

Посібник для журналістів

Як писати про місцеву владу



British Embassy Kyiv



Інститут Масової Інформації

Публікацію цього посібника було профінансовано урядом Великобританії в рамках проекту «Будуємо мости заради реформ та довіри», що виконувався ГО «Інститут масової інформації». Погляди, висловлені в ньому, є думками авторів, і можуть не збігатися з офіційною позицією уряду Великобританії.

Над посібником працювали:

Автори розділів:

I Розділ: «Структура органів місцевого самоврядування та процедури ухвалення рішень» – **Андрій Осіпов**, експерт ГО «Інститут політичної освіти»

II Розділ: «Комунальні підприємства, установи та організації» – **Тарас Случик**, експерт ГО «Інститут політичної освіти»

III Розділ: «Доступ до інформації про місцеве самоврядування» – **Володимир Феськов**, експерт ГО «Інститут політичної освіти»

IV Розділ: «Бюджет та бюджетний процес» – **Олександр Солонтай**, керівник програми практичної політики ГО «Інститут політичної освіти»

Консультанти:

Олексій Шалайський, директор ГО «Наші гроші»

Христина Зелінська, юристка ГО «Антикорупційна платформа»

Автори ідеї: **Ольга Шалайська**, менеджерка з розвитку ГО «Інститут масової інформації»

Тарас Случик, експерт ГО «Інститут політичної освіти»

Верстка та ілюстрації: **Оксана Васьків-Кукул**

Літредактор: **Тетяна Романюк**

Зміст

РОЗДІЛ I

Структура органів місцевого самоврядування та процедури

ухвалення рішень

Хто в раді головний	4
Чим займається та за що відповідає голова ради	8
Хто та як допомагає голові ради управляти	11
Як насправді працює місцева рада та хто такі депутати	16

РОЗДІЛ II

Комунальні підприємства, установи та організації

Навіщо потрібні комунальні установи, організації та підприємства	24
Хто управляє комунальними установами, організаціями та підприємствами	25
Як дізнатись про те, скільки та на що саме потрачені кошти комунальних підприємств	27
Комунальні підприємства, установи та організації: в чому різниця	28
Що та як купують комунальні підприємства	29
Як здійснювати пошук інформації про закупівлі	29
Як та яку інформацію просити про діяльність комунальних підприємств, установ та організацій	31

РОЗДІЛ III

Доступ до інформації про місцеве самоврядування

Які закони регулюють діяльність місцевої влади	33
Що цікавого можна дізнатись про голову ради	42
Що та як приховують виконавчі органи	44
Де знайти цікаву інформацію про депутатів місцевих рад	46
Як отримати офіційну інформацію про майно та фінанси місцевих політиків	48
Як знайти власність та майно місцевих політиків та службовців	52

РОЗДІЛ IV

Бюджет та бюджетний процес

Що таке бюджет	56
Хто ставить бюджетні завдання або звідки береться проект кошторису громади	58
Бюджет розглядають весь час	69
Скільки існує бюджетів	72
На що витрачаються наші податки та звідки вони беруться	74

РОЗДІЛ I

Структура органів місцевого самоврядування та процедури ухвалення рішень

Хто в раді головний

Відповідно до закону, місцеве самоврядування – це гарантована державою реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність обраних органів та посадових осіб вирішувати справи місцевого значення в межах визначених Конституцією і законами України.

Діяльність місцевої ради не повинна створювати перешкод для здійснення безпосереднього управління містом громадянами шляхом використання таких інструментів як громадські слухання, місцева ініціатива, збори громадян, референдум, електронна петиція. Однак на практиці новообрані депутати і міські голови часто забувають подбати про це.

Місцеве самоврядування – це система органів, принципів і підходів. Без розуміння суті місцевого управління ради перетворюються на узурпаторські механізми багаторічного управління певних осіб. Особливо це спостерігається у сільській місцевості, де нерідко сільські голови займають посади по п'ять-шість каденцій поспіль.

Місцева рада – це система управлінсько-владних утворень, яка складається з:

- міського голови і його патронатної служби;
- виконавчих органів (відділи, управління, департаменти);
- комунальних установ (школи, садочки, лікарні тощо);
- комунальних підприємств;
- виконавчого комітету (органу, створеного радою за поданням міського голови);
- ради та постійних і тимчасових контрольних комісій (як колегіальних органів, що складаються з обраних депутатів).

Така система не є випадковою, адже депутати збираються на сесію час до часу (раз у місьць, раз у квартал), а щоденна влада належить міському голові та виконавчим органам. Також великий вплив на реалізацію місцевої політики мають комунальні установи і організації. Виконавчий комітет і рада є зважуваними колегіальними органами. Повноваження самого ж депутата (як обранця громади) є переважно контрольними або сигнальними.

Усі органи місцевої ради утворюють «тригількову систему стримування і противаг».

Гілка міського голови сформована за принципами владної вертикалі (він призначає і звільняє керівників виконавчих органів, комунальних установ і підприємств; здійснює поточний контроль за їхньою діяльністю; визначає основні напрямки та повноваження).

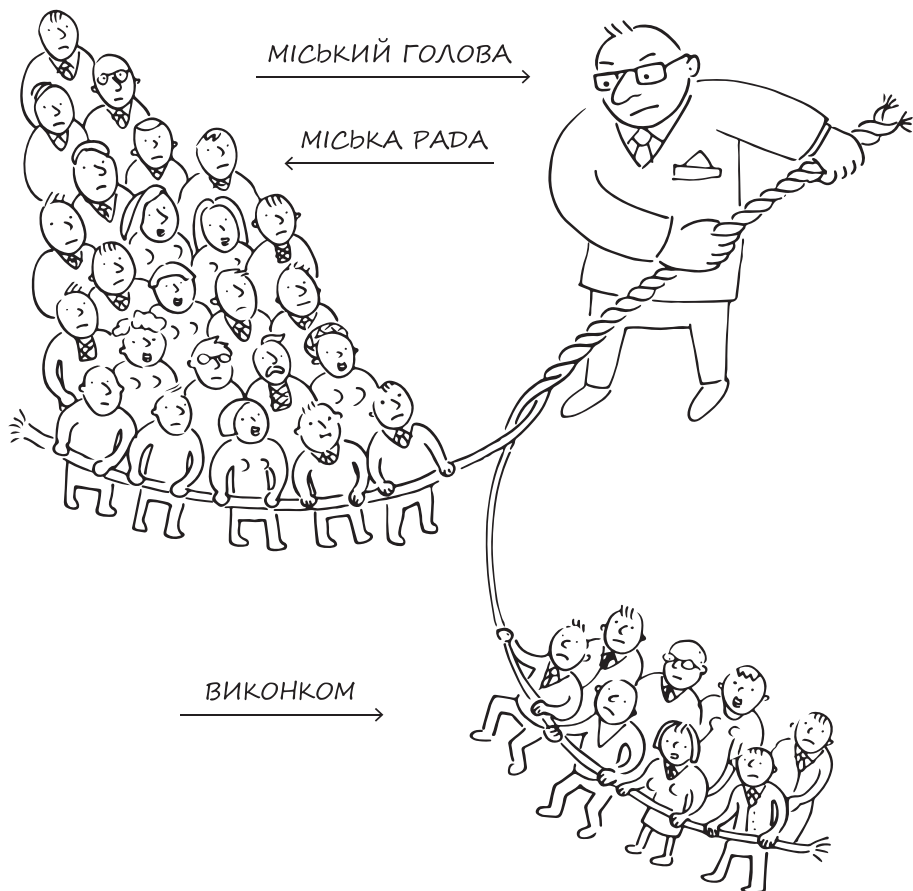
Гілки ради і виконкому побудовані як вільні колегіальні органи (рішення приймається колегіальним органом, до складу якого входять особи, що працюють у ньому на громадських засадах. Рішення ухвалюються через відкрите обговорення шляхом голосування). При цьому важливо розуміти, що законодавець наділив правом ухвалювати рішення, що обов'язкові до виконання на території дії місцевої ради, лише раду і виконком. Міський голова наділений лише розпорядчими і адміністративними функціями, тому його акти (розпорядження) стосуються лише процедурних моментів – призначити, звільнити, відрядити, уповноважити, скликати, внести на розгляд тощо.

При цьому усі три гілки місцевої ради перебувають під взаємним контролем. Рада створює виконком, але депутати не мають права вносити кандидатури. Це право належить міському голові. Рада може лише підтримати чи відхилити певні кандидатури. Міський голова скликає і головує на засіданнях ради і виконкому, формує їхній порядок денний, вносить на розгляд проекти рішень. Міський голова наділений правом зупинення (вето) проектів рішень ради і виконкому. Рада має право розпустити виконком та достроково припинити повноваження міського голови. Виконавчий комітет наділений функціями як органу місцевого самоврядування, так і повноваженнями органу виконавчої влади (наприклад, освіта, охорона здоров'я тощо). Виконавчий комітет координує та контролює діяльність «команди міського голови», заслуховує звіти керівників комунальних установ і підприємств, виконавчих органів.

Вкрай важливим є підтримання конкурентності (дискусійності, взаємоконтролю, альтернативних поглядів) у діяльності системи місцевої ради. Слід розуміти, що виконавчий комітет є колегіальним органом, головним призначенням якого є прийняття владних рішень «замість» підлеглих міського голови. На засіданні виконкому в міського голови лише один голос.

Через нерозуміння цих механізмів часто виконком перетворюється в один з відділів міського голови.

Це трапляється, як правило, через включення до його складу службовців ради (підлеглих міського голови) – керівників виконавчих органів, директорів шкіл, завідувачів садочків, керівників закладів охорони здоров'я. Інколи можна зустріти виконкоми, які повністю сформовані зі службовців ради. Зрозуміло, що робота такого виконкому є прогнозованою, а його рішення



перетворюються на легалізацію задумів міського голови. У такій ситуації засідання виконкому є бездискусійними, проходять швидко, а подекуди формально. Така ситуація є вкрай небезпечною для системи стримування і противаг, яку повинні виконувати три гілки місцевого самоврядування.

Не рідкісними є випадки підпорядкування волі міського голови депутатів ради. Такий вплив відбувається кількома способами – прийняття депутатів чи їхніх родичів на роботу у виконавчі органи, комунальні установи і підприємства, бізнес депутатів на бюджетних коштах (постачання товарів, робіт чи послуг за кошти бюджету чи комунальних підприємств), отримання депутатами чи їхніми родичами земельних ділянок, майна. Інколи підпорядкування депутатів (руйнування конкурентності гілок влади) відбувається через прямий підкуп.

Як бачимо, руйнування системи конкретних гілок влади, в існуванні та належній роботі яких зацікавлена громада, відбувається за кошти і ресурси самої ж громади (роздавання посад, громадського майна, грошей тощо).

Описані ситуації є, як правило, очевидними. Їх доволі легко виявити. Нахабність таких схем зумовлена, передусім, байдужістю громадян, їхньою низькою політичною освітою, зневірою, залишками патерналістської психології радянської доби.

Якщо для активізації громади та політичного просвітництва потрібен час, то для нормативного запровадження простих механізмів, що сприятимуть конкурентному функціонуванню гілок місцевої влади потрібно лише вольове рішення депутатів місцевої ради. У подальшому має бути контроль з боку активістів і ЗМІ за виконанням місцевих законів організації влади.

Отже, що потрібно зробити?

Ключовими документами в описаних вище питаннях, є Статут територіальної громади і Регламент місцевої ради.

Статут територіальної громади і Регламент ради мають передбачати:

- простий і зрозумілий порядок проведення громадських слухань, зборів громадян, внесення місцевої ініціативи, петиції;
- наявність обов'язкової процедури прямого щорічного звітування міського голови, його заступників, керівників виконавчих органів, комунальних підприємств і установ, голів постійних комісій, депутатів;
- відкритість засідань ради, постійних комісій, виконавчого комітету;
- оприлюднення проектів рішень, прийнятих рішень та результатів голосування і протоколів засідань ради та її органів;
- заборону депутатам і їхнім родичам суміщати свій статус із роботою в раді, комунальних установах і підприємствах;
- заборону раді приймати будь-які рішення щодо депутатів і їхніх родичів, укладати угоди про продаж, оренду майна громади, про продаж робіт, послуг, товарів за бюджетні кошти із підприємствами, що засновані депутатами чи їхніми родичами;
- обмеження включення до виконкому службовців ради у кількості не більше 10%;
- обов'язкове проведення громадських слухань при отриманні містом кредитів чи укладення угод на значні суми.

Звісно, такі застереження не врятують громаду від непорядних міських голів, службовців ради та депутатів. Але такі заходи можуть доволі радикально

зменшити їхню кількість. При існуванні збалансованої системи стримування і противаг з'являється можливість розвитку найкращих ідей, врахування позиції громади і реального контролю за управлінськими рішеннями. Саме в таких умовах найбільша вірогідність ухвалення справедливих і ефективних рішень.

Чим займається та за що відповідає голова ради

Сільський, селищний, міський голова є ключовою посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування і здійснює свої повноваження на постійній основі. Сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях.

Сільський, селищний, міський голова не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю.

На сільських, селищних, міських голів поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад, якщо інше не встановлено законом.

Повноваження сільських, селищних, міських голів можуть бути тимчасово покладені на керівника відповідної військово-цивільної адміністрації відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації».

При здійсненні наданих повноважень сільський, селищний, міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним – перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади. Сільський, селищний, міський голова щорічно звітує відповідно сільській, селищній, міській раді про здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності виконавчими органами відповідної ради. Сільський, селищний, міський голова не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами. На вимогу не менше половини депутатів відповідної ради сільський, селищний, міський голова зобов'язаний прозвітувати перед радою про роботу виконавчих органів ради у будь-який визначений ними термін.

Зосередження постійної (реальної) влади перебуває в руках саме міського голови. Цей посадовець має належні умови для здійснення повноважень (кабінет, гроші, транспорт, патронатна служба), титульне становище, право на ініціативу (скликання засідань ради, її виконавчого комітету та інших органів, внесення на розгляд проектів рішень, головування на засіданнях тощо) та розпорядчі вказівки (прийняття, звільнення, переведення, переказ коштів, передача майна тощо).

Повноваження міського голови здебільшого визначені у ч. 4 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Згідно із цією нормою закону сільський, селищний, міський голова:

- організує в межах, визначених цим Законом, роботу відповідної ради та її виконавчого комітету. Здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету;
- підписує рішення ради та її виконавчого комітету. Забезпечує виконання рішень відповідної ради, її виконавчого комітету;
- вносить на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради;
- вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету відповідної ради;
- вносить на розгляд ради пропозиції щодо структури виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету, їх штатів, встановлених відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України;
- скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради;
- забезпечує підготовку на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання; оприлюднює затверджені радою програми, бюджет та звіти про їх виконання;
- призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, крім керівників дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів;
- є розпорядником бюджетних коштів, використовує їх лише за призначенням, визначеним радою;

- представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства;
- укладає від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції ради, подає їх на затвердження відповідної ради.

Здійснюючи свої повноваження, міський голова видає розпорядження.

Такий документ як розпорядження є актом, що видається однією особою, а тому його зміст та терміни видання залежать від волі саме цієї особи.

Розпорядження голови є актами індивідуальної дії. Згідно із юридичною практикою правові акти індивідуальної дії стосуються конкретних осіб та їхніх відносин. Загальною рисою, яка відрізняє індивідуальні акти управління, є їхній виражений правозастосовний характер.

Головною рисою таких актів є їхня конкретність, а саме: чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктами адміністративного права, які видають такі акти; вирішення за їхньою допомогою конкретних, а саме індивідуальних, справ або питань, що виникають у сфері державного управління; чітка визначеність адресата – конкретної особи або осіб; виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, зумовлених цими актами.

Процедура підготовки проектів розпоряджень законом не визначена. У практичній діяльності існують різні підходи.

Проект розпорядження, як правило, готують керівники виконавчих органів, що безпосередньо організують певну подію (наприклад, керівник секретаріату готує розпорядження про скликання сесії ради, керівник загального відділу готує проект розпорядження про скликання засідання виконкому, начальник відділу кадрів спільно із юридичним відділом готує проект розпорядження про прийняття, переведення чи звільнення, накладення стягнень тощо). Загалом, основний зміст майбутнього розпорядження визначають керівники виконавчих органів. З технічної точки зору в радах забезпечується єдиний стандарт у підготовці та викладі текстів розпоряджень.

У зв'язку із тим, що проекти розпоряджень міського голови мають здебільшого характер внутрішньоорганізаційних актів, громадянам практично неможливо відслідкувати початок підготовчого процесу, обговорення чи змін.

Процес підготовки розпоряджень голови – це закрита процедура. Громада дізнається про розпорядження уже за фактом їхнього підписання і оприлюднення. Тому єдиним джерелом інформації з цих питань є службовці ради.

***Важливо!** Тут слід розуміти, що розпорядження, як правило, видається на майбутнє, запускає певний процес. Тому спілкування з особами, що підготували проект рішення, часто дозволяє зрозуміти, що саме очікується (які основні тенденції, які питання буде розглядати рада чи виконком, хто доповідатиме, можливі альтернативи, джерела фінансування, робочі напрацювання, відкинуті пропозиції та ін.).*

Сільський, селищний, міський голова позбавлений повноважень видавати розпорядження, що є нормативно-правовими актами. Часто голови перебирають на себе повноваження виконавчого комітету і видають розпорядження про початок чи закінчення опалювального сезону, про обмеження подачі гарячої води, про подолання аварійних ситуацій, про розміщення переселенців тощо. Це є незаконним. Але видання таких розпоряджень часто є політичними актами, які показують міського голову як міцного господарника, як лідера, як мудрого політика.

Хто та як допомагає голові ради управляти

Виконавчий комітет – це колегіальний орган, що утворюється за рішенням ради.

Право на внесення пропозицій з подання кандидатур до складу виконкому належить міському голові. Рада може підтримати чи відхилити певну кандидатуру (кандидатури).

Закон не містить чітких вимог щодо кількісного чи персонального складу виконкому. Для депутатів місцевої ради (окрім секретаря ради) існує пряма заборона на членство у виконкомі. При цьому в обов'язковому порядку до складу виконкому входять міський голова, секретар ради та староста.

***Важливо!** Часто міські голови маніпулюють свідомістю депутатів, вказуючи, що закон зобов'язує включати до складу виконкому заступників голови, керівників виконавчих органів, комунальних підприємств. Такої вимоги не існує. У законі лише вказано приблизний (орієнтовний) перелік осіб, яких можна включити до виконкому.*

В інтересах громади, як вже вказувалось вище, щоб до складу виконкому входило якомога менше службовців ради. Ідеально, коли виконавчий комітет є рівновіддаленим від ради і міського голови. Це сприяє конкурентності гілок місцевої влади.

Кількість членів виконкому визначається самою радою у рішенні про його утворення. Кількість крісел у виконавчому комітеті є дискусійним питанням. Як правило, чисельність посад співвідноситься із політичними вимогами основних гравців, що впливають на ухвалення радою рішень (депутатські фракції і групи, голова, фінансові групи тощо). Існують випадки, коли чисельність виконкому становить від 5 до 65 осіб. Але, на нашу думку, правильно слід визнати практику, коли чисельність виконкому математично становить 20–25% від загального складу ради (визначеної законом кількості депутатів ради). Таке твердження обґрунтовується тим, що виконком є виконавчим органом місцевої ради, що покликаний розв'язувати поточні та невідкладні питання. Тому велика кількість членів виконкому ставить під загрозу його роботу (можливі проблеми з кворумом, необхідність великого залу, витрати на забезпечення тощо).

