

Громадська організація «Фундація «Відкрите суспільство»  
за підтримки Міжнародного Фонду «Відродження»

# АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ

## «Бюджет Києва-2010: проблеми та ризики»

Громадський моніторинг актів Київської міської ради  
та Київської міської державної адміністрації,  
які впливають на обсяги дохідної та видаткової  
частин бюджету Києва-2010,  
його виконання та публічне звітування

Київ – 2011

## ЗМІСТ

ВСТУП	3
<b>РОЗДІЛ 1</b>	
<b>Інструменти громадського моніторингу</b>	<b>6</b>
1.1. Мета, завдання, предмет та об'єкт моніторингу	7
1.2. Методи громадського моніторингу	8
1.3. Джерела інформації	8
1.4. Основні обмеження громадського моніторингу	9
<b>РОЗДІЛ 2</b>	
<b>Аналіз актів Київської міської ради та КМДА, які впливають на обсяги дохідної та видаткової частин бюджету Києва на 2010 рік, його виконання та публічне звітування</b>	<b>10</b>
2.1. Важливість м. Києва як економічно-фінансового центру України	10
2.2. Процедура ухвалення міського бюджету та її дотримання	12
2.3. Формування та виконання дохідної частини бюджету м. Києва у 2010 році	14
2.4. Виконання видаткової частини бюджету м. Києва у 2010 році	24
2.5. Внесення змін до дохідної і видаткової частин бюджету в 2010 році	35
2.6. Борги міського бюджету	38
2.7. Звіт про виконання бюджету міста	42
<b>РОЗДІЛ 3</b>	
<b>Відкритість і прозорість виконання бюджету м. Києва</b>	<b>44</b>
3.1. Чіткість функцій та обов'язків	45
3.2. Відкритість бюджетних процесів	48
3.3. Доступність інформації для громадськості	50
3.4. Гарантії вірогідності	52
<b>РОЗДІЛ 4</b>	
<b>Висновки</b>	<b>55</b>
<b>РОЗДІЛ 5</b>	
<b>Рекомендації</b>	<b>57</b>
<b>Термінологічний апарат</b>	<b>60</b>
<b>ДОДАТКИ</b>	
<b>Додаток 1.</b> Методичні рекомендації з організації і проведення громадського моніторингу виконання місцевих бюджетів (на прикладі міського бюджету м.Києва)	65
<b>Додаток 2.</b> Питання міжбюджетних трансфертів у бюджетному законодавстві	89
<b>Додаток 3.</b> Прогнозування основних бюджетоутворюючих податків	92
<b>Додаток 4.</b> Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі	94
<b>Додаток 5.</b> Зрозуміти бюджет Києва	96

## ВСТУП

Бюджетна система України давно стала предметом критики. Претензії до неї пред'являють чи не з моменту ухвалення Бюджетного кодексу в 2001 році. 2009 року уряд Юлії Тимошенко намагався переписати кодекс, щоправда, безуспішно. Після президентських виборів 2010-го та після приходу нового уряду на чолі з Миколою Азаровим прагнення поліпшити законодавчу систему управління бюджетним процесом не зникло, а навпаки посилилось. От тільки щодо того, чи вдалось це посадовцям та народним депутатам, є певні сумніви.

Непрозора бюджетна політика на рівні міста дискредитує демократичну систему управління містом, провокує соціальну апатію, сприяє поширенню аномії, що в свою чергу негативно впливає на загальний соціальний, культурний та економічний стан столиці. Встановлення громадського контролю та поширення інформування населення про напрями використання коштів міської громади сприятимуть їх ефективному управлінню.

В Україні у широкої громадськості побутує хибна думка про бюджетний процес. Якщо судити за повідомленнями в ЗМІ, складається враження, що цей процес починається восени, а саме у вересні, — діти йдуть до школи, а в Україні стартує бюджетний процес. При цьому увага суспільства фокусується саме на ухваленні Закону «Про Державний бюджет України».

Експерти Фундації «Відкрите суспільство» переконані, що це вкрай ризиковано і неправильно. Чи не ключове питання бюджетного процесу — це звіт про виконання бюджету будь-якого рівня, починаючи від місцевого і закінчуючи загальнодержавним.

