

Мережевий моніторинг бюджетів місцевого самоврядування півдня України по доброчесності впровадження принципів відкритості, прозорості

Визначення рейтингу ОМС за індексом
доброчесності впровадження бюджетної
реформи

Моніторинг проводився за підтримки Національного Фонду підтримки демократії (NED). Висновки, погляди, висловлені в дослідженні, належать виключно аудиторській групі і можуть не співпадати з позицією NED.

Миколаїв 2018

ЗМІСТ

1.	Методика проведення сітьового моніторингу.	3
2.	Опції моніторингу.....	5
3.	Висновки за підсумками 1 етапу.....	8
4.	Звіт за результатами проведення 1 етапу моніторингу.....	11
5.	Звіт за результатами проведення 2 етапу моніторингу.....	29
5.1	Об'єднані територіальні громади	29
5.1.1.	Херсонська область (15 ОТГ).....	29
	Музиківська ОТГ; Асканія Нова ОТГ; Білозерська ОТГ; Присиваська (Григорівська) ОТГ; Віноградівська ОТГ; Гладківська ОТГ; Горностаївська ОТГ; Іванівська ОТГ; Каланчацька ОТГ; Кучубеєвська ОТГ; Станіславська ОТГ; Тавричанська ОТГ та Чаплинська ОТГ; Хрестівська ОТГ; Чулаківська ОТГ; Ювілейна ОТГ.	
5.1.2.	Миколаївська область (13 ОТГ).....	33
	Благодатенська ОТГ; Баштанська ОТГ; Веселинівська ОТГ; Веснянська ОТГ; Доманівська ОТГ; Дорошівська ОТГ; Кам'яномостівська ОТГ; Коблівська ОТГ; Олександрівська ОТГ; Ольшанська ОТГ; Прибужанівська ОТГ; Бузька ОТГ; Мостівська ОТГ.	
5.2.	Міста обласного значення.....	37
5.2.1.	Херсонська область (міст).....	37
	м. Нова Каховка; м. Гола Пристань; м. Каховка; м. Херсон.	
5.2.2.	Миколаївська область (міст).....	39
	м. Очаків; м. Первомайськ; м. Вознесенськ; м. Южноукраїнськ; м. Миколаїв.....	
6.	Проведення та оприлюднення звітів про проведення оцінки ефективності бюджетних програм за 2017р.....	41
7.	Висновки.....	42.
8.	Рекомендації.....	44

1. Методика проведення сітьового моніторингу.

Одним із важливих принципів функціонування бюджету є його публічність (у широкому контексті - транспарентність). В Україні інформація про бюджет оприлюднюється відповідно до вимог, визначених Бюджетним кодексом. Міністерство фінансів України забезпечує нормативні та організаційно-методологічні підстави оприлюднення інформації про бюджет, які повинні виконувати усі суб'єкти владних повноважень. Органи державної влади і місцевого самоврядування; юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим; особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно з законом чи договором, у тому числі надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, зобов'язані надавати інформацію щодо використання бюджетних коштів

Отже, бюджет є основною ланкою публічних фінансів, його призначення - забезпечення фінансовими ресурсами держави/місцевого самоврядування для виконання ними функцій. При цьому місцевий бюджет має розглядатися не лише як кошторис надходжень і видатків, а насамперед як засіб сприяння нарощуванню фінансового потенціалу громади, забезпечення економічного збалансування та економічного зростання, підвищення добробуту громадян. Завданням сучасної бюджетної політики має бути створення умов для скорочення нераціональних видатків, підтримання підприємницької активності, для реального перетворення бюджетних ресурсів в ефективний елемент відтворювального процесу.

Члени громади як платники податків мають законне **право** на отримання інформації про виконання (планування виконання, звітування, моніторинг та оцінку) місцевого бюджету, а саме;

- ознайомитися з документами, що підтверджують повне і якісне виконання норм бюджетного законодавства;
- ознайомитися з документами, що підтверджують правильність застосування нормативних документів центральних органів виконавчої влади;
- дати оцінку рівню поінформованості членів громади про виконання місцевого бюджету;
- висловити свої зауваження щодо якості управлінських рішень, що впливають на бюджетний процес;
- висловити зауваження або внести пропозиції щодо покращення діяльності органу місцевого самоврядування у майбутньому.

Гіпотеза моніторингу.

Аналізуючи нормативно правове забезпечення бюджетного процесу в Україні в частині забезпечення доступності інформації про бюджет постає висновок оптимальності набору бюджетних документів, які підлягають оприлюдненню на рівні місцевого самоврядування. Тобто при достатньо високому рівні дисципліни виконання законодавства України в частині оприлюднення бюджетної інформації виконавчими органами місцевого самоврядування буде забезпечена всебічна доступність

інформації про бюджет для зовнішнього користувача. Тому опції моніторингу складені за принципом відповідності діючому законодавству України:

- Бюджетний кодекс України
- ЗУ «Про доступ до публічної інформації»
- Постанова КМУ від 21.10.2015 № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних»
- Наказ Міністерства фінансів України № 836 від 26.08.2014 «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів»

Найбільш зручний та демократичний спосіб забезпечення доступності інформації про бюджет – це оперативне розміщення достовірної актуальної інформації на офіційному веб - порталі органу місцевого самоврядування. Сама специфіка функціонування бюджетної системи, її нормативно-правове забезпечення в нинішній час таке, що при виконанні ОМС діючих норм законодавства в процесі виконання бюджету громади надають можливість потенційному зовнішньому користувачеві без зайвих зусиль отримати інформацію про бюджет, проаналізувати не тільки ефективність використання публічних фінансів а й отримати уявлення про ефективність діяльності виконавчих органів місцевих рад при реалізації ними повноважень відповідних сфер. Для цього потрібно виконання бюджетного законодавства в частині

- по перше, повного оперативного оприлюднення документів бюджетного процесу
- по друге, дисципліноване складання вказаних документів у відповідності до вимог діючого законодавства України.

Дотримання вищезначених умов надає у подальшому підстави для реалізації **головного компонента бюджетної реформи - проведення оцінки ефективності використання бюджетних коштів місцевих бюджетів**, усунення корупційних чинників, що можуть бути закладені в нормативно-правовому забезпеченні виконання місцевих бюджетів та привести до корупційних правопорушень. А також проведення необхідних заходів щодо підвищення ефективності використання бюджетних коштів, тим самим забезпечення вплив громадськості на якість бюджетного процесу а в кінцевому підсумку на якість муніципальних та адміністративних послуг.

Мета моніторингу

1. Перевірка організаціями громадянського суспільства доброчесності впровадження принципів доступності, відкритості, прозорості бюджетів, визначення рейтингу ОМС за індексом доброчесності впровадження бюджетної реформи через

- оцінку дисципліни оприлюднення документів бюджетного процесу місцевого рівня

- оцінку повноти складання бюджетних документів, відповідності їх змісту вимогам діючого бюджетного законодавства України.

2. Визначення найбільш яскравих практик ОМС в номінаціях: «Кращі практики» і «Безкарність року» доброчесності впровадження бюджетної реформи у місцевих бюджетах з індексом доброчесності, відкритості, прозорості місцевого бюджетного процесу.

Об'єкти аудиту.

54 місцеві бюджети на 2018р міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад Миколаївської та Херсонської областей.

Експертна група :

- ГО «Фонд розвитку м. Миколаєва» (дослідження по Миколаївській області, узагальнення результатів дослідження)
- Херсонська ГО «Причорноморський центр політичних і соціальних досліджень» (дослідження по Херсонській області)

Період моніторингу

Травень - липень 2018 – Проведення громадського моніторингу з визначення динаміки індексу доброчесності місцевих бюджетних процесів

2. Опції моніторингу.

Етап 1

1. Виконання норми Бюджетного кодексу України (БКУ) щодо доступності інформації про бюджет (стаття 28):
 - 1.1.Оприлюднення рішення про місцевий бюджет 2018р
 - 0 балів – рішення не опубліковано
 - 10 балів – рішення опубліковано не в повному обсязі (відсутні / або не опубліковані всі додатки до бюджету, пояснювальна записка)
 - 20 балів – рішення про місцевий бюджет опубліковано повністю
 - 1.2.Оприлюднення документів по ПЦМ.
 - 1.2.1. Оприлюднення затвердженого рішенням місцевої ради прогнозу місцевого бюджету на 2019-2020рр
 - 0 балів – прогноз не опублікований
 - 10 балів – прогноз опублікований в повному обсязі
 - 1.2.2. Оприлюднення паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів на 2018р
 - 0 балів – паспорти не опубліковані

- 10 балів – паспорти опубліковані не в повному обсязі, або не має підтвердження оприлюднення повного обсягу (не оприлюднене рішення про бюджет)

- 20 балів – паспорти опубліковані в повному обсязі

- 20 балів – рішення про місцевий бюджет опубліковано повністю

1.2.3. Оприлюднення змін до паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів на 2018р

- 0 балів – змін до паспортів не опубліковані

- 10 балів – змін до паспортів опубліковані не в повному обсязі або не має підтвердження оприлюднення повного обсягу (не оприлюднене рішення ради про бюджет)

- 20 балів – змін до паспортів опубліковані в повному обсязі

1.2.4. Оприлюднення звітів про виконання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів за 2017р

- 0 балів – звіти не опубліковані

- 10 балів – звіти опубліковані не в повному обсязі або не має підтвердження оприлюднення повного обсягу (не оприлюднене рішення про бюджет)

- 20 балів – звіти опубліковані в повному обсязі

1.3. Оприлюднення бюджетної звітності

1.3.1 Оприлюднення звітів про виконання бюджету 2017р

- 0 балів – звіт про виконання бюджету не опублікований

- 10 балів – звіт про виконання бюджету опублікований не в повному обсязі (відсутні додатки)

- 20 балів – звіт про виконання бюджету опублікований в повному обсязі

1.3.1. Оприлюднення квартальних звітів про виконання бюджету за період 2017р -1 квартал 2018

- 0 балів – квартальні звіти не опубліковані

- 10 балів – квартальні звіти опубліковані не в повному обсязі

- 20 балів – квартальні звіти опублікований в повному обсязі

1.4. Публічне представлення інформації про бюджет 2018р за бюджетними програмами та показниками, бюджетні призначення щодо яких визначені рішенням про місцевий бюджет, відповідно до вимог та за формою, встановленими Міністерством фінансів України

- 0 балів – представлення відбулось в встановлені БКУ строки

- 20 балів – представлення не відбулось

Етап 2

2. Виконання норми Бюджетного кодексу України (стаття 20) та наказу МФУ № 836 щодо застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі :
 - 2.1. Відповідність форми та змісту паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів на 2018р діючому законодавству
 - 0 балів – форма та зміст до 30% (включно) паспортів бюджетних програм відповідають законодавству
 - 10 балів – форма та зміст від 30 до 60% (включно) паспортів бюджетних програм відповідають законодавству
 - 20 балів – форма та зміст від 60 до 90% (включно) паспортів бюджетних програм відповідають законодавству
 - 30 балів - форма та зміст від 90 до 100% паспортів бюджетних програм відповідають законодавству
 - 2.2. Відповідність форми та змісту звітів про виконання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів за 2017р діючому законодавству
 - 0 балів – форма та зміст до 30% (включно) звітів про виконання паспортів бюджетних програм відповідають законодавству
 - 10 балів – форма та зміст від 30 до 60% (включно) звітів про виконання паспортів бюджетних програм відповідають законодавству
 - 20 балів – форма та зміст від 60 до 90% (включно) звітів про виконання паспортів бюджетних програм відповідають законодавству
 - 30 балів - форма та зміст від 90 до 100% звітів про виконання паспортів бюджетних програм відповідають законодавству
 - 2.3. Проведення та оприлюднення звітів про проведення оцінки ефективності бюджетних програм 2017р
 - 0 балів – звіти не опубліковані
 - 20 балів – звіти опубліковані
3. Оприлюднення інших форм інформації про місцевий бюджет (візуалізація)
 - 20 балів – інші форми інформації про місцевий бюджет оприлюднені на веб - порталі місцевої ради
 - 0 балів – інші форми інформації про місцевий бюджет відсутні

Обмеження моніторингу

В пул досліджувальних громад увійшли бюджети місцевих самоврядувань, які на період моніторингу за своє історією створення не мають ідентичного пакету бюджетної інформації. Тому загальний рейтинг по місцевих самоврядуваннях не виводиться. Наприклад, якщо міста обласного значення та ОТГ з датою створення 2015-2016р повинні мати повний пакет бюджетної документації, то об'єднані громади, що створені в 3 кварталі минулого 2017р апріорі не мають в складі своєї бюджетної документації звітів про виконання бюджетів та звітів про виконання паспортів

бюджетних програм за 2017р. Тому висновки складаються по тільки по окремих опціях моніторингу та в розрізі кожної окремої громади.

За результатами оцінки складається звіт доброчесності місцевих бюджетів щодо дотримання органом місцевого самоврядування вимог законодавства у впровадженні бюджетної реформи в місцевих бюджетах. Визначаються найбільш яскраві практики/антипрактики ОМС в номінаціях: «Кращі практики» і «Безкарність року» доброчесності впровадження бюджетної реформи у місцевих бюджетах з індексом доброчесності, відкритості, прозорості місцевого бюджетного процесу. А також готуються пропозиції щодо покращення стану дотримання бюджетного законодавства України в частині доступу та доступності інформації про бюджет.

Методи збору інформації

- Аналіз власних веб-сторінок органів місцевого самоврядування досліджувальних громад та /або сторінок органів місцевого самоврядування на Єдиному порталі відкритих даних <http://data.gov.ua/>.
- Відповіді на офіційні запити на публічну інформацію (Додаток 1)

3. Висновки за підсумками 1 етапу.

Загальний висновок – виконання норм законодавства України щодо оприлюднення бюджетної інформації виконується органами місцевого самоврядування в середньому на 50%.

9. Найбільш зручний та економічний спосіб для оприлюднення публічної інформації (власний веб-ресурс ОМС) мають всі досліджувальні місцеві самоврядування міста обласного значення двох областей та переважна більшість ОТГ.

