



**USAID**  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



**Global  
Communities**  
Partners for Good

# Результати оцінювання управління фінансами об'єднаних територіальних громад



## Програма «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE)

Колектив авторів: А.Бочі (Глобал Ком'юнітіз), О.Шубіна, І.Тютюшкін, Ю. Гуреева, С. Дубко, С.Радченко, І.Єфімова, Т.Тимченко (ТОВ «Техекономптіма»), К.Трикоз, М.Трикоз, Ю.Кузько (ТОВ «КМТ-Консалт»)

Ця публікація стала можливою завдяки щирій підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст є відповідальністю Глобал Ком'юнітіз (Global Communities) і не обов'язково відображає точку зору USAID чи уряду Сполучених Штатів.

## Зміст

1. Загальна інформація	2
2. Процес формування бюджету	4
3. Затвердження бюджету	5
4. Оприлюднення інформації на веб-сайтах громад	6
5. Збір доходів	7
6. Адміністрування доходів	10
7. Виконання бюджету	11
8. Здійснення закупівель	13
9. Управління активами	15
10. Бюджетна, фінансова звітність, бухгалтерський облік	17
11. Формування бюджету із урахуванням гендерних питань (гендерно-чутливе бюджетування)	17
12. Аудит	18
13. Висновки	19

Одним із важливих напрямків роботи програми «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE) є поліпшення фінансового управління у громадах. У липні-листопаді 2017 року DOBRE у співпраці з ТОВ «Техекономоптима» і ТОВ «КМТ-Консалт» провела комплексне оцінювання фінансового управління у 50 громадах, які беруть участь у програмі. Команда експертів проаналізувала документи і провела інтерв'ю з посадовими особами у громадах для оцінювання таких аспектів фінансового менеджменту: управління коштами, закупівлі, збір доходів, адміністрування податків і зборів, бухгалтерський облік, виконання бюджету, управління активами, формування бюджету, включно з використанням даних і залученням громадян до бюджетного процесу.

У січні – травні 2018 року звіти за результатами оцінювання були презентовані громадам разом із обговоренням рекомендованих кроків для посилення фінансового менеджменту. Дані по наявності документів або процесів актуалізовані станом на травень 2018 року. Зведені результати оцінювання усіх громад, висновки з отриманої інформації, а також рекомендації представлені у цій публікації.

## 1. Загальна інформація

Крім перевірки існуючих практик фінансового управління, одним із завдань дослідження було оцінити рівень адміністративного управління в громадах, відповідність положень існуючих стратегічних документів чинному законодавству та напрямкам бюджетних видатків, а також наявні механізми залучення населення в управлінні громадою та інформування про діяльність керівництва ОТГ. Такий підхід дає змогу детальніше зрозуміти чи мають громади спроможність виконувати покладені на них державою функції.

### Адміністративне управління. Стратегічні документи в об'єднаних територіальних громадах (далі – ОТГ)

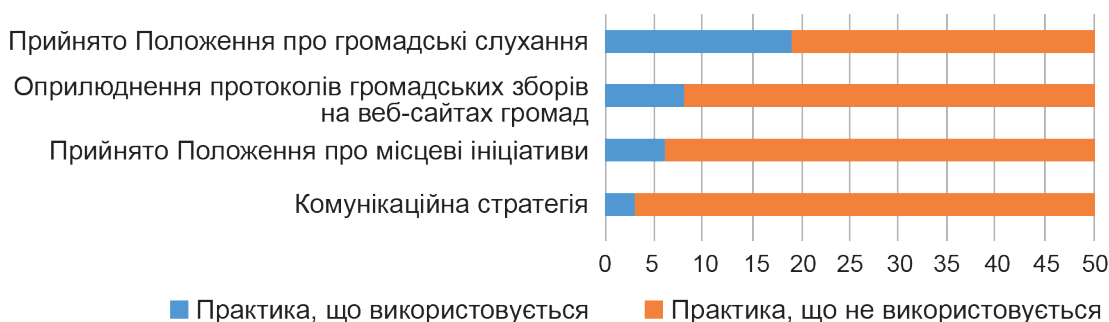
- Як правило, у всіх проаналізованих ОТГ регламенти рад, положення про виконавчі комітети, постійні комісії ради, у т.ч. бюджетні комісії, положення про старост, положення про відділи, що здійснюють управління фінансами громад (бюджетні відділи та відділи бухгалтерського обліку), посадові інструкції розроблено та затверджено.
- Дані про кількість населення у громадах, які вони самостійно збирають, часто суттєво відрізняються від даних з офіційних джерел, що використовуються для розрахунку державних дотацій та субвенцій. Причиною є відсутність загальнодержавного перепису населення протягом тривалого часу. Причому, переважна кількість населення, що наводиться на сайтах громад є більшою за кількість, що використовується державними органами. Як наслідок, громади можуть недоотримувати дотації та субвенції, що розраховуються в залежності від офіційної кількості населення у громаді.
- У більшості громад стратегії розроблено та затверджено рішенням ради. У деяких громадах програми соціально-економічного розвитку (ПСЕР) розроблено на середньострокову перспективу, ряд громад розробляє ПСЕР на плановий рік.
- У більшості громад не виконуються методичні рекомендації Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади (лист Мін-регіону від 07.11.2016 р.№7/31-13545). Дані рекомендації допомагають покращувати перелік завдань та заходів, індикаторів виконання, визначати відповідальних за реалізацію та очікувані результати реалізації програм.



Малюнок 1 Стратегічні плани розвитку, ПСЕР, місцеві програми

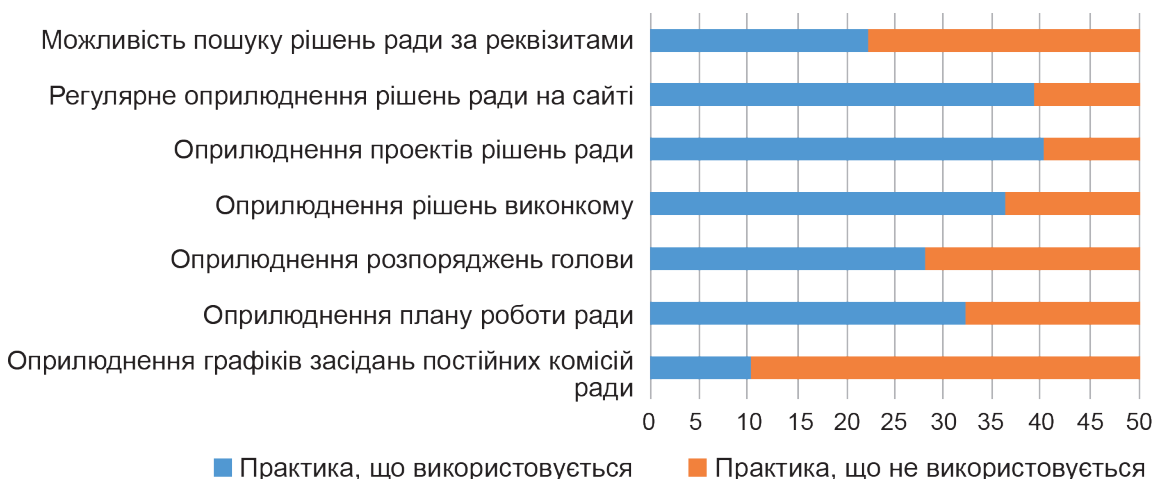
## Механізми участі населення в управлінні громадою

- Залучення населення до управління громадою дозволяє підвищувати прозорість процесів управління, у тому числі бюджетного, і враховувати волевиявлення громадян. В цілому ці механізми не є поширеними в аналізованих ОТГ.
- У деяких ОТГ затверджені Положення про проведення громадських слухань, про місцеві ініціативи, проте ці випадки не є поширеною практикою.
- Слухання проводяться переважно з земельних питань, проведення бюджетних слухань не є загальноприйнятим та поширеним. Протоколи проведення громадських слухань не оприлюднюються, звіти про врахування чи не врахування пропозицій не формуються.



Малюнок 2 Механізми участі населення в управлінні громадою (положення та практики)

- Не всі громади оприлюднюють або не оприлюднюють вчасно проекти рішень ради, рішення ради, рішення виконавчого комітету, розпорядження голови ради, план роботи ради, плани роботи постійних комісій ради.