Слід відзначити, що в суспільстві неможливо забезпечити нормальні умови для життєдіяльності людини без координації великих груп людей, без організації і фінансування суспільного сектора. У свою чергу така координація і фінансування неможливі без ефективного управління спільним майном громади міста та, зокрема, використання бюджету. Нобелівський лауреат з економіки 2009 року Еліот Остром наголошує на важливості управління спільним майном громади, на важливості існування громадського недержавного сектора для забезпечення сталого розвитку країни.

Враховуючи особливості формування суспільних потреб і закономірності їх забезпечення в країнах із ринковою економікою, оптимальним способом задоволення важливих людських запитів є формування бюджетних ресурсів і управління ними за згодою та під контролем громади в цілому й платників податків зокрема.

Таким чином, джерелом фінансування транспортної інфраструктури, комунального господарства, підтримання екології в нормальному стані служать зазвичай бюджети.

Особливу роль бюджет відіграє в соціально-економічному житті міста, зокрема в перерозподілі доходів між різними економічними суб'єктами для зменшення матеріальних диспропорцій і в забезпеченні сталого розвитку громади.

У формуванні бюджетної політики міста Києва є алармістська практика — програми, що ухвалюються, мають фантастичний характер або приймаються для галочки. Разом з тим бажання загравати з виборцями призвели до того, що зараз міський бюджет Києва на 51% складається з соціальних статей. З одного боку, комусь може здатися, що це практичне втілення Конституції, адже там написано, що «Україна — соціальна держава». З другого, з таким рівнем соціальних видатків місту складно розраховувати на активний економічний розвиток.

В умовах, за яких національна економіка важко долає наслідки соціально-економічної кризи, посилюються фактори персональних і групових впливів на бюджетні відносини, особливо важливим є формування ефективних місцевих бюджетів із урахуванням реальних потреб місцевих громад, а також контроль громади над збором та використанням бюджетних коштів.

На переконання експертів Фундації «Відкрите суспільство», для цього необхідно розв'язати низку проблем, пов'язаних із формуванням та виконанням міського бюджету Києва, головними з яких є:

- розподіл ресурсів міського бюджету не відповідає пріоритетам бюджетної політики, визначеної відповідно до інтересів громади;

- сформоване інституційне середовище планування та виконання бюджету не забезпечує ефективного використання бюджетних коштів і унеможливлення зловживання в управлінні ресурсами бюджету та поширенні різних видів лобізму на фоні ігнорування реальних потреб міста Києва;
- перебіг бюджетного процесу на рівні міської ради та Київської міської державної адміністрації залишається непрозорим;
- громада практично усунута від участі у бюджетному процесі;
- реальні потреби місцевих громад влада ігнорує;
- громада міста не проявляє особливого інтересу до формування і використання бюджету міста;
- громадяни відчують себе споживачами коштів міського бюджету;
- кошти бюджету не розглядаються киянами як кошти громади, якими вони повинні управляти;
- діюча процедура звітності про виконання міського бюджету формальна, відповідальності за помилки та недоліки планування не несе ніхто, ні колективний представницький орган — київська міська рада, ні виконавчий орган.

Окремо слід відзначити проблему закритості від населення формування місцевих бюджетів, зокрема міського. Бюджети територіальних органів влади непрозорі й закриті для громадян, які не беруть участі в обговоренні питань видатків місцевих бюджетів взагалі та, зокрема, бюджетному процесі. Велика проблема полягає у відсутності цивілізованих стосунків між громадою міста, яка складається з виборців, громадських організацій, та представниками міської ради і Київської міської державної адміністрації.

Найважливішим аспектом на сьогодні стає якомога активніше залучення громадськості до бюджетного процесу. Ефективний бюджетний процес неможливо організувати без залучення населення, в першу чергу платників податків, до обговорення пріоритетів бюджетної політики. В експертів немає сумнівів, що бюджетний процес має відбуватися за участі громадськості та з урахуванням експертної думки.