Незважаючи на наявність в 47 з 54 ОМС власного веб-ресурсу наповненість його бюджетною інформацією залишається вкрай низькою. Міста обласного значення Миколаївської та Херсонської області в підсумку мають більш високу дисципліну виконання вимог законодавства щодо доступності інформації про бюджет. Залишаються «закритими» в визначеному сенсі більшість ОТГ обох областей. Цікавим є той факт, що закритість та непрозорість бюджетного процесу місцевих бюджетів спостерігається навіть в тих громадах, що є підписантами програми технічної допомоги DOBRE, метою якої є зокрема допомога ОТГ в розробці кращих практик бюджетування та управління фінансами для побудови довіри з боку громадян, що забезпечить довгострокову дорожню карту покращень. DOBRE також допоможе ОТГ створити більше власних джерел надходжень для створення міцних засад функціонування ОТГ. Сумнівним є досягнення окреслених цілей програми підписантами, якщо ОТГ не виконують навіть вимог національного бюджетного законодавства. Наприклад, Мостівська, Галіцинівська ОТГ Миколаївської області, Кочубеєвська, Музиківська ОТГ Херсонської області оприлюднили в кращому випадку тільки базове рішення про бюджет громади 2018р в деяких випадках навіть без

обов'язкових додатків та звіти про виконання бюджету 2017р також без додатків. А Мостівська ОТГ настільки нехтує вимогами законодавства, що взагалі станом на червень 2018 не оприлюднює не тільки бюджетну інформацію, а і будь яку іншу публічну інформацію. Остання дата публікації офіційних документів Мостівської ради -19.05.2017року.

10. Окремим пунктом результатів сітьового моніторингу слід відзначити дисципліну виконання органами місцевого самоврядування ЗУ «Про доступ до публічної інформації»

- Повну та вичерпну відповідь надали кілька громад з 54, а саме Вознесенська, Южноукраїнська, Каховська, Миколаївська, Баштанська, Херсонська міські ради
- 7 ОМС Миколаївської області (Мостівська, Нечаянська, Бузька, Галіцинівська, Михайлівська (Ульянівська) Чорноморська ОТГ та м. Очаків) та 8 ОМС Херсонської області (Долматівська, Іванівська, Костянтинівська, Кочубеєвська Любимівська Мирненська, Роздольненська ОТГ та м. Гола Пристань) взагалі не надали відповіді.
- Частина ОМС надала неповний пакет запитуваної інформації.

Цікава реакція від виконкому Чаплинської селищної ОТГ (Херсонської області). В листі від ГО Фонд розвитку м. Миколаєва містився запит на документи селищної ради нормативно-правового та організаційно-розпорядчого характеру, які не містять жодних персональних даних фізичних осіб. Дії ГО «Фонд розвитку м. Миколаєва» при запиті вищевказаної інформації не підпадають під дію Закону України «Про захист персональних даних».

Виконком Чаплинської ради тим не менш замість того, щоб відповісти на запит, виніс це питання на розгляд сесії, мотивуючи це тим що виконком Чаплинської ради «не замовляв громадського аудиту». Рішення сесії віднесло з незрозуміло яких причин пакет запитуваної інформації к розряду інформації з обмеженим доступом (конфіденційної інформації). Рішення Чаплинської селищної ради на <http://chaplynska-gromada.gov.ua/docs/86512/> та в (додатку 10)

ЗУ «Про доступ до публічної інформації» регламентує наступне:

«Не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно.

Крім того згідно Постанови КМУ від 21.10.2015 № 835 [«Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних»](#) зобов'язує органи місцевого самоврядування у формі відкритих даних **оприлюднювати на своїх офіційних веб-сайтах:**

- Нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньо організаційних), прийняті розпорядником інформації, проекти рішень, що підлягають

обговоренню, інформацію, визначена законодавством про засади регуляторної політики

- Паспорти бюджетних програм місцевого бюджету
- Звіти про виконання паспортів бюджетних програм місцевого бюджету

Отже рішення сесії Чаплинської селищної ради, кваліфікується як таке, що прийнято з перевищенням повноважень органів місцевого самоврядування, та з порушенням ЗУ «Про доступ до публічної інформації» відповідальність за які встановлена Статтею 212/3 КУАП «порушення Закону України "Про доступ до публічної інформації", а саме: **необґрунтоване**

Представникам виконкому ради
Чаплинської ОТГ: «не путайте своих
личных баранов с общественными».
Бюджет это не ваши деньги, а деньги
налогоплательщика.

віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, ненадання відповіді на запит на інформацію, ненадання інформації, неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання недостовірної інформації, тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Вірогідно посадовці місцевого самоврядування Чаплинської ОТГ переінакшивши норми ЗУ «Про доступ....» на свій лад не мали і не мають на меті відкрити бюджетну інформацію взагалі.

Окрема рекомендація виконкому Чаплинської селищної ради, зокрема підрозділу, що здійснює юридичне забезпечення діяльності ради – перечитати уважно ЗУ "Про доступ до публічної інформації", а також Кодекс України «Про адміністративні правопорушення».

З метою усунення означеного правопорушення експертна група звернулась до регіональних представництв в Миколаївській та Херсонській області Уповноваженого з прав людини. Згідно з п. 8-1 частини 1 статті 255 КУпАП у справах про правопорушення, передбачені статтею 212-3 КУпАП (крім порушень права на інформацію відповідно до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»), протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені особи секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Крім того, пункти 11, 12, 14 частини 1 статті 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» передбачають, що Уповноважений Верховної Ради України за прав людини має право, зокрема, направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами заходів; перевіряти стан додержання встановлених прав і свобод людини і громадянина відповідними державними органами, в тому числі тими, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, здійснюють виконання судових рішень, вносити в установленому порядку пропозиції щодо поліпшення діяльності таких органів у цій сфері; здійснювати інші повноваження, визначені законом.

Дисципліна виконання інформаційного законодавства України вкрай низька, особливо в новостворених об'єднаних громадах, де судячи з дій посадовців місцевого

самоврядування вказаних вище громад не працюють в повній мірі законодавство України, зокрема інформаційне. На жаль в цих громадах де - факто працює «звичаєве» право, яке є гальмом на процесу до «відкриття» громад.

11. Загальним недоліком оприлюднення публічних документів бюджетного процесу, це оприлюднення їх не в машиночитному варіанті з порушенням Постанови КМУ від 21.10.2015 № 835 [«Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних»](#).
12. Найбільш висока дисципліна оприлюднення спостерігається тільки в опції оприлюднення «базового» первинного рішення про бюджет громад на 2018р, вся інша інформація оприлюднюється частково та з порушенням строків оприлюднення, визначених БКУ.

Детальна інформація в Звіті за результатами проведення 1 етапу моніторингу

4. Звіт за результатами проведення 1 етапу моніторингу.

Об'єктом моніторингу стали органи місцевого самоврядування Миколаївської (24) та Херсонської (30) областей (об'єднані територіальні громади та міста обласного підпорядкування, (разом 54). А саме:

	Назва ОМС	Дислокація		Назва ОМС	Дислокація
1	Баштанська міська ОТГ	Миколаївська область	1	Асканія-Нова селищна ОТГ	Херсонська область
2	Благодатенська сільська ОТГ	Миколаївська область	2	Бехтерська сільська ОТГ (веб-сторінки не виявлено)	Херсонська область
3	Бузька сільська ОТГ	Миколаївська область	3	Білозерська селищна ОТГ	Херсонська область
4	Веселинівська селищна ОТГ	Миколаївська область	4	Борозенська сільська ОТГ (веб-сторінки не виявлено)	Херсонська область
5	Веснянська сільська ОТГ (веб-сторінки не виявлено)	Миколаївська область	5	Великокопанівська сільська ОТГ	Херсонська область
6	Воскресенська селищна ОТГ	Миколаївська область	6	Виноградівська сільська ОТГ	Херсонська область
7	Галіцинівська сільська ОТГ	Миколаївська область	7	Високопільська селищна ОТГ	Херсонська область

8	Доманівська селищна ОТГ	Миколаївська область	8	Гладківська сільська ОТГ	Херсонська область
9	Дорошівська сільська рада	Миколаївська область	9	Горностаївська селищна ОТГ	Херсонська область
10	Камяномостівська сільська ОТГ	Миколаївська область	10	Зеленопідська сільська ОТГ	Херсонська область
11	Коблівська сільська ОТГ	Миколаївська область	11	Іванівська селищна ОТГ	Херсонська область
12	Куцурубська сільська ОТГ	Миколаївська область	12	Каланчацька селищна ОТГ	Херсонська область
13	Михайлівська (Ульянівська) (веб-сторінки не виявлено)	Миколаївська область	13	Костянтинівська сільська ОТГ	Херсонська область
14	Мостівська сільська ОТГ	Миколаївська область	14	Кочубеївська сільська ОТГ	Херсонська область
15	Нечаянська сільська ОТГ	Миколаївська область	15	Любимівська селищна ОТГ	Херсонська область
16	Олександрівська сільська ОТГ (посилання на сайт не працює)	Миколаївська область	16	Мирненська селищна ОТГ	Херсонська область
17	Ольшанська селищна ОТГ	Миколаївська область	17	Музиківська сільська ОТГ	Херсонська область
18	Прибужанівська сільська ОТГ	Миколаївська область	18	Присиваська сільська ОТГ	Херсонська область
19	Чорноморська сільська ОТГ (веб-сторінки не виявлено)	Миколаївська область	19	Роздольненська сільська ОТГ	Херсонська область
20	м.Миколаїв	Миколаївська область	20	Станіславська сільська ОТГ	Херсонська область
21	М. Очаків	Миколаївська область	21	Тавричанська сільська ОТГ	Херсонська область
22	М. Южноукраїнськ	Миколаївська область	22	Хрестівська сільська ОТГ	Херсонська область
23	М. Вознесенськ	Миколаївська область	23	Чаплинська ОТГ	Херсонська область
24	М. Первомайськ	Миколаївська область	24	Ювілейна сільська ОТГ	Херсонська область

	25	Долматівська сільська ОТГ	Херсонська область
	26	Чулаківська сільська ОТГ (веб-сторінки не виявлено)	Херсонська область
	27	м. Нова Каховка	Херсонська область
	28	м. Каховка	Херсонська область
	29	м. Гола Пристань	Херсонська область
	30	М. Херсон	Херсонська область

Протягом травня - червня 2018р були проаналізовані наявність у досліджувальних громадах офіційних веб-сторінок місцевих рад, повнота та оперативність розміщення на них бюджетної інформації. В ті громади (а це виявилась переважна більшість з пулу досліджувальних громад), де на сайтах не було виявлено повного пакету бюджетних документів були направлені відповідні запити (додаток1).

=====

=====

Станом на червень 2018р переважна більшість досліджувальних ОМС мають офіційні веб-сторінки.



Частина ОМС, в основному це міста обласного значення мають власний веб-ресурс на комерційному хостингу, переважна більшість ОТГ розмістили свої сторінки на сервісі, що створений для ОТГ - gromada.gov.ua. Не створені станом на червень 2017 веб-сторінки/або лінки не активні в 7 ОМС,

а саме:

- В Миколаївській області - Михайлівська (Ульянівська), Веснянська, Чорноморська сільська ОТГ. В Олександрівській селищній ОТГ лінк не активний.
- В Херсонській області – Чулаківська, Борозенська, Бехтерська сільська ОТГ.

Відсутність офіційного сайту в мережі Інтернет по перше створює перешкоди для зручного доступу користувачів (громадян, органів державної влади та інш.) до публічної інформації місцевого самоврядування, що свідчить про ознаки виокреслення певної «закритості» громади. По друге, є в певних випадках порушенням визначених законодавством України норм обов'язкової публікації публічних документів на веб-ресурсах ОМС (протоколи поіменних голосувань сесій місцевої ради, містобудівної документації (генплан), та інш.). І якщо для вказаних ОТГ Херсонської області відсутність веб-ресурсу ОМС є в певній мірі виправданим (всі вони створені наприкінці минулого 2017 року), то для місцевих самоврядувань визначених ОТГ Миколаївської області, що всі створені в 2015-2016р, відсутність даного ресурсу не має ніяких логічних обґрунтувань.

Для новостворених адміністративно-територіальних одиниць безумовно постали певні виклики становлення та розвитку: швидкоплинність процесів утворення ОТГ, відсутність кваліфікованих управлінців в виконавчих органах місцевого самоврядування та інш. Але жодним нормативно-правовим актом, що унормовує доступ до публічної інформації ОМС, не встановлено ніяких послаблень/виключень для ОТГ, незалежно від дати їх створення, в частині виконання законодавства України в забезпеченні доступності інформації про бюджет.

Вказані 7 громад, що не мають офіційних веб-сторінок, від самого початку встановлюється нульова оцінка щодо доступності інформації про місцевий бюджет.

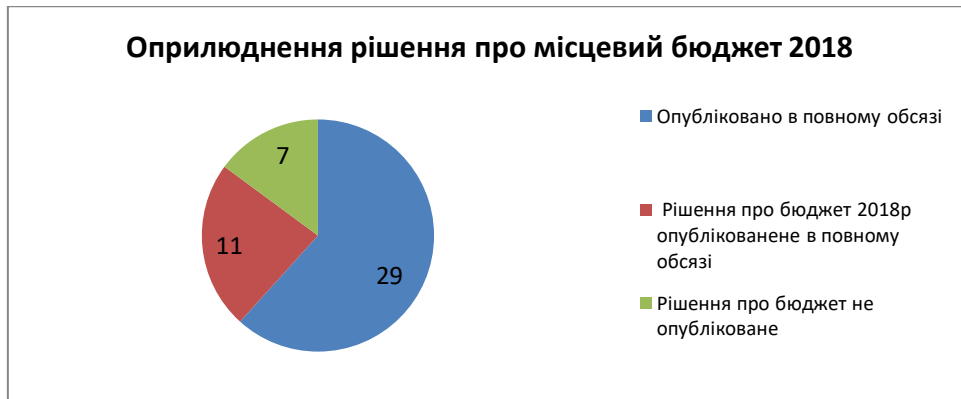
У зв'язку з вищевказаним в переліку досліджувальних громад на предмет дослідження опції 1 залишились : 20 громад Миколаївської області та 27 громад Херсонської області.

На підставі аналізу веб-сторінок органів місцевого самоврядування досліджувальних громад та відповіді на офіційні запити публічної інформації експертної групи до виконавчих органів місцевого самоврядування можна зробити наступні висновки.