Очолює виконавчий комітет відповідно сільський, селищний, міський голова, районної у місті ради – голова відповідної ради.

Виконавчий комітет ради є підзвітним і підконтрольним раді, що його утворила, а з питань здійснення ним повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

Виконавчий комітет здійснює свою діяльність у вигляді засідань, які відбуваються, як правило, двічі на місяць. Закон зобов'язує проводити засідання виконкому не рідше одного разу на місяць. Доволі частими є випадки скликання позачергових засідань виконкому для вирішення нагальних питань.

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради може розглядати і вирішувати питання, віднесені цим Законом до відання виконавчих органів ради. Ці повноваження визначені у статтях 27 – 39 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Законом розділено повноваження виконавчих органів на «власні» та «делеговані». Власними повноваженнями є такі повноваження, які належать до компетенції органів місцевого самоврядування. Делеговані повноваження – це такі повноваження, що є в компетенції органів виконавчої влади, але держава ними «поділилась» із виконавчими органами місцевих рад. Саме це визначає подвійну сутність виконавчого комітету. У частині реалізації делегованих повноважень виконком підконтрольний органам виконавчої влади.

Виконавчий комітет ради:

1) попередньо розглядає проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради;

2) координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховує звіти про роботу їхніх керівників;

3) має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їхніх посадових осіб.

Початком нормотворчого процесу є підготовка і внесення проектів рішень на розгляд виконавчого комітету. Слід відрізнити конкретних виконавців проекту рішення від автора рішення (суб'єкта внесення проекту). Виконавцем може бути будь-яка особа, що має відповідні навички та ідеї. Як правило, це працівники виконавчих органів (відділів, управлінь, департаментів), комунальних установ (шкіл, лікарень, садочків) та підприємств.

Закон не визначає коло суб'єктів, що наділені правом внесення проектів рішень на розгляд виконавчого комітету. Це питання підлягає врегулюванню у регламенті місцевої ради та її виконкому. За аналогією, встановленою законом для сесії ради, можна визначити таких суб'єктів внесення проектів рішень:

- сільський, селищний, міський голова;
- члени виконкому;
- постійні депутатські комісії;
- депутати;
- голова місцевої державної адміністрації;
- голова районної, обласної ради;
- загальні збори громадян (наприклад, у порядку місцевої ініціативи).

До цього переліку варто було б додати голів ОСН (квартильний, вуличний, будинковий комітети), ОСББ, керівників комунальних установ і підприємств, громадські організації. Але це вже залежить від демократичності самої місцевої ради.

На практиці майже усі проекти рішень вносяться міським головою (або від імені міського голови). Члени виконкому та депутати майже не виявляють активності щодо ініціювання питань.

Проект рішення виконкому – це текст у формі, що встановлена певною радою. Інколи місцеві ради у власних регламентах приймають вимоги щодо обов'язкового додавання до проекту рішення виконкому пояснювальної записки, у якій обґрунтовується суть рішення, необхідність його прийняття, наслідки від прийняття, затрати, необхідні для реалізації рішення та

механізми його виконання. Існування пояснювальних записок у практиці ради є корисним для громади, оскільки часто з тексту проекту рішення важко зрозуміти наміри влади. Але слід відзначити, що часто службовці рад перетворюють пояснювальні записки на паперову формальність і текст пояснювальної записки є немотивованим, неінформативним.

Інформація про автора проекту рішення та безпосереднього виконавця є корисною для з'ясування намірів влади, прихованих мотивів, можливих корупційних небезпек тощо. Збирання такої інформації та спілкування із виконавцями часто відкривають багато цікавого. Іншими словами ***Qui prodest (шукай, кому вигідно)***.

Важливо! Проект рішення виконкому підлягає оприлюдненню у порядку визначеному Законом України «Про доступ до публічної інформації» за 20 робочих днів до дня його прийняття (розгляду).

Виконавчий комітет ухвалює акти у формі рішень виконавчого комітету. Рішення ухвалюються більшістю від загального складу виконавчого комітету (більшістю від числа обраних членів). Перед голосуванням відбувається обговорення проекту рішення. Як правило, обговорення починається з виступу доповідача (доповідачем може бути автор чи визначена ним особа). Після цього члени виконкому мають можливість поставити запитання доповідачу та авторові проекту (якщо це не одна й та сама особа). Члени виконкому наділені правом виступити з промовами в підтримку чи запереченнями внесеного проекту. Обговорення завершується коротким заключним словом доповідача. Після цього головуєчий на засіданні ставить питання на голосування. Голосування відбувається шляхом підняття рук або з використанням електронних систем (наприклад, система електронного голосування «Віче»). Для ухвалення рішень передбачене лише відкрите особисте голосування членів виконкому. Інші форми ухвалення рішень (таємне голосування, за взаємною згодою, шляхом опитування) законом не передбачені, а відтак не дозволені.

На практиці процес обговорення проекту рішення на засіданні виконкому носить суто формальний характер. Часто доповідь відсутня взагалі або виглядає як зачитування назви проекту рішення. Непоодинокими є випадки голосування «шляхом мовчання», тобто головуєчий запитує, чи є заперечення і якщо усі члени виконкому мовчать, переходить до наступного питання. Також часто голосування відбувається «пакетами», тобто по кілька (кілька десятків) питань одночасно. Така негативна практика порушує права громади на належний і відкритий розгляд питань органами влади.

Зрозуміло, що в такій гонитві та пакетних голосуваннях дуже важко встановити персональну відповідальність авторів рішень чи позицію членів виконкому. Самі ж члени виконкому виявляються поза процесом, змушені голосувати «на віру», «з голосу».

Важливо! Представникам громадськості потрібно вимагати належного і послідовного розгляду питань. Потрібно вказувати членам виконкому (передусім міському голові і секретарю ради), що «демократія – це передусім процедура», а члени виконкому прийшли на засідання не заради себе і голосують не для того, щоб заощадити свій час.

Повноцінне обговорення і особисте голосування потрібні, щоб усі присутні (у т.ч. ті, хто спостерігає за трансляцією) та самі члени виконкому чітко розуміли – що розглядається, яке рішення приймається і хто за це відповідальний.

Після прийняття рішення воно підписується міським головою та оприлюднюється. Саме з цього часу рішення виконавчого комітету набуває чинності, якщо виконкомом не встановлено пізнішого терміну його вступу в дію.

Міський голова наділений правом зупинення (вето) рішень виконавчого комітету. Згідно із законом, міський голова у випадку незгоди з рішенням виконкому може його зупинити і внести це питання на розгляд місцевої ради. Для цього повинно бути видане відповідне мотивоване розпорядження міського голови.

Важливо! Використання «права вето» є надзвичайно інформативним. Фактично це означає, що один службовець ради (навіть якщо він є обраним громадою) заперечує волевиявлення усього складу виконкому. Часто за цим ховаються політичні амбіції, свавілля або корупційні інтереси. Тому «ветування» рішення виконкому повинно викликати особливу увагу суспільства. Це надзвичайна подія. Доречними є запитання на адресу міського голови – чому рішення зупинено, за чім проханням, які мотиви такого зупинення?

Оприлюднення проектів рішень виконкому та рішень виконкому здійснюється, як правило, на сайті місцевої ради. Особливо важливі рішення можуть оприлюднюватись у друкованих засобах масової інформації.

Важливо! Контроль за виконанням рішень виконавчого комітету покладається на постійні депутатські комісії. Хоча часто на практиці контроль за виконанням покладають на заступників міського голови чи керівників виконавчих органів. Це є порушенням букви та духу закону.

У виконавчих органів відсутні законодавчі повноваження щодо контролю за виконанням рішень. За логікою діяльності службовці ради повинні не контролювати виконання, а виконувати рішення виконавчого комітету. А контролем, за задумом законодавця, має займатись рада (яка власне

утворила виконком і перед якою виконком підзвітний і якій підконтрольний). **Отже, саме місцева рада, в особі постійних депутатських комісій, здійснює контроль за виконанням рішень виконкому.**

Як насправді працює місцева рада та хто такі депутати

До складу ради входять депутати, що обрані на відповідних місцевих виборах. Загальний склад ради (чисельність депутатів) визначається законом. Рада проводить свою роботу сесійно. Сесія складається з:

- засідань постійних комісій;
- пленарних засідань ради.

Сесія ради проводиться за необхідності, але не рідше як один раз на квартал, а з питань відведення земельних ділянок та надання документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності не рідше ніж один раз на місяць.

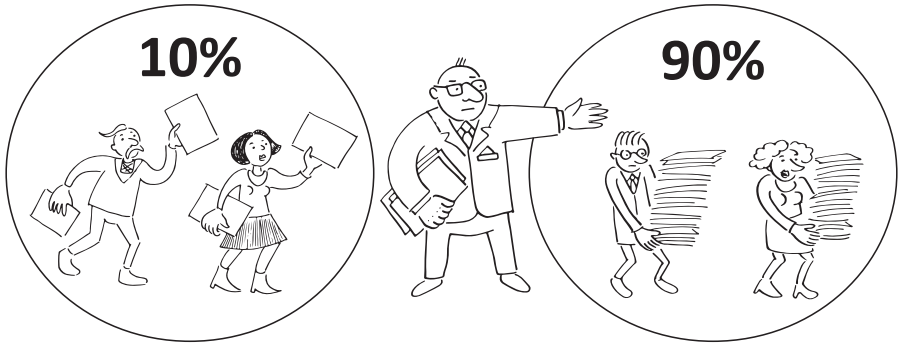
Сесія проводиться відкрито і гласно. Проведення закритих засідань постійних комісій або закритих пленарних засідань ради заборонено.

Рада приймає акти у формі рішень ради. Порядок проведення першої сесії ради, порядок обрання голови та заступника (заступників) голови районної у місті, районної, обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради, скликання чергової та позачергової сесії ради, призначення пленарних засідань ради, підготовки і розгляду питань на пленарних засіданнях, прийняття рішень ради про затвердження порядку денного сесії та з інших процедурних питань, а також порядок роботи сесії визначаються регламентом ради. До прийняття регламенту ради чергового скликання застосовується регламент ради, що діяв у попередньому скликанні.

Початок нормотворчого процесу в раді розпочинається із внесення проектів рішень. Пропозиції щодо питань на розгляд ради можуть вноситися сільським, селищним, міським головою, постійними комісіями, депутатами, виконавчим комітетом ради, головою місцевої державної адміністрації, головою районної, обласної ради, загальними зборами громадян.

Майже усі проекти рішень (більше 90%) на розгляд ради вносяться міським головою. Це пояснюється тим, що лише цей суб'єкт подання проектів (автор) має велику професійну команду підлеглих (працівники виконавчих органів та комунальних установ і підприємств), які готують відповідні проекти.

На другому місці за кількістю поданих проектів є депутати (депутатські фракції і групи). Далі ідуть постійні комісії. Мені не відомі випадки, коли б виконавчий комітет вносив проект рішення в раду. Такою ж рідкістю є і проекти рішень від громадян в порядку місцевої ініціативи.



Заради справедливості варто відзначити, що існують і такі місцеві ради, в яких усі проекти рішень вносять виключно постійні комісії згідно із спеціалізацією. У цих радах усі виконавці проектів рішень передають їх на узгодження до постійних комісій, які потім вносять відповідне рішення на розгляд ради. Але це радше екзотика практик місцевого самоврядування. Більше того, така практика є неправомірною, оскільки суперечить законодавству.

Проект рішення – це визначена радою (фактично або юридично) загальна форма. Регламенти рад, як правило, описують обов’язкові вимоги, яким має відповідати проект рішення (вступна, мотивувальна, резулятивна частини).

У діяльності більшості місцевих рад запроваджено обов’язкове подання пояснювальної записки до проектів рішень. Така практика є виправданою і корисною як для депутатів, так і для громадськості. Але часто пояснювальні записки є формалізованими і неінформативними.

Переважна більшість місцевих рад має таку вимогу до проектів рішень, як візування службовцями ради. Суть візування полягає у тому, що службовці ради (профільний заступник, відповідний керівник виконавчого органу (органів), юридична служба ради, секретар ради, керівник секретаріату) ставлять свої підписи на зворотному боці проекту рішення, зазначаючи своє ставлення до проекту. Зрозуміло, що проект рішення, який вноситься міським головою, швидко і безперешкодно отримує візи підлеглих міського голови. І навпаки, проект рішення, що готує депутат, депутатська група чи фракція має великі проблеми зі збиранням підписів чиновників.

Візування є двох видів – «попереднім» і «повідомчим». Попереднє візування – це таке візування, без якого проект не визнається проектом і не приймається до розгляду радою. Є факти з діяльності деяких місцевих рад, коли візи під рішенням збирались по два-три місяці. При цьому неможливо нічого оскаржити, бо законом не передбачено обов’язку чиновника поставити візу в певний час.

Повідомче візування – це візування, яке відбувається в період з моменту подання проекту рішення і до його розгляду на сесії ради. Таке візування, хоч і спрощує життя авторам порівняно з попереднім візуванням, однак часто візи службовців ради можуть мати негативний вплив на проходження проекту.

Наприклад, службовці ради навмисно ставлять негативні висновки (візи) на проєкт певного депутата чи депутатської фракції (групи). Потім, під час розгляду на засіданні постійних комісій або пленарному засіданні, на цей факт вказує головуючий як на критичний недолік, мовляв, усі спеціалісти ради висловились негативно. Звісно, рідко хто з громадськості звертає увагу, що усі ці «спеціалісти» є підлеглими міського голови і, можливо, тут маємо політичне протистояння, корупційні інтереси чи особисту неприязнь. При цьому це має істотний вплив на результати голосування. Так, міський голова може показати «хто в раді господар» і до кого варто йти за вирішенням питань. Нерезультативне голосування негативно впливає на нормотворчу активність депутатів, депутатських фракцій (груп), постійних комісій; знижує ініціативність та результативність діяльності.

Практика візування прийшла до місцевих рад з радянської доби. Тоді не існувало політичної конкуренції в раді й візи були формою письмового підтвердження відповідальності службовців ради за текст документу.

Важливо! Зараз процедура візування є не лише архаїчною, але й часто створює нездоланні перешкоди в діяльності депутатів (попереднє візування). Годі говорити і про образливість цієї процедури – службовці ради (які призначені міським головою) перевіряють, щоб обранець громади не написав «якоїсь дурниці» чи не був надто активним. ***Цю практику потрібно викоринювати, як таку, що створює неправомірні політичні переваги і обмеження та перешкоджає конкурентності у діяльності місцевих рад, обмежує нормотворчу діяльність депутатів.***

Важливо! За законом, усі внесені проєкти рішень повинні бути оприлюднені за 20 робочих днів до дня їх прийняття. Персональну відповідальність за виконання закону в цій частині несе секретар ради.

На підставі внесених проєктів рішень міським головою формується порядок денний сесії. Тут також часто відбуваються маніпуляції із боку міського голови. Трапляються випадки, коли певні проєкти рішень з формальних підстав не включаються до порядку денного сесії. Зрозуміло, що це стосується не проєктів міського голови. Так само має значення послідовність розгляду питань, адже на початку пленарного засідання увага громадськості є більшою, депутатів у залі більше і відповідно менше можливостей для маніпуляцій та вища ймовірність схвалення проєкту. Тому часто міські голови

намагаються на початку порядку денного поставити питання, які не мають гострого характеру, а «невігідні» чи опозиційні питання розмістити в самому кінці порядку денного сесії. Такі прості хитрощі дають «непогані результати» для маніпуляторів. Порядок денний підлягає затвердженню на початку пленарного засідання ради, але часто через відсутність згуртованості чи ініціативності серед депутатів порядок денний затверджується в редакції міського голови або з неістотними змінами.

Важливо! Про скликання сесії міський голова видає відповідне розпорядження, яке оприлюднюється не пізніше, як за 10 днів до дня першого пленарного засідання сесії.

Після видання розпорядження міського голови про скликання сесії відбуваються засідання постійних депутатських комісій, на яких попередньо розглядаються проекти рішень. За результатами розгляду постійною комісією ухвалюється відповідний висновок (підтримати проект, висловитись негативно тощо).

Засідання постійних комісій є надзвичайно важливою частиною сесії ради. Але увага громадськості та ЗМІ до цього процесу є невиправдано низькою. Часто громада не розуміє цих процесів. Річ у тім, що постійні комісії є своєрідним фільтром, на їхніх засіданнях можна глибше вивчити питання. Самі комісії мають певну спеціалізацію (питання освіти, законності, охорони здоров'я, бюджету тощо). Депутати не мають практичної можливості детально вивчати усі проекти рішень, що виносяться на сесію. Тому в раді впроваджено практику певної спеціалізації. І депутати більше вивчають ті питання, які входять до спеціалізації постійної комісії, членами якої вони є.

Щодо інших питань, які розглядались іншими комісіями, то тут існує принцип довіри до колег. І лише в крайніх випадках депутати звертають увагу на «непрофільні проекти». **Тому висновок постійної комісії, як правило, має вирішальне значення.** Так, наприклад, негативний висновок постійної комісії з питань бюджету щодо певного проекту рішення матиме істотне значення для депутатів під час пленарного засідання й існує значна вірогідність, що проект рішення депутати не підтримають.

Також на засіданні постійної комісії можна отримати важливу інформацію про мотиви подання рішення, приховані спонуки, важелі, зацікавлених осіб. Звісно, це усе залежить від нормальної і активної роботи депутатів на засіданні постійної комісії. **Але і громадськість може брати участь у роботі комісії, адже її засідання є відкритим.**

Процедурні питання роботи постійної комісії закріплюються у **Положенні про постійні комісії, яке ухвалюється рішенням ради.** Зміст цього положення може надавати громадськості додаткові права для участі в роботі постійної комісії. Тому громада має виборювати для себе права на участь у засіданні

постійної комісії, участь в обговоренні та ін. Потрібно негативно ставитись до намагань комісії засідати закрито чи напівзакрито, голосувати у відсутності громадськості, приховувати протоколи комісії та ін.

Постійна комісія є повноважною за умови присутності не менше половини її членів і ухвалює рішення шляхом відкритого голосування членів комісії. Рішення комісії вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало більше половини від загального складу комісії. Хід засідання протоколюється. Протоколи засідань комісії підлягають обов'язковому оприлюдненню.

Після засідань постійних комісій відбувається пленарне засідання ради. Це засідання, у якому беруть участь усі депутати ради. **Пленарне засідання є повноважним за умови присутності більшості від загального складу ради.** Депутати мають право ухвального голосу. При визначенні результатів голосування враховується також голос міського голови. Як правило, рішення приймаються відкритим голосуванням. Для певних випадків визначених законом, а також за процедурним рішенням ради може бути застосовано таємне голосування (шляхом заповнення бюлетенів для таємного голосування).

Головує на пленарному засіданні міський голова. Після вирішення процедурних питань (затвердження порядку денного, визначення режиму роботи тощо) головуючий переходить до розгляду питань порядку денного по суті.

Розгляд питань розпочинається з виступу доповідача (співдоповідача). Після цього депутати мають право поставити запитання доповідачу та автору проекту (якщо це різні особи). Важливим правом депутата є право на виступ із висловленням ставлення до проекту рішення, ситуації в цілому, а також заклик на підтримку чи заперечення внесеного проекту. Обговорення завершується коротким заключним словом доповідача. Після цього головуючий на засіданні ставить питання на голосування.