Попри те, що українське законодавство передбачає формальні процедури залучення громадян до участі у бюджетному процесі, очевидно, що бюджетні слухання як одну з форм участі громадян у бюджетному процесі проводять формально, без належного інформування. Незважаючи на те, що складаються протоколи слухань, немає реального підтвердження врахування інтересів міської громади в бюджеті. Зміни, які міська рада вносить до бюджету впродовж року, здійснюються без громадських обговорень, обґрунтувань і консультацій. Міська громада не поінформована про цей аспект бюджетного процесу. У експертів Фондації викликає занепокоєння низький рівень обізнаності навіть активних членів місцевих громад, депутатів міської ради та журналістів щодо питань, пов'язаних з місцевими бюджетами.

Запропонований звіт репрезентує узагальнені результати дослідження експертів Фондації «Відкрите суспільство» бюджету міста Києва, особливостей його формування та використання бюджетних коштів. Звіт складається з п'яти розділів.

У **першому розділі** запропоновано концепцію та опис інструментів дослідження бюджету міста Києва, обґрунтовано мету, завдання, предмет і об'єкт дослідження, використані методи, вибірка, а також міститься опис основних обмежень дослідження.

У **другому розділі** дано стислу характеристику економіки м. Києва та її ролі в економіці всієї держави. Розглянуто процедуру підготовки і ухвалення столичного бюджету в 2010 році; наповнення дохідної частини міського бюджету в 2010 році.

Проведено порівняльний аналіз виконання основних статей доходів та використання видатків бюджету столиці на фоні як кризового 2009-го, так і передкризового 2008 року.

Розглянуто питання фінансування основних соціальних статей бюджету, а також питання передачі коштів бюджету м. Києва до Державного бюджету України, виділення коштів до статутних фондів комунальних підприємств тощо, питання правомірності внесення змін до бюджету м. Києва упродовж 2010 року і загрози збільшення обсягів боргу та коштів на його обслуговування.

У **третьому розділі** вперше на базі «Кодексу належної практики щодо забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері», схваленого Міжнародним валютним фондом у 2007 році, проведено аналіз як бюджетного процесу в місті Києві, так і доступності інформації про міський бюджет для територіальної громади міста Києва.

У **висновках** підсумовано результати дослідження, а в **рекомендаціях** запропоновано шляхи підвищення прозорості в процесі формування та виконання міського бюджету, а також якості бюджетного процесу в м. Києві.

У Додатку 1 вміщено Методичні рекомендації з організації і проведення громадського моніторингу виконання місцевих бюджетів (на прикладі міського бюджету м. Києва).

У Додатку 2 розглянуто питання надання і використання міжбюджетних трансфертів.

Додаток 3 містить приклади розрахунків основних бюджетоутворюючих податків для Державного бюджету України.

У Додатку 4 розглянуто проблеми застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі.

Додаток 5 містить посібник «Зрозуміти бюджет Києва».

Список використаних джерел складається із 40 одиниць джерельної бази, а бібліографія проекту нараховує 12 джерел.

# РОЗДІЛ 1

## Інструменти громадського моніторингу

### Концепція громадського моніторингу

Право громадян України брати участь в управлінні державними справами гарантується статтею 38 Конституції України. Законодавча база у цій галузі – Указ Президента України № 1276/2005 від 15 вересня 2005 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [1] і кілька постанов Кабінету Міністрів України (КМУ).

Проект громадського моніторингу створює прецедент встановлення дієвого громадського контролю над виконанням, складанням, формуванням дохідної та видаткової частин бюджетів та поліпшення формування сприятливого інвестиційного клімату на території м. Києва. Територіальна громада м. Києва отримує неупереджену інформацію про те, як Київська міська влада (Київська міська рада і Київська міська державна адміністрація (КМДА)) управляють коштами платників податків.

Систематизовані дані громадського моніторингу діяльності Київської міської влади та приклади прогнозування основних бюджетоутворюючих податків і експертні рекомендації можуть стати ресурсами для продовження проведення громадського моніторингу бюджетного процесу в місті Києві, а також започаткування громадського моніторингу найближчим часом в інших містах і областях України в умовах чинності нового Бюджетного кодексу України [2,3] і Податкового кодексу України [4].