Малюнок 3. Оприлюднення інформації на веб-сайтах громад

## Загальні рекомендації:

- ✓ проводити громадські слухання по планових та фактичних показниках виконання ПСЕР;
- ✓ відповідно до розроблених операційних цілей стратегій формувати переліки інвестиційних проєктів із вказанням їх орієнтовної вартості та джерел фінансування;
- ✓ при розробці планових та стратегічних документів дотримуватись рекомендацій Мінрегіону, місцеві програми розміщувати на веб-сайті громад у окремих підрозділах разом із змінами;
- ✓ сформувати та оприлюднити перед громадськістю організаційні схеми підпорядкування структурних підрозділів апаратів рад, установ комунальної власності; ввести у штат виконавчого апарату посаду інспектора праці;
- ✓ оприлюднювати на веб-сайтах громад всі розпорядчі документи та положення;
- ✓ затвердити місцеві нормативні акти про механізми участі громадян в управлінні (загальні збори громадян, у т.ч. громадські бюджетні слухання, місцеві ініціативи), впровадити та популяризувати практику електронних петицій;
- ✓ вчасно оприлюднювати проєкти рішення ради, рішення ради разом з додатками, рішення виконавчого комітету, розпорядження голови ради, план діяльності ради, протоколи постійних комісій тощо.
- ✓ провести роботу з формування комунікаційних стратегій по роботі з громадськістю.

## 2. Процес формування бюджету

**Завданням цього етапу було дослідити чи відповідають фактичні процеси з формування бюджету ОТГ вимогам бюджетного законодавства, чи забезпечується створення бюджету, який відповідає потребам громади, та чи існують механізми залучення громадськості до бюджетного процесу.**

- У частини громад, що об'єднувалися у кінці 2016 року, на формування консолідованого бюджету та обговорення проєкту не було часу, оскільки затвердження бюджету часто відбувалося через 2-3 дні після створення громади. Низка документів були відсутніми, не оприлюднювалися вчасно на веб-сайтах громад проєкти бюджетів. Під час формування бюджету 2018 року значну кількість недоліків вже було усунуто.
- Бюджетний регламент, який визначає всі етапи бюджетного процесу та механізми залучення громадськості до нього, майже не використовується або формується у скороченому вигляді.
- Бюджетні запити відповідно до законодавства застосовувалися майже всіма громадами у розрізі паспортів бюджетних програм на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди з урахуванням індикативних прогнозних показників.
- Формування прогнозу бюджету відбувається за формальними ознаками (враховується тільки зміна рівня інфляції). Це призводить до частих змін до бюджетних показників протягом бюджетного року, проблем з реалізацією стратегічних проєктів із-за слабкої кореляції між бюджетним планом та операційними цілями стратегій.
- Бюджет участі стає все більш популярним механізмом - якщо у 2017 він не використовувався, то на 2018 рік майже половина громад прийняла відповідні положення і планує застосовувати цей механізм.
- У більшості громад, під час формування бюджету, опитування чи обстеження громадської думки не проводилося, задокументовані результати збору пропозицій від громадян відсутні, бюджетні слухання проводились у незначній кількості ОТГ.



Малюнок 4 Формування бюджетів ОТГ

### Загальні рекомендації:

- ✓ затверджувати щорічно План заходів із покращення наповнення доходної частини бюджету;
- ✓ для покращення прозорості бюджетного процесу необхідно розширити сфери участі громадськості у бюджетному процесі та будувати механізми взаємодії, розробляти та затверджувати бюджети в інклюзивний спосіб, із численними загальними зборами громадян, обговореннями у фокус-групах, проводити опитування та обстеження громадської думки тощо. Така відкритість допоможе зменшити корупційні ризики у громаді та краще враховувати потреби населення при формуванні бюджету. Розглянути та затвердити Бюджетний регламент, в якому прописати механізми залучення населення до бюджетного процесу;
- ✓ розробити Положення про «Бюджет участі», впровадити практику його формування та популяризувати можливість його застосування серед населення.

## 3. Затвердження бюджету

**Завданням цього напрямку було перевірити відповідність наявних у громадах процедур щодо затвердження бюджету чинному законодавству.**

- Процес затвердження бюджету у більшості ОТГ відбувається згідно з чинним законодавством, проте наявні випадки, коли відсутнє попереднє схвалення проєкту бюджету виконавчим органом ради.
- Проєкт бюджету в обов'язковому порядку виноситься на розгляд постійної депутатської комісії з питань бюджету в усіх ОТГ. Остаточний варіант проєкту рішення ради виноситься на розгляд ради.



Малюнок 5 Затвердження бюджетів

## Загальні рекомендації:

- ✓ розміщувати на веб-сайтах громад протоколи засідань постійної комісії ради з питань бюджету, анонсувати завчасно засідання постійних комісій для того, щоб ініціативні групи/громадяни могли прийняти участь у засіданнях;
- ✓ виносити на схвалення виконавчого органу відповідної місцевої ради проекти рішень про бюджет.

## 4. Оприлюднення інформації на веб-сайтах громад

Важливим аспектом фінансового управління в громадах є відкритість та публічність. Завданням даного етапу було оцінити прозорість громади з бюджетних питань та наявні інструменти доступу до інформації про бюджет громади.

- В громадах проводиться робота над оприлюдненням інформації, що стосується бюджету, проте у більшості випадків вона має несистематичний та нерегулярний характер.
- У більшості громад створено окремий розділ на веб-сайті, що стосується бюджету ОТГ, проте у цьому розділі не збирається інформація у повному вигляді.
- У більшості громад розміщуються рішення ради про бюджет на поточний рік, рішення про внесення змін до бюджету оприлюднюються у переліку рішень ради.
- Населення громад про хід виконання бюджету майже не інформується, щоквартальні звіти про виконання дохідної та видаткової частини бюджету не оприлюднюються, оприлюднюються у більшості випадків результати виконання бюджету за результатами року.
- Мають оприлюднюватись паспорти бюджетних програм, проте, цю вимогу законодавства виконують не всі громади.
- Аналітичне представлення бюджету (у вигляді графіків та таблиць для легшого сприйняття населенням) майже не проводиться. Пояснювальні записки або розгорнуті рішення ради про виконання бюджету не завжди оприлюднюються.
- Більшість виконавчих органів ради оприлюднюють звітність головного розпорядника коштів на державному порталі e-data.



Малюнок 6 Оприлюднення інформації, що стосується бюджету

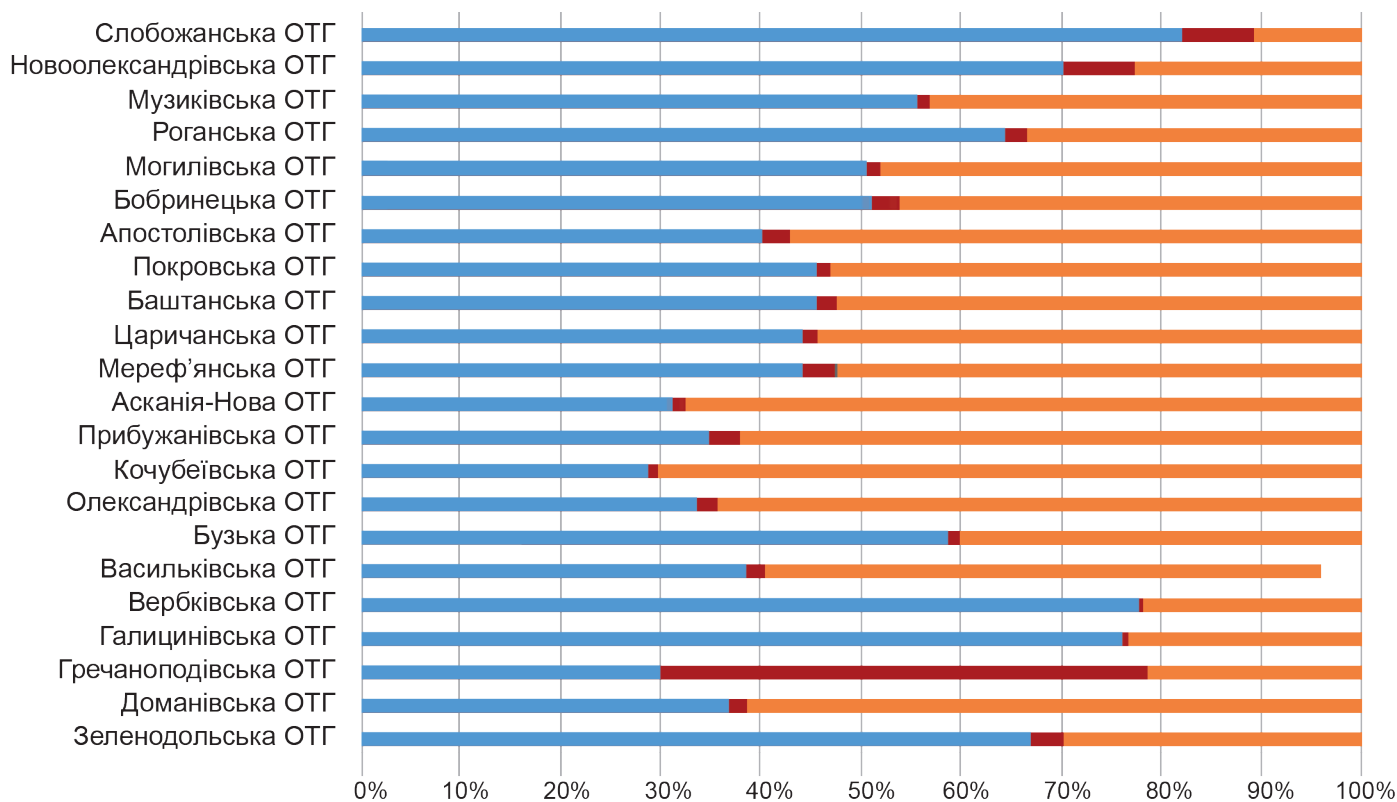
## Загальні рекомендації:

- ✓ проект бюджету разом із всіма відповідними додатками розміщувати на веб-сайтах громад за 20 днів до розгляду сесією ради;
- ✓ сформувати окремий підрозділ на веб-сайтах громад про бюджет, збирати всю інформацію, що стосується бюджету у цьому розділі у т.ч. рішення ради та інше;
- ✓ готувати інформацію про бюджет у зрозумілій для населення формі (інфографіка, аналіз і порівняння основних показників, візуалізація бюджету) і розміщувати її на сайті ОТГ та інших платформах, включно із соціальними мережами та місцевими ЗМІ;
- ✓ розміщувати звітність на інформаційному порталі e-data разом із коротким поясненням можливостей пошуку звітності.

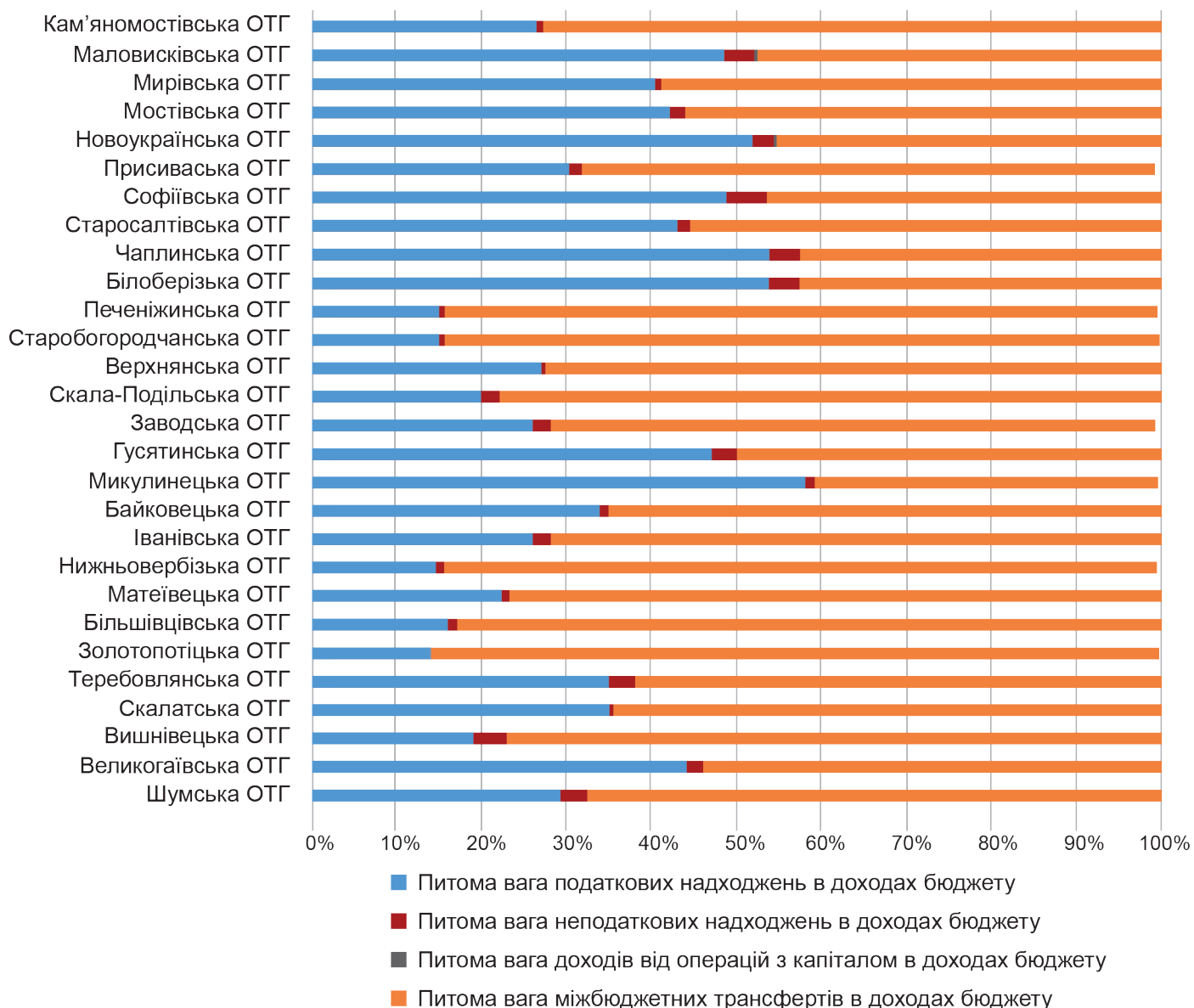
## 5. Збір доходів

У ході оцінки збору доходів основним завданням було оцінити чи в повній мірі залучаються усі джерела наповнення дохідної частини бюджету, що передбачені законодавством і нормативними актами України, та рівень залежності від міжбюджетних трансфертів.

- Структура дохідної частини бюджету є характерною та співставною у більшості ОТГ. Без урахування трансфертів майже весь обсяг сформовано податковими надходженнями, неподаткові надходження незначні, доходи від операцій з капіталом (продаж комунального майна та земельних ділянок) практично відсутні.
- У значній кількості громад можливості отримання доходів від реалізації комунального майна та вільних земельних ділянок є обмеженими.
- Повна інвентаризація землі та комунального майна у громадах не проводилась. Продаж земельних ділянок на аукціонах здійснювався у деяких громадах, проте це є радше виключенням із загальної тенденції.