Доволі часто процес обговорення проекту рішення має суто формальний характер. Часто доповідь відсутня взагалі або має вигляд зачитування назви проекту рішення.

Також часто, як і на засіданнях виконкому, голосування відбувається «пакетами» або «блоками», тобто по кілька (кілька десятків) питань одночасно. **Така негативна практика порушує права громади на належний і відкритий розгляд питань органами влади.** Зрозуміло, що в таких пакетних голосуваннях дуже важко встановити персональну відповідальність авторів рішень чи позицію депутатів. У такій ситуації депутати виявляються поза процесом, змушені голосувати «на віру», тобто перетворюються на інструмент, втрачають особистісність.

Представникам громадськості потрібно вимагати належного і послідовного розгляду питань. Потрібно критикувати та оскаржувати ці дії як такі, що порушують сутність діяльності ради.

Часто головуючий та депутати забувають, що вони мають дбати про дотримання порядку розгляду питань, щоб громадяни, які виявлять бажання спостерігати за процесом (чи в майбутньому переглянути протокол засідання) могли отримати повну інформацію щодо прийнятого рішення та порядку його ухвалення, у т.ч. і щодо усвідомленої позиції кожного депутата.

Особливу небезпеку становлять питання які вносяться «додатково», «нагально», «з голосу». Ці питання вносяться на самому початку пленарного засідання або у його процесі. Зрозуміло, що такі проекти рішень не були належним чином оприлюднені й не проходили повноцінного обговорення у постійних комісіях. Громадськість має вимагати припинення таких дій, а кожне з ухвалених в такий спосіб рішень повинно бути прискіпливо перевірено та досліджено (хто є автором, чому порушено процедуру, в чому нагальність, «хто стоїть» за цим рішенням, кому воно вигідне тощо).

Після прийняття рішення воно підписується міським головою та оприлюднюється. Оприлюднення забезпечує міський голова, а персональну відповідальність за своєчасність і повноту оприлюднення несуть міський голова і секретар ради.

Міський голова наділений правом зупиняти (ветувати) рішення ради. У відповідності із законом, рішення сільської, селищної, міської ради у п'ятиденний термін з моменту його прийняття може бути зупинено сільським, селищним, міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради із обґрунтуванням зауважень. Рада зобов'язана у двотижневий термін повторно розглянути рішення. Якщо рада відхилила зауваження сільського, селищного, міського голови і підтвердила попереднє рішення двома третинами голосів депутатів від загального складу ради, воно набирає чинності.

Слід звернути увагу, що на практиці депутатам рідко вдається зібрати 2/3 голосів для подолання вето міського голови. Відтак зупинене рішення, як правило, означає «анулювання» рішення.

Важливо! Використання «права вето» є надзвичайною подією. Фактично це означає, що головна посадова особа територіальної громади заперечує волевиявлення усієї ради (щонайменше більшої половини депутатів ради). Часто за цим ховаються політичні амбіції, свавілля або корупційні інтереси. Тому «ветування» рішення ради повинно викликати особливу увагу суспільства. Доречними є запитання на адресу міського голови – чому рішення зупинено, за чий проханням, які мотиви такого зупинення. Ця подія – це гарний

привід для журналістських розслідувань. Зловживання міським головою своїми правами може стати підставою для притягнення його до відповідальності, у т.ч. і для дострокового припинення повноважень.

Оприлюднення проектів рішень ради та рішень ради здійснюється, як правило, на сайті місцевої ради. Особливо важливі рішення можуть оприлюднюватись у друкованих засобах масової інформації. Оприлюднення рішення є обов'язковим.

Контроль за виконанням рішень ради покладається на постійні депутатські комісії. Питання контролю визначається в тексті рішення. Існує практика, коли контроль за виконанням рішення покладається на міського голову чи його заступників. Це є грубим порушенням. Про суть цього порушення йдеться у попередній главі.

Акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної ради в місті, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, прийняті у межах, наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

Місцева рада при ухваленні рішень повинна дотримуватись вимог закону і не перевищувати своїх повноважень. Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами. Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України. Шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам у результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування – за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом.

Повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради можуть бути достроково припинені у випадках:

- якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції України, законів, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом;
- якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені цим Законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання.

За наявності підстав, передбачених законом, рішення суду про визнання актів ради незаконними, висновків відповідного комітету Верховної Ради, Верховна Рада України може призначити позачергові вибори сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради. Питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради може порушуватись перед Верховною Радою України сільським, селищним, міським головою, головою обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації.

РОЗДІЛ II

Комунальні підприємства, установи та організації

Одне із найважливіших завдань будь-якого органу місцевого самоврядування полягає в забезпеченні комфортного проживання мешканців міста, раціональному використанні рухомого й нерухомого майна, земельних ділянок та інших ресурсів, що перебувають у комунальній власності.

Стаття 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» каже, що *право комунальної власності – це право територіальної громади володіти, доцільно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.*

Правом розпоряджатись комунальною власністю від імені громади володіє місцева рада. На сесії ради можуть бути прийняті рішення щодо будь-яких дій з комунальним майном. Відповідно до статті 78 Господарського кодексу України *орган місцевого самоврядування може прийняти рішення про створення комунального підприємства, яке буде діяти на основі комунальної власності територіальної громади.*

Навіщо потрібні комунальні установи, організації та підприємства

Місцева рада має повноваження приймати рішення про створення комунального підприємства, установи чи організації. Сам процес створення починається з того, що структурний підрозділ виконавчого комітету (департамент, управління чи відділ) готує пропозицію про створення комунальної установи, де зазначає мету та необхідність створення такої установи, основні види діяльності, структуру, джерела формування та розмір майна, необхідного для функціонування такої установи. Важливим моментом є підготовка Статуту, на основі якого буде діяти установа. Відповідний структурний підрозділ МВК готує проект рішення міської ради.

Важливо! *Усі проекти рішень органів місцевого самоврядування повинні оприлюднюватись за 20 робочих днів до моменту розгляду з метою прийняття (частина 3 статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»). Завдяки цьому, Ви зможете відслідкувати і ознайомитись з таким проектом рішення задовго до пленарного засідання ради.*

Після розгляду депутатськими комісіями та, як правило, після розгляду на засіданні виконавчого комітету це питання розглядається на пленарному

засіданні ради. Включаючи і розгляд проекту Статуту майбутньої комунальної установи. Якщо більшість депутатів місцевої ради на сесії проголосувала за створення нового комунального підприємства чи організації, а міський голова не наклав «вето» то після оприлюднення воно набирає чинності.

Важливо! Усі рішення органів місцевого самоврядування підлягають обов'язковому і невідкладному оприлюдненню, але не пізніше, ніж за 5 робочих днів (частина 2 статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»; частина 5 статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). З таким рішенням Ви зможете ознайомитись на офіційному веб-сайті ради, до нього також додається ухвалений радою Статут.

Засновником комунального підприємства від імені міської ради виступає відповідний структурний підрозділ виконкому (наприклад, відділ освіти чи департамент ЖКГ) залежно від виду його діяльності, який і в основному контролює його діяльність.

Кожна комунальна установа, організація та підприємство повинні мати свій Статут. Як вже згадувалось, остаточна його редакція затверджується місцевою радою шляхом голосування на сесії. Ним комунальні підприємства й організації керуються у своїй діяльності. У Статуті повинні міститись найменування та адреса, визначатись мета й цілі діяльності, структура, повноваження та обов'язки керівника, трудового колективу, положення про припинення та ліквідацію комунального підприємства.

Статут комунальної установи можна отримати шляхом надсилання запиту про інформацію до місцевої ради чи на офіційному веб-сайті ради, де оприлюднюються рішення сесії ради.

Хто управляє комунальними установами, організаціями та підприємствами

Керівник комунальної установи працює на контрактній основі з місцевою радою і призначається міським головою згідно із з п. 10 ч. 4 ст. 42 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні». Але в деяких радах це відбувається за результатом голосування на сесії ради, що й практикують, наприклад, в Івано-Франківській чи в Житомирській міських радах. У рішенні вказується прізвище, ім'я, по батькові та термін роботи призначеної особи на посаді директора.

Також існують випадки, коли місцева рада може оголосити конкурс на посаду директора комунального підприємства шляхом прийняття відповідного рішення. На основі такого рішення створюється спеціальна конкурсна комісія та особливі конкурсні умови.

Підписують контракт призначений директор та голова ради.

Важливо! У контракті визначено суму заробітної плати призначеного директора, і як керівник цей директор може погоджувати надання премій для самого себе. Як показує практика, чимала кількість директорів комунальних установ має значно більші премії, ніж зарплати. Копію самого контракту Ви можете отримати шляхом подання запиту на публічну інформацію, звернувшись до органу місцевого самоврядування, якому підприємство підпорядковується.

Якщо ж йде мова про керівників закладів культури, охорони здоров'я, освіти, соціальної сфери, фізкультури та спорту, що перебувають у комунальній власності міста (це школи, дитсадки, центри фізичної культури чи дитячої творчості, поліклініки тощо), то їхні кандидатури можуть подаватися клопотаннями керівників відповідних управлінь, департаментів виконавчого органу міської ради та погоджуватись виконавчим комітетом.

Оскільки директор комунальної установи підзвітний місцевій раді та голові, він зобов'язаний доповідати (звітувати) про проведену підприємством роботу, надавати своєчасно фінансові звіти і т.д. Цю всю інформацію кожен може отримати шляхом подання запиту, якщо така інформація не була розміщена на офіційному веб-сайті виконавчого органу місцевої ради.

Важливо пам'ятати, що штатний розпис, структуру та розмір посадового окладу працівників комунальних підприємств визначає переважно директор. Також часто створюються наглядові ради при КП для контролю за діяльністю підприємства. Права та обов'язки такої наглядової ради визначаються у Статуті підприємства, а персональний склад переважно затверджується радою.



Як дізнатись про те, скільки та на що саме потрачені кошти комунальних підприємств

Завдяки фінансовим планам та звітам ми можемо чітко порівняти планове і поточне використання бюджетних коштів, що передбачені на функціонування комунальних підприємств.

Перш ніж отримати затверджений фінансовий план, комунальна установа повинна його надати для ознайомлення місцевій раді. Це робиться для того, аби рада внесла до нього зауваження і пропозиції, а в подальшому здійснювала контроль за його виконанням. У планах, зазвичай, відображаються очікувані фінансові результати комунальних підприємств на наступний рік, отримання прибутку та чистого прибутку. Коли фінансовий план надходить до місцевої ради, він потрапляє до фінансового управління, яке аналізує і порівнює планові показники з показниками минулого року. Погоджений проект фінансового плану разом із проектом рішення про його затвердження підприємство подає на розгляд виконавчого комітету ради.

***Важливо!** До розгляду та аналізу фінансових планів підприємств можуть залучатися Державна податкова інспекція, фінансова інспекція, інші спеціалісти чи експерти за потребою.*

Звіт про виконання фінансового плану в паперовому й електронному вигляді підприємство надає щокварталу в строки, встановлені місцевою радою. Останнього кварталу підприємство надсилає, окрім квартального, звіт за весь рік. Річний звіт про виконання показників фінансових планів виноситься на розгляд виконавчого комітету. Відповідальність за своєчасність подання, достовірність та обґрунтованість планування окремих показників та звітності несе керівник комунального підприємства згідно з чинним законодавством.

Ці документи, зазвичай, не публікуються на сайтах комунальних установ, але їх, як і більшість інших документів, можна отримати шляхом надсилання запиту на публічну інформацію до місцевої ради, відповідального виконавчого органу чи безпосередньо до комунальної установи.

Відповідно до п. 30 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ще однією із виключних компетенцій місцевої ради є вирішення на сесії питання про встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету. Комунальні підприємства в Україні мають самостійні фінансові баланси, їхні рахунки не об'єднуються з бюджетними рахунками органів місцевого самоврядування. Частина комунальних закладів не має самостійних банківських рахунків, а тільки субрахунки. Серед них можуть бути комунальні заклади освіти, школи, дитячі садки, лікарні і т.д.

Важливо! Відповідно до статті 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцева рада має повноваження встановлювати в порядку і межах, визначених законодавством, тарифи на побутові, комунальні, транспортні та інші послуги.

Комунальні підприємства, установи та організації: в чому різниця

Комунальне підприємство має переважне право – провадити комерційну діяльність. Результатом такої діяльності є одержання підприємством прибутку. Частка цього прибутку потрапляє до місцевого бюджету.

Важливо! Інколи місцеві ради можуть частково або повністю звільняти комунальні підприємства від оподаткування у тій частині, в якій ці податки зараховуються до відповідної місцевої ради.

Прикладом такого підприємства може бути київське комунальне підприємство «Київський метрополітен», яке належить до комунальної власності територіальної громади м. Києва і підпорядковується Департаменту транспортної інфраструктури КМДА. Підприємство надає платні послуги з перевезення пасажирів, відповідає за справність київського «Метро». Щороку КП звітує перед департаментом про стан виконання річного фінансового плану. Може створювати цільові фонди, призначені для покриття витрат, пов'язаних з його діяльністю; самостійно та за рахунок коштів, передбачених місцевими програмами, здійснює матеріально-технічне забезпечення своєї діяльності тощо. Таке підприємство самостійно встановлює форми, системи і розміри оплати праці чи інші види доходів своїх працівників.

На відміну від комунальних підприємств, **комунальні установи та організації** здійснюють некомерційну (неприбуткову) діяльність. Комунальна власність надається їм на підставі права оперативного управління, а їхня діяльність фінансується з місцевого бюджету. Простіше кажучи, метою їхньої діяльності є задоволення певних потреб територіальної громади без мети отримання прибутку.

Прикладом може бути некомерційна комунальна організація «Парк культури та відпочинку імені Т.Г. Шевченка» в м. Івано-Франківську. Комунальна організація була створена для забезпечення благоустрою та утримання у належному стані парків, скверів, озер, річок, дамб, зелених насаджень загального користування, здійснення повного комплексу робіт з озеленення та догляду за зеленими насадженнями на території міста. Організація здійснює свою діяльність шляхом господарського розрахунку та фінансування з міського бюджету. Тобто, діяльність такої комунальної установи не приносить якихось прибутків, а фактично полягає тільки в обслуговуванні

конкретної території, що є у власності територіальної громади.

До цієї ж категорії комунальних установ відносяться школи, дитсадки і лікарні.

Важливо! Відповідно до ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцева рада шляхом делегованих повноважень повинна забезпечити безоплатні освітні послуги в дошкільних закладах та дитсадках, школах, медичні послуги в лікарнях. А також забезпечити пільги та догляд для дітей-сиріт, інвалідів; охорону пам'яток історії та культури. **Усі ці послуги повинні надаватись безкоштовно в комунальних закладах, будь-яке вимагання оплати за такі послуги вважається незаконним!**

Що та як купують комунальні підприємства

Державні закупівлі – придбання замовником товарів, робіт чи послуг за державні кошти.

Чинний Закон України «Про здійснення державних закупівель» каже, що комунальні установи є генеральними замовниками, тобто можуть оголошувати і проводити тендерні закупівлі. А отже, одразу ж і зобов'язуються за Законом оприлюднювати річні плани закупівель та зміни до них на власних веб-сайтах протягом 5 робочих днів з моменту їх затвердження (якщо такий сайт відсутній, то на сайті місцевого виконкому або департаменту). Такий річний план повинен містити інформацію про:

- предмет закупівлі;
- код КЕКВ (код економічної класифікації видатків бюджету);
- процедуру закупівлі;
- джерело фінансування;
- очікувану вартість закупівлі;
- орієнтовний початок проведення закупівлі.

Як здійснювати пошук інформації про закупівлі

Для того, щоб забезпечити прозорість використання публічних коштів в Україні зроблено достатньо. Сьогодні за цією сферою використання бюджетних коштів може слідкувати будь-який журналіст і громадський активіст.

Існує **державний веб-портал державних закупівель** <http://tender.me.gov.ua>. – офіційне джерело усієї інформації про держзакупівлі в Україні. Для того, щоб могли ним повноцінно користуватись, потрібно спершу зареєструватися,

вказавши свою електронну пошту та пароль. Після цього ви зможете здійснювати пошук закупівель, які вас цікавлять.

Комунальні підприємства, зобов'язані розміщувати звіти про результати проведення закупівель, котрі здійснюються за рахунок власних коштів, якщо вартість предмета закупівлі товарів чи послуг дорівнює або перевищує 100 тисяч гривень (у будівництві – 300 тисяч гривень), а робіт – 1 мільйон гривень, на веб-порталі Уповноваженого органу протягом трьох робочих днів після укладення договору.

У звіті обов'язково зазначаються: найменування, кількість товару й місце його постачання, вид робіт і місце їх виконання або вид послуг та місце їх надання; інформація про технічні та якісні характеристики товарів, робіт і послуг; найменування та місцезнаходження постачальника, виконавця робіт і надавача послуг, з якими укладено договір; ціна одиниці товару, робіт та/або послуг та сума, визначена в договорі; дата укладення договору; строк постачання товарів, виконання робіт і надання послуг тощо.

***Важливо!** У цьому році «Вісник державних закупівель» втратить свою функціональність. У 2016-му Україна переходить на електронний вид державних тендерів. У квітні, згідно до чинного законодавства, на них перейдуть центральні органи влади, у серпні – всі решта.*

Моніторинг тендерів (як оголошень і результатів, так і статистики) потрібно буде проводити через сайт **ProZorro (prozorro.gov.ua)**. Розробники порталу обіцяють, що аналітичні можливості системи будуть значно якіснішими, ніж «Вісника державних закупівель».

Як ми вже бачимо, відслідковування процедур державних закупівель комунальними підприємствами можна здійснювати практично не виходячи з дому чи на робочому місці. Таким чином, кожен журналіст зможе відслідкувати що, коли і на яку суму комунальна установа придбала. Це необхідно для того, щоб можна було виявити потенційний зв'язок між учасниками торгів та замовниками. До прикладу, комунальна установа, що проводила тендер, зупинила свій вибір на підприємстві, яке є наближеним до директора комунальної установи або члена конкурсної комісії, що розглядала пропозиції від учасників, міського голови або його заступників, чи будь-якого іншого посадовця. Таким чином, переможець торгів отримує свою відповідну винагороду за рахунок бюджету.

Як це виявити? Це досить просто. Проглянувши результати державної закупівлі на вищенаведених сайтах, можна знайти договір між комунальною установою (замовником) та підприємством, що буде надавати послуги чи продукцію за бюджетні гроші (переможець торгів). У цьому договорі буде чітко вказана назва переможця, його код ЄДРПОУ, юридична адреса, сума надання послуг тощо.

За чинним законодавством України інформація про всіх зареєстрованих, чи навіть тих, що вже припинили свою діяльність, фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб (товариства, підприємства тощо) вноситься державним реєстратором на сайт Міністерства юстиції України <https://minjust.gov.ua>. Без жодної реєстрації тут можна знайти фізичну чи юридичну особу, яка нас цікавить.

Пошук дуже простий та швидкий. Знайшовши юридичну чи фізичну особу, яка нас цікавить, можна одразу ж дізнатись, хто є її засновником та головним бенефіціаром (для юридичних осіб), адресу, контакти і, найголовніше, діяльність, якою вона займається (КВЕДи).

Як та яку інформацію просити про діяльність комунальних підприємств, установ та організацій

Як ми вже згадували, публічна інформація комунальних підприємств, установ, організацій повинна публікуватись на веб-сайтах або ж надаватись на запит.