У ході розроблення методології громадського моніторингу, а також у процесі виконання проекту було використано матеріали і публікації провідних іноземних організацій, які працюють у цій галузі, зокрема Міжнародного бюджетного партнерства (International Budget Partnership) [5,6], Центру бюджетних і перспективних пріоритетів (Center on Budget and Policy Priorities) [7], Ініціативи реформування місцевого самоврядування і державних послуг (Local Government and Public Policy Reform Initiative) [8-10], Інституту відкритого суспільства у Болгарії (Open Society Institute – Bulgaria) [11-13], китайських дослідників [14] тощо.

1. Указ Президента України № 1276/2005 від 15.09.2005 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://www.president.gov.ua/documents/3167.html>.
2. Бюджетний кодекс України зі змінами і доповненнями станом на 01 березня 2011 року. – К. : Алерта; ЦУЛ, 2011. – 112 с.
3. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / кол. авторів [заг. редакція, передмова Ф.О. Ярошенка]. – К. : Зовнішня торгівля ; УДУФМТ, 2010. – 592 с.
4. Податковий кодекс України : із змінами і доповненнями станом на 16 лютого 2011 року. – К. : Правова єдність, 2011. – 480 с.
5. International Budget Partnership. Analyzing Budget Execution Reports. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://www.internationalbudget.org/budget-analysis/opportunities-methods/budget-execution/?fa=analyze-budget-ex-reports>.
6. V. Ramkumar. Our Money, Our Responsibility. A Citizen's Guide to Monitoring Government Expenditures. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://www.internationalbudget.org/files/resources/expenditure/IBP-Expenditure-Monitoring-Guide.pdf>.
7. The Center on Budget and Policy Priorities. Policy Basics: Introduction to the Federal Budget Process. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://www.cbpp.org/cms/index.cfm?fa=view&id=155>.
8. Making Government Accountable: Local Government Audit in Postcommunist Europe (ed. by K. Davey). – Open Society Institute, Budapest, 2009. – 330 pp.
9. Розробка підходів Ініціативи місцевого самоврядування (LGI) Інституту відкритого суспільства (OSI) до підтримки децентралізації в Україні. Заключний звіт за результатами діагностичного дослідження. Вересень 2008 р. – [Електронний ресурс] – [Режим

- доступу] – <http://www.fisco-inform.com.ua/download.php?m=an&l=ua&id=80>.
10. Прозрачность местных бюджетов. Инструмент для эффективного использования средств на местном уровне (ред. О. Романюк). – Фонды «Открытое общество» (Open Society Foundations), Будапешт, 2010. – 135 с.
  11. G. Angelov. The Budget of Sofia – Economical Analysis. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – [http://www.osi.bg/cyeds/downloads/G.Angelov\\_Politiki\\_06\\_06\\_ENG.pdf](http://www.osi.bg/cyeds/downloads/G.Angelov_Politiki_06_06_ENG.pdf).
  12. G. Angelov. Fiscal Decentralization: the Case with City of Sofia. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – [http://www.osi.bg/cyeds/downloads/G.Angelov\\_Politiki\\_11\\_06\\_ENG.pdf](http://www.osi.bg/cyeds/downloads/G.Angelov_Politiki_11_06_ENG.pdf).
  13. Bulgaria. Intergovernmental Relations and Fiscal Management. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://www.sofia.bg/pictss/annex2.pdf>.
  14. Budget Monitoring at the Local Government Level. – Public Finance PRC: Budget Monitoring Seminar, 5-9 September 2009, Xian, PR China. – 47 pp.

### 1.1. Мета, завдання, предмет та об'єкт моніторингу

Мета моніторингу – дослідження бюджетного процесу міста Києва в 2010 році, визначення ризиків і загроз фінансової стабільності міського бюджету та інформування мешканців територіальної громади столиці, основних платників податків до міської скарбниці, про напрями використання сплачених ними податків.