1. Виконання норми Бюджетного кодексу України щодо доступності інформації про бюджет (стаття 28):

1.1.Оприлюднення рішення про місцевий бюджет 2018р

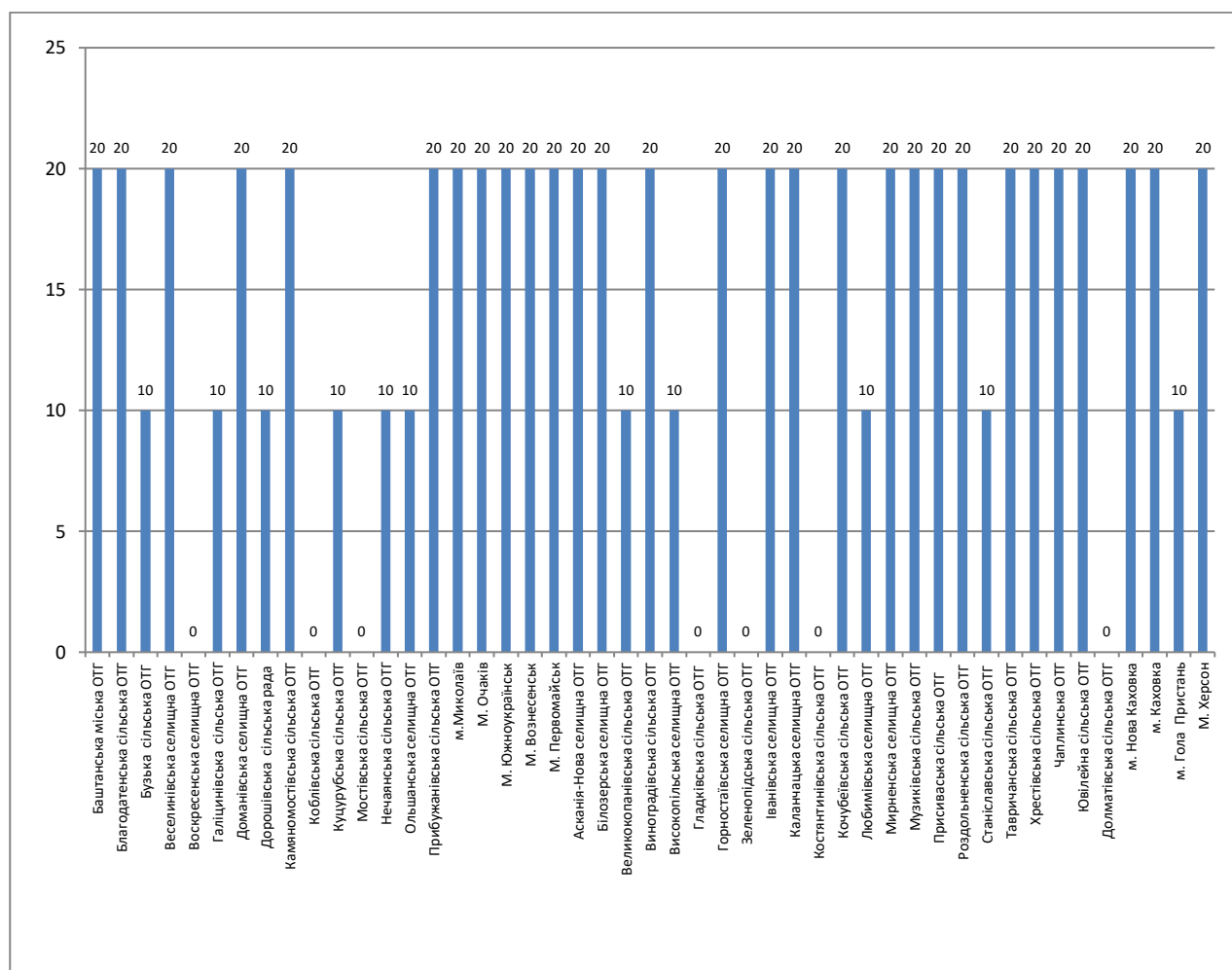
Загальний стан оприлюднення рішень сесій місцевих рад щодо місцевого бюджету громад на 2018р виглядає наступним чином:



В розрізі областей:



В розрізі місцевих самоврядувань:



Коментарі до підопції в Додатку 2.

Стаття 28 БКУ регламентує, що інформація про бюджет оприлюднюється відповідно до вимог, визначених БКУ. Аналогічна вимога присутня і в ЗУ «Про доступ до публічної інформації», стаття 15. Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування забезпечують публікацію інформації про місцеві бюджети, в тому числі рішень про місцевий бюджет та квартальних звітів про їх виконання. Рішення про місцевий бюджет має містити пояснювальну записку та перелік додатків згідно типової форми рішення про місцеві бюджети (лист МФУ №05110-14-21/20701 від 01.08.17).

Дисципліна оприлюднення бюджетних означених документів в Херсонській області дещо вища, у порівнянні з Миколаївською, хоча і не 100 відсоткова. Маючи офіційну сторінку місцевого самоврядування станом на червень 2018р тим не менш не оприлюднені рішення про місцевий бюджет 2018 в Воскресенській селищній, Коблівській, Мостівській сільських ОТГ Миколаївської області, Гладківській, Зеленопідській, Костянтинівській, Долматівських сільських ОТГ Херсонської області.

Не повністю оприлюднене рішення (відсутні або пояснювальна записка, або/та додатки до рішення) в Бузькій, Галіцинівській, Дорошівській, Куцурубській, Нечаянській, Ольшанській ОТГ Миколаївській області, Великокопанівській, Високопільській, Любимівській, Станіславській ОТГ а також м. Гола Пристань Херсонській області.

Тобто оцінити структуру доходної та видаткової частини місцевих бюджетів вказаних громад не можливо у тому числі для потенційного інвестора. З огляду на діюче бюджетне законодавство дана бездіяльність виконавчих органів місцевого самоврядування підпадає під дію ст.. 116, п 39 БКУ «порушення вимог [статті 28](#) щодо оприлюднення та доступності інформації про бюджет».

Воскресенська селищна ОТГ має на сайті опубліковані рішення ради щодо внесення змін до бюджету 2018р, а «базове» рішення про селищний бюджет 2018р не оприлюднене.

Мостівська сільська ОТГ. На офіційному сайті взагалі відсутні не тільки рішення про бюджет 2018р, але й будь які рішення сільської ради за 2018р. Остання дата публікації – документів ради – 11.08.2017р. Цікавий факт: Мостівська ОТГ на офіційній сторінці має вкладку «Бюджету участі», але жодних ідентифікаторів рішень ради щодо впровадження бюджету участі не виявлено. Жодних цифр в самих документах, що пов'язані з бюджетом участі.

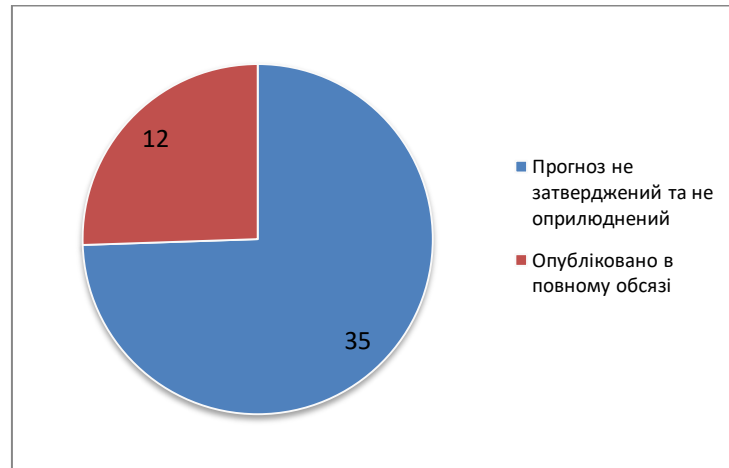
Костянтинівська, Зеленопідська сільська ОТГ. На сайті відсутні будь які рішення місцевої ради та виконкому.

Любимівська селищна ОТГ. Опубліковане рішення про бюджет 2018р не містить обов'язкових додатків, а також пояснювальної записки. За 2017р це єдине рішення, що оприлюднене. За 2018 р не опубліковане жодне рішення ради/виконкому.

1.2.Оприлюднення документів по ПЦМ.

1.2.1. Оприлюднення затвердженого рішенням місцевої ради **прогнозу** місцевого бюджету на 2019-2020рр

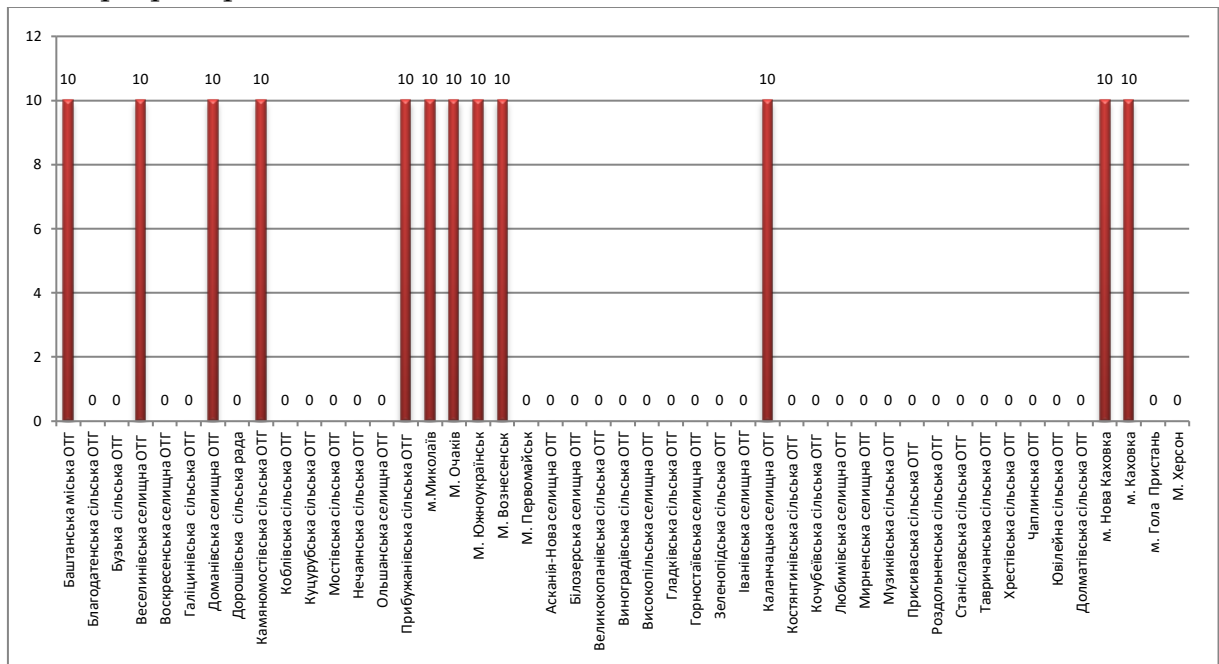
Загальний стан оприлюднення рішень сесій місцевих рад щодо місцевого бюджету громад на 2018р виглядає наступним чином:



В розрізі областей:



В розрізі громад:



Коментарі до підопції в Додатку 3.

Дисципліна оприлюднення бюджетних означених документів як і в попередній опції в Херсонській області вища, у порівнянні з Миколаївською, хоча також не 100 відсоткова.

Складання прогнозу місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди унормовано статтею 76 , 21 БКУ. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі передбачає складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди відповідно до [статті 21](#) цього Кодексу.

Прогноз місцевого бюджету є обов'язковою складовою рішення про місцевий бюджет та затверджується одним пакетом. Не затверджувався прогноз на 2019-20 р в переважній більшості ОТГ.

Відсутнє також аналогічне рішення сесії місцевої ради в містах Первомайськ (Миколаївська область) а також в м. Гола Пристань та в обласному центрі Херсонської області. Пояснень вказаної бездіяльності не надано.

1.2.2. Оприлюднення паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів на 2018р

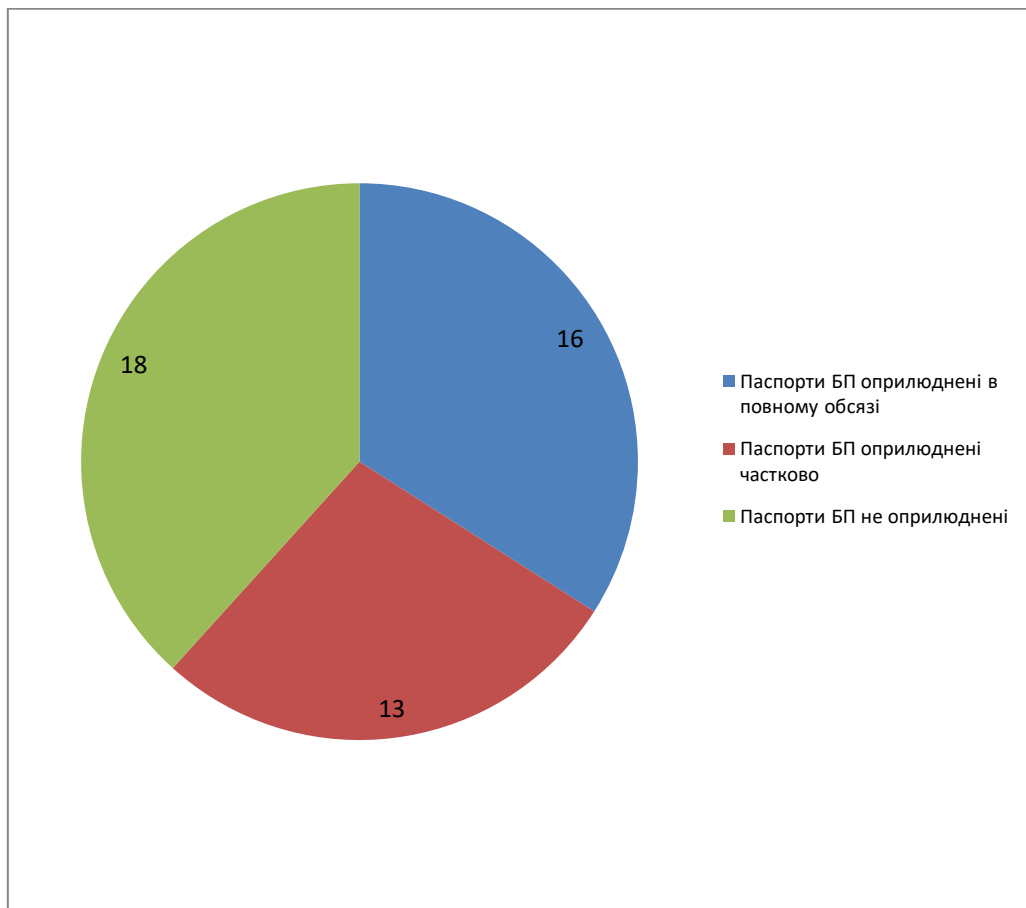
Згідно Статті 20 Бюджетного Кодексу України, п.5 Наказу Міністерства фінансів України № 836 від 26.08.2014 «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» паспорти складають всі головні розпорядники бюджетних коштів та оприлюднюють їх в триденний строк з дати затвердження головним фінансовим органом.