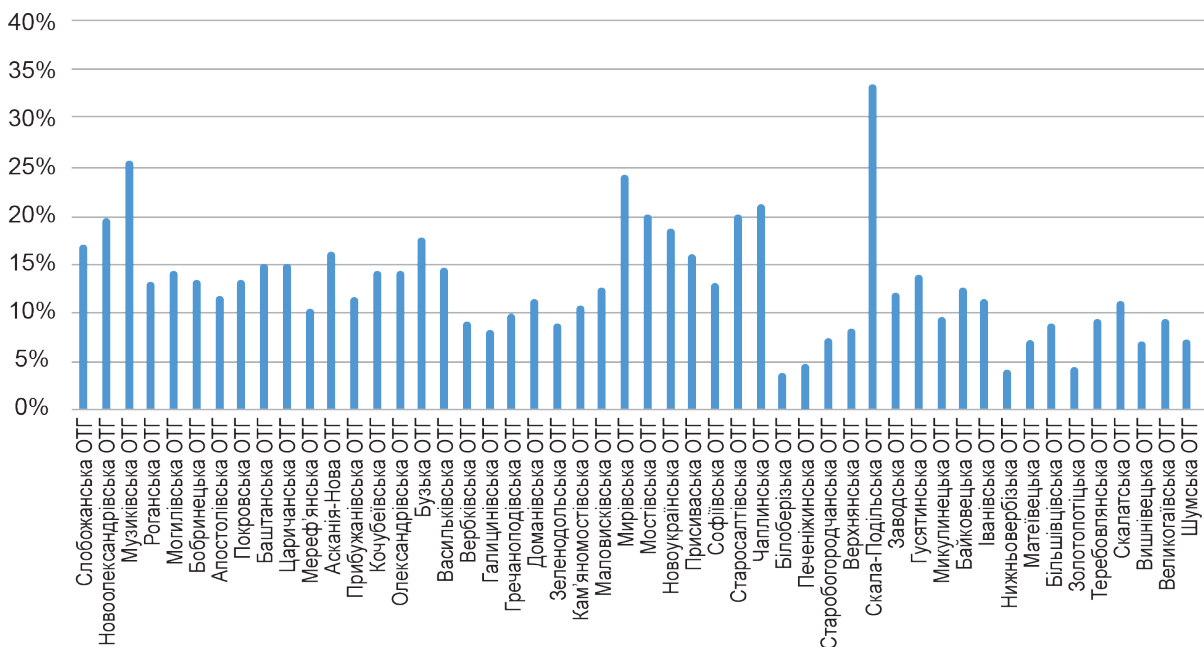






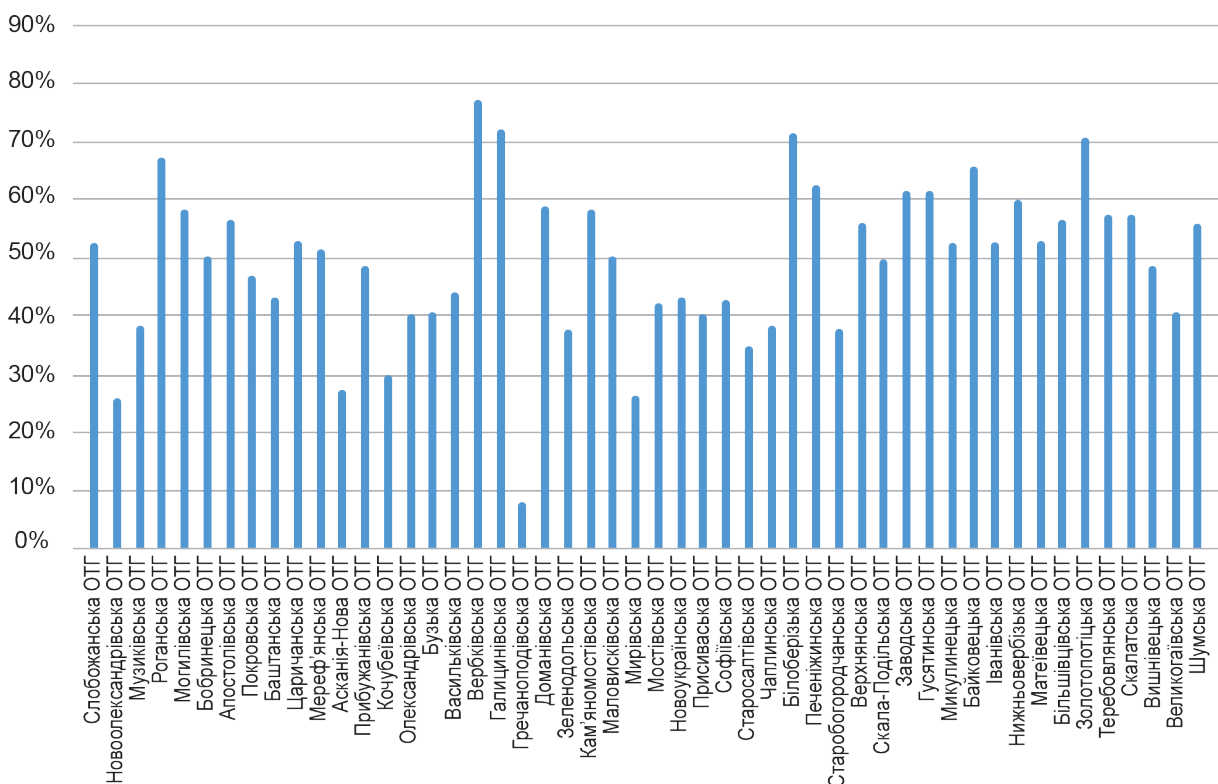
Малюнок 7 Структура фактично отриманих доходів бюджетів ОТГ за результатами 6 міс. 2017 року

- Титома вага фактично отриманих місцевих податків та зборів в доходах бюджету за результатами 6 місяців 2017 року коливається від 3 до 32%. Вплив місцевих органів влади на формування податкових надходжень є обмеженим, оскільки максимальні ставки місцевих податків та зборів закріплено на законодавчому рівні.
- У більшості громад ставки місцевих податків та зборів встановлені не на максимальному рівні. Згідно з отриманою інформацією, при їх встановленні депутатами ради враховувався соціально-економічний стан громади. Проведення громадських слухань з приводу встановлення місцевих податків та зборів відбувається лише у декількох громадах.
- Неподаткові надходження є незначними. У більшості громад вони складаються з власних надходжень бюджетних установ (плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, плата за оренду майна таких установ), адміністративних зборів та платежів. Більшість громад не здають в оренду цілісні майнові комплекси та інше майно, що перебуває у комунальній власності, а у разі наявності такої практики обсяг отриманих коштів є несуттєвим.



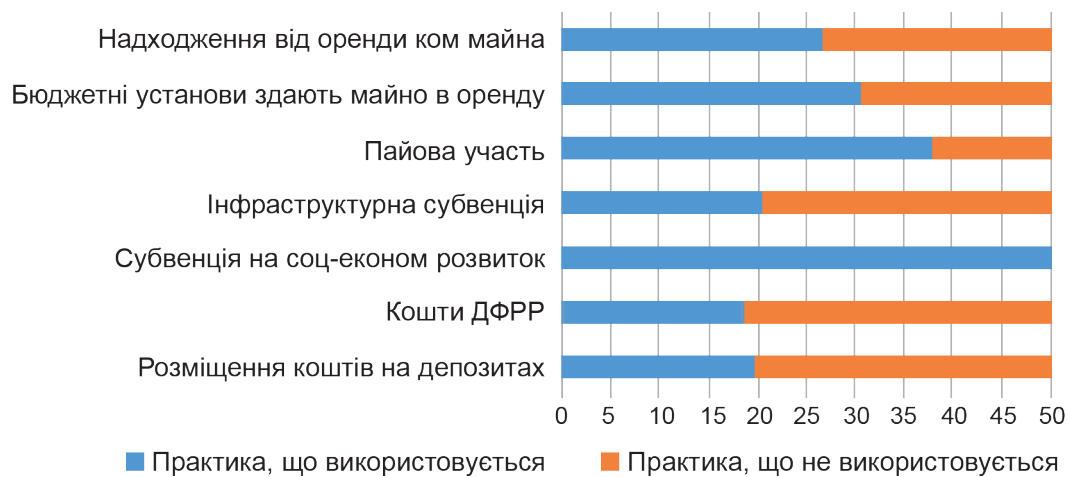
Малюнок 8 Питома вага фактично отриманих місцевих податків та зборів в доходах бюджету за результатами 6 міс 2017 року

- Найбільшою статтею доходів є податкові надходження. При цьому ризики коливання дохідної частини у разі змін законодавства на загальнодержавному рівні є високими. Найбільшу питому вагу займає податок на доходи фізичних осіб.



Малюнок 9 Ступінь залежності дохідної частини бюджету ОТГ від ПДФО (без урахування трансфертів, питома вага в плані надходжень з урахуванням змін)

- Усі громади у 2017 році подавали проекти для отримання коштів субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад. Можливістю отримати кошти ДФРР та субвенції на здійснення заходів соціально-економічного розвитку територій у 2017 році скористались не всі громади. Однією з основних причин є низька якість проектів, які подавалися, та надання конкурсною комісією переваги проектам, які мають більшу частину співфінансування, що є проблематичним для сільських ОТГ.