**Основні завдання громадського моніторингу виконання бюджету м. Києва** (далі – громадського моніторингу) є:

- надання оцінки рівню виконання міського бюджету на підставі аналізу (оперативної) звітності про виконання міського бюджету, згідно зі статтею 58 Бюджетного кодексу України (БКУ), місячної звітності про виконання міського бюджету, згідно зі статтею 59 БКУ, квартального звіту про виконання міського бюджету, згідно зі статтею 60 БКУ, річного звіту про виконання міського бюджету, згідно зі статтею 61 БКУ;
- встановлення ризиків і загроз, що негативно впливають на виконання міського бюджету на підставі аналізу показників доходів і видатків загального і спеціального фондів та міжбюджетних трансфертів;
- визначення шляхів удосконалення управління бюджетними коштами, державним і комунальним майном (включно з комунальними підприємствами, які є у власності громади м. Києва), зокрема можливості збільшення доходів бюджету;
- здійснення моніторингу ухвалення і виконання актів Київської міської ради та Київської міської державної адміністрації, які впливають на обсяги дохідної та видаткової частин бюджетів у період з 1 січня 2010 року до 31 грудня 2010 року;
- підвищення контролю над діяльністю Київської міської влади з метою активного вжиття заходів, спрямованих на подолання наслідків неефективної бюджетної політики попередніх років;
- вироблення рекомендацій і пропозицій щодо покращення та раціоналізації управління коштами міської громади Києва з боку громадянського суспільства;
- посилення участі громади у визначенні пріоритетів управління містом;
- інформування громадськості щодо реалізації бюджетної політики в місті Києві.

**Об'єкт громадського моніторингу** – акти, рішення і розпорядження Київської міської ради та Київської міської державної адміністрації, які впливають на обсяги дохідної і видаткової частини бюджету міста, а також тенденції і закономірності при формуванні, виконанні і звітуванні за виконання бюджету м. Києва у 2010 році.

**Суб'єкт дослідження** – Київська міська рада, її виконавчий орган (Київська міська державна адміністрація (КМДА)), зокрема Головне фінансове управління КМДА.

**Предмет дослідження** – інформація про бюджет міста Києва, норми законодавства, що регламентують право на отримання інформації, а також інформація, яка подається на офіційному веб-порталі Київської міської влади, в засобах масової інформації, відповіді органів Київської міської влади на інформаційні запити громадських організацій з метою оцінки ефективності бюджетної політики (формування дохідної та видаткової частин бюджету) м. Києва у 2010 році.

## 1.2. Методи громадського моніторингу

Для здійснення моніторингу експерти Фондації обрали такі методи:

- аналіз законодавства України і нормативно – правових актів Київської міської влади, що стосуються формування міського бюджету;
- аналіз публікацій на офіційних веб-сторінках Київської міської влади, структурних підрозділів КМДА і комунальних підприємств щодо шляхів використання коштів;
- проведення засідань круглих столів з участю експертів та представників депутатського корпусу Київської міської ради і посадовців КМДА;
- метод інтерв'ю депутатів Київської міської ради і посадовців КМДА, а також українських і закордонних експертів;
- методи вертикального і горизонтального аналізу даних звітності про виконання бюджету м. Києва;
- методи порівняльного аналізу даних;
- методи угруповання;
- метод ланцюгового розміщення,
- метод тредового аналізу;
- метод факторного аналізу.

## 1.3. Джерела інформації

Джерелами отримання інформації для проведення моніторингу стали, зокрема, документи, що свідчать про хід виконання міського бюджету.

### *Оперативна звітність про виконання міського бюджету згідно зі статтею 58 БКУ:*

- зведення, складання та надання звітності про виконання бюджету здійснюються Державною казначейською службою України (ДКСУ);
- розпорядники бюджетних коштів відповідно до єдиної методики звітності складають та подають детальні звіти, що містять бухгалтерські баланси, дані про виконання кошторисів, результати діяльності та іншу інформацію за формами, встановленими законодавством України;
- єдині форми звітності про виконання бюджету України встановлюються Державною казначейською службою за погодженням з Рахунковою палатою та Міністерством фінансів України (МФУ).