До прикладу, місцева рада може зобов'язати усі комунальні підприємства опубліковувати інформацію про їхню основну діяльність, фінансовий стан, статuti, керівників цих підприємств шляхом затвердження відповідного рішення. Таке рішення забезпечує швидкий доступ до усієї необхідної інформації для того, аби контролювати наскільки ефективно комунальне підприємство, або ж навпаки збиткове.

Відповідно до частини 5 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» *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, умов отримання цих коштів чи майна, прізвищ, імен, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно.*

До прикладу, якщо Ви маєте бажання дізнатись про фінансові розрахунки, договори підряду, субпідряду, статут чи звіт роботи директора КП, а така інформація не оприлюднена на офіційному веб-сайті, ви можете звернутись із запитом до комунальної установи чи безпосередньо до місцевої ради.

Важливо! Саме комунальні підприємства часто відмовляються надавати таку інформацію на запити, пояснюючи, що провадять комерційну діяльність. Тому у відповідях можна неодноразово зустріти відмову в наданні публічної інформації.

Проте Закон України «Про доступ до публічної інформації» каже, що вони все-таки зобов'язані надавати таку інформацію. Згідно із п. 2 частини 1 ст. 13

розпорядниками інформації визнаються юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів. Зокрема, відповідно до Закону існує тільки три обов'язкові вимоги, при поєднанні яких доступ до інформації справді може обмежуватись:

- виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;
- розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;
- шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Але, на жаль, посадовці часто неправильно застосовують ці норми. Через це громадяни, журналісти чи громадські активісти не мають змоги отримати важливу інформацію.

Важливо! Якщо Вам категорично відмовляють у наданні публічної інформації, такі дії також можна оскаржувати. Хорошим методом є подання скарги до Офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, аргументуючи це тим, що в таких діях є ознаки правопорушення, передбаченого статтею 212–3 Кодексу України про адміністративні правопорушення.



РОЗДІЛ III

Доступ до інформації про місцеве самоврядування

Які закони регулюють діяльність місцевої влади

У процесі своєї діяльності органи місцевого самоврядування, як і будь-яка інша влада, виробляють велику кількість інформації. Вона часто є підставою для подальшої діяльності органу або є її наслідком. У будь-якому випадку – саме інформація може дати відповіді на такі типові питання, які цікавлять журналіста, коли він хоче писати про події в тій чи іншій громаді:

- що відбувається в області/районі/місті/селі/селищі
- наскільки ці процеси законні
- чому вони відбуваються
- яких наслідків потрібно очікувати
- як використовуються спільні кошти/майно
- наскільки результативно є влада, які плани у неї
- яке ставлення територіальної громади до влади і т.п.

Однак, перш ніж знайти на них відповіді, потрібно знати – де? як? та що? – журналіст може отримати цю інформацію від влади, що іменується місцевим самоврядуванням.

У цьому розділі ми спробуємо розглянути основні органи, які створюють інформацію.

У першу чергу це стосується специфіки інформації, яку продукує кожен з цих органів, її змісту та форми. Окрім цього, ми окреслимо основні та найбільш дієві способи, як можна отримати цю інформацію. Зрештою, за кожною посадою у владі є конкретне прізвище та ім'я. Тому справедливо буде говорити, яку інформацію ми можемо отримати про конкретного чиновника чи політика з місцевої влади.

Почнемо з того, що охарактеризуємо владу, про яку будемо далі говорити. Це доволі специфічна влада – вона місцева. **Більшість функцій та питань, якими опікується місцева влада, мають суто місцеве значення.** Дія рішень органів місцевого самоврядування, обласних та районних державних адміністрацій поширюється виключно на територію, на якій місцева влада проводить свою діяльність.

Органи місцевого самоврядування бувають такі: обласні, районні, міські, районні в містах (бувають в містах з районним поділом), об'єднані громади,

селищні та сільські. Органи самоврядування в містах та селах називають «базовими», бо вони стосуються конкретних населених пунктів. Обласні та районні органи місцевого самоврядування мають інший характер, вони представляють спільні інтереси місцевих громад, що входять до району чи області.

Також для з'ясування інформації про справи в місцевій громаді, розуміння ситуації, яка склалася, варто пам'ятати, що всі сільради та селищні ради входять до складу районів або великих міст, а усі міста поділяються на міста з районним статусом та з обласним. Міста з районним статусом також входять до складу районів, а міста з обласним статусом мають рівні з районами права. Райони та міста з обласним статусом входять до складу областей.

Що важливо, як і будь-яка влада, органи місцевого самоврядування повинні діяти виключно керуючись законами та іншими нормативно-правовими актами, що мають вищу юридичну силу. Це є одним з основних принципів місцевого самоврядування, який зазначений у **ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»**: *Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах: законності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами.*

Іншими словами, підставою для всіх дій органу місцевого самоврядування повинні бути конкретні закони та підзаконні акти, завдання яких – деталізувати дію закону. Саме тому, якщо взяти до рук будь-яке рішення органу місцевого самоврядування, на початку, в констатуючій частині, ви побачите перелік законів і статей, базуючись на яких, орган місцевого самоврядування приймає рішення.

Перелік законів, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування слід поділити на певні групи:

Безумовно, першим і основним документом, на який спирається місцеве самоврядування, є **Конституція України**. Тут визначено право на місцеве самоврядування, якому присвячено окремий XI розділ, що так і називається: Місцеве самоврядування.

Наступними важливими документами є два спеціальні закони **«Про місцеве самоврядування в Україні»** та **«Про статус депутатів місцевих рад»**. Перший окреслює систему, в якій функціонує місцеве самоврядування в Україні, правовий статус, механіку взаємодії органів у ньому. Другий стосується депутатів місцевих рад. У ньому окреслені межі та гарантії діяльності депутата, зрештою, визначено його правовий статус. Тому цей закон є важливим для кожного з них. Звісно, **він важливий і для журналіста, адже чітко окреслює, які обов'язки мають у депутати місцевих рад.**

Далі ідуть нормативно-правові акти, що регулюють окремі сфери діяльності органу місцевого самоврядування. Наприклад, коли ми говоримо про прозорість діяльності та підзвітність, потрібно згадати **Закон України «Про доступ до публічної інформації»** та **«Про відкритість використання публічних коштів»**. Обидва закони визначають умови та порядок забезпечення доступу до інформації, якою володіє орган місцевого самоврядування.

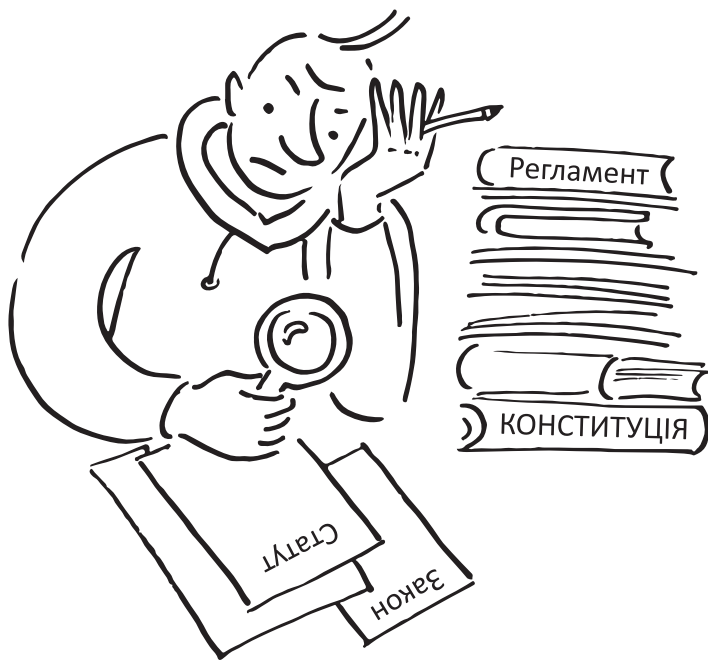
Коли міська влада планує розвиток міста, намагаючись ефективно та справедливо використовувати його територію, вона звертається до **Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»**.

Коли ж мова йде про кошти, якими володіє територіальна громада, і орган місцевого самоврядування хоче їх розподіляти, йому потрібно виходити з **Бюджетного Кодексу України**, який є основою для дій місцевого самоврядування у бюджетній сфері. Або органу місцевого самоврядування потрібно прийняти певні правила, за якими мають існувати суб'єкти господарювання, ті, які щось виробляють або реалізують, наприклад, товари в межах громади. У такому разі важливим для прийняття рішення буде **Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»**. А ще громаді потрібні комфортні умови для людей, що в ній живуть. Для цього у своїй діяльності орган місцевого самоврядування повинен керуватись **Законом України «Про благоустрій населених пунктів»**. Зрештою, читаючи рішення чи розпорядження органів місцевого самоврядування, ви познайомитеся ще з десятком важливих законів, якими керується місцева влада у своїй діяльності.

Окремо потрібно згадати про нормативно-правові акти, які ухвалює місцева влада, і які стають так само обов'язковими для неї та членів територіальної громади, як і Законодавство України.

У першу чергу це **Статут територіальної громади міста**. Його можна порівняти з місцевою конституцією, тому що в ньому закладені засадничі принципи взаємного існування місцевої влади та членів територіальної громади, механізми участі останніх у прийнятті важливих для міста та його окремих територій рішень, наприклад, загальні збори громадян, місцева ініціатива, громадські слухання. Саме він визначає, як і в який спосіб громадськість може впливати на місцеву владу. Він також містить багато загальних норм, що не передбачають конкретних процедур. Через це Статут часто потребує конкретизації. Саме тому нерідко існують окремі документи, що регулюють процедури, які визначені Статутом. До прикладу, процедура проведення громадських слухань часто регулюється окремими положеннями, які прийняті міською радою.

Іншими важливими внутрішніми документами є **регламенти**. При цьому їх може бути декілька, наприклад, регламент ради та виконавчого комітету ради. Це перелік правил, за якими діють органи, яких стосується цей документ.



Чому журналісту важливо знати регламенти?

Тому що в ньому часто закладені способи отримання або втаємничення інформації, що існує в органі влади. Нерідко там описана процедура акредитації засобів масової інформації.

На жаль, у цих текстах мова йде про процедури, які сама ж влада часто ігнорує, відтак журналістові варто звертати на це увагу. Повідомлення про те, що рішення були прийняті з порушенням регламенту, ставить під сумнів їх легітимність. Нерідко регламент ставав підставою для скасування рішення органу місцевого самоврядування в судовому порядку, тому регламент важливий, як би до нього не ставились окремі політики чи чиновники.

Влада володіє великою кількістю інформації. При цьому надавати та оприлюднювати її є обов'язком місцевої влади. І цей обов'язок чітко відображений в законодавстві, зокрема, у статті 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації»: *обов'язок розпорядників інформації (у даному випадку мова йде про орган місцевого самоврядування) надавати та оприлюднювати інформацію.*

Що важливо, коли ми говоримо про доступ до інформації, якою володіє влада, ми повинні розуміти, що існують дві його форми: активна і пасивна.

Активна форма - це коли ми звертаємось до органу влади із запитом на публічну інформацію. Це передбачено **ст. 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації»**. Тут немає значення, звертаємось ми особисто або від імені засобу масової інформації. Так само до активної форми можемо віднести особисте відвідування органу влади, щоб ознайомитись з інформацією, яка розміщена на інформаційному стенді, та опрацювати її у спеціально відведеному для цього приміщенні; участь у засіданні постійної комісії ради, місцевої ради чи виконавчого комітету місцевої ради, або консультативно-дорадчого органу при управлінні, місцевій раді чи голові. Зрештою, відвідати громадські слухання з питання що стосується життя міста та ефективності діяльності влади; чи стати учасником публічного щорічного звіту голови перед територіальною громадою; звіту депутата місцевої ради про свою роботу перед виборцями округу.

Пасивною формою є отримання інформації з відкритих джерел, яка оприлюднена в офіційних друкованих виданнях; на офіційному веб-сайті органу місцевого самоврядування в мережі інтернет, або єдиному державному веб-порталі відкритих даних. Важливо з'ясувати, що законодавство зобов'язує місцеві ради оприлюднювати таку інформацію на своїх офіційних веб-сайтах. Про це зазначено в **статті 10 Закону України «Про доступ до публічної інформації»**: *розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати і регулярно оновлювати інформацію у формі відкритих даних на своїх веб-сайтах.*

Публічна інформація у формі відкритих даних – це публічна інформація у форматі, що дозволяє її автоматизовану обробку електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання.

Органи місцевого самоврядування (як і інші розпорядники інформації) зобов'язані надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати і регулярно оновлювати її на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на своїх веб-сайтах. Публічна інформація у формі відкритих даних є дозволеною для її подальшого вільного використання та поширення. Будь-яка особа може вільно копіювати, публікувати, поширювати, використовувати, у тому числі з комерційною метою, у поєднанні з іншою інформацією або шляхом включення до складу власного продукту, публічну інформацію у формі відкритих даних з обов'язковим посиланням на джерело отримання такої інформації.

Іншими словами, це інформація у формі, яка суттєво спрощує роботу журналістів, адже її можна скачати з веб-ресурсів або отримати у відповідь на запит у форматах *.doc, *.pdf, *.xls. **Єдина важлива умова – обов'язкове посилання на джерело.**

Безумовно, не вся інформація може бути надана у формі відкритих даних. Однак, нижче буде перелік тієї інформації, яка, безумовно, має бути у цій формі.

Ознакою того, що це офіційний веб-сайт органу місцевого самоврядування може бути домен *.gov.ua. Це спеціальний домен державних установ та організацій, отримання якого є окремою спеціальною процедурою, через що говорити про неофіційність таких сторінок – даремне. Наприклад, Ужгородська міська рада має сторінку www.rada-uzhgorod.gov.ua, Львівська міська рада – www.lvivrada.gov.ua, Чернігівська міська рада – www.chernigiv-rada.gov.ua. Іншою ознакою того, що сторінка, з якою ви працюєте, справді належить органу місцевого самоврядування є згадка назви веб-сайту в регламенті місцевої ради, або інших прийнятих нею нормативно-правових документах. Зрештою, те що це офіційний веб-сайт можна з'ясувати, подавши запит на інформацію до органу місцевого самоврядування.

На веб-сайті місцевої ради оперативно розміщується інформація, яка дає чітке розуміння, чим займається місцева влада:

- проекти рішень ради;
- проекти рішень виконавчого комітету;
- проекти регуляторних актів та їх аналіз (наприклад, пропозиція нових тарифів з паркування або затвердження норм з вивезення сміття або визначення оплати проїзду в транспорті);
- прийняті рішення ради та виконавчого комітету;
- розпорядження міського голови;
- висновки, рекомендації та протоколи постійних депутатських комісій;
- протоколи засідань ради, виконкому;
- плани проведення та порядок денний засідань ради, виконкому та комісій;
- результати поіменних голосувань депутатів ради;
- перелік земельних ділянок, які пропонуються для здійснення забудови;
- інформація про вакансії, порядок та умови проходження конкурсів на них.
- Також на веб-сторінці місцевої ради повинна бути така інформація:
- інформація про структуру місцевої влади, місію, функції, повноваження, завдання, напрями діяльності та фінанси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо);

- звіт про використання бюджетних коштів, зокрема за окремими програмами;
- усі звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію;
- інформація про депутатів місцевої ради, членів виконавчого комітету ради;
- статут територіальної громади, регламент ради, регламент виконкому;
- перелік комунальних підприємств, установ (закладів) та організацій, адреси та телефони їхніх керівників, їхня фінансова звітність, реєстр боргових зобов'язань;
- порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень органу місцевого самоврядування, його дій чи бездіяльності;
- інформація про систему обліку, види інформації, яка зберігається органом влади (у тому числі перелік інформації із обмеженим доступом);
- реєстр (перелік) наборів відкритих даних (повинен бути окремим розділом на веб-сторінці, з вміщенням усієї інформації у формі відкритих даних, якою володіє орган влади);
- переліки адміністративних послуг, інформаційні картки послуг та бланки заяв, необхідних для звернення щодо надання (наприклад, для отримання місця виносної торгівлі, чи погодження режиму роботи закладу, надання дозволу на рекламну акцію, розміщення вивісок, реєстрація та перереєстрація громадян в гуртожитках міста, надання дозволу на зрізання зелених насаджень та сухостоїв);
- основні положення генпланів та детальних планів територій (усі частини, включаючи текстову та графічну);
- перелік об'єктів комунальної власності (рухоме і нерухоме майно, підприємства, установи та організації, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади);
- перелік об'єктів комунальної власності, що передані в оренду чи інше право користування (з даними про умови передачі об'єктів в оренду);
- перелік вільних земельних ділянок і майнових об'єктів (приміщень) комунальної власності, які можуть бути передані в користування;
- відомості щодо розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності (мова йде про малі архітектурні форми, так звані МАФи);

- перелік перевізників, що надають послуги пасажирського автомобільного транспорту, та маршрути перевезення;
- перелік розповсюджувачів реклами, що отримали дозвіл на розміщення зовнішньої реклами, інформація про рекламні засоби;
- перелік укладених договорів місцевою владою;
- місцезнаходження органу влади, поштова адреса, номери засобів зв'язку, адреси офіційного веб-сайту та електронної пошти;
- загальні правила роботи установи, правила внутрішнього трудового розпорядку;
- прізвище, ім'я та по батькові, службові номери засобів зв'язку, адреси електронної пошти керівництва та його заступників, а також керівників структурних підрозділів, основні функції структурних підрозділів;
- розклад роботи та графік прийому громадян;
- інформація про механізми чи процедури, за допомогою яких можна представляти інтереси та впливати на діяльність місцевої влади (громадські слухання, місцева ініціатива та загальні збори громадян, якщо є положення та процедури, які регулюють їх проведення).

Оприлюднення вищезгаданої інформації регулюється ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», Положенням про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України №835 від 21.10.2015 та ст. 13 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Набір даних, що оприлюднюються може бути розширений у випадку високого суспільного інтересу (наприклад, за результатами опитування громадської думки) до таких даних чи високої частоти їх запитування.

Важливо! Інформація у формі відкритих даних також повинна розміщуватись та регулярно оновлюватись на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних (www.data.gov.ua).

Така вимога ст. 5 та 10/1 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Тож у випадку, якщо орган місцевого самоврядування має незручний для користування чи пошуку інформації сайт, а то й взагалі його не має, всю інформацію у формі відкритих даних ми можемо знайти на цьому уніфікованому веб-порталі.

З досвіду спостереження за діяльністю органів місцевого самоврядування відомо, що вищезгадана інформація може бути відсутньою на веб-сторінках, або міститися у різному обсязі. Тут все залежить від традицій місцевого

самоврядування, рівня його відкритості, прозорості та підзвітності, історії розвитку місцевої демократії та сили інститутів громадянського суспільства, які діють у громаді та можуть значною мірою впливати на діяльність органу місцевого самоврядування. Це справді є рушійним фактором змін у практиці інформаційної роботи органу влади. **В Україні маємо десятки прикладів успішних практик, де активна громадськість через адвокаційні кампанії, суди та тиск змінювала місцеві ради та їхню практику.** Однак, для цього потрібно знати, що повинно бути розміщено на веб-сайті органу місцевого самоврядування середньостатистичного міста.

Інформація про місцевий бюджет, яку визначає ст. 28 Бюджетного Кодексу України, оприлюднюється згідно Закону України «Про доступ до публічної інформації» та забезпечується в доступі згідно Закону України «Про відкритість використання публічних коштів». Бюджету присвячено окремий розділ цього видання.