Поява саме цього документу бюджетного процесу надала змогу зовнішньому користувачеві (платники податків, потенційний інвестор, та інші зацікавлені особи) без особливих зусиль отримати інформацію про ціну товарів/робіт/послуг, що

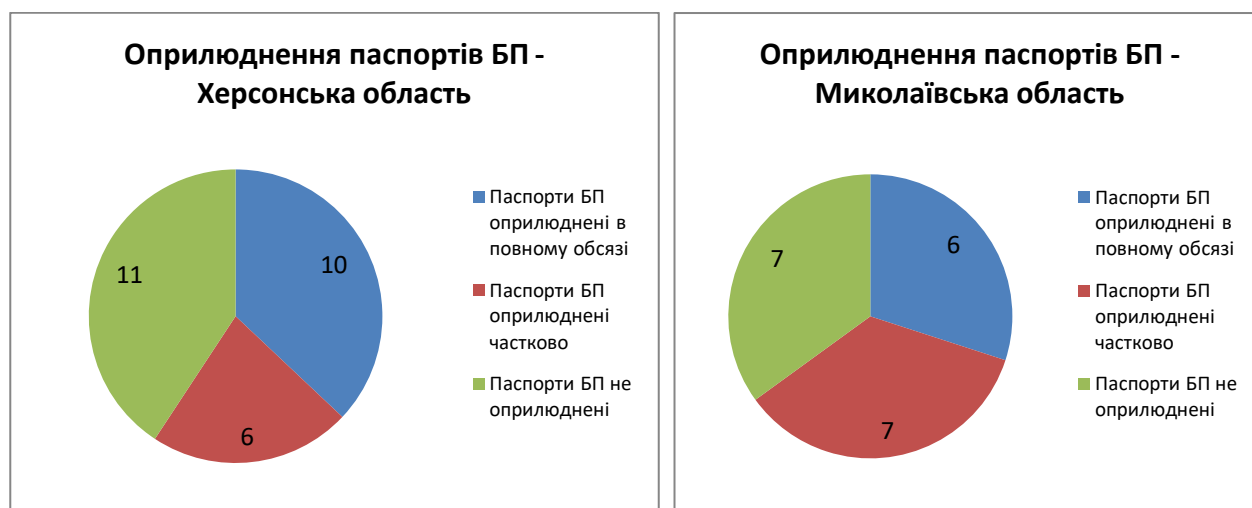
закуповуються за рахунок бюджетних коштів, а також про об'єм та структуру товарів, робіт та послуг.

До обов'язкового впровадження ПЦМ в місцевих бюджетах (2017р) така інформація була де-факто закритою для зовнішнього користувача, і отримати її можна було «переробивши» величезний об'єм інформації, що супроводжувалось надмірними зусиллями. З впровадженням ПЦМ розпорядники бюджетних коштів вже самі повинні показувати дану інформацію в паспорті бюджетної програми, що дає масу вигод для користувача.

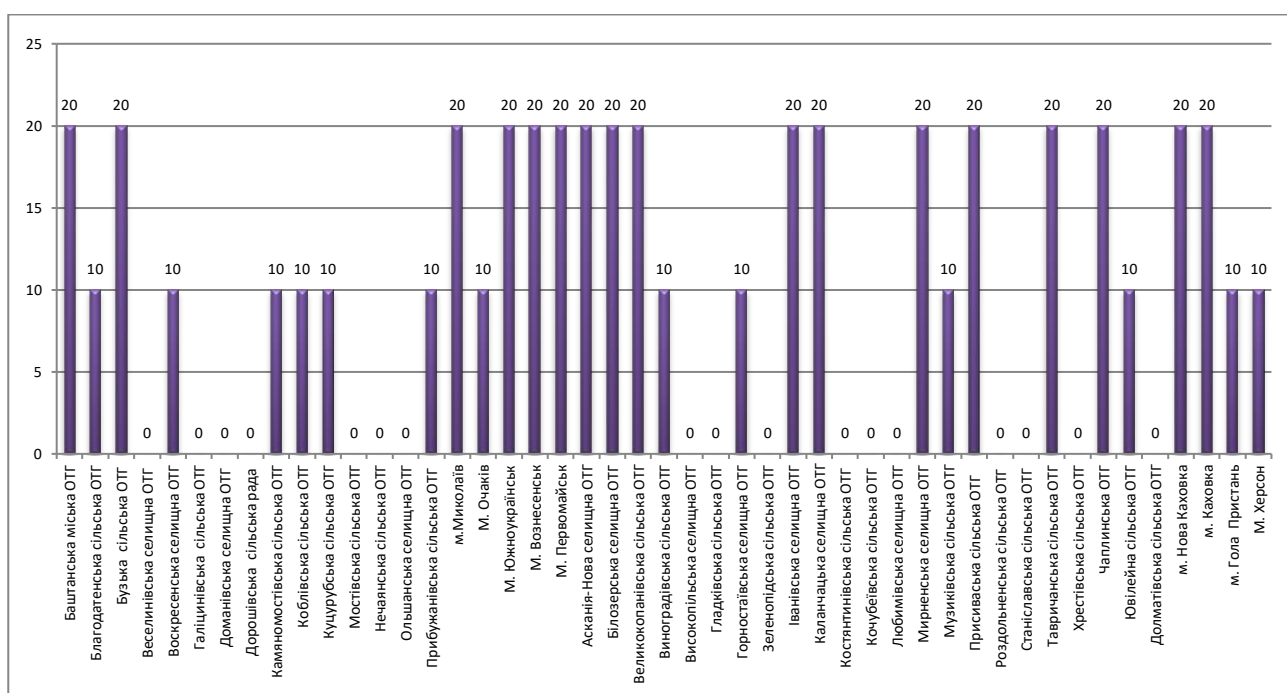
Загальний стан оприлюднення паспортів бюджетних програм місцевого бюджету досліджувальних громад Миколаївської та Херсонської областей на 2018р виглядає наступним чином:



В розрізі областей:



В розрізі громад:



Коментарі до підопції в Додатку 4.

Отже дисципліна оприлюднення бюджетних документів в розрізі громад двох областей більш менш однакова. Повністю виконується дана норма БКУ тільки в третині громад. Найбільш дисципліновані по даній опції місцеві самоврядування міст обласного значення. Меншою відкритістю мають об'єднані громади. Третина громад (10 балів) не оприлюднили станом на червень 2018р повного пакету паспортів затверджених міською радою бюджетних програм. На сторінках ОТГ розміщені по

кілька паспортів (див додаток 3), а, наприклад, в **Музиківській сільській ОТГ** оприлюднений тільки один паспорт.

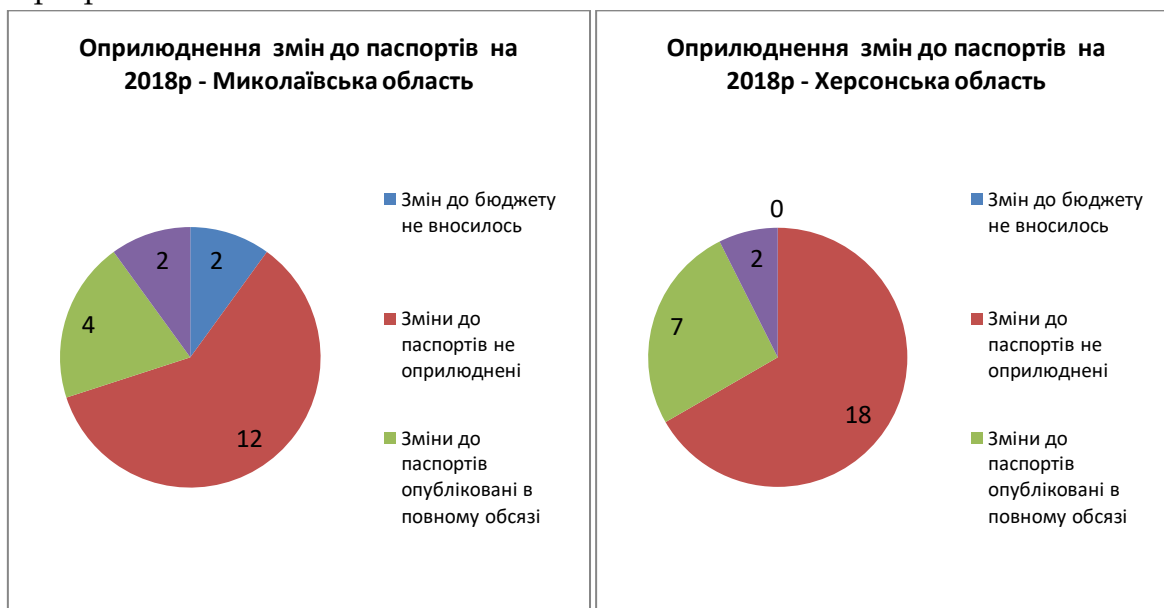
1.2.3. Оприлюднення змін до паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів на 2018р

Згідно тих же самих норм законодавства (п.1.2.2) зміни до паспортів бюджетних програм також обов'язково оприлюднюються головними розпорядниками бюджетних коштів в триденний строк після затвердження.

Загальний стан оприлюднення паспортів бюджетних програм місцевого бюджету досліджувальних громад Миколаївської та Херсонської областей на 2018р виглядає наступним чином:



В розрізі областей:



В розрізі громад:



Коментарі до підотці в Додатку 5.

Дисципліна оприлюднення бюджетних документів в розрізі громад двох областей більш менш однаково низька. Якщо по оприлюдненню паспортів норми законодавства виконує лише третина громад, то в частині оприлюднення змін до паспортів переважна більшість (2/3) місцевих само врядувань цю норму не виконує. Більш висока дисципліна залишається в містах обласного значення Миколаївської області, найменш дисципліновані – ОТГ та міста обласного значення Херсонської області.

Виконання місцевого бюджету – це досить динамічний процес і непоодиноким ситуація що первинний (базовий бюджет громади) відрізняється від бюджету на кінець бюджетного періоду. Тому оцінити доцільність змін до бюджету (бюджетних програм) може тільки оперативне оприлюднення рішень ради щодо внесення змін до бюджету громади. На жаль переважна більшість досліджувальних громад нехтують цим викликом, така бездіяльність також припадає під ознаки бюджетного правопорушення, визначеного ст 116 БКУ.

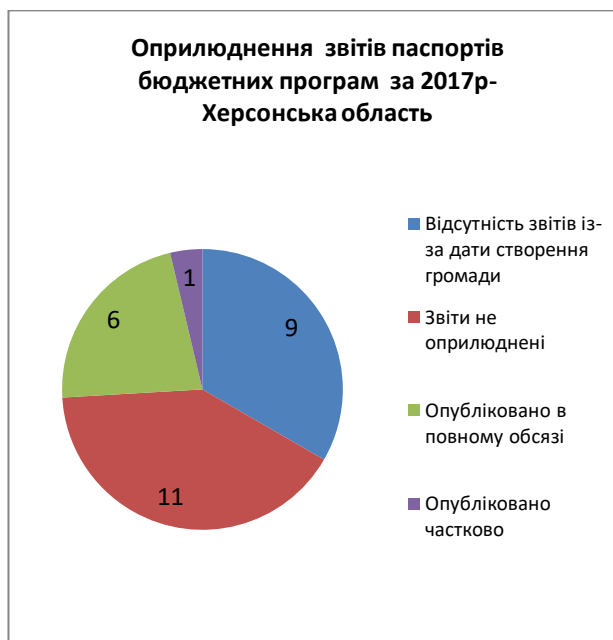
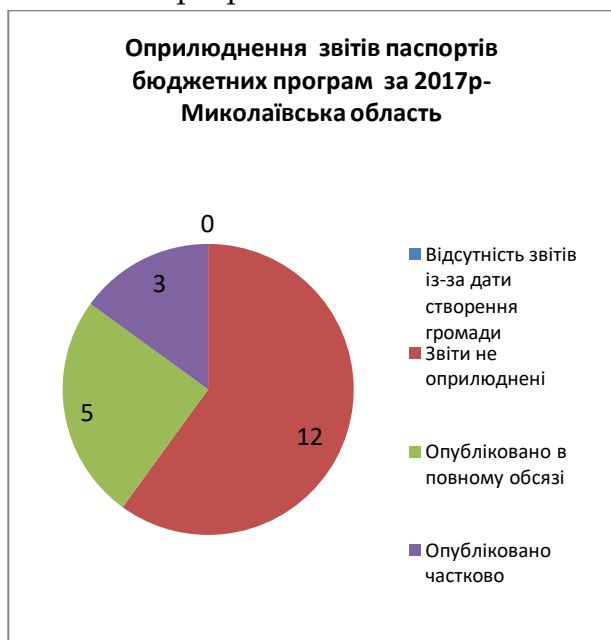
1.2.4. Оприлюднення звітів про виконання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів за 2017р.

Звіт про виконання паспорта бюджетної програми складається та затверджується до 1 березня року, що йде за звітним та оприлюднюється також в триденний термін (Наказ МФУ №836). Звіт ПБП містить дуже цікаву для користувача інформацію - планові та фактичні показники об'єму товарів робіт послуг, їх ціни, а також пояснення розпорядників бюджетних коштів в випадку виникнення відхилень. На підставі даних звітів ПБП можна оцінити не тільки ефективність використання бюджетних коштів але ще й ефективність діяльності то чи іншого розпорядника при виконанні ним покладених радою повноважень.

На червень 2018р стан оприлюднення звітів про виконання ПБП виглядає наступним чином.