Малюнок 10 Використання деяких джерел доходів

### Загальні рекомендації:

- ✓ проводити консультації з громадськістю про місцеві податки та збори в період з 1 січня по 1 липня та оприлюднювати звіти про враховані та невраховані пропозиції;
- ✓ розробити та затвердити положення про всі місцеві податки і збори, які будуть застосовуватись у відповідному бюджетному періоді на території ОТГ;
- ✓ затвердити ставки оренди земельних ділянок в залежності від їхнього функціонального призначення рішенням ради;
- ✓ використовувати всі можливі джерела наповнення дохідної частини бюджету, у т.ч. кошти субвенції на соціально-економічний розвиток громад, кошти ДФРР, кошти від пайової участі, від оренди комунального майна/цілісних майнових комплексів тощо.

## 6. Адміністрування доходів

Завданням цього напрямку було дослідити яким чином здійснюється управління процесом збирання доходів, включаючи оцінювання обсягів надходжень бюджету, а також інструменти, які використовуються громадою для збільшення дохідної частини бюджету.

- Співпраця з Державною фіскальною службою (ДФС) має обмежений характер. Хоча 32 громади підтвердили, що співпрацюють з ДФС, проте значна частина з них отримували дані тільки стосовно податків на майно. По тих громадах, де була отримана інформація про рівень недоїмки, було виявлено, що суттєва концентрація заборгованості за боржниками-юридичними особами відсутня, рівень заборгованості є низьким. Створення груп спільного відпрацювання питань повноти надходжень податків та зборів до бюджету ОТГ за участі представників ДФС не є поширеним.
- Фактично виконавчі органи ОТГ лише отримують інформацію від органів Казначейства щодо сум сплачених податків, що зараховуються до бюджету відповідної ОТГ, без можливості провести перевірку повноти сплати податкових платежів. Навіть у випадку, якщо хтось з органів місцевої влади має інформацію про можливі порушення повноти нарахування та сплати податків, без залучення органів ДФС місцеві органи управління не можуть притягнути до відповідальності платників податків.



Малюнок 11 Адміністрування податків та зборів

## Загальні рекомендації:

- ✓ посилити співпрацю з фіскальними органами, створити робочі групи для опрацювання збільшення податкових надходжень, оновлення наявних реєстрів платників податків та зборів, визначення розмірів заборгованості, формування звітів для рад та звернень до ДФС, у разі потреби до правоохоронних органів;
- ✓ впровадити порядок відшкодування збитків на прикладі відшкодування збитків, заподіяних внаслідок невикористання земельних ділянок, самовільного зайняття земельних ділянок та використання земельних ділянок з порушенням законодавства;
- ✓ з метою збільшення доходів від ПДФО проводити аналіз чи на території ОТГ містяться відокремлені підрозділ юридичних осіб, які зареєстровані не на території ОТГ, та простежити до якого бюджету ними сплачується відповідний ПДФО;
- ✓ здійснити моніторинг суб'єктів підприємницької діяльності, що фактично займаються реалізацією підакцизних товарів та провести звірку з органами ДФС щодо декларування ними зобов'язань зі сплати акцизу;
- ✓ провести моніторинг суб'єктів підприємництва, які ведуть підприємницьку діяльність на території ОТГ, але не є зареєстрованими в органах ДФС;
- ✓ переглянути тарифну політику комунальних підприємств з метою збільшення частини прибутку, яку вони повинні відраховувати до місцевого бюджету;
- ✓ переглянути договори оренди на використання водних об'єктів, видобування корисних копалин, користування цілісними майновими комплексами тощо з метою визначення реальної вартості оренди таких об'єктів;
- ✓ запровадити систему адміністрування неподаткових надходжень.

## 7. Виконання бюджету

Ця частина оцінювання була направлена на перевірку використання програмно-цільового методу бюджетування, наявність відповідних асигнувань та коштів на основні бюджетні програми, вчасність прийняття рішення про затвердження бюджету, правомірність витрат місцевого бюджету та звітування за ними, а також пошуку потенційних напрямків оптимізації видатків.

- Загальний постійний контроль за виконанням бюджету здійснюється радами як безпосередньо, так і через постійні депутатські комісії з питань бюджету. Інші постійні комісії рад можуть проконтролювати виконання статей бюджету відповідно до їх компетенції.
- Виконавчі органи ради мають щоквартально подавати на розгляд ради звіт про хід та результати виконання бюджету. Проте у деяких громадах ця практика відсутня, відбувається розгляд та затвердження річного звіту про виконання бюджету.

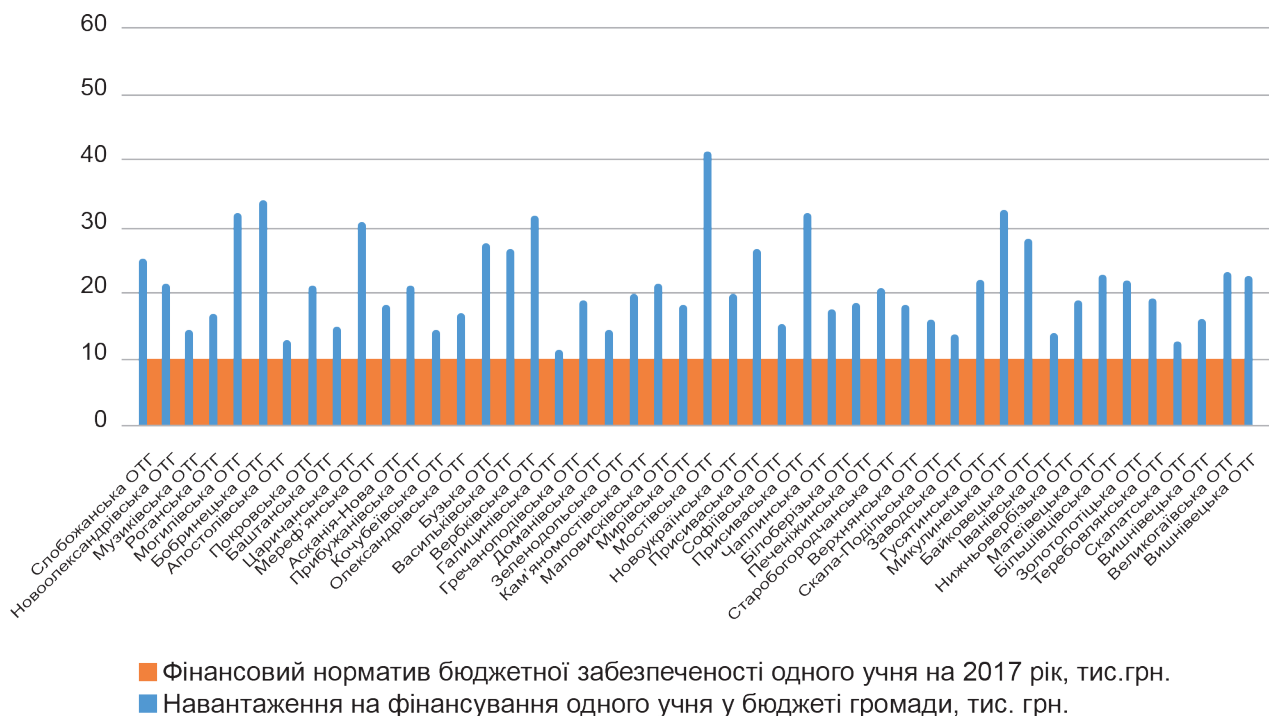
Рішення про внесення змін до рішення про бюджет розглядаються та ухвалюються радами всіх ОТГ.

- Не всі громади (населення) інформуються про хід виконання бюджету через оприлюднення інформації про виконання бюджету на веб-сайті, публікації інформації про виконання бюджету у ЗМІ, через проведення бюджетних слухань. Проте рішення про внесення змін до бюджету оприлюднюються на веб-сайтах громад.