Апріорі публічною є інформація про витрачання публічних коштів з місцевого бюджету.

Термін **«публічні кошти»** встановлюється спеціальним **Законом України «Про відкритість використання публічних коштів»**, а у сфері органів місцевого самоврядування означає кошти місцевих бюджетів та кошти комунальних підприємств, у тому числі отримані від їхньої господарської діяльності. Також публічні кошти стосуються господарських товариств, у статутному капіталі яких комунальна частка акцій перевищує 50 відсотків, їхніх дочірніх підприємств, а також підприємств, господарських товариств,



у статутному капіталі яких 50 і більше відсотків належить казенним, комунальним підприємствам та господарським товариствам, у статутному капіталі яких комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків, об'єднань таких підприємств.

Згідно Постанови Кабінету Міністрів України №694 від 14 вересня 2015 року «Про затвердження Порядку адміністрування єдиного веб-порталу використання публічних коштів», розміщення цієї інформації відбувається на Єдиному веб-порталі використання публічних коштів (www.e-data.gov.ua) у вигляді наборів відкритих даних. Це дає можливість відслідковувати рух коштів з місцевого бюджету по єдиному казначейському рахунку. Тож журналіст може легко встановити ким, скільки і на що було витрачено грошей.

Пошук можливий за розпорядниками або транзакціями. Є можливість встановлювати фільтри за областю, ЄДРПОУ платника чи одержувача, часовим проміжком.

Веб-портал забезпечує вільний доступ користувачів до інформації, у тому числі можливість анонімного перегляду (не потрібна ідентифікація користувача). Інформація про платіжні транзакції на єдиному казначейському рахунку оприлюднюється у режимі реального часу та зберігається в режимі вільного доступу протягом трьох років з дня оприлюднення.

***Важливо!** Відповідальність за неоприлюднену, недостовірну, неточну, неповну інформацію несуть керівники розпорядників та одержувачів коштів місцевих бюджетів, підприємств. Іншими словами, пряму відповідальність в органі місцевого самоврядування нестиме його голова, а в комунальному підприємстві – його керівник.*

Що цікавого можна дізнатись про голову ради

Однією з ключових посад на місцях є голова. У селах, селищах, містах та об'єднаних громадах голів ще в народі називають мерами. У районах та областях є також голови, вони очолюють ради. Їхні унікальні функції – управлінські, організаторські та представницькі. Від того, наскільки голова відкритий, підзвітний та прогресивний часто залежить розвиток села, селища, міста, району чи області; його співпраця з громадою; залучення інвестицій.

Зазвичай, на веб-сайті органу місцевого самоврядування є біографічна довідка про голову. Ця інформація часто розкриває його освіту, трудовий шлях, громадську діяльність. І чим більша громада, де він головує, тим більше це має значення. Адже погодьтесь, для розвитку, наприклад, міста та життєвого простору його жителів замало лише освіти та професіоналізму. Тут важлива любов до території та її жителів, певний локальний патріотизм і готовність присвячувати свій час, свій інтелектуальний потенціал покращенню

соціального клімату міста, економічної спроможності, культурної привабливості. Участь голови у різних суспільно-політичних проектах, як ніщо інше демонструє його бажання змінювати життя довіреної йому території та людей, що на ній проживають.

Стаття 42 Закону України «Про органи місцевого самоврядування в Україні» зобов'язує голову проводити особистий прийом громадян. Інформація про дні місяця, місце, час та способи реєстрації на прийом – повинна бути оприлюднена в приміщенні органу місцевого самоврядування та на його веб-сайті. Стаття 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» вимагає наявності цієї інформації. **Потрапити на прийом може і журналіст** для того, щоб дізнатися, з чим саме до голови звертаються члени територіальної громади. А ще часто під час прийому міського голови присутні керівники окремих підрозділів виконавчого органу ради, які за підсумками спілкування з громадськістю одразу отримують від міського голови доручення. Так можна дізнатись не тільки про проблеми влади, а й про те, як вона на них реагує і що збирається робити, щоб їх вирішити.

Поширеною практикою на сайті органів місцевого самоврядування є публікація функціональних обов'язків голови та перелік його повноважень. Це дає змогу уявити спектр завдань, що стоять перед ним, та сприяє контролю і прозорості його діяльності (ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Важливою інформацією щодо голови є **коло його радників**, що входять у штат органу місцевого самоврядування (тобто є посадовими особами та отримують заробітну плату) чи знаходяться поза штатом (працюють на громадських засадах). Як правило, радники закріплені за окремими секторами діяльності, наприклад гуманітарний, з питань освіти, релігійних питань, інвестиції та зовнішньоекономічної діяльності і т. п. Поза штатом в голови може бути багато радників. Їхня думка важлива для голови, тому **співпраця журналіста з радниками є доволі корисною справою**, часто кориснішою, ніж із заступниками міського голови. Інформація про радників також часто розміщена на веб-сайтах органів місцевого самоврядування.

У межах повноважень голова видає розпорядження, які мають бути публічними як на етапі підготовки, так і після прийняття. У тому числі мова йде про кадрові призначення.

Стаття 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» зобов'язує оприлюднювати проекти розпоряджень за 20 робочих днів до дня прийняття (крім внутрішньоорганізаційних); та невідкладно, але не пізніше 5 робочих днів після їх прийняття.

Варто звернути увагу, що окремими розпорядженнями голова скликає сесії ради та формує порядок денний засідання. За десять днів до пленарного

засідання (не пізніше, а у виключних випадках – не пізніше ніж за день) документ повинен бути оприлюднений, із зазначенням дати, часу та місця.

Щороку, а точніше, не рідше одного разу на рік, голова повинен звітувати про роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами, (ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Такі публічні звіти є дуже важливими, адже, окрім заслуховування інформації про роботу міського голови та підпорядкованих йому органів, у журналістів є можливість поставити запитання про діяльності органу місцевого самоврядування та його результати. Міський голова повинен буде дати відповіді в контексті звіту. Самі ж звіти бувають дуже розлогими та містять мало конкретики, через відсутність певного стандарту за формою та змістом. Однак участь у подібних заходах дозволить журналісту отримати додаткову, пропущену в звіті інформацію. Важливо, щоб звіти також ставали частиною інформації веб-сайту органу місцевого самоврядування.

Що та як приховують виконавчі органи

Кожна сільська, селищна, міська, а також рада об'єднаної громади формує виконком. Інформація про персональний склад виконавчого комітету важлива так само, як інформація про склад місцевої ради.

Адже це ще один колегіальний орган місцевого самоврядування, що приймає низку рішень у частині питань, віднесених законодавством до відання виконавчих органів влади. Низка проектів, що потрапляють на розгляд місцевої ради, попередньо проходять розгляд і затверджуються виконавчим комітетом, у тому числі проекти місцевого бюджету, цільових програм, соціально-економічного розвитку.

Тому інформація, хто є членом виконавчого комітету, їхні біографії, місце роботи так само становить суспільний інтерес та повинна розміщуватися на веб-сайті місцевої ради.

До слова, професійний рівень його членів – питання надзвичайно важливе. Адже виконавчий комітет ради, чи не єдиний колегіальний орган, який повинен формуватися, виходячи з цих критеріїв.

Однією з основних проблем кадрової політики органів місцевого самоврядування є непрозорість призначень на посади у виконавчих органах.

Зважаючи на те, що як будь-яка велика структура орган місцевого самоврядування час до часу залучає нових працівників на існуючі або новостворені посади, важливою є публічна інформація про всі вакантні

посади в органі місцевого самоврядування та умови, на основі яких будуть проводити відбір претендентів. Стаття 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» зобов'язує такі відомості оприлюднювати.

Безумовно, важливою інформацією для громадськості будуть копії протоколів засідань конкурсних комісій. Це дозволить зрозуміти, чому на вакантну посаду взято ту чи іншу особу, а також оцінити критерії, якими керувалась комісія, визначаючи професійність кандидата.

Важливою інформацією, що повинна знаходитись на веб-сайті органу місцевого самоврядування, є структура місцевої ради та її виконавчих органів разом з виконавчим комітетом. Важливо, щоб ця інформація супроводжувалась прізвищами, іменами та іменами по батькові конкретних людей, які входять у цю структуру, із зазначенням посад та робочих телефонів. Це дозволяє наочно зрозуміти, як функціонує орган місцевого самоврядування, та хто й за який напрямок відповідає в ньому. Така вимога ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»

Окрім цього, **виконавчі органи місцевих рад повинні систематично звітувати про хід і результати виконання прийнятих програм.** Така вимога ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Звіти розглядаються місцевою радою і на їх основі рада приймає рішення. Саме тому ці звіти повинні бути доступними так само, як і інші рішення, що приймає рада. А для зручності користування – знаходитися на веб-сайті органу місцевого самоврядування знаходитись поруч із програмою в окремому розділі. **Звіт дозволить з'ясувати зміст реалізованих заходів, терміни виконання, результати та фактичні витрати.**

Згідно ст. 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» **усі працівники місцевої влади підзвітні та підконтрольні перед громадою.** Вони повинні не менше як два рази на рік інформувати її про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету та інших питань місцевого значення.

Раніше розміщення інформації в інтернеті було факультативним, але тепер **ведення власних веб-сайтів місцевими радами стало обов'язковим.** Але якщо чогось на сайті немає, потрібно запитувати цю інформацію через інформаційні запити на публічну інформацію.

Інформація, що міститься у звітах, дозволяє зрозуміти, якою була бюджетна політика місцевої влади за звітний період, в якому стані знаходиться промисловість, малий бізнес, транспортна інфраструктура, комунальна власність, житлово-комунальне господарство, земельні відносини, енергоефективність, інвестиційний клімат, освіта, культура, охорона здоров'я, соціальний захист та багато інших галузей, які важливі в діяльності та які вважаються пріоритетними для місцевої влади.

Важливо! Програма соціально-економічного та культурного розвитку, так само як бюджет міста, може зазнавати змін у процесі реалізації. Тому важливо, щоб документ постійно оновлювався відповідно до змін, чи містив увесь перелік додатків. У багатьох органах місцевого самоврядування на веб-сайтах є окремий розділ, присвячений програмі соціально-економічного розвитку.

Де знайти цікаву інформацію про депутатів місцевих рад

На веб-сайті органу місцевого самоврядування повинна бути інформація про кожного депутата цієї місцевої ради.

Такою інформацією можуть бути його біографічні дані, постійне місце роботи, декларації про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру, графік щомісячного прийому виборців із зазначенням часу та місця прийому. Особистий прийом є одним з небагатьох способів персонально поспілкуватися з депутатом місцевої ради, з'ясувати його позицію щодо окремих питань та його бачення розвитку міста.

Надзвичайно важливою інформацією є графік засідань постійних комісій ради, що передують її пленарному засіданню. Тут депутати розглядають проекти рішень з відповідним обговоренням.

Важливо! Засідання постійних комісій ради є відкритими для громадськості, однак, інформація щодо них часто не є публічною. Відвідувати засідання журналісту не тільки можна, але й варто, адже це єдина зручна нагода детально з'ясувати суть проекту рішення, що буде розглядатись радою, почути мотивуючу частину його авторів, поставити їм питання, обговорити доцільність прийняття цього рішення. Під час пленарного засідання зробити це буде доволі важко.

Як правило, координує діяльність постійних комісій **секретар ради за дорученням голови**. Тож часто саме він володіє інформацією про час і місце засідання комісії. Відтак, таку інформацію варто запитувати безпосередньо в нього, а також вимагати її систематичного оприлюднення на веб-сайті органу місцевого самоврядування. Зрештою, ця інформація становить суспільний інтерес, що накладає на орган місцевого самоврядування обов'язок з її публікування та оновлення. Тому численні органи місцевого самоврядування в Україні публікують її на своїх веб-сайтах.

Протоколи засідань постійних комісій ради повинні бути оприлюднені на веб-сайті органу місцевого самоврядування із зазначенням назви комісії,

дати засідання та номеру протоколу. Цього вимагає ст. 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Віднедавна до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» були внесені зміни, які зобов'язують раду приймати рішення відкритим поіменним голосуванням, окрім випадків, коли застосовується таємне голосування. Результати поіменного голосування підлягають оприлюдненню на веб-сайтах органів та надаються запитувачам у відповідь на інформаційні запити. Такі результати є невід'ємною частиною протоколу сесії ради.

Відтак, журналістам буде нескладно з'ясувати персональну позицію депутата щодо питання, яке розглядалось місцевою радою. Ця інформація є доволі цінною, адже вона дозволяє зрозуміти, чи виконує депутат обіцянки, дані під час виборчої кампанії виборця, і чи не розходяться його слова з його діями.

Таємним голосуванням обирається на посаду та звільняється з посади секретар ради; приймається рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови; обираються та звільняються з посади голова районної та обласної рад, його заступники та перший заступник (у випадку обласної ради); приймається рішення про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації; вносяться до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо голови відповідної місцевої державної адміністрації.

Окремої уваги потребує бюджет міста. Документ, в якому зазначено, на які сфери місто витрачатиме кошти, щоб зробити своє життя стабільним та комфортним. **Проект бюджету та прийнятий за підсумком розгляду документ, повинні бути оприлюднені на веб-сайті органу місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».** У частині рад для цього призначений окремий розділ сайту. В ньому розміщені дохідна і видаткова частини бюджету з розмежуванням на основну частину, в якій передбачені поточні витрати (наприклад, виплата зарплат працівникам бюджетної сфери, утримання установ) і ту, яка демонструє розвиток міста, створення або покращення інфраструктури. Протягом року до бюджету можуть вноситися зміни, тому дуже зручно, коли в доступі знаходиться оновлений документ або хоча б первинний документ з усіма додатками, прийнятими протягом року. **Інформація повинна викладатись на веб-сайті у формі відкритих даних.**

Щороку до 20 березня відбувається публічне представлення інформації про виконання місцевих бюджетів. Виключенням є бюджети сіл та селищ, публічне представлення яких визначається місцевою радою. Інформація про час і місце публічного представлення публікується разом з документом, що містить інформацію про виконання місцевого бюджету. Цього вимагає ст. 28 Бюджетного Кодексу України.

Важливими для територіальної громади та журналістів є текстові та графічні матеріали Генерального плану населеного пункту та матеріали детального плану території. Ці документи визначають принципові рішення розвитку населеного пункту, його перспективне планування, забудови, розвиток окремих територій. Вони дають чітке розуміння, як саме розвиватиметься найближчі десятиліття місто, що і в яких його частинах планується зводити та розвивати. Статті 17 та 19 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» говорять про публічність цих документів, доступ до яких не може бути обмеженим. Вони є загальнодоступними, тому інформація про них надається за запитом на інформацію та оприлюднюється на веб-сайті органу місцевого самоврядування, у тому числі у формі відкритих даних; на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних, у місцевих періодичних друкованих засобах масової інформації та загальнодоступному місці. Ці проекти, як і будь-які проекти рішення ради, повинні бути оприлюднені за 20 робочих днів до дня розгляду з метою прийняття.

Як отримати офіційну інформацію про майно та фінанси місцевих політиків

Велику кількість інформації про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру можна довідатися з декларацій осіб, що мають пряме відношення до органу місцевого самоврядування.

Ця інформація є корисною, адже завдяки їй ми можемо знати, які доходи в чиновника чи політика місцевого самоврядування та яким майном він разом із сім'єю володіє.

Інколи задекларована інформація не відповідає дійсності. Для прикладу, в декларації чиновник володіє авто марки SkodaFabia 2003 року випуску, однак щодня ми його бачимо на ToyotaPrado 2010 року випуску. Живе чиновник в приватному будинку на околиці міста. Google maps демонструє, що це ошатний великий будинок з басейном у дворі. Однак, у декларації чиновник зазначив, що володіє двокімнатною квартирою, загальною площею 84 метри квадратні.

Таким чином, ми можемо припустити, що чиновник умисно приховує реальне майно в декларації. При цьому, якщо з'ясувати офіційну заробітну плату, яку отримує чиновник органу місцевого самоврядування, можна прийти до висновку, що особа при помірних заробітках живе надто розкішно. Непоодинокі випадки, коли дорогі речі й відповідний стиль життя демонструють депутати місцевих рад, що в своїх деклараціях називають себе безробітними.

Щоб пояснити, звідки в особи майно і як вона пояснює його наявність, існує декларація, в якій чиновник та депутат щороку зазначає, яким майном володіє він та його сім'я, які були його прибутки та витрати. Робиться це для того, щоб громадськість, а головне, платники податків були впевнені, що все нажите майно чиновник заробив чесною багаторічною працею, а не кількома «дорогими» голосуваннями в місцевій раді, чи за рахунок неконтрольованого розпорядження спільним ресурсом територіальної громади.

Важливо! Отримати декларацію про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру – є часто складним завданням. Незважаючи на те, що існує ряд законодавчих актів, які зобов'язують чиновника та політика місцевого значення подавати декларації, а орган, організацію чи установу – оприлюднювати чи надавати її на інформаційні запити, ми маємо доволі неоднозначну практику, особливо, коли мова йде про «рядових» осіб органу місцевого самоврядування.

Часто, публічно захищаючи себе, депутати заявляють, що не зобов'язані надавати декларації в орган місцевого самоврядування та, відповідно, громадськості для ознайомлення.

Це не зовсім правда, яку депутат навмисне озвучує, щоб втекти від незручних питань. **Відповідно до ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»** декларації повинні надавати депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови; посадові особи місцевого самоврядування та посадові особи юридичних осіб публічного права.

Про те, хто такі депутати місцевих рад та сільські, селищні і міські голови – детально ви можете з'ясувати в розділі I цього посібника. Інша справа, хто такі посадові особи органів місцевого самоврядування, які також є суб'єктами декларування.

Загалом, поняття **«посадова особа органу місцевого самоврядування»** закріплене в двох Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про службу в органах місцевого самоврядування». Коли ми говоримо про посадову особу, ми маємо розуміти, що ця особа працює в органі місцевого самоврядування, має посадові повноваження управляти чи консультувати та одержує заробітну плату з місцевого бюджету.

При цьому важливою умовою є те, що її обирає територіальна громада; або призначає чи затверджує рада; або вона призначається сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті чи обласної ради. Наприклад, керівники структурних підрозділів виконавчого апарату ради, керівники виконавчих органів влади (відділів, управлінь, департаментів), підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності (крім керівників освітніх закладів).

Важливо! Усі посадові особи органу місцевого самоврядування подають до органу місцевого самоврядування щороку свої декларації, частина з яких оприлюднюється на веб-сторінці органу, іншу частину ми можемо отримати, подавши запит на публічну інформацію.

Ми можемо отримати декларацію і керівника комунального підприємства, адже комунальне підприємство – це юридична особа публічного права, яка була створена рішенням органу місцевого самоврядування. З'ясувати це можна зі статті 81 Цивільного Кодексу України.

Відтак, керівник комунального підприємства є посадовою особою юридичної особи публічного права. **Стаття 3 Закону України «Про запобігання корупції»** прирівнює його до суб'єктів декларування, що зобов'язує його так само надавати інформацію про власні доходи. Тож дізнатися про те, чи відповідає рівень життя, який декларує керівник комунального підприємства, його реальному, можна. Те саме стосується інших посадових осіб підприємства.

3 депутатами місцевих рад усе значно складніше. Хоч усі вони повинні подавати свої декларації, способи реалізації цього обов'язку можуть бути різними.

Перш за все потрібно знати, що в депутатському складі місцевих ради є депутати, які працюють на постійній основі в раді. Їх працевлаштовує рада, обираючи на відповідну посаду органу місцевого самоврядування.