### *Місячна звітність про виконання міського бюджету згідно зі статтею 59 БКУ:*

- про виконання Державного бюджету України надається Державною казначейською службою Київській міській раді і Київській міській державній адміністрації не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним;
- зведені показники звітів про виконання бюджетів, інформація про виконання захищених статей бюджету, інформація про використання коштів з резервного фонду надається ДКСУ Київській міській раді не пізніше 25 числа місяця, наступного за звітним. Звіт про бюджетну заборгованість надається не пізніше 15 числа другого місяця, наступного за звітним;
- місячний звіт про фактичні надходження податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів до бюджету, місячний звіт про податкову заборгованість, включаючи суми недоїмки та переплат (у галузевому і територіальному розрізі, а також у розрізі джерел доходів та форм власності), надається органами стягнення не пізніше 12 числа місяця, наступного за звітним.

### *Річний звіт про виконання Закону про бюджет, згідно зі статтею 61 БКУ:*

- річний звіт про виконання вищезгаданого Закону подається ДКСУ Київській міській раді і КМДА не пізніше 1 травня року, наступного за звітним.

Крім того, використовувались:

- прес-релізи та інші публікації Рахункової палати України,
- матеріали засобів масової інформації, зокрема засідання круглого столу в редакції газети «Бізнес» 30 березня 2011 року,
- інтерв'ю з депутатами Київської міської ради, посадовцями КМДА, українськими і закордонними експертами у галузі бюджетно-податкової політики,



- матеріали і публікації провідних міжнародних організацій у бюджетно-податковій сфері,
- матеріали Академії фінансового управління Міністерства фінансів України,
- література в галузі місцевих фінансів України тощо.

#### **1.4. Основні обмеження громадського моніторингу**

Проведення моніторингу супроводжувалося суттєвими зовнішніми складнощами, що їх створювали представники більшості органів влади, та внутрішніми, пов'язаними зі складністю проблеми, обраної для громадського моніторингу, а також форс-мажорними обставинами ухвалення Державного бюджету на 2010 рік. Зокрема, серед об'єктивних слід відзначити:

##### ***Зовнішні обмеження***

- період моніторингу має бути не меншим, ніж два роки, щоб мати можливість оцінити показники міського бюджету в динаміці, визначити характер причин, що впливають на ефективність виконання бюджетного процесу (разові або тривалі);
- відсутність у представників громади знань про права на отримання відповідної інформації щодо діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- невисокий інтерес громадськості до проблематики управління бюджетними коштами;
- відсутність у представників громадських організацій традицій та навичок для ефективного проведення громадського контролю за використанням бюджетних коштів;
- строки проведення моніторингу;
- інертність представників Київської міської влади у справі надання інформації щодо бюджету міста;
- компетенція працівників міськради та КМДА щодо управління бюджетом.

##### ***Внутрішні обмеження***

- відсутність традицій громадського контролю з боку громадських організацій за формуванням та використанням коштів бюджету міста;
- обмеженість кадрових ресурсів для проведення громадського моніторингу;
- обмежена матеріально-технічна база.

## РОЗДІЛ 2

### Аналіз актів Київської міської ради та КМДА, які впливають на обсяги дохідної та видаткової частин бюджету Києва на 2010 рік, його виконання та публічне звітування

#### 2.1. ВАЖЛИВІСТЬ КИЄВА ЯК ЕКОНОМІЧНО-ФІНАНСОВОГО ЦЕНТРУ УКРАЇНИ

Місто Київ відповідно до Конституції України є столицею України.

**Місто Київ як столиця України є:**

- політичним та адміністративним центром держави;
- місцем розташування резиденції глави держави – Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, центральних органів державної влади;
- духовним, культурним, історичним, науково-освітнім центром України;
- місцем розташування дипломатичних представництв іноземних держав та міжнародних організацій в Україні;
- місцем розташування Київської обласної ради та Київської обласної державної адміністрації та їх органів;
- місцем розташування відповідних органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Столичний статус міста покладає на органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади додаткові обов'язки та гарантує цим органам надання з боку держави додаткових прав.

Особливий статус Києва як столиці держави врегульовано Законом України від 15 січня 1999 року № 401-ХІV «Про столицю України – місто-герой Київ» [15].

Столиця є головним наповнювачем доходів до Зведеного бюджету України. Так, 2010 року з м. Києва до Зведеного бюджету надійшло 104,3 млрд грн, або 33,1% усіх його надходжень.