Малюнок 12 Дані щодо виконання бюджетів ОТГ

- У більшості ОТГ паспорти бюджетних програм заповнено із наведенням результативних показників у розрізі підпрограм і завдань, але за низкою паспортів ці показники потребують розширення.
- Затримки у здійсненні поточних видатків не є значними. Низький рівень виконання плану спостерігався за певними напрямками здійснення капітальних видатків, але у більшості місцевих бюджетів фінансування капітальних видатків відбувається у II півріччі року. В цілому рівень виконання капітальних видатків обумовлений термінами підготовки проектно-кошторисної документації за проектами, термінами погодження проектів та строками проведення тендерних процедур тощо.
- Видаткові статті бюджетів мають виражену соціальну спрямованість. Найбільшою статтею видатків ОТГ за функціональною класифікацією є надання послуг дошкільної та загальної середньої освіти. У структурі видатків вона займає приблизно 45-60% бюджетів громад.
- У більшості громад існує подальша необхідність коригування наявної мережі установ і організацій з метою економії коштів бюджету.



Малюнок 13. Витрати бюджетів ОТГ на фінансування одного учня, 2017 рік

- У спроможності фінансувати капітальні видатки більшість громад обмежені, оскільки є дотаційними, і, відповідно, відчують брак ресурсів на соціально-економічний розвиток.
- Частина ОТГ використовує сучасну практику пооб'єктного оприлюднення видатків перед громадою (публічне оприлюднення інформації про витрати бюджетних коштів на кожен об'єкт фінансування), проте ця інформація оприлюднюється не регулярно, а, переважно, раз на рік під час звітів за результатами року.
- Практика опитування громадської думки на постійній основі не застосовується, як і участь громадських наглядових/моніторингових комітетів для моніторингу прогресу фінансування капітальних видатків.

### Загальні рекомендації:

- ✓ переглянути підхід до передачі трансфертів та субвенцій до інших бюджетів, що збільшить ефективність використання коштів бюджету (зокрема, перебрати функції управління первинною медициною; для забезпечення послуг, які є витратними для однієї громади (наприклад, соціальні послуги) укласти договори міжмуніципального співробітництва з іншими ОТГ);
- ✓ оприлюднювати на веб-сайтах сайтах паспорти бюджетних програм на поточний бюджетний період (включно зі змінами), проводити роботу для вдосконалення у паспортах переліків завдань, заходів та результативних показників;
- ✓ запровадити практику пооб'єктного оприлюднення видатків, мапування та аналогічні техніки візуалізації витрат в реальному часі; оприлюднювати титульні списки капітальних видатків; звіти про виконання бюджету;
- ✓ розглянути питання про необхідність подальшої оптимізації мережі освітніх та культурних закладів за певним алгоритмом; запроваджувати заходи з енергоефективності у бюджетних установах з метою скорочення видатків.

## 8. Здійснення закупівель

**Мета оцінювання цього напрямку полягала у виявленні недоліків, вузьких місць та прогалин під час здійснення ОТГ процедур закупівель відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», а також напрацювання рекомендацій щодо виправлення можливих недоліків. Моніторинг та оцінка закупівель охоплював всі етапи процесу закупівель – від планування до виконання договорів про закупівлю, дотримання вимог прозорості, а також доброчесності: добросовісна конкуренція серед учасників; максимальна економія та ефективність; відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель; недискримінація учасників; об'єктивна та неупереджена оцінка тендерних пропозицій та запобігання корупційним діям і зловживанням.**

- Здійсненням закупівель товарів, робіт і послуг в ОТГ опікуються створені тендерні комітети (ТК). У всіх ОТГ затверджено Положення про діяльність тендерних комітетів, визначено їх склад. Майже у всіх ОТГ річний план закупівель і додаток складаються та оприлюднюються на ProZorro. Протоколи засідань тендерного комітету складаються.
- Більша частина закупівель проводиться без використання Електронної системи закупівель (ЕСЗ), але за умови обов'язково розміщення в ЕСЗ звіту про укладені договори. Проте наявні випадки укладання прямих договорів, розміщення інформації в ЕСЗ, але без оприлюднення укладених договорів. В цілому співробітники ТК ОТГ дотримуються норм чинного законодавства, розміщують всі необхідні документи в ЕСЗ, окрім оприлюднення звітів про виконання договорів.
- У п'ятих громадах аудиторів виявили конфлікт інтересів між керівництвом сільських рад, учасниками тендерного комітету та представниками учасників закупівель.

Таблиця 1. Кількість та вартість процедур закупівель станом на 01.05.2018

Назва ОТГ	Питома вага неконкурентних закупівель за кількістю, у % до загальної	Питома вага неконкурентних закупівель за вартістю, у % до загальної	Питома вага конкурентних процедур в допорогових закупівлях (за кількістю), у % до загальної
Мереф'янська ОТГ	68	42	0
Апостолівська ОТГ	58	59	34
Баштанська ОТГ	6	7	98
Покровська ОТГ	71	53	21
Царичанська ОТГ	72	59	24
Роганська ОТГ	98	97	0
Слобожанська ОТГ	90	22	0
Новоолександрівська ОТГ	94	57	1
Бобринецька ОТГ	100	100	0
Олександрівська ОТГ	98	35	0
Прибужанівська ОТГ	92	51	0
Асканія-Нова ОТГ	100	100	0
Могилівська ОТГ	85	62	11
Музиківська ОТГ	70	17	0
Кочубеївська ОТГ	88	75	0
Бузька ОТГ	95	92	3
Васильківська ОТГ	93	85	0
Вербківська ОТГ	93	51	0
Галицинівська ОТГ	91	61	0
Гречанопадівська ОТГ	61	7	0
Доманівська ОТГ	29	10	0
Зеленодольська ОТГ	95	44	1
Кам'яномостівська ОТГ	100	100	0
Маловисківська ОТГ	100	100	0
Мирівська ОТГ	90	21	7
Мостівська ОТГ	0	0	0
Новоукраїнська ОТГ	91	68	7
Присиваська ОТГ	94	53	0
Софіївська ОТГ	92	61	0
Старосалтівська ОТГ	78	37	7
Чаплинська ОТГ	92	69	0
Білоберізька ОТГ	97	98	3
Печеніжинська ОТГ	93	51	3
Старобогородчанська ОТГ	97	75	0
Верхнянська ОТГ	95	72	1
Скала-Подільська ОТГ	71	28	21
Заводська ОТГ	90	83	0
Гусятинська ОТГ	95	63	0
Микулинецька ОТГ	90	71	3
Байковецька ОТГ	96	45	0
Іванівська ОТГ	91	57	0
Нижньовербізька ОТГ	96	80	0
Матеївецька ОТГ	97	69	0
Більшівцівська ОТГ	94	79	0
Золотопотіцька ОТГ	67	55	50
Теребовлянська ОТГ	90	58	4
Скалатська ОТГ	90	43	0
Вишнівецька ОТГ	84	63	2
Великогаївська ОТГ	95	85	0
Шумська ОТГ	64	41	19



Малюнок 15 Дані щодо закупівельної діяльності

## Загальні рекомендації:

- ✓ затвердити положення про проведення допорогових закупівель, у якому встановити допорогову вартість товарів, робіт і послуг, яка є меншою за вартість, що встановлена в Законі України «Про публічні закупівлі»;
- ✓ усі закупівлі ОТГ проводити в межах схваленого плану закупівель та бюджету, своєчасно вносити зміни до плану закупівель;
- ✓ відстежувати факти виконання договорів та публікувати в ProZorro звіти про виконання договору; оприлюднювати по допорогових закупівлях в ProZorro укладені угоди, у т.ч. зміни до укладених угод;
- ✓ не допускати ситуації з порушення законодавства, що пов'язані з «дробленням» сум закупівель і як наслідок проведення замість відкритих торгів низки допорогових закупівель. усувати конфлікти інтересів у здійсненні закупівельної діяльності ОТГ;

## 9. Управління активами

**Завданням цього етапу було визначення існуючих практик з управління активами у громадах, оцінка їх відповідності законодавству, ефективності утримання комунального майна та потенційних напрямків його реалізації.**

- Більшість ОТГ не забезпечено належними планово-картографічними матеріалами, землевпорядною та містобудівною документацією, не розроблені генеральні плани, технічна документація щодо встановлення меж. Проведення значних обсягів зазначених землевпорядних робіт потребує відповідного фінансування.
- Нормативно-грошова оцінка земель (НГО) ОТГ потребує оновлення у середньостроковій перспективі (переважно 2018-2019 рр.). Повна інвентаризація землі у більшості ОТГ не здійснювалась.
- Договори оренди земельних ділянок укладались, переважно, до об'єднання територіальних громад. Більшість договорів є довгостроковими. Проведення земельних торгів є виключенням. Апаратом більшості ОТГ ведеться реєстр договорів оренди, облік доходів, отриманих від оренди.
- Положення про оренду земельних ділянок, у т.ч. порядок заключення договору оренди відсутній у більшості громад, або приймався ще до об'єднання. У діяльності використовується наявна нормативна база. Переліки вільних земельних ділянок, які можуть бути передані в оренду на конкурсних підставах на веб-сайтах оприлюднили декілька громад. Положення про конкурсний відбір виконавців робіт із землеустрою затверджено лише в декількох ОТГ.