У першу чергу це стосується секретаря ради (в районній та обласній радах подібна роль відведена заступникам голови; в обласній раді – першому заступнику), який обирається депутатами зі свого складу і працює в раді на постійній основі, сприяючи депутатам в реалізації їхніх повноважень. Робота секретаря справді вимагає повної зайнятості, іншими словами, секретар увесь свій робочий час повинен допомагати депутатам готувати проекти рішень до засідання, організовувати роботу постійних та тимчасових комісій ради, керувати апаратом ради і багато чого іншого, що займає в секретаря весь робочий час.

Іншим депутатом в раді, який може працювати на постійній основі, є голова постійної комісії з питань бюджету. Однак, це передбачено виключно для Київради та для комісій в обласних радах, тому що там існує великий бюджет, який часто потребує системної роботи та оперування коштами. Через це, за рішенням ради, голова такої комісії стає постійним працівником органу.

Також депутатами ради, які працюють у ній на постійній основі, є **голови районної та обласної рад та їхні заступники.** Їх не обирають члени територіальної громади на виборах. Їх обирають зі свого складу депутати, відтак, ці особи стають очільниками органу місцевого самоврядування та набувають статусу посадової особи місцевого самоврядування.

Отже, є депутати, чії декларації ми маємо право просити в органі місцевого самоврядування, якому, у свою чергу, ті щороку надають відомості про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру.

Законодавство зобов'язує всіх їх подавати свої декларації за минулий рік до 1 квітня за місцем роботи або служби. Про це говорить ст. 12 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції». До слова, цей закон чинний лише в частині цієї статті «Фінансовий контроль».

Очевидно, що міський голова, секретар ради, начальник управління чи голова постійної комісії з питань бюджету понесе свою декларацію до органу місцевого самоврядування, де вона зберігатиметься. Керівник комунального підприємства подасть інформацію в комунальне підприємство, що буде її розпорядником.

Отримання декларацій депутатів місцевих рад, що не працюють в них на постійній основі, потребує індивідуального підходу. Адже частина з них може працювати в державних органах, організаціях чи підприємствах. Відповідно, декларації цих депутатів будуть саме там. Відтак, нам потрібно запитувати цю інформацію, звертаючись за місцем їхньої роботи. **Якщо нас цікавить декларація безробітного депутата чи депутата, який є фізичною особою-підприємцем, то в такому разі, його декларація повинна знаходитись в апараті ради депутатом якої він є.** Саме туди депутату доводиться подавати її щорічно протягом строку своїх повноважень.

Частина декларацій, які цікавлять журналістів, повинна бути оприлюднена на веб-сайті органу місцевого самоврядування. Там ми можемо знайти інформацію про сільського, селищного, міського голову, голову районної у місті ради (якщо в місті такі є, наприклад, місто Київ), районної, обласної ради та про їхніх заступників, керівників виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад та їх заступників, секретаря сільської, селищної, міської ради. **Декларації повинні бути оприлюднені протягом 30 днів з моменту подання до органу місцевого самоврядування.** Про все це говорить ст. 12 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» (закон чинний тимчасово лише в частині статті «Фінансовий контроль» доки повністю не запрацює система подання та оприлюднення антикорупційних декларацій).

***Важливо!** Розміщення на сайті декларацій повинно тривати не менше одного року. В окремих радах на сайті ми можемо знайти декларації міського голови за 4 роки роботи, однак жодна з них не може бути оприлюднена менше ніж на рік.*

Як знайти власність та майно місцевих політиків та службовців

Як тільки запрацює електронна система подання та оприлюднення антикорупційних декларацій, подання та оприлюднення декларацій набуде іншого змісту, який передбачений Законом України «Про запобігання корупції». Відтак, **усі декларації суб'єктів декларування зберігатимуться в електронному вигляді на окремому єдиному інформаційному ресурсі «Єдиний державний реєстр декларацій осіб» з цілодобовим доступом, що розміщуватиметься на веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції.**

Декларації суб'єкта декларування будуть доступні протягом строку реалізації ним повноважень чи перебування на посаді. Але й після того, як його буде звільнено чи не обрано, остання подана декларація зберігатиметься не менше 5 років.

Згідно з **Кодексом України про адміністративні правопорушення** (стаття 172/б) - несвоєчасне подання без поважних причин декларації тягне за собою адміністративну відповідальність, а саме накладення штрафу від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. А от подання декларацій із завідомо недостовірними відомостями тягне за собою накладення штрафу від однієї тисячі до двох тисяч п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Щоправда, відповідальність тут настає у випадку, якщо відомості відрізняються від достовірних на суму від 100 до 250 мінімальних заробітних плат.

Якщо ж відомості відрізняються від достовірних на суму понад 250 мінімальних заробітних плат, або чиновник чи депутат місцевого врядування умисно неподали декларації, особа може бути притягнута до кримінальної відповідальності.

Згідно статті 366/1 Кримінального Кодексу України подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбаченої Законом України «Про запобігання корупції», або умисне неподання суб'єктом декларування зазначеної декларації карається штрафом від двох тисяч п'ятисот до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадськими роботами на строк від ста п'ятдесяти до двохсот сорока годин, або позбавленням волі на строк до двох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

***Важливо!** Національне агентство з питань запобігання корупції (центральний орган виконавчої влади України зі спеціальним статусом,*

який контролює та перевіряє декларації осіб, проводить моніторинг їх способу життя) проводить повну перевірку інформації зазначеної в декларації щодо представника влади та членів його сім'ї. Підставою для такої перевірки може бути інформація, отримана від фізичних та юридичних осіб, із засобів масової інформації та інших джерел.

Доволі часто самих декларацій недостатньо, щоб знайти інформацію про власність політиків та чиновників місцевого самоврядування та їхніх сімей. Перш за все тому, що суб'єкти декларування свідомо не вносять до декларацій частину інформації про наявне майно. Через це є чимало випадків, коли депутат їздить на авто, про яке в декларації нічого не сказано. При цьому випадки, коли чиновника змусили публічно пояснити, звідки у нього в користуванні незадеклароване авто – поодинокі.

Журналістам було доволі важко з'ясувати, в чийй власності все ж знаходиться автомобіль, на якому особа їздить щодня на роботу, чи будинок, в якому вона проживає.

Однак, сьогодні держава відкрила нові можливості для з'ясування, на чийму авто їздить чиновник чи політик місцевого самоврядування, або в чийму будинку він проживає. І для цього не потрібно витратити багато часу і зусиль. Уся ця інформація є в інтернеті на офіційних порталах, а доступ до переважної більшості з них є безкоштовним.

Наприклад, нам потрібно дізнатись, якими авто володіє міський голова. Для цього нам достатньо знати його прізвище ім'я та ім'я по батькові, що є загальнодоступною та відомою інформацією. Можна запитувати інформацію, маючи його персональний номер платника податку, але не у всіх він є; з іншого боку, це часто недоступна інформація.

Відвідавши в інтернеті «Портал державних послуг» www.igov.org.ua, ми скористаємось однією з них, а саме реєстром транспортних засобів. Послуга, що нас цікавить, називається «Надання витягу з Єдиного державного реєстру МВС України». Ця послуга є безкоштовною, достатньо пройти ідентифікацію. Це зробити досить просто, якщо ви є клієнтом одного з банків, запропонованих системою. Адже зайшовши через систему вашого банку, реєстр отримує необхідну йому для ідентифікації інформацію про вас, як запитувача інформації. Інший спосіб – електронний цифровий підпис. Інформація про вас буде автоматично виведена на екран, де вам залишиться ввести свої номер телефону та електронну адресу, а також визначити суб'єкта, інформацію щодо якого ви шукаєте: фізичну особу чи юридичну особу. Щодо останньої, то багато управлінь, комунальних підприємств та й сам орган місцевого самоврядування володіє транспортними засобами. Тому з'ясувати можна інформацію про транспортні засоби, якими вони володіють.

Для пошуку потрібне прізвище, ім'я та ім'я по батькові суб'єкта, чи індивідуальний податковий номер. Від юридичної особи потрібне повне найменування чи номер в Єдиному державному реєстрі підприємств та організацій України. Останній доступний, якщо ви часто відвідуєте сервіс пошуку та відстеження «Державні закупівлі» (www.ips.vdz.ua), або Єдиний державний реєстр юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (www.kar.minjust.gov.ua).

Увівши необхідну інформацію, через певний час ви отримаєте повідомлення на електронну пошту з інформацією, яка вас цікавить. Що важливо, так само інформацію ви можете отримати письмово, звернувшись із заявою до органу Державтоінспекції Міністерства внутрішніх справ України. Підставою для цих дій є стаття 34–1 Закону України «Про дорожній рух»: інформація про зареєстровані транспортні засоби та їх власників, що міститься у Єдиному державному реєстрі, держателем якого є Міністерство внутрішніх справ України, є відкритою та загальнодоступною.

На жаль, **інформація міститиме лише марку машини, рік її випуску і об'єм двигуна. Реєстраційний номер авто і її VIN-код – не розкривається.** Окрім того, немає зворотного пошуку: від реєстраційного номеру авто до власника.

Ще одним важливим сервісом, який дозволяє отримати інформацію, є кадастровий реєстр, що дає змогу довідатись про власників конкретної земельної ділянки. Завдяки цьому ми можемо з'ясувати інформацію про ділянку, на якій проживає представник влади і яка не значиться в його декларації.

Цей сервіс – це **кадастрова карта**, розміщена за адресою www.map.land.gov.ua. Шляхом нескладних маніпуляцій з масштабом, ми можемо на ній побачити окремі ділянки площею в кілька соток. Клікаючи по кожній з них, ми отримуємо інформацію про кадастровий номер ділянки, тип власності, цільове призначення та її площу.

Тут же можна безкоштовно отримати інформацію щодо власників земельної ділянки (в рубриці – «Інформація про право власності та речові права»). Наприклад, хто є власником ділянки, хто її орендує, цільове призначення ділянки та багато іншої інформації, що дозволяє пролити світло на те, яке відношення до ділянки має представник влади.

Оприлюднення відомостей Державного земельного кадастру здійснюється відповідно до ст. 36 Закону України «Про Державний земельний кадастр».

Важливо! *Оскільки нові бази даних в Україні наповнюються неоднорідно, для повної перевірки, кому належить земля – варто зробити дублюючий пошук через Кабінет електронних сервісів Міністерства юстиції України (про нього – далі).*

Нарешті можна з'ясувати, яким нерухомим майном володіє чиновник чи політик місцевого самоврядування та члени його сім'ї. Однак, на відміну від інформації про авто та частково про земельні ділянки – ця потребуватиме сплати коштів. Мова йде про незначну суму, яку ви можете сплатити через банківську картку в банківській інтернет- системі.

Зайшовши в **Кабінет електронних сервісів Міністерства юстиції України (www.kap.minjust.gov.ua)**, потрібно зареєструватись, отримавши персональний логін та пароль. Частина інформації може бути внесена через систему вашого банку, яка надасть сервісу частину інформації. Автоматично вам присвоюється поштова скринька, на яку будуть надходити всі замовлені виписки. Пошук в системі можливий за адресою нерухомого майна, реєстраційним номером об'єкта нерухомості, кадастровим номером земельної ділянки та ідентифікаційними даними фізичної або юридичної особи.

Цю ж інформацію можна отримати в паперовій формі у державного реєстратора чи нотаріуса. Підставою для отримання є ст. 32 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». Інформація, отримана в електронній формі, має однакову юридичну силу. Так журналісти можуть швидко перевірити, чи все своє майно задекларував чиновник і чи співпадає його спосіб життя з доходами. В іншому випадку можна притягнути його до відповідальності за невідповідність наявного майна задекларованому.

РОЗДІЛ IV

Бюджет та бюджетний процес

Що таке бюджет

Більшість з тих, хто мали б розбиратися в бюджетних питаннях (депутати, службовці, контролери, журналісти), не заглиблюються у бюджет, бо думають що це складно. Існує поширений стереотип, що в бюджеті можуть розібратися тільки фінансисти, економісти, юристи, аудитори, але аж ніяк не освітяни, вихователі, пенсіонери, громадські активісти чи працівники підприємств. Звісно, це далеко не так і це досить легко спростувати. Що ми і зробимо в цьому розділі.

Бюджетна тема не є зовсім простою, але вона не така вже й складна. Майже кожна доросла людина, а часто навіть студенти і школярі, хоча б раз у житті бачили відомість з коштами, здавали внески або отримували звіт. Майже всі у своєму житті оплачували послуги, бачили різноманітні квитанції, заповнювали платіжки або йшли за покупками, а напередодні обдумували, на що саме витратити наявні кошти. Багато людей просунулися ще далі – брали кредити, здійснювали інвестування або просто складали власний бюджет на життя.

Тобто насправді у мільйонів людей в Україні є достатній досвід поводження з коштами, планування, зборів, витрачання, звітування тощо, а цього цілком достатньо, щоб зрозуміти бюджет громади села, селища, міста або бюджет району чи області, який також формується, планується, витрачається та про який звітується.

У бюджеті немає нічого складного, якщо віднестися до нього з легкістю. Для ще кращого розуміння бюджету достатньо провести аналогію з сімейним бюджетом або з бюджетом якоїсь події, наприклад, власного дня народження. Аналогії та асоціації вам допоможуть зрозуміти, що бюджет «не такий страшний, як його малюють».

Також бюджет зрозуміти буде набагато легше, якщо вживати слово кошторис. Кожен раз, коли вам доводиться аналізувати бюджет органу влади, підставляйте подумки слово «кошторис» та думайте про те, **чого/кого саме цей кошторис, ким вирішено прийняти рішення про витрачання цих коштів та навіщо?** Тоді зрозуміти все це буде набагато легше, адже сам бюджет – це просто набір табличок з цифрами.

А от в чому зміст цих цифр, в чому їхнє значення залежить не від самого документу «бюджет»/«кошторис», а від того, що було написано/продумано перед цим.

Головний зміст в інших документах, а кошторис – це просто фінансова відомість на виконання змісту, який продуманий раніше.

Тому кошторис-бюджет це просто, а от те, що було продумано раніше, навіщо цей бюджет потрібен та кому, тут вже трішки складніше.

Адже в самому бюджеті-кошторисі, на перший погляд, наче все зрозуміло. Начебто біля кожної цифри словами написано, куди йдуть ці гроші. Але не написано: навіщо!

Не написано, які проблеми вирішуватимуться! Не написано, чому ці гроші саме сюди! Не написано, ким та які завдання поставлені! Не написано, навіщо зараз саме на це і саме так, саме в такий спосіб витратити ці людські податки!

От з цими питаннями вже складніше, але й набагато цікавіше.

А де ж це прочитати? Є такий документ – **Програма соціально-економічного розвитку**. Вона приймається на певний строк, як правило, на один рік, але буває і на два-три. У цій головній, загальній програмі, власне, і описується ситуація в громаді, наявні проблеми, шляхи їхнього вирішення та вартість заходів, які планується вживати. **От власне вартість програми, тобто її кошторис – це і є бюджет.**

Визначено це прямо в Конституції України, зокрема в статті 143, де сказано, що місцева влада затверджує програми, схвалює бюджети, встановлює місцеві податки та збори. Отже, саме читання-прочитання бюджету, звісно, надасть кожній людині цікаву інформацію, але головний масив інформації, як правило, міститься в програмі соціально-економічного розвитку або в іншій місцевій програмі, яку схвалила рада.

***Важливо!** Якщо Ви читаєте місцевий бюджет, програму та інші програми і при цьому бачите бюджетний рядок, але не знаходите опису цього рядка в програмах, то це означає: або гроші включені за задумом одного з учасників бюджетного процесу без опису в програмі (чистий лобізм), або рядок включено на вимогу/потребу держави і він проходить через місцеву раду «транзитом», а тому місцева влада не вважає за «необхідне» пояснювати та описувати витрачання «державних» коштів.*

Пам'ятаєте, як в багатьох історичних фільмах герої перекидуються один з одним грошима в шкіряних мішечках – золотими, срібними та іншими монетами. Так от, цей шкіряний мішечок і є бюджетом, саме від цього французького слова походить назва бюджету.

А тепер головне в цьому процесі, що таке перекидання цього мішечка з грошима?

Правильно, це оплата праці. А навіщо ця оплата була здійснена? Правильно,

за виконання завдання. А якого та ким поставленого завдання? У відповіді на це питання і міститься зміст бюджету.

Чи можна відкрити мішечок, порахувати гроші і витягнути звідти записку з завданням? Очевидно, ні, адже завдання міститься в іншому місці. Воно знаходиться у головах учасників процесу постановки завдань або в якихось інших паперах. Тобто формально, в «бюджеті» міститься оплата праці, здійснення роботи, а от який зміст завдання, що саме має відбутися, що саме вважатиметься успіхом та результатом, – все це НЕ міститься в бюджеті.

Навчитися розуміти та аналізувати поставлене завдання, зрозуміти всі його тонкощі, враховуючи описані та публічно не оприлюднені критерії, показники та майбутні заходи, от це справжнє мистецтво вміння аналізувати бюджетні потоки. Вміння побачити невидимі, приховані моменти, показники, інші, приховані, непублічні властивості в бюджетних рядках, таємні мотиви – це і є вміння побачити там корупційні ризики, схеми, тіньові процеси тощо. **Тому головним є не бюджетний рядок, а його справжнє призначення.** Не те, як визначена назва бюджетного рядка, а те, як він насправді потрапив у бюджет, які поставлені показники успішності виконання, реалізації, витрачання зазначених в рядку коштів.

Хто ставить бюджетні завдання або звідки береться проект кошторису громади

Для того, щоб послідовно подивитися, як складається місцевий бюджет, найкраще проаналізувати розпорядження, яке видають органи місцевої влади напередодні.

Фаховий аналіз того, як готується проект бюджету, передбачає моніторинг кожного етапу підготовки проекту.

Це можна порівняти з народженням людини: зачаття, розвиток плоду, підготовка до родів, поява на світ. Так само і бюджет:

- старт підготовки
- збір даних
- виготовлення проекту,
- схвалення бюджету
- подання бюджету в місцеву раду, де його при потребі доопрацьовують

Так от, перед тим, як місцевий бюджет «народити», виконавчі органи здійснюють цілу низку заходів, щоб підготувати та подати проект.

Важливо! Детальний аналіз бюджетної ситуації передбачає ознайомлення з потребами всіх бюджетних установ, управлінь, відділів, департаментів тощо, які працюють за кошти з бюджету. Щоб скласти бюджет, потрібно не тільки знати відповіді на питання про доходи, але й те, на що потрібні гроші? Ці питання лежать в основі поняття доходи та видатки бюджету.

Щодо доходів, то тут простіше.

Бюджетний кодекс дає відповідь на питання, які кошти можна зарахувати в місцевий бюджет, а економічна ситуація, статистика дають можливість орієнтовно спрогнозувати, чи цих коштів буде більше, чи менше, порівняно з минулим роком.

А от щодо видатків, то тут значно складніше.

Звідки меру, депутатам, виконкому, громаді міста дізнатися про те, які є потреби, зрозуміти, скільки кому потрібно грошей? І що з того, що потрібно, потрібно реально і вкрай необхідно, що є життєво важливим, а що є бажаним? Адже без цієї інформації більш-менш точний проект бюджету скласти неможливо, особливо щодо бюджетних установ (лікарні, школи, садочки, будинки культури, управління ЖКГ тощо), які здійснюють постійне, систематичне та щорічне виконання базових завдань влади. **Допоможе тут робота з бюджетними запитами.**

Фактично, **бюджетний запит** – це заявка на потреби.