У 2010 році загальний фінансовий результат суб'єктів господарювання м. Києва від звичайної діяльності до оподаткування становив 28,4 млрд грн, або 57,1% загальнодержавних обсягів.

Станом на 1 січня 2011 року 2649 підприємств і організацій міста отримали прибуток у сумі 56,9 млрд грн, що на 68,1% більше, ніж у відповідному періоді 2009 року (42,1% від загального обсягу фінансового результату прибуткових підприємств України).

Водночас 38,4% суб'єктів господарювання (1653 підприємства і організації міста) зазнали збитків на суму 28,6 млрд грн (34,7% від фінансового результату збиткових підприємств України).

Вирішальний внесок у формуванні позитивного фінансового результату зробили підприємства:

- промисловості (10,6 млрд грн);
- фінансової сфери (8,0 млрд грн);
- транспорту і зв'язку (6,0 млрд грн);
- торгівлі (4,3 млрд грн).

Промислове виробництво – одна з провідних сфер економічної діяльності, що забезпечує зайнятість і добробут киян. У цій сфері зайнято 13,1% працездатного населення міста.

Фінансовий результат від звичайної діяльності до оподаткування промислових підприємств 2010 року порівняно з аналогічним періодом 2009 року зріс на 89,1% і становив 37,4% від загального фінансового результату по м. Києву. Слід зазначити, що рівень рентабельності операційної діяльності підприємств у м. Києві (7,8%) найвищий в Україні і майже вдвічі перевищує середньоукраїнський рівень рентабельності (4,8%).

До найприбутковіших промислових підприємств міста належать підприємства:

- з виробництва та розподілення електроенергії, газу та води;
- з виробництва харчових продуктів, напоїв і тютюнових виробів;
- хімічної та нафтохімічної промисловості;
- целюлозно-паперового виробництва;
- видавничої діяльності.

У цьому списку немає підприємств аерокосмічної промисловості, електротехнічного машинобудування і приладобудування, суднобудування, інших наукомістких галузей, які визначають науково-технічний прогрес, що свідчить про неналежну увагу до розвитку знанне-інтенсивних передових галузей і про недостатню сприятливість інвестиційного клімату в Україні загалом і в місті Києві зокрема.

Загальний обсяг інвестування в економіку столиці станом на 1 січня 2011 року становив \$21,7 млрд, що становить 48% обсягу усіх прямих закордонних інвестицій в економіку України. У 2010 році в економіку Києва було вкладено \$2,6 млрд, або 56,5% від приросту іноземних інвестицій в Україну упродовж минулого року.

Інфраструктура зв'язку і телекомунікацій м. Києва найкраща в Україні. Доходи від надання послуг у цій галузі становили майже половину загальнодержавного обсягу.

Загальний обсяг обороту роздрібною торгівлю у м. Києві в 2010 році становив 68,4 млрд грн, або 12,9% загальнодержавного обсягу.

У 2010 році оборот зовнішньої торгівлі товарами в м. Києві дорівнював \$31,3 млрд, зокрема:

- експорт товарів — \$7,1 млрд (13,8% загальнодержавного обсягу);
- імпорт товарів — \$24,2 млрд (39,8% загальнодержавного обсягу).

Від'ємне сальдо зовнішньої торгівлі товарами в м. Києві становило \$17,1 млрд, що в 1,83 разу перевищило від'ємне сальдо в торгівлі товарами усієї держави (\$9,3 млрд). Отже, Київ є найбільшим імпортером товарів у державі, проте, зі свого боку, за кордон пропонує лише сьому частину обсягів загальнодержавного експорту товарів.

У структурі експорту найбільшу частку посідають такі товарні групи:

- продукти рослинного походження — 29,1% від загального обсягу експорту (\$2,1 млрд);
- жири та олії тваринного або рослинного походження — 18,6% від загального обсягу експорту (\$1,3 млрд);
- продукція хімічної та пов'язаних з нею галузей промисловості — 8,0% від загального обсягу експорту (\$0,6 млрд);
- недорогоцінні метали та вироби з них — 7,0% від загального обсягу експорту (\$0,5 млрд);
- продукція машинобудування — 7,1% від загального обсягу експорту (\$0,5 млрд);
- готові харчові продукти — 6,1% від загального обсягу експорту (\$0,4 млрд).