Малюнок 16 Проведення роботи з земельних питань

- Під час об'єднання майно територіальних громад, що об'єдналися, передавалось за передавальними актами. Повна інвентаризація майна громад не проводилась.
- У деяких громад затверджені переліки об'єктів комунальної власності. Робота щодо виявлення, взяття на облік безхазяйного майна на територіях ОТГ несистематична.
- Незначна кількість ОТГ отримували доходи від надання комунального майна в оренду. Перелік об'єктів, які підлягають приватизації, перелік майна, який може бути переданий в оренду, оприлюднено в декількох ОТГ.
- У значній кількості громад можливості отримання доходів від реалізації комунального майна та вільних земельних ділянок є обмеженими, оскільки це джерело є практично вичерпаним.



Малюнок 17 Деякі аспекти роботи з комунальним майном

## Загальні рекомендації:

- ✓ проводити інвентаризацію землі та комунального майна ОТГ;
- ✓ оприлюднювати результати проведеної нормативно-грошової оцінки землі, провести оновлення НГО у всіх населених пунктах ОТГ;
- ✓ оприлюднювати на веб-сайтах переліки земельних ділянок, комунального майна, права на оренду яких можуть бути реалізовані на конкурсних засадах;
- ✓ прийняти внутрішні положення по процедурі проведення земельних аукціонів; по процедурі оренди землі; визначення на конкурсних підставах землевпорядників, суб'єктів оціночної діяльності;
- ✓ проводити незалежну оцінку об'єктів оренди бюджетних установ з метою перегляду розміру орендних ставок;
- ✓ проводити постійну роботу з виявлення, обліку та передачі у комунальну власність безхазяйного майна на території ОТГ.

## 10. Бюджетна, фінансова звітність, бухгалтерський облік

Метою цього розділу було дослідження достовірності бухгалтерського обліку, своєчасності відображення в ньому проведених фінансово-господарських операцій, правильності відтворення в бухгалтерському обліку операцій з бюджетними коштами, в тому числі дотримання бюджетної класифікації доходів та видатків, та достовірності фінансової звітності про такі операції.

- Не у всіх ОТГ взаємодія з органами казначейства відбувається на прийнятному рівні. Відповідні структурні підрозділи рад передають інформацію до казначейства згідно з вимогами чинного законодавства, проте отримують лише річні звіти з Державної казначейської служби, квартальні звіти не були надані низці громад.
- Для ведення обліку у ОТГ рідко використовуються програмні засоби. Значна частина роботи виконується за допомогою табличного редактора Excel, або ж вручну. Облікові реєстри, які ведуться вручну, або в Excel-таблицях, часто не містять усіх необхідних реквізитів: назва ОТГ, період реєстру, найменування рахунків тощо. Це може призводити до неточностей та перекручень у даних бухгалтерського обліку та при складанні фінансової звітності. Іншою проблемою є те, що на сьогоднішній день питання з найбільш поширеним програмним забезпеченням для обліку, які використовувалися громадами («1С:Бухгалтерія», «Парус», «Афіна»), залишається до кінця не врегульованим, а ринок майже не пропонує альтернативні програми для ведення обліку бюджетними установами, які були би зручними для ОТГ.

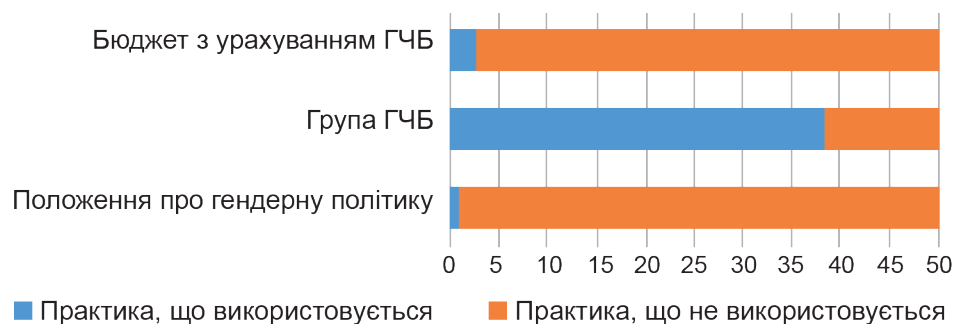
### Загальні рекомендації:

- ✓ прийняти Положення про облікову політику, яке визначає методи оцінки, обліку і процедури обліку;
- ✓ оприлюднювати фінансову звітність на офіційному веб-сайті в окремій вкладці, що присвячена бюджету громади;
- ✓ отримувати звіти з Державної казначейської служби про виконання місцевого бюджету відповідно до Інструкції про складання органами Державної казначейської служби України фінансової та бюджетної звітності про виконання місцевих бюджетів.
- ✓ перейти на ведення бухгалтерського обліку за допомогою ліцензованого програмного засобу для бюджетних установ в Україні.

## 11. Формування бюджету із урахуванням гендерних питань (гендерно-чутливе бюджетування)

Завданням даної частини оцінки фінансового управління було визначити чи застосовуються сучасні практики гендерного-чутливого бюджетування у громадах.

- Формування бюджету з урахуванням гендерних питань не здійснюється, проте деякі громади здійснювали гендерний аналіз місцевих програм.
- Тренінги з гендерно-чутливого бюджетування (ГЧБ) проводяться, після проведення тренінгів утворені робочі групи з гендерного бюджетування у більшості ОТГ.



Малюнок 18. Дані щодо гендерноорієнтованого бюджетування

### Загальні рекомендації:

- ✓ розробити та прийняти відповідне Положення про гендерну політику;
- ✓ проводити гендерний аналіз бюджетних програм стосовно того, хто є кінцевим споживачем і наскільки послуги задовольняють потреби різних соціальних груп населення;
- ✓ проводити формування цілей та рекомендацій до бюджетних програм з посилення гендерної рівності;
- ✓ проводити необхідні коригування бюджету з урахуванням питань гендерної рівності.

## 12. Аудит

**В ході проведення перевірки оцінювалися існуючі в громаді процедури контрольно-ревізійної роботи (внутрішнього аудиту) для забезпечення виконання функцій щодо функціонування дієвих систем управління та внутрішнього контролю, ефективного використання бюджетних коштів, запобіганню виникнення помилок чи інших недоліків в діяльності.**

- Внутрішній аудит проводиться у чотирьох ОТГ. Відповідно план/графік проведення перевірок, звіти за результатами перевірок відсутні. Недержавний зовнішній аудит не проводився в жодній громаді.
- В ОТГ громадська експертиза не проводиться. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади не приймався.

### Загальні рекомендації:

- ✓ прийняти відповідне положення, що стосується проведення внутрішнього аудиту; сформулювати, затвердити та оприлюднити план проведення перевірок; оприлюднювати звіти за результатами перевірок;
- ✓ проводити аудит фінансової звітності комунальних підприємств; забезпечити внутрішній контроль за повнотою власних надходжень бюджетних установ та взяттям бюджетних зобов'язань, а також одержувачами бюджетних коштів і витрачанням ними бюджетних коштів;
- ✓ планувати у середньостроковій перспективі проведення незалежного зовнішнього аудиту.
- ✓ популяризувати в ОТГ питання проведення громадського аудиту та експертизи.