Кожна організація та установа, незалежно від того освітня вона, управлінська, медична, чи якась інша, якщо вона хоче отримати бюджетні кошти та має на це право, повинна подати прохання відповідно до спеціальної форми «Бюджетного запиту».

Ці документи мають дві найважливіші сторони: формальну – без запиту неможливо включити певні потреби/видатки до бюджету, а також змістову – в запиті обґрунтовується необхідна сума на рік.

Для того, щоб зрозуміти справжню ситуацію з тим, чи буде достатньо тих грошей, які закладені в проекті бюджету чи прийнятому бюджеті, необхідно подивитися в бюджетний запит.

Випадки, коли заявлені в бюджетному запиті потреби збігаються із записаними видатками в бюджеті, вкрай рідкісні.

Пов'язано це з тим, що автори проекту бюджету отримують більшу кількість заявлених сум, ніж потенційно можуть включити в бюджет, а тому «ріжуть» суми, вказані в запиті.

Але крім того, автори проектів бюджетів часто змушують переписувати

бюджетні запити, щоб суми, які заявляються та суми, які включаються в проект бюджету не надто відрізнялися. Так прикривають себе автори бюджету, не бажаючи показувати себе тими, хто сильно «порізав» реальні потреби.

Також існує ще одна проблема – автори бюджетних запитів не вказують всіх потреб, які реально існують, оскільки вже не мають надій отримати хоча б частину з необхідного.

Приклад – Заходи з підготовки проекту бюджету на прикладі міста Львова

№№ з/п	Зміст заходу	Виконавець	Терміни виконання
1.	Довести до головних розпорядників коштів міського бюджету інструкцію щодо заповнення форм бюджетних запитів	Управління фінансів департаменту фінансової політики	До 01.07.20__р.
2.	Подати департаменту фінансової політики у встановлені терміни:	-	-
2.1.	Дані про фактичний фонд оплати праці робітників і службовців за 20__р. рік та 1-ше півріччя 20__р. року	Департамент економічної політики	До 01.08.20__р.
2.2.	Розрахунки прогнозних надходжень:	Департамент економічної політики, управління адміністрування місцевих та залучених фінансів департаменту фінансової політики	До 01.08.20__р.
2.2.1.	Податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності	- « -	- « -
2.2.2	Реєстраційного збору за проведення державної реєстрації юридичних осіб-підприємців	- « -	- « -
2.2.3.	Місцевих податків і зборів	- « -	- « -

2.2.4.	Цільового фонду розвитку соціальної інфраструктури	– « –	– « –
2.2.5.	Частини прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету	– « –	– « –
2.2.6.	Інших надходжень, у тому числі – плати за тимчасове користування місцями для розміщення зовнішньої реклами	– « –	– « –
2.2.7.	Екологічного податку	Департамент містобудування	До 01.08.20__р.
2.3.	Розрахунок прогнозних надходжень від відчуження майна, що знаходиться у комунальній власності	Управління комунальної власності департаменту економічної політики	До 01.08.20__р.
2.4.	Прогнозний обсяг надходжень від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим державним майном	– « –	– « –
2.5.	Розрахунок прогнозних надходжень з плати за землю	Державна податкова адміністрація, управління природних ресурсів та регулювання земельних відносин департаменту містобудування	До 01.08.20__р.

2.6	Дані про площу сільсько-господарських угідь, переданих сільсько-господарському товаровиробнику різних організаційно-правових форм власності на землю, у тому числі: рілля, сіножаті, пасовища, багаторічні насадження, які у прогнозованому періоді будуть сплачувати фіксований сільсько-господарський податок	Управління природних ресурсів та регулювання земельних відносин департаменту містобудування	До 01.08.20__р
2.7	Розрахунок надходження коштів від продажу земельних ділянок несільсько-господарського призначення	– « –	– « –
2.8	Розрахунок прогнозних показників надходжень податку з доходів фізичних осіб від підприємств, зареєстрованих на території м. Львова, у складі яких є підрозділи, філії, представництва, які розташовані за межами м. Львова, сум сплаченого податку з доходів фізичних осіб у 20__р. році	Державна податкова адміністрація у Львівській області	До 01.08.20__р.

2.9	Перелік підприємств, зареєстрованих на території м. Львова, у складі яких є підрозділи, філії, представництва, що розташовані за межами м. Львова, і у 20__р. році змінили зарахування податку на доходи фізичних осіб та суми сплаченого цими філіями податку на доходи фізичних осіб	– « –	– « –
2.10	Перелік підприємств, які з 01.01.20__р. перереєструвалися у податкових органах за межами м. Львова, з врахуванням сум сплаченого податку на доходи фізичних осіб у 20__р. році	– « –	– « –
2.11	Дані про кількість транспортних засобів, які сплатили збір за першу реєстрацію	УДАІ ГУ МВС України у Львівській області	До 01.08.20__р.
2.12	Інформацію про тарифи на комунальні послуги та енергоносії, діючі у 20__р. році і прогнозовані на 20__р. рік	Департамент житлового господарства та інфраструктури	До 01.07.20__р.
2.13	Розрахунки щодо обсягів фінансових ресурсів на відповідну галузь у цілому по місту з обґрунтуванням основних напрямів її функціонування	Головні розпорядники коштів	До 15.08.20__р.
2.14	Бюджетні запити встановленої форми за традиційним методом	– « –	До 01.10.20__р.

3.	Забезпечити:	-	-
3.1.	Попереднє формування шкільної мережі на 20__р.–20__р. навчальний рік за участю працівників управління фінансів департаменту фінансової політики	Управління освіти департаменту гуманітарної політики, управління фінансів департаменту фінансової політики	До 30.06.20__р.
3.2.	Формування шкільної мережі на 20__р.–20__р. навчальний рік, її зведення та визначення обсягу видатків на утримання загальноосвітніх навчальних закладів у 20__р. році за участю працівників управління фінансів департаменту фінансової політики	– « –	До 30.09.20__р.
4.	Провести інвентаризацію програм, що реалізуються за рахунок коштів міського бюджету, з визначенням доцільності продовження періоду виконання та потреби у фінансових ресурсах на 20__ рік	Головні розпорядники коштів	До 01.08.20__р.
5.	Підготувати та подати головному фінансовому управлінню ОДА для подання у Міністерство фінансів України	-	-
5.1.	Розрахунки за видами доходів, які враховуються та не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів	Управління фінансів департаменту фінансової політики	У встановлені терміни

5.2.	Дані про чисельність працівників та обсяги коштів, передбачені на 20__ рік для виплати зарплати працівникам установ освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, соціального захисту населення, органів місцевого самоврядування	– « –	– « –
5.3.	Окремі показники з мережі, штатів і контингентів в установах охорони здоров'я, фізичної культури, культури і мистецтва, контингенту дітей до 6 років, учнів шкіл	– « –	– « –
6.	Забезпечити укладання угод з місцевими радами Львівської області про передачу видатків на охорону здоров'я у 20__ році та подати Міністерству фінансів України копії угод і рішень місцевих рад для врахування їх у розрахункових показниках для проекту міського бюджету м. Львова на 20__ рік	Управління охорони здоров'я департаменту гуманітарної політики	До 01.08.20__р.
7.	Провести семінар з головними розпорядниками коштів щодо особливостей формування проекту міського бюджету м. Львова на 20__ рік	Управління фінансів департаменту фінансової політики	До 15.09.20__р

8.	Провести аналіз бюджетних запитів, поданих головними розпорядниками коштів міського бюджету, та пропозицій щодо проекту міського бюджету м. Львова на 20__ рік за традиційним методом	Управління фінансів департаменту фінансової політики	До 25.10.20__р
9.	Подати Львівській обласній державній адміністрації, Міністерству фінансів України та Міністерству економіки України пропозиції щодо визначення обсягів субвенцій з Державного бюджету України для міського бюджету м. Львова на виконання інвестиційних проектів та інших цільових субвенцій з відповідним поясненням і обґрунтуванням у розрізі об'єктів на 20__ рік	Департамент економічної політики, департамент житлового господарства та інфраструктури, департамент гуманітарної політики, департамент фінансової політики	У встановлені терміни
10.	Скласти проект міського бюджету м. Львова на 20__ рік з врахуванням результатів аналізу розрахунків за відповідними галузями та інформувати виконавчий комітет і постійні комісії міської ради	Управління фінансів департаменту фінансової політики	До 30.09.20__р.

11.	Підготувати для опрацювання у комітеті з питань бюджету Верховної Ради пропозиції і зауваження щодо визначення розрахункових показників для формування проекту міського бюджету м. Львова на 20__ рік та розрахунку міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету	Виконавчі органи ради, департамент фінансової політики	У терміни, визначені бюджетним законодавством
12.	Після одержання показників міжбюджетних відносин для міського бюджету м. Львова на 20__ рік провести уточнення проекту бюджету з врахуванням цих показників	Управління фінансів департаменту фінансової політики	Після схвалення проекту Закону «Про Державний бюджет на 20__ рік»
13	Подати на розгляд виконавчому комітеті проект рішення про міський бюджет м. Львова на 20__ рік	Управління фінансів департаменту фінансової політики	У терміни, визначені бюджетним законодавством
14.	Довести до виконавчих органів Винниківської міської ради та Рудненської і Брюховицької селищних рад показники міжбюджетних відносин	Управління фінансів департаменту фінансової політики	У терміни, визначені бюджетним законодавством
15.	Розглянути проект бюджету, схвалений виконавчим комітетом, на засіданнях постійної комісії фінансів та планування бюджету та інших постійних комісій міської ради	Управління фінансів департаменту фінансової політики	Після прийняття відповідного рішення виконавчого комітету

16.	Подати на розгляд міської ради проект міського бюджету м. Львова на 20__ рік з врахуванням пропозицій постійної комісії фінансів та планування бюджету та інших постійних комісій міської ради	Управління фінансів департаменту фінансової політики	У двотижневий термін після опублікування Закону України «Про Державний бюджет України на 20__ рік»
-----	--	--	--

Після цього, як проект бюджету готовий, його подають на розгляд в місцеву раду. Місцева рада має обмежений час для розгляду – **до 24 грудня.**

Така норма встановлена законом. **Але у Бюджетному кодексі передбачена можливість того, що до цього часу не буде ухвалено місцевого бюджету.** У такому разі, наступного року громада житиме за старим бюджетом до того дня, поки місцева рада таки не ухвалить новий бюджет.

Як показує практика, дискусія може затягнутися і на кілька місяців, і навіть на півроку. За цей час всі основні статті видатків – оплата праці, комунальні послуги – будуть здійснюватися, але капітальні видатки – серйозні ремонти – проводитися не будуть.

І це правильно, адже саме в тому, куди витратити гроші платників податків, і полягає зміст дискусії, яка, на жаль, не завершилася до 24 грудня.

І дискусія – це набагато краще, ніж витрачання грошей, без детального аналізу проблем, вартості, варіантів робіт або взагалі варіантів витрачання коштів.



Бюджет розглядають весь час

Місцевий бюджет не є документом, який один раз в році ухвалили і все. До місцевого бюджету повертаються щокварталу. Навіть якщо немає ніяких змін, то як мінімум протягом року розглядаються звіти за 1-й квартал, півріччя, 9 місяців та за рік. Це, окрім схвалення бюджету на наступний рік.

В останні роки Верховна Рада України постійно протягом року змінювала Бюджетний кодекс та річний закон про державний бюджет. Тому всі місцеві ради протягом року кілька разів вносили різноманітні зміни до місцевих бюджетів.

Під час підготовки та затвердження місцевих бюджетів на 2015-й та 2016-й роки виникла навіть ситуація, коли часто місцевий бюджет був прийнятий спочатку один, а потім змінювався на інший. Так, багато місцевих рад бюджет на 2016-й рік схвалили, як того вимагав Бюджетний кодекс до 24 грудня включно, але в ніч на 25 грудня, Верховна Рада ухвалила закон про державний бюджет, в якому поклала на міста обласного значення фінансування ПТУ та пільги у сфері транспортних перевезень. Таким чином, місцевим бюджетам в січні-лютому 2016-го року довелося повертатися до розгляду місцевого бюджету на 2016-й рік, оскільки вже після прийняття місцевого бюджету на рік, змінилися правила його формування. Зокрема, **уряд змінив обов'язкові видатки для місцевих влад, звісно, не проводячи консультацій та узгоджень з громадськістю.**

Такі ситуації в Україні тривають вже понад 10 років та ніяк не пов'язані зі зміною урядів. Вони є наслідком того, що бюджет-кошторис Верховна Рада ухвалює законом, яким дозволяється не тільки затвердити напрямки та статті витрачання людських податків, зборів на митниці, зовнішніх позик тощо, але й цим же документом (адже це закон) дозволяється змінювати правила та інші закони. **Тому уряд, знаючи це, підлаштовує бюджет на рік під власне бачення, а місцеві громади стають заручниками таких величезних можливостей уряду.** Це прямі наслідки радянської централізації, бо Україна все ще не провела справжньої децентралізації.

Таким чином, протягом року місцеві ради постійно повертаються до бюджетних питань, здійснюють коригування, вносять зміни або заслуховують звіти.

Наприклад:

УКРАЇНА

ЧЕРНІГІВСЬКА МІСЬКА РАДА
ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ
Р І Ш Е Н Н Я

17 листопада 2015 року № 300

Про розгляд Звіту про виконання
міського бюджету за 9 місяців 2015 року

Відповідно до підпункту 1 пункту «а» статті 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», розглянувши Звіт про виконання міського бюджету за 9 місяців 2015 року, виконавчий комітет міської ради вирішив:

1. Схвалити представлений Звіт про виконання міського бюджету за 9 місяців 2015 року, що додається.

2. Фінансовому управлінню міської ради (Бистров В. Е.) внести Звіт про виконання міського бюджету за 9 місяців 2015 року на розгляд та затвердження міською радою.

3. Державній податковій інспекції у м. Чернігові Головного управління Державної фіскальної служби у Чернігівській області (Уляненко Ф. М.), Чернігівській митниці Державної фіскальної служби (Шавлак О. В.), виконавчому комітету міської ради забезпечити виконання завдань з мобілізації надходжень до державного та міського бюджетів податків, зборів (обов'язкових платежів) в обсягах, визначених розписами міського та державного бюджетів на 2015 рік.

4. Виконавчим комітетам міської та районних у місті Чернігові рад:

4.1. Активізувати роботу міської та районних комісій щодо забезпечення своєчасності і повноти сплати податків, погашення заборгованості із заробітної плати та аналізу фінансово-господарської діяльності підприємств щодо своєчасної виплати заробітної плати у розмірах, не нижчих встановленого законодавством рівня, заслуховувати керівників підприємств, де заробітна плата виплачується менше встановленого законодавством рівня.

4.2. Здійснювати постійний моніторинг з погашення суб'єктами господарювання заборгованості із виплати заробітної плати. За результатами моніторингу надавати пропозиції щодо заслуховування керівників підприємств, які не вживають достатніх заходів щодо скорочення цієї заборгованості.

5. Державній податковій інспекції у м. Чернігові Головного управління Державної фіскальної служби у Чернігівській області (Уляненко Ф. М.):

5.1. Вжити конкретні кроки та заходи, спрямовані на скорочення реальних обсягів податкового боргу до бюджетів усіх рівнів.

5.2. Здійснювати моніторинг фінансових результатів діяльності суб'єктів господарювання, які не виплачують зарплату, виплачують її менше законодавчо встановленого розміру, протек отримують прибутки згідно з відомостями фінансової звітності, нараховують обсяги виробництва або обсяги капітальних інвестицій, та забезпечити подання інформації Чернігівській міській раді,

прокуратурі м. Чернігова, територіальній державній інспекції праці у Чернігівській області та іншим контролюючим органам для відповідного реагування.

5.3. Активізувати роботу щодо виявлення та упередження здійснення громадянами діяльності без реєстрації у податкових органах та державної реєстрації їх як суб'єктів господарювання, виявлення фактів нелегального використання праці, встановлення та унеможливлення фактів розрахунків з найманими працівниками «у конвертах» і виплати заробітної плати в розмірах, менших за законодавчо встановлений рівень.

6. Управлінню земельних ресурсів міської ради (Титаренко Ю. В.) спільно з юридичним відділом міської ради (Вовк П. І.) активізувати роботу щодо застосування статті 141 Земельного кодексу України в частині припинення права користування земельними ділянками у випадку систематичної несплати земельного податку або орендної плати за земельні ділянки м. Чернігова.

7. Зобов'язати головних розпорядників коштів міського бюджету, передусім, управління міської ради: освіти (Купріяненко В. П.), охорони здоров'я (Бойко Ю. І.) та культури (Ткач Ю. В.), Деснянську та Новозаводську районні у місті Чернігові ради:

7.1. Забезпечити контроль щодо здійснення видатків на утримання установ та закладів у межах асигнувань, передбачених кошторисами та розписами асигнувань. Не допускати взяття зобов'язань понад кошторисні призначення.

7.2. Здійснювати виплати надбавок та доплат стимулюючого характеру до заробітної плати у межах фонду оплати праці при умові повного забезпечення потреби виплат посадових окладів, надбавок та доплат обов'язкового характеру.

7.3. Вивчити причини наявності дебіторської та кредиторської заборгованостей бюджетних установ, вжити заходів щодо їх скорочення.

7.4. Забезпечити безумовне дотримання вимог статті 26 Бюджетного кодексу України щодо організації ефективної системи внутрішнього фінансового контролю на всіх стадіях бюджетного процесу.

7.5. Посилити ефективність використання власних надходжень бюджетних установ, що зараховуються до спеціального фонду міського бюджету міста Чернігова. Здійснювати фінансування за рахунок власних надходжень спеціального фонду міського бюджету міста Чернігова видатків, які не забезпечені призначеннями загального фонду бюджету.

8. Контроль за виконанням цього рішення покласти на секретаря міської ради Кухаря В. В., першого заступника міського голови Миргородського М. М., заступників міського голови відповідно до розподілу функціональних обов'язків, заступника міського голови – начальника фінансового управління Чернігівської міської ради Бистрова В. Е. та постійну комісію міської ради з питань соціально-економічного розвитку, фінансів та бюджету (Москаленко І. І.).

Міський голова О. В. Соколов

Заступник міського голови –
керуючий справами виконкому С. Г. Віхров

Скільки існує бюджетів

Державний бюджет тільки один, а от місцевих бюджетів справді багато. Кожне село, селище, місто, об'єднана громада, район та область мають свій бюджет. Самих бюджетів звісно менше, ніж населених пунктів, але кожне поселення (село, передмістя, хутір, селище, місто, житловий комплекс підприємства тощо) входить до складу однієї з місцевих рад. А в кожній місцевій раді є бюджет. Схвалює його на рік депутатський корпус. Таким чином, можна зв'язати це питання з виборами депутатів. **Якщо в цьому селі/селищі/місті обирають депутатів, значить є окремий місцевий бюджет на цьому рівні.** А якщо окремо депутатів не обирають, а поселення включене до складу більшого утворення і туди обирають депутатів, то тоді саме на цьому рівні вже є місцевий бюджет.

Крім того, кожне село, селище, а також частина міст (як правило, це маленькі містечка) та частина об'єднаних громад (як правило, це сільські громади) входять до складу районів. Кожен район має також свій бюджет.

