві ради, органи самоорганізації населення, та інш).
2. Підсилення інституту старости в громаді – введення на рівні штатного розпису помічника старости.
3. Чітке визначення (ідентифікація) послуг соціального напрямку та адміністративних послуг, що надаються населенню та можливої передачі частини функцій структурних підрозділів виконкому до ЦНАП).
4. Упорядкування штатної структури виконкому ОТГ, визначення доцільності існування структурних підрозділів по сферам освіти, соцзахисту та охорони здоров’я в структурі управління громадою, та персонального складу відповідних відділів на основі чіткого розподілення повноважень в даних сферах між ОТГ та районом.
5. Упорядкування «фінансового» напрямку діяльності виконкому громади. «підсилення» напрямків економічного розвитку громади, залучення інвестицій, упорядкування земельних відносин, управління житлово-комунальним господарством та комунальним майном громади, інформаційної політики
6. Запровадження управлінського механізму внутрішнього контролю для найповнішої мобілізації і раціонального використання бюджетних ресурсів. На рівні органу місцевого самоврядування унормувати формат внутрішнього контролю, який повинен забезпечувати окремий виконавчий орган сільської ради – сектор/спеціаліст внутрішнього фінансового контролю, нагляду та протидії корупції Камяномостівської ОТГ. Розглянути проект пакету нормативно-правового забезпечення на рівні ради проведення внутрішнього аудиту та оцінки виконання цільових програм (Плану соціально-економічного розвитку) та бюджетних програм, що виконуються в їх складі.
7. Впровадження системи оцінки ефективності діяльності і посадових осіб місцевого самоврядування в процесі виконання ними владних, організаційно-розпорядчих та господарських повноважень. А саме введення в практику оцінку управлінських рішень посадових осіб місцевого самоврядування через введення результативних показників діяльності посадових осіб місцевого самоврядування.
8. Запровадження в період становлення громади бюджету участі, що направлений не тільки на вирішення пріоритетних проблем громади, в тому числі і периферії але й на вирішення проблеми самоідентифікації громади.
9. Посилення дисципліни складання та оприлюднення бюджетних документів сільської ради у тому числі документів програмно-цільового методу