### 13. Висновки

**Аналіз результатів оцінювання фінансового управління в ОТГ дозволив виявити прогалини, які притаманні більшості об'єднаних громад. Усім громадам потрібна подальша робота у таких напрямках:**

- ✓ **вдосконалення планових та стратегічних документів громад, місцевих програм** – хоча більшість громад і мають розроблені стратегічні документи, проте, часто присутня слабка кореляція між цілями, які закладаються в них, та напрямками видатків місцевого бюджету. ОТГ ще недостатньо спроможні планувати на середньострокову перспективу видатки на свою діяльність, розробляти проекти, із зазначенням їх вартості, кількісних та якісних показників ефективності, та планів реалізації стратегій, тому і слабо виконують рекомендації Міністерства регіонального розвитку у цьому напрямку. На жаль, більшість громад приймають стратегічні документи із-за вимог законодавства або покращення роботи з донорськими організаціями. Проте, важливим є стратегічне бачення в управлінні громадою, що відображається в довгострокових документах, та дозволяє збільшувати джерела надходжень до бюджету, оптимізувати видатки та ефективно розпоряджатися активами громад. Цю спроможність повинні розвивати керівники громад надалі. Позитивним є те, що у більшості аналізованих громад, стратегії розроблялися із залученням громадськості, обговореннями у кілька етапів та врахуванням думки жителів громади. Для вирішення цих проблем необхідно надалі збільшувати кількість навчань для представників ОТГ з розробки стратегічних документів та середньострокового бюджетного планування.
- ✓ **вдосконалення адміністративного управління** – більшість ОТГ розробили всі необхідні документи для роботи в нових умовах. Аналіз 50-ти громад партнерів DOBRE підтвердили результати оцінки фінансової спроможності 366 ОТГ за 2017<sup>1</sup> рік - у громад, які посіли високі місця у рейтингу, видатки на утримання апарату управління у власних ресурсах не є високими. Це пов'язано з більшими власними надходженнями таких місцевих бюджетів та можливістю більше видатків спрямовувати на інші послуги для населенню. Крім того, різниця у кількості працюючих в апаратах міських ОТГ значно відрізняється від сільських ОТГ, що пов'язано з різною кількістю населення для якого треба виконувати основні делеговані державою функції.
- ✓ **проведення роботи місцевої влади для підвищення прозорості та посилення участі населення в управлінні громадою** – більшість аналізованих ОТГ покищо не залучають населення та громадських активістів до процесів прийняття рішень у громаді. Як свідчить аналіз, основною причиною є відсутність спроможності у керівництва ОТГ до відкритості, страх перед політичними ризиками та низька зацікавленість самої громадськості в аналізі ефективності управління громадою. Також не в усіх ОТГ оприлюднюється на постійній основі інформація, яка є цінною для населення, у тому числі бюджетна. Опитування домогосподарств, що проводив GfK на замовлення програми DOBRE, показало, що у громадах партнерах програми DOBRE: чим вища обізнаність про послуги за які відповідають місцеві органи влади, тим вища впевненість, що керівництво ОТГ розпоряджається активами громади якнайкраще; а менше 10% населення громад брали участь у будь-яких видах громадських слухань або обговореннях проекту бюджету протягом останніх 12 місяців. Органами влади ОТГ варто посилювати роботу над інформуванням населення про свою діяльність для збільшення довіри до діяльності, яку вони здійснюють, і реформи децентралізації загалом.
- ✓ **удосконалення фінансового управління та підвищення фінансової спроможності** – результати оцінки фінансового управління 50-ти громад партнерів DOBRE підтвердив також те, що не завжди прослідковується кореляція між результатами рейтингу оцінки фінансової спроможності 366 ОТГ за 2017 рік і якістю фінансового управління у громадах: є ряд громад, які посіли високі позиції у рейтингу, проте не завжди дотримуються положень бюджетного законодавства у свої діяльності, мають проблеми із закупівельною діяльністю, не шукають додаткові джерела надходження до бюджету, а бухгалтерський облік не проводиться за допомогою сучасних програмних засобів; разом з тим, є ОТГ, які посіли одні з найгірших позицій в рейтингу, але намагаються залучати додаткові фінансові ресурси, налагоджувати роботу з органами ДФС та проводити конкурсні допорогові закупівельні процедури. Саме тому більшості ОТГ треба проводити комплексну роботу, яка стосується як удосконалення процесів фінансового управління, так і системи заходів з підвищення фінансової спроможності.

<sup>1</sup> Програма U-LEAD. Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за 2017 рік - [http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/177/%D0%91%D1%83%D0%BA%D0%BB%D0%B5%D1%82-%D0%A0%D0%B5%D0%B9%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B3\\_%D1%84%D1%96%D0%BD\\_%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC\\_366\\_%D0%9E%D0%A2%D0%93\\_%D0%B7%D0%B0\\_2017.pdf](http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/177/%D0%91%D1%83%D0%BA%D0%BB%D0%B5%D1%82-%D0%A0%D0%B5%D0%B9%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B3_%D1%84%D1%96%D0%BD_%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC_366_%D0%9E%D0%A2%D0%93_%D0%B7%D0%B0_2017.pdf)

✓ **адміністрування податкових та неподаткових надходжень** – однією з найбільших проблем ОТГ є відсутність законодавчо закріплених повноважень проводити адміністрування податкових надходжень, а співпраця з органами ДФС не врегульована. Згідно ст.41.4 ПКУ інші державні органи не мають права проводити перевірки своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати податків і зборів, у тому числі на запит правоохоронних органів. Отже, фактично виконавчі органи ОТГ лише отримують інформацію від органів Казначейства щодо сум сплачених податків, що зараховуються до бюджету відповідної ОТГ, без можливості провести перевірку щодо повноти сплати податкових платежів. Навіть у випадку, якщо хтось з органів місцевої влади володіє інформацією щодо можливих порушень щодо повноти нарахування та сплати податків, без залучення органів ДФС, місцеві органи управління не можуть притягнути до відповідальності платників податків.

✓ **оптимізація видатків бюджетів** – проблемою ОТГ є висока частка видатків, які мають соціальну спрямованість, зокрема на освіту та медицину. Наприклад, видатки на утримання одного учня значно перевищують фінансовий норматив із-за незаповненості класів, слабого менеджменту освітніми закладами та різкого зростання оплати працівників освітньої сфери. Органи державної влади мають враховувати цю ситуацію під час перебігу освітньої та медичної реформи, а керівництва ОТГ продовжити роботу по оптимізації видатків - переглянути структуру видатків ОТГ, провести аналіз можливості скорочення поточних витрат, перерозподілити бюджет в сторону збільшення капітальних витрат та витрат розвитку, адже такі витрати можуть дати економію бюджетних коштів у майбутніх періодах.

✓ **врегулювання закупівельної діяльності** – частина ОТГ порушує законодавство про закупівельну діяльність, у деяких - наявний конфлікт інтересів. Дані негативні практики не тільки спричиняють втрати бюджету, а й можуть призвести до притягнення до відповідальності порушників та проблем з підтримкою донорських організацій в майбутньому. Окрім усунення даних недоліків, громадам варто збільшувати кількість конкурентних допорогових процедур, що призводить за різними оцінками до економії в середньому 10-15% у порівнянні з укладенням прямих договорів.

✓ **поглиблення роботи з управління активами громади – проведення інвентаризації земельних ресурсів та комунального майна, оновлення нормативно-грошової оцінки тощо** – робота по управлінню активами у більшості громад проводиться вибірково. Якщо основна частина ОТГ намагаються налагоджувати управління земельними ресурсами і, відповідно, збільшувати надходження до місцевих бюджетів, то практики управління комунальним майном майже не застосовуються. Більшість ОТГ не забезпечено належними планово-картографічними матеріалами, відповідною землевпорядною та містобудівною документацією, не розроблені генеральні плани, не розроблені технічні документації щодо встановлення меж. Проведення значних обсягів вищезазначених землевпорядних робіт потребує відповідного фінансування. Повна інвентаризація майна ОТГ не проводиться, робота з безхазяйним майном – тільки у декількох. Разом з тим, практично в усіх ОТГ є діючі комунальні підприємства (або прийнято рішення про створення таких підприємств), частина прибутку від діяльності яких повинна надходити до бюджету громади. Проте, у переважній більшості громад такі підприємства є збитковими, і отримують поточні трансферти з бюджету громади для ведення господарської діяльності. Оскільки комунальні підприємства повністю підпорядковуються і підзвітні органам місцевої влади, керівництво громади має достатньо засобів повноважень для адміністрування цього виду доходу, а, отже, може впливати на зростання власних надходжень у бюджет ОТГ.