Крім того, кожен район, а також міста (як правило, великі міста, окрім Києва), а також райони (окрім районів всередині міст) входять до складу областей. Кожна область України має свій обласний бюджет. Як правило, з цих **25 бюджетів (24 області та Автономна Республіка Крим)** фінансуються загальнообласні видатки, обласні установи, обласна влада, обласні дороги тощо, тобто загальнообласні речі.

Райони Києва та Севастополя (міст республіканського значення в Україні тільки 2) входять до складу Києва, а в інших містах до складу інших міськрад. Якщо в районі, який входить до складу міста, є своя районна рада, тоді є також окремий бюджет району, окрім, звісно, загальноміського бюджету.

Таким чином, в Україні є понад 10 тис. місцевих бюджетів.

Місто – район – область

Місто Боярка має районний статус, тобто входить до складу Києво-Святошинського району Київської області. На виборах люди обирають депутатів міськради Боярки, райради Києво-Святошинського району та облради Київщини. Отже, податки мешканців Боярки знаходяться в трьох місцевих бюджетах: Боярки, району та області, а рішення про їх витрачання схвалюються місцевими депутатами, яких обрали самі мешканці. Таких міст в Україні – 273. Переважно це маленькі міста, з населенням до 25 тис. мешканців, хоча є багато винятків, наприклад, та ж Боярка, а також Вишневе у тому ж Києво-Святошинському районі, мають значно більше мешканців.

Місто – область

Місто Харків має обласний статус, тобто входить до складу Харківської області. На виборах люди голосують за депутатів міськради та облради. Таким чином, податки з Харкова знаходяться в двох місцевих бюджетах: міському та обласному. Таких міст в Україні – 185. Переважно це великі міста, з населенням понад 25 тис. мешканців, хоча буває інакше, наприклад, місто Чоп на Закарпатті, яке має менше 10 тис. населення.

Місто – місто

Місто Винники включене в склад міста Львова, а саме – в Личаківський район. Саме ж місто Львів входить до складу Львівської області. Личаківський район власних депутатів не обирає, а от Винники обирають міську раду. Таким чином, податки, які збираються у Винниках, розподіляються у три місцеві бюджети: міський Винників, міський Львова та обласний Львівщини.

Але буває інакше. Наприклад, місто Інгuleць входить до складу міста Кривий Ріг. Але, на відміну від Винників, мешканці Інгuleця власних депутатів не обирають, а натомість голосують за депутатів Інгulineцької районної ради Кривого Рогу, а також за депутатів міськради Кривого Рогу та облради Дніпропетровської області. Таким чином, податки з Інгuleця також розподіляються на три частини (окрім державного), але один з них районний в місті – бюджет Інгulineцького району, бюджет Кривого Рогу, а також бюджет Дніпропетровщини. Таких міст в Україні, як Львів та Кривий Ріг, тобто з районним поділом – 25. Інші 435 міст на райони не поділяються. Щодо районних в місті рад, то таких рад, як Інгuleцька в Кривому Розі, тобто з власними депутатами та районними бюджетами – 47, а таких як Личаківська у Львові, тобто без депутатів та бюджету – 64;

Село – село

Село Барвінок входить до складу Баранинської сільської ради (сусіднє село – Баранинці). А сільрада Баранинці входять до складу Ужгородського району, який є частиною Закарпатської області. Мешканці села Барвінок не обирають своєї сільради, а голосують за депутатів у Баранинську сільраду, а також за депутатів Ужгородської райради та Закарпатської облради. Таким чином, кошти платників податків з Барвінку можна знайти в трьох місцевих бюджетах – Баранинців, Ужгородщини, Закарпаття. Таких сіл в Україні більшість. З близько 28 тис. сіл та селищ тільки 11 тис. мають власні сільські ради, а інші 17 тис. входять до складу однієї з сільрад або об'єднаних громад. Причому **з процесом нарощування темпів об'єднання громад кількість рад буде зменшуватися, а кількість населених пунктів, які не мають власної ради зростатиме**, адже села, селища та міста об'єднуватимуться у значно більші громади, де в окремих випадках буде навіть по 20–40 населених пунктів.

Об'єднана громада – район

Тут ситуація найскладніша. Мешканці об'єднаних громад обирають свою владу загальної громади, а також на останніх виборах ще обирали депутатів райради того району, де живуть. До прикладу, мешканці селища Заводське Чортківського району в Тернопільській області спільно з селом Угринь утворили об'єднану громаду, але у 2015-му році вони ще мали право голосу, коли обиралася Чортківська районна рада Тернопільської області. До створення об'єднаної громади, тобто до 1 січня 2016-го року, кошти з селища Заводського та з села Угринь надходили, окрім своїх рад, також в Чортківський районний та Тернопільський обласний бюджети. Але після об'єднання цих двох громад в одну, місцеві податки знаходяться тільки в двох бюджетах – в бюджеті громади Заводського та в бюджеті Тернопільської області. У складі Чортківської районної ради продовжують знаходитися депутати, за яких голосували мешканці Заводського та Угриня, але податки з цієї об'єднаної громади в районний бюджет більше не зараховуються. Така ситуація є тимчасовою, вона стала наслідком того, що реформа з децентралізації та адміністративно-територіального устрою затягнулася.

На що витрачаються наші податки та звідки вони беруться

Якщо проаналізувати у відсотках основні напрямки, куди йдуть з місцевого бюджету наші податки, то беззаперечними лідерами будуть 4 сфери:

- освіта (всі, крім ВУЗів)
- медичні установи (всі, крім національних медзакладів)
- соціальний захист
- утримання місцевої влади.

У деяких місцевих бюджетах названі видатки становлять 90% бюджету, а то й більше. А культура, житлово-комунальне господарство, спорт, ремонти, будівництво, дорожні роботи тощо, часто фінансуються за залишковим принципом, а інколи фактично і не фінансуються, бо немає з чого. Тобто, на перший погляд, наші гроші йдуть в основному на те, щоб забезпечити функціонування традиційного набору бюджетних установ і тут мало на що можна вплинути. Більше того, **такі установи як освітні та медичні, «з'їдають» місцевий бюджет** на оплату праці, енергоносії тощо і в місцевої влади надзвичайно обмежені можливості впливати на кошторис роботи таких закладів.

Але ситуація з місцевим бюджетом насправді виглядає інакше, якщо проаналізувати, звідки прийшли гроші, які потім витрачаються на ці сфери.

Так з 2015-го року всі місцеві бюджети міст обласного значення, районні бюджети, а також з 2016-го року бюджети об'єднаних громад, отримують субвенції з державного бюджету на медицину та освіту. Аналогічна ситуація вже давно у сфері соціального захисту, де держава фінансує субсидії, допомоги на дітей тощо.

Це означає, що кошти в місцевих бюджетах з'являються напряму з держави. Таким чином, три з чотирьох сфер держава фінансує за рахунок тих податків, які вона під час зборів по всій Україні зарахувала у свій, державний, а не місцеві бюджети.

Це зроблено для того, щоб застрахувати громадян від поганої ситуації в громаді. Тобто, якою б не була місцева економічна ситуація, скільки б не збиралося податків на місцях, незалежно від того громада процвітає, чи є депресивною, кошти на освіту, медицину та соціальний захист гарантовано йдуть від держави.

Чому? Бо ці сфери, це не прямий обов'язок місцевого самоврядування, а делеговані повноваження від держави на місця. Громадяни України мають право отримати мінімальний набір освітніх, медичних послуг, соціальну підтримку, незалежно від того, в якій громаді вони живуть, оскільки люди є громадянами України, а не громадянами Одеси, Дніпропетровська, Луцька чи Запоріжжя.

Умовно кажучи, при аналізі місцевого бюджету варто розуміти, що всі видатки, які йдуть на освіту, медицину та соціальний захист покриває держава, звісно, за мінімумом. Тому в дохідній частині місцевого бюджету серед найбільших доходів ми знаходимо не податки, а субвенції від держави на ці сфери. Це теж податки, але ці податки спочатку держава забрала собі, а потім повернула з конкретною метою. Причому, з одного боку, цих коштів, як правило, не вистачає, зокрема на освіту та медицину, але з іншого боку, місцеві ради мають свої кошти та самостійно вирішують, дофінансувати медичні та освітні установи додатково, чи ні. Наприклад, окрім соціальної допомоги, яку видає держава певним категоріям людей, багато місцевих громад надають матеріальні допомоги людям за рахунок зібраних податків на місцях. Інший приклад – з 2016-го року держава в коштах, які передаються на місця для забезпечення роботи шкіл (освітня субвенція), більше не враховує шкільні сніданки. Таким чином, місцеві депутати в одних громадах вирішили з місцевих податків профінансувати сніданки для школярів з тих коштів, які зібрані на місцях, а в інших громадах визначили інші пріоритети, наприклад, асфальтування доріг.

Не така ситуація в інших сферах, наприклад, в утриманні місцевої влади або в комунальному транспорті, ремонтах або в роботі комунальних

підприємств. Кожна громада самостійно вирішує, скільки їй потрібно чиновників, який в них рівень матеріального забезпечення, скільки приміщень, які там умови праці.

Все це держава не фінансує, але, щоправда, держава підстраховує, щоб якнайменше профінансувати зарплату кільком працівникам сільради/міськради, якщо податкових надходжень на місці немає взагалі. А от щодо комунального транспорту або здійснення ремонтів, то тут держава не підстраховує взагалі.

Якщо коштів на місці немає, то немає ремонтів, немає підтримки комунального транспорту або компенсації перевезень. Якщо кошти є, то їх можна витратити на ці сфери або будь які інші, які місцева влада вважає пріоритетними.

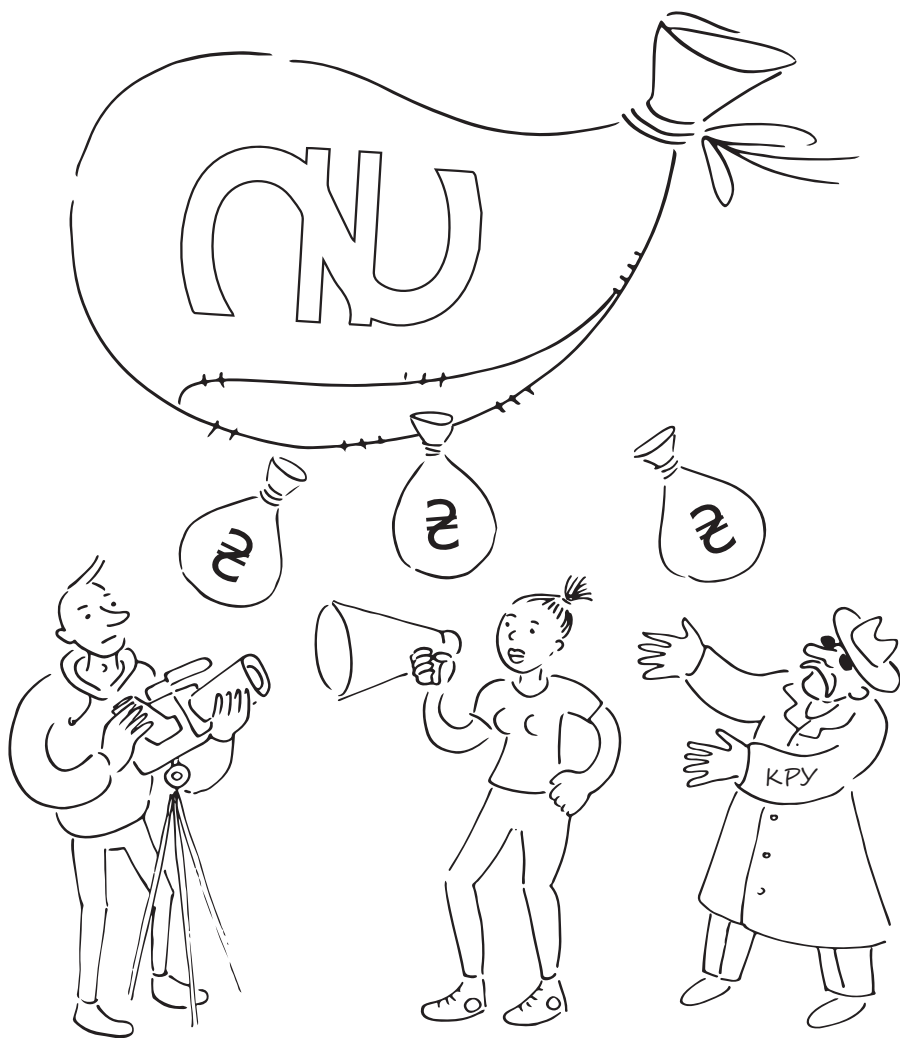
Наприклад, є місцеві влади, які в першу чергу фінансують самі себе, тобто місцеву владу, оскільки працівники потрібні для надання різноманітних послуг та організації заходів. Є такі місцеві влади, які пріоритетом визначають ремонти, причому дуже часто вони ремонтують те, що люди мають ремонтувати самі, але саме такі ремонти стають причиною високого рейтингу.

Трапляються місцеві влади, які створюють та підтримують комунальні підприємства. Таким чином, в кожній громаді визначені різні пріоритети того, куди йдуть місцеві податкові надходження або зароблені на місці гроші. Причому, щороку ці пріоритети можуть змінюватися. Держава фінансує соціалку, освіту та медичну галузь, тут пріоритети не змінюються, а от місцева влада, залежно від кількості зібраних податків, факторів наявності чи відсутності виборів, подій в місцевій громаді тощо, пріоритети часто змінює.

Крім фінансування основних сфер, місцева рада може значно розширювати галузі витрачання коштів. Для цього розробляються та приймаються програми на будь-яку тему. Це може бути програма розвитку спорту, програма фестивалів, допомоги ветеранам війни, розвитку молодіжних організацій або захисту тварин. Місцева рада може придумати навіть програми, які дозволять фінансувати ті установи, які фінансує держава. Наприклад, програма сприяння правопорядку для фінансування певних потреб поліції або програма підвищення безпеки для фінансування певної техніки СБУ.

Тобто місцева рада може прийняти програму для того, щоб профінансувати з коштів платників податків вирішення болючої проблеми, **а може через програму передати кошти для відверто лобістських заходів** або для того, щоб відкупитися від чогось або когось.

Кожна програма унікальна, може мати найнеочікуваніші заходи, хоча більшість програм все ж таки написано «під кальку». Зокрема, багато програм переписуються з державних програм, а заходи копіюються.



Найбільшими проблемами всіх цих програм є такі три ситуації:

- програма написана, схвалена радою, але фінансується менше ніж на 30–40%. Це мертва або недопрацьована програма;
- програма фінансується, але в місцевому бюджеті коштів менше ніж зазначено в програмі. Це недофінансована програма;
- програма фінансується з бюджету на 80–100%. Це пріоритетна програма.

У будь-якому випадку програма може бути знаряддям корупції. Адже як у працюючу, так і в «мертву» програму можна включити заходи, які насправді неможливо проконтролювати або здійснення їх не має значного сенсу. **Вимивання коштів під час втілення програми, є найпоширенішим, після корупційних схем в закупівлях, шляхом розкрадання бюджетних коштів.**

Основні джерела в бюджетах міст, районів, об'єднаних громад:

% від зібраного	Опис джерела надходження
60%	Податок на доходи фізичних осіб (Київ – 40%)
100%	Місцевий акциз (5% вартості підакцизних товарів)
75%	Кошти від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва (район – 15%)
50%	Грошові стягнення за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності
100%	Податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності
100%	Податок на майно
100%	Рентна плата за надра, корисні копалини, лісові ресурси
25%	Екологічний податок
100%	Єдиний податок
100%	Збір за місця для паркування транспортних засобів
100%	Туристичний збір
100%	Плата за адміністративні послуги, адміністративні штрафи, державне мито
100%	Власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок відповідного місцевого бюджету
10%	Вартості питної води суб'єктами підприємницької діяльності, які здійснюють реалізацію питної води через системи централізованого водопостачання з відхиленням від відповідних стандартів
100%	Плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати
100%	Плата за послуги бюджетних установ

Основні джерела надходжень коштів в обласних бюджетах:

% від зібраного	Опис джерела надходження
15%	Податок на доходи фізичних осіб
25%	Кошти від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва
20%	Грошові стягнення за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності
55%	Екологічний податок
10%	Податок на прибуток підприємств
50%	Рента за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування та за користування водою
25%	Рента за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату);
100%	Плата за ліцензії та сертифікати
100%	Плата за послуги бюджетних установ

Основні джерела надходжень коштів у бюджетах сіл, селищ та міст районного значення:

% від зібраного	Опис джерела надходження
100%	Місцевий акциз (5% вартості підакцизних товарів)
25%	Екологічний податок
60%	Кошти від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва
50%	Грошові стягнення за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності
100%	Податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності
100%	Податок на майно
100%	Рентна плата за надра, корисні копалини, лісові ресурси

100%	Єдиний податок
100%	Збір за місця для паркування транспортних засобів
100%	Туристичний збір
100%	Плата за адміністративні послуги, адміністративні штрафи, державне мито
100%	Власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок відповідного місцевого бюджету
10%	Вартості питної води суб'єктами підприємницької діяльності, які здійснюють реалізацію питної води через системи централізованого водопостачання з відхиленням від відповідних стандартів

Бюджет – з французької мови «bougette» означає «шкіряний мішок». Широко поширилося після того, як в Палаті громад Англії запроваджено традицію, коли під час представлення бюджету канцлер Скарбниці вносить до зали шкіряний мішок. Мішок символізує ресурси держави, що будуть використані для досягнення поставлених нею цілей. Як в Англії, так і в Сполучених Штатах під бюджетом прийнято розуміти систематизований план витрачання ресурсів.

Гендерне бюджетування – врахування природного стану та інтересів чоловіків та жінок у бюджетних процесах, опираючись на кількісні показники, факти, в тому числі обрахунки адресної допомоги, оплати праці, участі в керівних органах та виконавчому персоналі, а також з врахуванням статевих обмежень, найважчих ділянок, законодавчих умов соціальної політики та інших об'єктивних та суб'єктивних ситуацій, що проявляються в розподілі податків.

Депутатський фонд – частина коштів місцевого бюджету, яку рішенням місцевої ради зарезервовано депутатами для задоволення власних потреб або потреб тих виборців, на підтримку яких розраховують депутати для свого переобрання на певних територіях/округах. На відміну від інших коштів у бюджеті, витрачання яких здійснюється першими особами, використання «депутатських грошей» супроводжується особистою участю депутата для отримання депутатом найпозитивнішого іміджу. Депутатські фонди не є обов'язкові, різні ради витрачають таким чином різні кошти, а більшість місцевих рад депутатських грошей не закладає, витрачаючи податки разом, спільними рішеннями.

Партисипативний бюджет (бюджет участі) – походить з англійської та означає участь платників податків, мешканців громади, громадян у формуванні доходів та у витрачанні податків. Також може передбачати прийняття рішення, що певний відсоток бюджету громади витрачається повністю або частково за рішенням членів громади за спеціальними процедурами. За таких умов місцеві депутати, які схвалюють бюджет, віддають виборцям можливість розпоряджатися частиною бюджетів для здійснення різноманітних проектів. Зважаючи на те, що подекуди існують «депутатські фонди», за аналогією можна було б сказати, що існують «фонди виборців».

Посібник підготовано та видано у рамках консультаційно-навчального проекту «Будуємо мости заради реформ і довіри», який підтримує Уряд Великої Британії.

нотатки

нотатки

Видавець - ТОВ "Софія-А" Лтд

УДК 352.07/.08:070.4](477)(07)

ББК 67.9(4Укр)401я7+76.01я7

П61

ISBN 978-617-7031-44-3