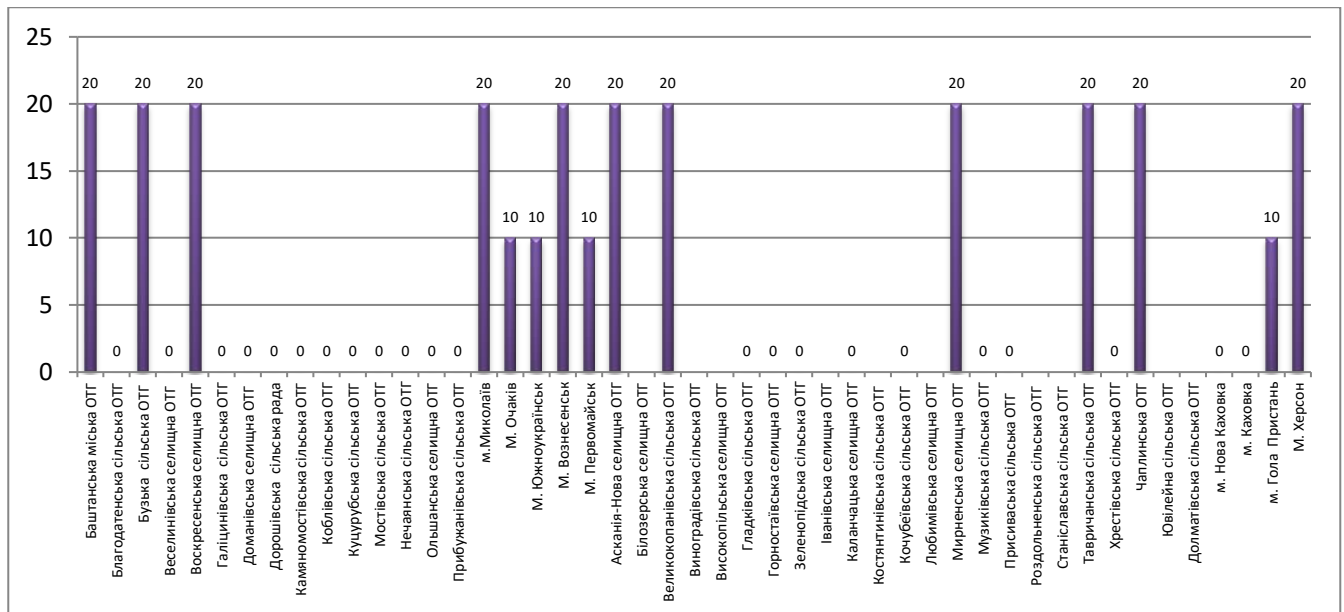


В розрізі областей:



Варто відзначити, що по даній опції не може бути оцінено 10 громад Херсонської області, що були створені в травні - жовтні - грудні 2017р, і формувати бюджет згідно БКУ з застосуванням програмно-цільового методу почали тільки в 2018р.

А в решті дисципліна також залишається вкрай низькою, найбільш дисципліновані в даній опції міста обласного значення Миколаївської області.



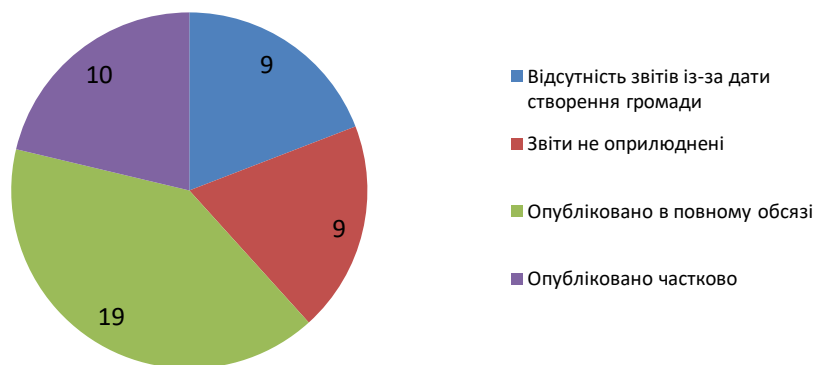
Коментарі до підопції в Додатку 6.

1.3.Оприлюднення звітів про виконання бюджету 2017р

Річний звіт про виконання бюджету згідно ст.. 28 та 80 БКУ про виконання місцевого бюджету подаються до відповідної місцевої ради виконавчим органом відповідної місцевої ради або сільським головою (якщо відповідний виконавчий орган не створено згідно із законом) у двомісячний строк після завершення відповідного бюджетного періоду. Перевірка річного звіту здійснюється комісією з питань бюджету, відповідної місцевої ради, після чого відповідні місцеві ради затверджують річний звіт про виконання бюджету або приймають інше рішення з цього приводу. Річний звіт про виконання повинен містити окрім рішення місцевої ради пакет обов'язкових додатків, визначених ст.. 61 БКУ. Інформація про виконання місцевих бюджетів (крім бюджетів сіл і селищ) підлягає обов'язковій публікації не пізніше 1 березня року, що настає за роком звіту.

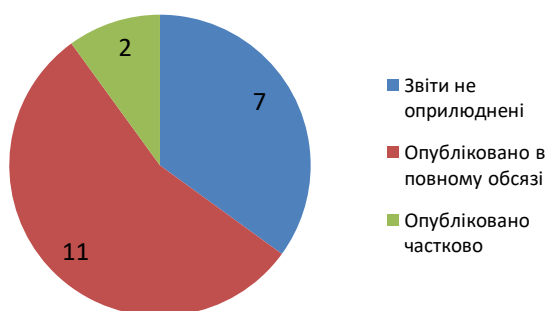
Загальний стан оприлюднення звітів про виконання бюджету 2017р досліджувальних громад Миколаївської та Херсонської областей на 2018р виглядає наступним чином:

Оприлюднення звітів про виконання бюджету за 2017р

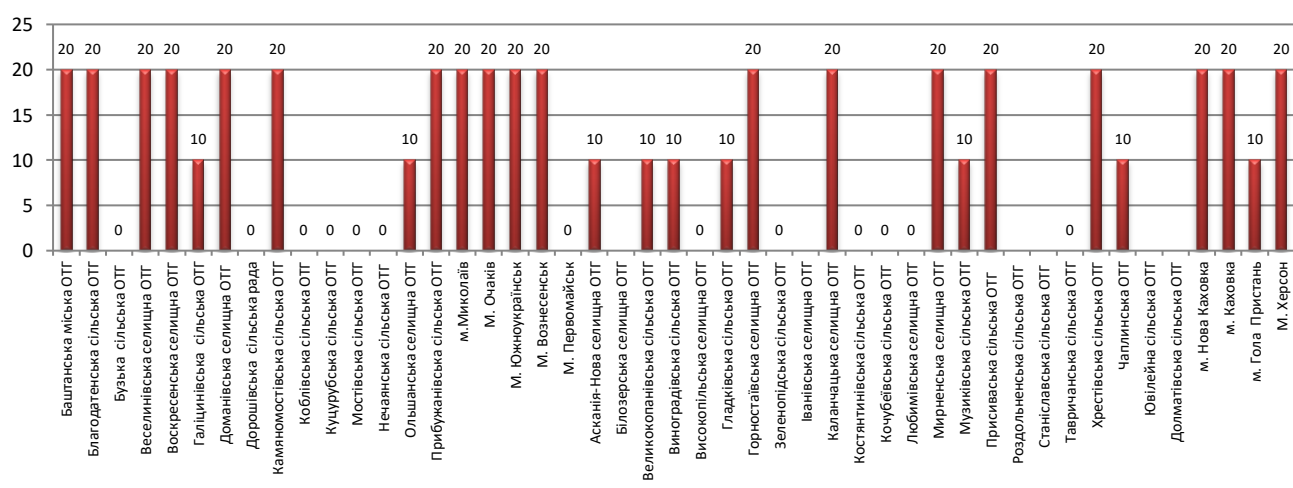
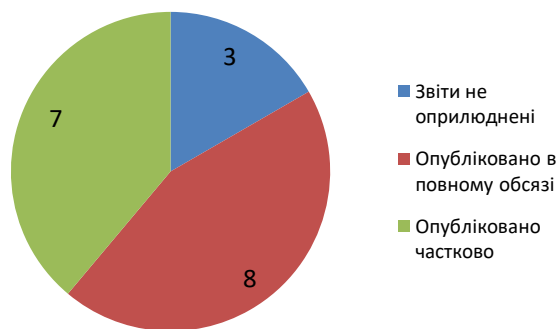


В розрізі областей :

Оприлюднення звітів про виконання бюджету за 2017р - Миколаївська область



Оприлюднення звітів про виконання бюджету за 2017р - Херсонська область



Коментарі до підопції в Додатку 7.

Як і в попередній опції по даній опції не може бути оцінено 10 громад Херсонської області, що були створені в травні - жовтні - грудні 2017р, і формувати бюджет об'єднаної громади згідно БКУ з почали тільки в 2018р. А в решті дисципліна також залишається вкрай низькою, найбільш дисципліновані в даній опції міста обласного значення Миколаївської області. Загальний недолік у громад, що набрали по 10 балів, це публікація тільки рішення сесії про затвердження звіту без оприлюднення додатків до звіту.

1.3.1. Оприлюднення квартальних звітів про виконання бюджету 2017 -2018р

Для затвердження та оприлюднення квартальних звітів про виконання бюджету діє також нормативно-правова база, як і для річного звіту (див. попередню опцію)

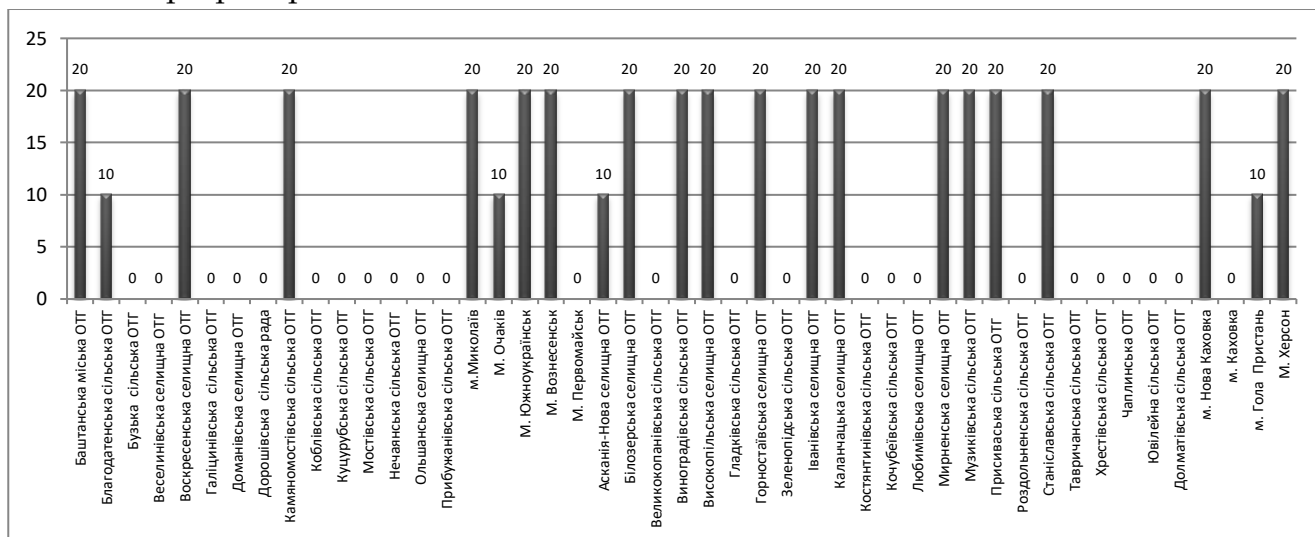
Загальний стан оприлюднення звітів про виконання бюджету 2017р досліджувальних громад Миколаївської та Херсонської областей на 2018р виглядає наступним чином:



В розрізі областей:



В розрізі громад:



Коментарі до підготовки в Додатку 8.

На відміну від попередньої опції в Миколаївській області дисципліна оприлюднення квартальних звітів про виконання бюджету виявилась нижчою. Хоча загалом оприлюднення квартальних звітів про виконання бюджету по обох областях менше 50 відсотків. Неоприлюднення квартальних та річних звітів про виконання бюджету є бюджетне правопорушення, попадає під дію ст. 116, БКУ.

1.4. Публічне представлення інформації про бюджет 2018р за бюджетними програмами та показниками, бюджетні призначення щодо яких визначені рішенням про місцевий бюджет, відповідно до вимог та за формою, встановленими Міністерством фінансів України



Коментарі до підготовки в Додатку 9.

Унормоване абз. 5 ст. 28 БКУ «Публічне представлення інформації про бюджет 2018р за бюджетними програмами та показниками, бюджетні призначення щодо яких визначені рішенням про місцевий бюджет», яке повинно було відбутись до 15 березня 2018р відбулось тільки в 4-х громадах Миколаївської області (Баштанська, Веселинівська ОТГ та міста м. Миколаїв та Южноукраїнськ. На Херсонщині публічного представлення бюджетних програм не відбулось. Це є ще одним викликом.

5.Звіт за результатами проведення 2 етапу моніторингу.

На 2 етапі проводилась оцінка виконання норми Бюджетного кодексу України (стаття 20) та наказу МФУ № 836 щодо застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі.

1. Рейтинг ОМС за індексом доброчесності впровадження бюджетної реформи по досліджувальним громадам визначити не має можливості.

Рівень впровадження ПЦМ в місцевих бюджетах визначається у тому числі і відповідно строку заснування місцевих самоврядувань. Якщо міста обласного значення станом на липень 2018р мають вже повний цикл запровадження згаданого методу, то на рівні об'єднаних громад даний цикл неповний.

Наприклад ОТГ Асканія Нова, Віноградівська, Горностаївська, Іванівська, Ювілейна (Херсонська область) паспорти бюджетних програм почали складати тільки при формування бюджету на 2018р, тобто звітів по паспортах бюджетних програм за 2017р в даних громадах не існує по об'єктивним причинам. На підставі цього не існує такої опції як «Проведення та оприлюднення звітів про проведення оцінки ефективності бюджетних програм 2017р».

2. Дисципліна виконання закону України «Про доступ до публічної інформації» вкрай низька (див висновки за 1 етап). Відповіді на запит експертної групи в повному обсязі надали тільки 68 % досліджувальних громад: з 54 досліджувальних громад отримана відповідь тільки з 37 ОТГ та міст обласного значення обох областей.
3. Однак навіть по бюджетних документах, що надали місцеві самоврядування можна прослідкувати певні тенденції по впровадження бюджетної реформи в Україні.
 - а. Відповідність форми та змісту паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів на 2018р та звітів про виконання паспортів БП діючому законодавству.

5.1. Об'єднані територіальні громади –

5.1.1. Херсонська область.

Музиківська ОТГ.

Оприлюднення бюджетних документів – паспортів та звітів бюджетних програм на сайті ОТГ не спостерігається <http://muz-rada.com.ua/index.php/ofitsijni-publikatsiji/byudzheth-sela> . Інформація(паспорти) отримана на запит.

Дисципліна складання паспортів бюджетних програм по як по делегованим повноваженням так і по власним у сфері соціального захисту та забезпечення, земельних відносин, ЖКГ, благоустрою практично відсутня. Паспорти містять тільки обсяг фінансування. Пакети результативних показників в паспортах не визначені .

Цікавим є факт відповіді ОТГ щодо надання звітів про виконання паспортів бюджетних програм за 2017р. Виконком визнає факт відсутності звітів ПБП за 2017р (що само по собі є порушенням ст.. 20 БКУ та наказу МФУ №836). Одночасно надає узагальнені результати оцінки ефективності бюджетних програм, яка і здійснюється на підставі звітів про виконання паспортів. На підставі даного факту виникає припущення щодо недостовірності оцінки ефективності бюджетних програм, що унормована БКУ, і яка є підставою щодо можливого припинення фінансування бюджетних програм поточного року, що мають низьку ефективність.

Асканія Нова ОТГ.

Спостерігається досить висока дисципліна виконання законодавства по ПЦМ паспорти бюджетних програм у більшості своїй складені у відповідності до нормативно правового забезпечення ЦОВВ <http://askaniya-nova.gromada.org.ua/zviti-pasportiv-bjudzhetnih-program-2017-rik-10-27-29-14-09-2018/>. Тобто громада в паспортах та звітах бюджетних програм відкриває інформацію для користувача щодо планового та фактичного об'єму товарів, робіт та послуг, що потрібно здійснити в 2018р та здійснено в 2017р, а також їх цін. Представлені узагальнені результати оцінки ефективності бюджетних програм, згідно з якими тільки 2 бюджетні програми за 2017р отримали низьку оцінку ефективності.

Білозерська ОТГ.

Паспорти бюджетних програм надані по запиту. На сайті фактично не оприлюднені <http://bilozerka-otg.gov.ua/dokumenti-selishhnoyi-radi/zvit-pro-vikoristannya-byudzhethnih-kosht/> (посилання на самі паспорти не знайдено).

Присиваська (Григорівська) ОТГ

Паспорти бюджетних програм <https://grygorivska-gromada.gov.ua/zviti-pro-vikonannya-pasportiv-bjudzhetnih-program-1529331533/>

Зміст та об'єм інформації що міститься в ПБП в цих ОТГ відповідає профільному бюджетному законодавству в сфері делегованих повноважень. Чітко визначені планові на 2018р показники по Дошкільній освіті, Компенсаційні виплати на пільговий проїзд автомобільним транспортом окремими категоріям громадян, Надання спеціальної освіти школами естетичного виховання, заходи у сфері соціального захисту і соціального забезпечення, загальної середньої освіти та інш. Дана ОТГ показала планову ціну наприклад утримання дитини в дошкільному закладі, в школі, вартість 1 книговидачі, (Забезпечення діяльності бібліотек), середній розмір виплат пільговикам. Однак спів ставити дані результати з аналогічними виплатами 2017р в Білозерській ОТГ не є можливим, оскільки ЗВІТИ про виконання паспортів бюджетних програм за 2017р не складались бо перехід на ПЦМ відбувся тільки в 2018.

Віноградівська ОТГ.

На запит щодо бюджетної інформації дана ОТГ не відповіла, однак на офіційному сайті ОТГ розміщені тільки 3 паспорти бюджетних програм (Забезпечення функціонування підприємств, установ та організацій, що виробляють, виконують

та/або надають житлово-комунальні послуги, Забезпечення благоустрою, Організаційне ,інформаційно - аналітичне та матеріально - технічне забезпечення діяльності обласної ради ,районної ради ,районної у місті ради <https://vynogradivska-gromada.gov.ua/zmini-do-pasportiv-bjudzhetnoi-programi-1527246551/>. Жоден з цих паспортів не містить повного переліку результативних показників, що затверджені Наказами МФУ.

Гладківська ОТГ.

Паспорти бюджетних програм надані і по запиті і розміщені на офіційному сайті Гладківської ОТГ <http://gladkivska.gromada.org.ua/silskij-bjudzhet-gladkivskoi-ob%E2%80%99ednanoi-teritorialnoi-gromadi-na-2018-rik-15-40-13-16-07-2018/>. Однак формат розміщення немашинозчитувальний, що є порушенням Постанови КМУ № 835 від 15.07.2015р. Для користувача обробити інформацію, що розміщена на офіційному сайті ОТГ не є можливе. Аналізуючи зміст паспортів БП , дістаємось висновку, що дисципліна їх складання практично відсутня. Інформації щодо результативних показників виконання бюджетних програм не містить лівова частка паспортів. Найбільш це стосується паспортів «власних» повноважень. Жоден з паспортів не містить повного переліку результативних показників. Звіти про виконання паспортів БП за 2017р не надані і на запит і не розміщені на офіційному сайті. Тобто проаналізувати ефективність виконання бюджетних програм місцевого бюджету у вільному доступі не можливо.

Горностаївська ОТГ.

Паспорти заповнені у відповідності до профільного законодавства. Деталізовані планові показники виконання бюджетних програм на 2018р. по різних галузях життєдіяльності громади. Однак оцінити ефективність виконання аналогічних програм місцевого бюджету за 2017р, а також ефективність використання бюджетних коштів не є можливо - звіти про виконання паспортів БП не надані як по запиті так і на офіційному сайті громади <https://gornostaiivska-gromada.gov.ua/pasport-gromadi-11-57-11-21-06-2017/>. Громада створена в листопаді 2016р, застосування програмно-цільового методу розпочала з 2017. Тобто в обов'язковому порядку повинні бути складені звіти з а 2017р.

Іванівська ОТГ.

Проаналізувати добросовісність виконання норми Бюджетного кодексу України (стаття 20) та наказу МФУ № 836 щодо застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі а також прогнозу ефективність використання бюджетних коштів не уявляється можливим. У вільному доступі не розміщені паспорти бюджетних програм місцевого бюджету на 2018р <http://ivanivka.gromada.org.ua/bjudzhet-gromadi-14-07-19-21-11-2017/> , дана інформація також не надана по запиті.

Каланчацька ОТГ.

Паспорти бюджетних програм розміщені на офіційному сайті Каланчацької ОТГ у вкладці звіти про виконання БП за 2017р <https://kalanchacka-gromada.gov.ua/zvit-pro-vikonannya-pasporta-bjudzhetnoi-programi-miscevogo-bjudzhetu-standom-01012018r-13-57->

[11-22-02-2018/](#) . Самі ж звіти за 2017р на сайті відсутні. Дисципліна складання ПБП не відрізняється в загально визначеної раніше. Чітко визначені пакети результативних показників тільки в паспортах по «Дошкільній освіті, Надання загально-середньої освіти, спеціалізованої освіти. Оцінити результативність бюджетних програм в галузях первинна медична допомога, організація благоустрою, утримання та розвиток доріг місцевого значення, роботу комунальних підприємств, та інші сфери власних повноважень неможливо. Не визначені планові ціни на 2018р капітального та поточного ремонту 1 кв.м. дорожнього покриття, утримання 1 Га зелених зон, ціну 1 заходу з поліпшення питної води, а також динаміку забезпечення мешканців громади питною водою, та інш.

Кучубеєвська ОТГ

розмістила тільки паспорти бюджетних програм , звіти БП за 2017р відсутні <http://kochubeevska-gromada.com.ua/byudzheth/2018/pasporta-b-p/>. Жоден з паспортів на 2018р не містить пакету результативних показників. Повністю закрита інформація що дає можливість оцінити ефективності бюджетних видатків даної ОТГ, що є бюджетним правопорушенням та підпадає під дію ст. 116 БКУ «Бюджетні правопорушення».

Станіславська ОТГ.

Паспорти бюджетних програм на 2018р відсутні у вільному доступі на офіційному сайті Станіславської ОТГ. Дана бюджетна інформація надана на офіційний запит експертної групи. Повного переліку результативних показників уніфікованих бюджетних програм відповідно до наказів МФУ а профільних міністерств не містить жодний паспорт. Тобто інформація щодо планових результатів виконання бюджетних програм місцевим самоврядуванням Станіславської ОТГ залишається закритою. Звіти про виконання ПБП відсутні з об'єктивних причин (ОТГ сформувалась тільки наприкінці 2017р, і даної бюджетної інформації не має).

Тавричанська ОТГ та Чаплинська ОТГ.

Паспорти та звіти про їх виконання розміщені на офіційному сайті громади відповідно: <http://tavrychanska-gromada.gov.ua/zvit-pro-vikoristannya-pasporta-bjudzhethnoi-programi-stanom-na-1-sichnya-2018-roku-1525246517/>, <http://chaplinska-gromada.gov.ua/zvit-pro-vikonannya-pasporta-bjudzhethnoi-programi-miscevogo-bjudzhetu-stanom-na-31122017-1522065311/>

Дисципліна складання даних бюджетних документів досить висока. Оприлюднені результативні показники паспортів та звітів БП (ціни на відповідні товари, роботи та послуги, що закупаються за бюджетні кошти, як планові на 2018р, так і фактичні за 2017р). Дана відкритість по перше надає змогу оцінити ефективність як використання бюджетних коштів (порівняти ціна на аналогічні товари/роботи/послуги в інших ідентичних громадах так і оцінити доброчесність і демократичність системи муніципального управління в даній громаді, в тому числі і управління публічними фінансами.

Хоча слід зазначити реакцію Чаплинської ОТГ на офіційний запит експертної групи щодо надання на е-пошту відповідної бюджетної інформації. Виконком та рада ОТГ

необґрунтовано віднесли інформацію даного запиту до такої, що підпадає під дію ЗУ «Про захист персональних даних» та оцінили її як некоректну (Листи – відповіді додаються)

Хрестівська ОТГ.

Паспорти 2017-2018р розміщені на офіційному сайті громади. <http://hrestivska-gromada.gov.ua/2017-rik-15-11-30-20-07-2018/> . Звіти про виконання паспортів бюджетних програм за 2017р не оприлюднені. Пакети результативних показників присутні тільки в паспортах делегованих повноважень – дошкільна та шкільна освіта, амбулаторно-поліклінічна допомога. Жоден паспорт власних повноважень галузі ЖКГ, благоустрою, земельних відносин не містить повного переліку результативних показників. Інформація, що міститься в даних паспортах неповна а в певних випадках викликає сумнів в достовірності. Тобто найбільш політику вирішення найболючіших проблеми ОТГ в даних документах від слідкувати неможливо – інформація закрита.

Чулаківська ОТГ.

Паспорти бюджетних програм на 2018р відсутні у вільному доступі на офіційному сайті Чулаківської ОТГ. Дані бюджетні документи були отримані у відповіді на офіційний запит експертної групи. Повний перелік показників мають тільки 4 бюджетні програми з 22-х , а саме «Надання спец освіти школами естетичного виховання», «Надання матеріальної допомоги населенню», «Бібліотеки», «Підтримка і розвиток спортивної інфраструктури». В інших повної та вичерпної інформації щодо результатів реалізації не має. Відповідна інформація залишається закритою для стороннього споживача.

Ювілейна ОТГ.

Паспорти 2017-2018р розміщені на офіційному сайті громади <http://yuvileyna.gromada.org.ua/pasport-bjudzhetnoi-programi-2018-rik-1525697064/>.

Зміни до паспортів бюджетних програм не оприлюднені. Звіти про виконання паспортів за 2017р відсутні об'єктивно, оскільки громада створена наприкінці 2017р. Слід відмітити досить високу дисципліну складання паспортів та визначення пакету результативних показників в даній ОТГ.

5.1.2 Об'єднані громади – Миколаївська область.

Благодатенська ОТГ.

Як паспорти так і звіти про виконання паспортів бюджетних програм не містять затверджений бюджетним законодавством типовий перелік результативних показників виконання. <https://blagodatnenska-gromada.gov.ua/finansi-ta-bjudzhet-1522323962/> Наприклад по бюджетній програмі «Дошкільна освіта» не показано кількість днів відвідування дошкільних закладів та вартість утримання 1 дитини на рік. Тобто інформацію щодо ціни послуги ОТГ як дошкільна освіті користувачеві не надано, хоча сама по собі бюджетна програма виконана (касові видатки проведені). Ще одним бюджетним порушенням з боку виконкому ОТГ є не оприлюднення на офіційній сторінці звітів про виконання паспортів бюджетних програм за 2017р.

Баштанська ОТГ.

Паспорти і звіти про виконання паспортів бюджетних програм розміщені на офіційному сайті <http://bashtanka.org.ua/finansi-byudzhet>. Однак, як це спостерігається на рівні органів місцевого самоврядування паспорти – 2017-2018 і звіти – 2017 містять затверджений бюджетним законодавством типовий перелік результативних показників виконання тільки в галузях виконання делегованих повноважень (освіта, соцзахист, медичне обслуговування, культур т спорт). Недолік бюджетних програм власних повноважень той же – це відсутність повного пакету результативних показників, наприклад по БП «Внески до статутного капіталу суб'єктів господарювання» «Фінансова підтримка об'єктів комунального господарства» не вказаний планові та фактичні показники: сума збитків станом на початок року, тис. грн., динаміка розміру збитків підприємства %, результат фінансової діяльності підприємства на початок та на кінець року. Тобто в даному випадку комунальне підприємство отримує фінансові впливання з бюджету, а результати своєї роботи не оприлюднює. Отже постає резонне питання доцільності таких бюджетних видатків.

Веселинівська ОТГ.

Паспорти бюджетних програм та звіти про їх виконання оприлюднені тільки відділом освіти та відділом культури Веселинівської селищної ради <https://veselynivska-gromada.gov.ua/zviti-pro-vikonannya-pasportiv-bjudzhetnih-program-1529584578/>.

Дисципліна складання даних бюджетних документів досить висока. Оприлюднені результативні показники паспортів та звітів БП (ціни на відповідні товари, роботи та послуги, що закуповуються за бюджетні кошти, як планові на 2018р, так і фактичні за 2017р). Дана відкритість надає змогу оцінити ефективність використання бюджетних коштів (порівняти ціна на аналогічні товари/роботи/послуги в інших ідентичних громадах по відповідних сферах. Однак інших паспортів та звітів не оприлюднено. Тому від громади закрита інформація скільки коштував у 2017р, наприклад, 1 кв. м. поточного/капітального ремонту доріг місцевого значення, утримання 1Га зелених насаджень, утримання 1 світлоточки, витрати на поховання 1 безхатченка, та інші, і скільки ці витрати будуть коштувати в поточному році.

Веснянська ОТГ.

У вільному доступі відсутні бюджетні документи по ПЦМ, дана інформація не оприлюднена ні на сайті громади (сайт відсутній в ні на порталі відкритих даних <https://data.gov.ua/>). Однак ОТГ надало паспорти бюджетних програм по запиті. Звітів про виконання паспортів ОТГ і не розмістило в мережі Інтернет і не надало по запиті. Дисципліна складання ПБП не відрізняється в загально визначеної раніше. Жоден паспорт не містить повного пакету уніфікованих результативних показників. Показники, що містяться в паспортах не відповідають профільному бюджетному законодавству. Оцінити результативність бюджетних програм в галузях організація благоустрою, утримання та розвиток доріг місцевого значення, роботу комунальних підприємств, та інші сфери власних повноважень неможливо.

Доманівська ОТГ.

Як і в попередній ОТГ у вільному доступі відсутні бюджетні документи по ПЦМ, дана інформація не оприлюднена ні на сайті громади <https://domanivska-gromada.gov.ua/rishennya-pro-bjudzhet-domanivskoi-selischnoi-radi-na-2018-rik-13-27-00-13-02-2018/> ні на порталі відкритих даних <https://data.gov.ua/>. ОТГ надало паспорти бюджетних програм по запиті. Звітів про виконання паспортів ОТГ і не розмістило в мережі Інтернет і не надало по запиті. Повний перелік результативних показників присутній тільки в паспорті «Керівництво та управління». Тобто на підставі аналізу отриманих документів можна визначити тільки середню вартість утримання 1 посадової особи місцевого самоврядування Доманівського виконкому ОТГ. Вся інша інформація закрита.

Дорошівська ОТГ.

Дана ОТГ у своїй відповіді зазначила, що всі бюджетні документи розміщені на офіційному сайті ОТГ <https://doroshivska-gromada.gov.ua/rozporядzhennya-%E2%84%96-%E2%84%96-56-r-vid-18-travnya-2018-roku-pro-zatverdzhennya-pasportiv-ta-zatverdzhennya-zmin-pasportiv-bjudzhetnih-program-na-2018-rik-doros/> і запитувач в змозі користуватись запитуваною інформацією у вільному доступі. Однак На офіційному сайті розміщені тільки Розпорядження сільського голови про затвердження паспортів БП. Самих паспортів БП на 2018р не оприлюднено. Тобто інформація про планові результати реалізації бюджетних програм та використання бюджетних коштів закрита повністю.

Камяномостівська ОТГ.

Паспорти та звіти про виконання БП містяться на офіційному сайті Камяномостівської ОТГ <https://kamyanomostivska-gromada.gov.ua/pasporti-bjudzhetnih-program-ta-zviti-pro-ih-vikonannya-10-39-46-08-02-2018/> та на сайті відокремленого підрозділу – відділ освіти, культури, молоді та спорту <http://kammostosvita2017.blogspot.com/>. Тенденція щодо доброчесності впровадження принципів відкритості, прозорості а слідом за цим і ефективності бюджетного процесу (цілісності запровадження ПЦМ в місцевому бюджеті) суто не відрізняються від попередніх ОТГ. Повного переліку результативних показників не містить жоден паспорт та звіт (виключення тільки звіт бюджетної програми по видатках на поховання).

Коблівська ОТГ.

Паспорти БП розміщені на офіційному сайті Коблівської ОТГ <http://koblevorada.gov.ua/%D0%B1%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%B8%D0%B9-%D0%BF%D0%B0%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%82/>. Слід відмітити досить високу дисципліну складання бюджетних документів як делегованих так і власних повноважень. Достатньо прозоро надана інформація в звітах та паспортах відповідних галузей про планові та фактичні результативні показники виконання БП. Однак суттєвим недоліком, який одночасно є і порушенням ст 28 БКУ, є те що у вільному доступі відсутні звіти БП за 2017р (отримані як відповідь на запит експертною групою). Це є викликом ефективності використання бюджетних коштів так як

ускладнює а в певних випадках унеможлиблює незалежний контроль виконання місцевого бюджету, у тому числі і громадського контролю.

Олександрівська ОТГ.

У вільному доступі відсутні бюджетні документи по ПЦМ, дана інформація не оприлюднена ні на сайті громади oleksandrivka.org.ua (сайт не працює) ні на порталі відкритих даних <https://data.gov.ua/> . Бюджетні документи (тільки паспорти) надані по запиті. Дисципліна складання відповідної бюджетної звітності досить низька . Переліки результативних показників показані не в повному об'ємі , вибірково, Разом з відсутністю звітів про виконання бюджетних програм даний факт унеможлиблює процес оцінки виконання бюджету радою ОТГ та оцінки ефективності використання бюджетних коштів.

Ольшанська ОТГ. Бузька ОТГ.

Паспорти БП розміщені на офіційних сайтах відповідно <http://olshanske.rada.org.ua/osnovna-diyalnist-16-00-13-02-10-2017/> . <http://buzkagromada.gov.ua/pasportbydjprogram-2018> Жоден з паспортів вказаних отг не містить повного переліку результативних показників, в половині паспортів результативні показники взагалі відсутні. ОМС свідомо не показує яких результатів планує досягнути в результаті реалізації відповідної програми. Ще одним суттєвим недоліком , який одночасно є і порушенням ст 28 БКУ, є те що у вільному доступі відсутні звіти БП за 2017р (не отримані і як відповідь на запит експертною групою). Це є викликом ефективності використання бюджетних коштів так як унеможлиблює незалежний контроль виконання місцевого бюджету, у тому числі і громадського контролю.

Прибужанівська ОТГ.

Дисципліна заповнення бюджетних документів по ПЦМ не відрізняється від попередньої громади. Також приховуються від громади результати реалізації бюджетних програм місцевого бюджету ОТГ. На відміну від попередньої громади паспорти БП на 2017, 2018р та звіти про їх виконання розміщені на офіційному сайті ОТГ <http://prybuzhanivska-gromada.gov.ua/pasport-bjudzhetnoi-programi-miscevogo-bjudzhetu-na-2018-rik-1529587231/> . Але така «фейкова» відкритість не дає можливості оцінити ефективність управління місцевими фінансами, оскільки як паспорти так і звіти не містять пакету планових та фактичних результативних показників виконання.

Мостівська ОТГ .

Повністю відсутня інформація по бюджетній звітності 2017-2018р (паспорти та звіти БП). Дана інформація і не розміщена на сайі <https://veselynivska-gromada.gov.ua/zviti-pro-vikonannya-pasportiv-bjudzhetnih-program-1529584578/> і не надано на запит.

Ремарка експертної групи.

Цікавим є те, що за дуже рідким виключенням (Баштанська ОТГ), встановлений факт, «закритості» громад, які співпрацюють з програмами міжнародної технічної допомоги, (ДОБРЕ «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» та інші). Спрямованість DOBRE - допомога ОТГ розробити кращу практику бюджетування та управління фінансами для побудови довіри з боку громадян, всебічної оцінки дійсних систем та практик для виявлення будь-яких недоліків, браку, вузьких місць та потреб у компетенціях. Це забезпечить довгострокову дорожню карту покращень.

Найбільш закриті з точки зору бюджетної відкритості та доброчесності - Бузька, Прибужанівська, Олександрівська, Кам'яномостівська, Мостівська, Доманівська ОТГ (Миколаївська область), Кучебеевська, Музиківська, Білозерська ОТГ (Херсонська область), які хоча і деякі оприлюднюють бюджетну інформацію, але характер наповнення її протирічить нормам бюджетного національного законодавства та не дає змогу оцінити результативність управління місцевими фінансами з боку стороннього споживача. ОМС даних громад свідомо не оприлюднюють результати використання бюджетних коштів за кожним окремим напрямком, як того вимагає законодавство України. Хоча задекларовані дані ОТГ як нові «відкриті» громади.

Виходячи з аналізу аналогічної бюджетної звітності органів місцевого самоврядування міст обласного значення та обласних центрів обраних областей постає висновок щодо за рідкісним винятком доброчесність впровадження бюджетної реформи (цілісність застосування ПЦМ) в місцевих бюджетах значно вища у порівнянні з місцевими самоврядуваннями об'єднаних громад.

5.2. Міста обласного значення

5.2.1. Херсонська область.

М. Нова Каховка.

Дуже висока ступінь дисципліни оприлюднення бюджетних документів спостерігається в органі місцевого самоврядування саме цього міста. На офіційному сайті міської ради <http://novakahovka.com.ua/index.php?t=59&id=&g=141&lng=ua> розміщені не тільки вказані бюджетна звітність а і інформація про публічні звіти розпорядників бюджетних коштів Новокаховської міської ради <http://novakahovka.com.ua/index.php?t=63&id=&g=141&lng=ua> за бюджетними програмами 2017р саме по пакетах результативних показників. Зміст та доброчесність наповнення інформацією бюджетних документів по ПЦМ найвища між усіма досліджувальними громадами. Паспорти та звіти про їх виконання делегованих та власних повноважень заповнені у чіткій відповідності до бюджетного законодавства. Варто відмітити що тільки в цьому ОМС оприлюднили в бюджетних програмах по фінансовій підтримці комунальних підприємств та внесках до статутних капіталів КП

обов'язкові результативні показники уніфікованої бюджетної програми, а саме планові та фактичні збитки та результати фінансової діяльності КП, яким надається фінансова підтримка місцевого бюджету. Хоча аналогічні бюджетні програми присутні майже у всіх досліджувальних ОМС, жоден виконавчий орган не показав в паспорті вказаний необхідний пакет результативних показників.

м. Гола Пристань.

Дисципліна оприлюднення бюджетної звітності в даному ОМС невисока. Паспорти БП розміщені на офіційному сайті http://golapristan-mrada.gov.ua/pasport_budget_prog.htm. Звіти про виконання БП розмістив тільки відділ культури, туризму, ЗМІ міської ради.

Доброчесність виконання законодавства по ПЦМ в даному ОМС дуже низька. Навіть паспорти галузі делегованих повноважень (соцзахист, освіта і т.д) жоден не містить повного пакету результативних показників виконання. В галузі соцзахист взагалі відсутні показники виконання. Відсутня інформація щодо результатів (планових та фактичних) виконання бюджетних програм по організації благоустрою міста, наданню поточних та капітальних трансфертів КП міста, утримання, поточному та капітальному ремонту доріг, вартості придбання житла для окремих категорій громадян, вартості підготовки земельних ділянок для продажу, та інших видатків, які здійснює місцеве самоврядування в забезпечення розвитку та утримання комунальної інфраструктури міста.

М. Каховка.

Дисципліна оприлюднення бюджетної звітності в даному ОМС висока. Паспорти БП як і всі зміни до паспортів розміщені на офіційному сайті http://kakhovka-rada.gov.ua/ua/vikonavchij_komitet_kahovskoji_miskoji_radi по вкладках всіх розпорядниках. Звіти розміщено також всіма розпорядниками. Аналізуючи ступінь дотримання бюджетного законодавства щодо змісту наповнення паспортів та звітів можна зробити висновок щодо досить високої дисципліни складання бюджетних документів по ПЦМ. Як і в м. Нова Каховка досить детально та розвинуто показані результативні показники виконання БП всіх соціальних сфер життєдіяльності громади. Пакети результативних показників бюджетних програм навіть таких, що не визначені в типових Наказах МФУ та профільних міністерств розроблені таким чином, що дають змогу сторонньому споживачеві оцінити доцільність та ефективність виконання кожної бюджетної програми.

м. Херсон.

Дисципліна оприлюднення бюджетної звітності в даному ОМС висока. Паспорти БП як і всі зміни до паспортів розміщені на офіційному сайті Херсонського МВК в розділі «Відкритий бюджет – проект міського голови <http://mvk.kherson.ua/byudzhetni-programi> по всіх розпорядниках бюджетних коштів окрім управління освіти, що розмістило дану інформацію на власному сайті https://www.gorono.ftl.kherson.ua/index.php?option=com_content&view=category&id=75&Itemid=72 . А от дисципліна розміщення звітів БП за 2017р низька. Не розмістили саме такі розпорядники, в яких нарікання з боку мешканців на діяльність найвища

(Інспекція з контролю за благоустроєм та санітарним станом м. Херсона, Департамент містобудування та землекористування, Управління молоді та спорту, виконком міської ради (розмістив тільки звіт по 1 бюджетній програмі) або самі «закриті» в оприлюдненні інформації про свою діяльність (Департамент бюджету і фінансів, Управління обліку, розподілу та приватизації житла).

На відміну від міст обласного значення Херсонської області (міста Каховка та Нова Каховка) виконавчі органи міської ради Херсону, інформація по яких є у вільному доступі, не виконали в повному обсязі свої обов'язки щодо внесення повного та достовірного переліку результативних показників в паспорти та звіти бюджетних програм. В місті Херсоні спостерігається загальна тенденція повного та всебічного визначення результативних показників бюджетних програм делегованих повноважень та вибіркового внесення показників в бюджетні програми власних повноважень по організації благоустрою міста, наданню поточних та капітальних трансфертів КП міста, утримання, поточному та капітальному ремонту доріг та інше.

5.2.2. **Миколаївська область**

М. Очаків

Бюджетна звітність означеного виду розміщена на офіційному сайті Очаківської міської ради <http://ochakiv-rada.gov.ua/index.php/upravlinnya-j-viddili>. Однак повноти розміщення не спостерігається. По вкладках виконавчих органів ОМР в основному розміщені паспорти бюджетних програм (окрім управління надзвичайних ситуацій). Дисципліна розміщення звітів гірша. Звіти оприлюднили тільки відділ освіти, фінансове управління, управління у справах дітей, управління соцзахисту. Аналізуючи зміст та повноту складання бюджетної звітності можна відмітити досить високу дисципліну при наданні інформації щодо результатів виконання бюджетних програм. В даному випадку орган місцевого самоврядування у переважній більшості бюджетних програм вказує повний пакет результативних показників, по яких можна оцінити як ефективність виконання самої програми, так і ефективність управлінської політики виконавчих органів місцевого самоврядування ОМР. В рамках виконання ст. 20 БКУ виконавчі органи ради здійснили оцінку ефективності бюджетних програм та вибірково оприлюднили узагальнені результати ефективності бюджетних програм на відповідних сторінках (наприклад Управління у справах дітей ОМР <http://ochakiv-rada.gov.ua/index.php/upravlinnya-j-viddili/33-upravlinnya-u-spravakh-ditej>).

м. Первомайськ. М. Вознесенськ.

На відміну від проведення 1 етапу дослідження паспорти та звіти про виконання паспортів бюджетних програм за 2017 р опубліковані в повному обсязі на офіційному сайті Первомайської міської ради http://www.pervomaisk.mk.ua/s/perelik_program_zatverdzhennikh_pervomayskoyu_miskoyu_radoyu, Вознесенська міська рада - <http://old.voz.gov.ua/cat/475>.

Як і в попередньому місті в цих містах спостерігається досить висока дисципліна при наданні інформації щодо результатів виконання бюджетних програм. Орган місцевого самоврядування вказаних міст у переважній більшості бюджетних програм вказує повний пакет результативних показників, по яких можна оцінити як ефективність виконання самої програми, так і ефективність управлінської політики виконавчих органів місцевого самоврядування ОМР. Чітке заповнення паспортів на 2018р та звітів БП за 2017р у відповідності до вимог нормативно-правового забезпечення ЦОВВ дає змогу оцінити економічну обґрунтованість цін на товари, роботи, послуги а також та доцільність об'єму закупівлі. А також порівняти їх з аналогічними закупівлями в інших регіонах.

Виконавчі органи Вознесенської міської ради навіть розширили та деталізували пакети результативних показників по сферах соцзахисту, медичного обслуговування, дошкільної та загально середньої освіти, спорту.

м. Южноукраїнськ.

Документи по ПЦМ (паспорти та звіти про виконання паспортів бюджетних програм) даний ОМС надав не тільки за досліджувальний період, а навіть за 2015-2016 роки. Цілісність застосування ПЦМ в даній громаді на думку експертів найвищий із досліджувальних громад Миколаївської області. В бюджетній звітності визначена мета, завдання та пакети результативних показників не просто наведені, а наведені таким чином, що відображають з огляду на специфіку міста та соціальної сфери, урахування стратегічних цінностей та цілей, на досягнення яких спрямована бюджетна програма. При цьому кожний головний розпорядник бюджетних коштів, сформулював окрему бюджетну програму (підпрограму), визначивши конкретні та чіткі її елементи. Це також один з небагатьох місцевих самоврядувань міст обласного значення, що розмістив публічну інформацію у тому числі бюджетну звітність (паспорти, звіти а також узагальнені результати аналізу ефективності бюджетних програм за 2017р) на порталі відкритих даних <https://data.gov.ua/>

м. Миколаїв.

Дисципліна складання паспортів БП на 2018р досить висока на відміну від складання звітів БП за 2017р . Паспорти бюджетних програм на поточний рік в більшій мірі відповідають бюджетному законодавству. Однак звіти складені у переважній більшості неналежним чином. Саме в цих документах повинні бути відображені планові та фактичні показники затрат продукту ефективності та якості у відповідності до вимог Наказу МФУ 836. І маючи вичерпну та достовірну інформацію сторонній споживач може оцінити ефективність публічного управління в виконавчих органах Миколаївської міської ради , у тому числі і управління бюджетними коштами. В звітах БП за 2017р навіть по делегованим повноваженням спостерігається низька дисципліна складання бюджетної звітності. Левова частка результативних показників або відсутня, або визначена некоректно.

6. Проведення та оприлюднення звітів про проведення оцінки ефективності бюджетних програм 2017р

Оцінку ефективності бюджетних програм не виконала жодна з досліджувальних ОТГ (окрім Баштанської міської ОТГ Миколаївської області. В містах обласного значення та обласних центрах провели процедуру оцінки ефективності тільки Миколаїв, Вознесенськ, Очаків, Нова Каховка, Каховка. Узагальнені результати оцінки ефективності БП отримані експертною групою по запиту. Оприлюднення узагальнених результатів ще не є обов'язковою нормою Бюджетного кодексу України, але спостерігаються випадки оприлюднення даної інформації на офіційних сайтах міських рад певними розпорядниками. Наприклад Департаментом ЖКГ Миколаївської міськради <https://mkrada.gov.ua/content/departament-zhitlovokomunalnogo-gospodarstva-2016.html>, Управління у справах дітей Очаківської міськради <http://ochakiv-rada.gov.ua/index.php/upravlinnya-j-viddili/33-upravlinnya-u-spravakh-ditej>.

Оприлюднення інших форм інформації про місцевий бюджет (візуалізація, та інші форми)

М. Миколаїв. На сайті ММР внесено вкладка «Відкритий бюджет» з посиланням на веб-ресурс https://www.openbudget.in.ua/widgets/town_profile/budget_files/55a818f86b617309df212800?locale=uk, в якому в доступній та прийнятній для пересічного споживача формі оперативно оновлюються дані про доходи (за видами надходжень) та видатки за галузями та розпорядниками місцевого бюджету. Деталізовано також інформацію по економічній класифікації видатків (заробітна плата, нарахування, енергоносії ті інше). Однак така візуалізація бюджету не дозволяє оцінити доцільність та ефективність використання бюджетних коштів. Надані абсолютні показники видатків бюджету за програмною, економічною та відомчою класифікацією без співвідношення щодо об'єму та кількості товарів, робіт послуг, що закуповуються за бюджетні кошти. Тобто не можливо в даному візуалізованому бюджеті оцінити ціну товару-послуги та зробити висновок щодо її економічного обґрунтування.

Таж сама ситуація спостерігається в містах Херсон та Каховка, які також приєдналися до порталу openbudget.in.ua.

В містах Нова Каховка, Вознесенськ, Баштанська ОТГ оприлюднені разом із стандартною (затвердженою МФУ) формою звіту про виконання бюджету також візуальні форми з використанням текстових файлів, діаграм, графіків, фото, інфографіки.

7. Висновки.

1. Найбільшою ступеню прозорості бюджетного процесу та доброчесності у виконанні норми Бюджетного кодексу України (стаття 20) та наказу МФУ № 836 щодо застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі серед міст обласного значення експертною групою визначені місто Нова Каховка Херсонської області та місто Южноукраїнськ Миколаївської області. Серед ОТГ- Баштанська міська ОТГ (Миколаївська область).

Органи місцевого самоврядування вказаних міст:

- По перше, оприлюднили повністю всю бюджетну інформацію на своїх офіційних сторінках, а також частково на порталі відкритих даних <https://data.gov.ua/>
- По друге, дисципліна складання документів бюджетної звітності документів значно вища ніж у інших досліджувальних громадах.

«Кращими анти практиками» можна вважати відсутність доброчесності впровадження бюджетних реформ в Іванівській ОТГ (Херсонської області) та Дорошівській, Мостівській ОТГ (Миколаївської області).

2. Ступінь дотримання іншими громадами норм Бюджетного Кодексу щодо повноти та достовірності контрольних показників бюджетних програм, у тому числі і пакету результативних показників виконання бюджетних програм, за якими можна оцінити ефективність їх виконання та ефективність використання бюджетних коштів, різняться від видів громад.

Найбільш дисциплінованими виявились міста обласного значення та обласні центри обох областей. Хоча і 100% виконання всіх норм Бюджетного Кодексу навіть в них не спостерігається. Порушенням БКУ, та інших законів та підзаконних нормативно-правових актів ЦОВВ є неповне оприлюднення ОМС паспортів і звітів про виконання паспортів, а також змін до паспортів БП, оприлюднення їх не в машиночитному форматі, не проведення оцінки ефективності бюджетних програм, внесення недостовірних даних в контрольні показники бюджетних програм та звітів БП.

Значно слабшу дисципліну мають об'єднані територіальні громади областей, які мають власні сайти або використовують єдиний сервіс для ОТГ <https://gromada.org.ua/>, але оприлюднення бюджетних документів не здійснюють.

Загальні недоліки як для міст обласного значення так і для ОТГ наступні:

- Дисципліна заповнення пакету результативних показників паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання у в сфері делегованих повноважень в органах місцевого самоврядування як ОТГ так і містах обласного значення (безпосереднє надання соціальних послуг в різних сферах (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, соціальне забезпечення соціальне забезпечення сім'ї та дітей та інш, а також «Керівництво і управління у відповідній сфері...»)) – за рідким виключенням досить висока. В переважній більшості результативні показники визначені в чіткій відповідності до профільних наказів МФУ та відповідних Міністерств. В деяких бюджетах наприклад в відповідних

паспортах БП в м Вознесенськ пакет результативних показників значно розширений та уточнений.

- Дисципліна визначення заходів, завдань та результативності по бюджетних програмах, пов'язаних з виконанням власних повноважень ОМС (Житлово-комунальне господарство, Благоустрій, Капремонти житлового фонду, фінансова підтримка об'єктів комунального господарства, заходи з землеустрою, забезпечення житлом окремих категорій громадян. та інші) залишається вкрай низькою в ОТГ. Повні пакети результативних показників у переважній більшості таких програм або відсутні, або не співпадають з типовим пакетом профільного Наказу 945, або визначені таким чином, що неможливо всебічно оцінити результативність виконання бюджетної програми. В багатьох бюджетних програмах окремими завданнями включені «Заходи з енергозбереження», «Придбання предметів довгострокового користування», «Проведення капітальних ремонтів». В переважній більшості паспортів таких бюджетних програм відсутні повний пакет показників. В містах обласного значення дисципліна складання аналогічних бюджетних програм значно вища.
- 3. Публічного представлення БП згідно ст. 28 БКУ жодна громада ОТГ (окрім Баштанської ОТГ) не провела. Серед міст обласного значення публічне представлення бюджету поточного року за показниками бюджетних програм здійснено в м. Миколаєві та м. Южноукраїнську.
- 4. Норму БКУ щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм в ОТГ (окрім Баштанської ОТГ) не здійснено жодної. В містах обласного значення картина протилежна. Окрім 2 міст обласного значення ці норму виконали всі міста обласного значення досліджувальних громад. Однак слід відмітити, що недосконалість нормативно-правового та методологічного забезпечення на рівні ЦОВВ не надає наразі змогу реальної оцінки ефективності бюджетних програм, яка має стати підставою для внесення в установленому законом порядку змін до бюджетних програм поточного року у тому числі щодо припинення та відміни бюджетних програм. Бюджетним кодексом та супутніми підзаконними актами ЦОВВ унормовано, що оцінку ефективності БП здійснює саме розпорядник бюджетних коштів місцевого бюджету. Означена норма є нонсенсом з точки зору логістики та логіки менеджменту, у тому числі і державного управління. Головний розпорядник бюджетних коштів місцевого бюджету згідно бюджетного законодавства планує свою діяльність, здійснює бюджетні видатки (виконує бюджетну програму), звітує про виконання, здійснює моніторинг та оцінює її ефективність виконання БП. Саме така «самозацікленість» у поєднанні з суб'єктивним фактором дає викривлені результати. Наприклад, розпорядник бюджетних коштів Миколаївської міської ради – департамент ЖКГ- здійснив оцінку виконання БП за 2017 та узагальнені результати розмістив на офіційному сайті міської ради. За результатами оцінки департамент показує надвисоку ефективність реалізації бюджетних програм в сфері ЖКГ, хоча це не співпадає:

- по перше з реальним станом утримання та розвитку житлово-комунального господарства Миколаєва. Саме цей розпорядник викликає найбільше незадоволення в громаді
 - по друге . Експертна група перевірила на підставі звітів про виконання бюджетних програм за 2017р результати оцінки ефективності бюджетних програм цим розпорядником. Результат: оцінка не добирає навіть нижчого балу ефективності (наднизька).
5. Сумним є виявлений факт «закритості» громад, що є підписантами меморандумів з програмами міжнародної технічної допомоги, декларують ОТГ як громади відкриті для громадян, а по факту ховають повну та вичерпну інформацію по управлінню місцевими фінансами не тільки від означених програм а й від власних мешканців. Бюджетна інформація складена з порушеннями бюджетного законодавства, неповно та вибірково, що не дає змогу оцінити ефективність бюджетної політики. Оприлюднення також не повне.
 6. Дисципліна розміщення бюджетної документації варта покращення. Якщо в містах обласного значення бюджетна звітність в переважній більшості в відкритому доступі (розміщено на офіційних сайтах), то в об'єднаних громадах вільний доступ до даної інформації в переважній більшості не забезпечений. Загальний недолік, що є і одночасно порушенням Постанови КМУ 835 від 2015р **Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних** це оприлюднення даних в неашигуозчитувальному форматі.

8. Рекомендації (загальні)

1. Паспорти бюджетних програм та звіти про їх виконання ГРБК привести у відповідність до типових наказів МФУ та профільних Міністерств в плані застосування типових бюджетних програм, підпрограм, завдань.
2. Пакети результативних показників БЗ та ПБП привести у чітку відповідність до типових пакетів показників профільних наказів. При застосуванні неповного переліку результативних показників надавати обґрунтовані пояснення.
3. Провести експертизу локального нормативно-правового забезпечення надання муніципальних та адміністративних послуг ОМС на предмет відповідності діючому законодавству України, також паспортів бюджетних програм на предмет включення в них завдань/заходів що не є в повноваженнях (власних/делегованих) органу місцевого самоврядування.
4. Ввести в практику проведення антикорупційної та анти дискримінаційної експертизи проектів нормативно - правових актів, що виносяться на розгляд виконкому та сесії міської ради. Провести вказані види експертиз діючих нормативно-правових актів ОМС, що є підставою для формування бюджетних програм місцевих бюджетів.

5. Ввести в практику при складанні бюджетних запитів процедуру економічного обґрунтування результативних показників бюджетних програм, а саме показників ефективності у випадку їх вартісного визначення.
6. Прийняти необхідний пакет організаційно-розпорядчих документів щодо процедури та форм публічного щорічного представлення інформації про місцевий бюджет на відповідний рік за бюджетними програмами.
7. Головним фінансовим органам місцевих рад провести необхідну роз'яснювальну роботу серед ГРБК щодо дисципліни заповнення бюджетних документів та відповідальності ГРБК за порушення правил складання паспортів БП, (ст 116, БКУ, Наказ МФУ 836). Ввести в практику узгодження паспортів БП тільки при дотриманні норм, визначених бюджетним законодавством. При порушенні дисципліни заповнення паспортів, повертати їх ГРБК на доопрацювання.
8. Посилити дисципліну оприлюднення паспортів та звітів про виконання паспортів бюджетних програм У МАШИНОЧИТНОМУ форматі як на власних веб-сторінках ОМС так і на порталі відкритих даних <https://data.gov.ua/>