Основними статтями імпорту є такі види продукції:

- мінеральні продукти — 38,3% від загального обсягу імпорту (\$9,3 млрд);
- продукція хімічної та пов'язаних з нею галузей індустрії — 14,3% від загального обсягу імпорту (\$3,4 млрд);
- продукція машинобудування — 13,7% від загального обсягу імпорту (\$3,3 млрд);
- транспортні засоби, шляхове обладнання — 7,3% від загального обсягу імпорту (\$1,8 млрд);
- полімерні матеріали, пластмаси та каучук — 4,6% від загального обсягу імпорту (\$1,1 млрд);
- готові харчові продукти — 3,9% від загального обсягу імпорту (\$0,9 млрд).

Структура зовнішньої торгівлі київських підприємств доволі викривлена — переважає експорт сировинної продукції і спостерігається значний рівень залежності від ввезення іноземних товарів, передусім енергетичного імпорту. Той факт, що половину експортної продукції м. Києва становить сільськогосподарська продукція, демонструє тенденцію рестрації і сплати податків на території столиці основних трейдерів аграрної продукції. З одного боку, це породжує у керівництва міста, яке, незаслужено «почиваючи на лаврах», може менше піклуватися про розвиток столичних наукомістких виробництв, ефект, подібний до «голландської хвороби»<sup>1</sup>. Крім того, перенесення до столиці офісів найбільших компаній, банківських і страхових установ, зрештою, збільшує техногенне навантаження на інфраструктуру міста.

<sup>1</sup> «Голландська хвороба» — гостра залежність економіки та бюджету від експорту одного-двох різновидів сировини, який забезпечує левову частку доходів держави; при цьому потреби населення в товарах і послугах задовольняються за рахунок імпорту, а власне виробництво розвивається слабо.

З другого боку, агрокомпанії роблять свій внесок у поліпшення столичної інфраструктури і збільшують обсяги надходжень до міської скарбниці.

Громадський моніторинг виконання бюджету м. Києва проводився на базі «Методичних рекомендацій з організації і проведення громадського моніторингу виконання місцевих бюджетів (на прикладі міського бюджету м. Києва)» (Додаток 1), а питанням міжбюджетних трансфертів, обсяги яких становлять значну частку столичного бюджету, присвячено Додаток 2.

## 2.2. ПРОЦЕДУРА УХВАЛЕННЯ МІСЬКОГО БЮДЖЕТУ ТА ЇЇ ДОТРИМАННЯ

Підготовка, розгляд, затвердження, виконання бюджету м. Києва, що є складовою частиною бюджетного процесу в Україні, на сьогодні чітко врегульовані законодавчою базою, в першу чергу Бюджетним кодексом України. Бюджет Києва на 2010 рік затверджувався відповідно до норм Бюджетного кодексу в редакції від 21 червня 2001 року. Слід зазначити, що норми цього документа, які стосуються місцевих бюджетів, після затвердження Верховною Радою нової редакції Бюджетного кодексу в листопаді 2010 року залишилися незмінними.

Згідно зі статтями 75–80 БКУ процес складання бюджету м. Києва починається ще до подання проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік на розгляд до Верховної Ради України.

Упродовж цього часу Київська міська влада проводить аналіз виконання бюджету м. Києва за попередні роки, консультації з Міністерством фінансів України, Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету та іншими центральними органами виконавчої влади, розробляє інструкції з підготовки бюджетних запитів і здійснює прогнозні розрахунки до проекту бюджету м. Києва (стаття 75 БКУ).

Розрахунки виконуються на підставі Бюджетної декларації, ухвалені урядом України і затвержені Верховною Радою, а також вказівок Міністерства фінансів України щодо особливостей складання розрахунків до проекту бюджету на наступний рік з урахуванням прогнозних показників (рівень споживчих цін, мінімальна заробітна плата, зростання цін і тарифів тощо) (стаття 76 БКУ).

У тижневий термін після ухвалення закону про Державний бюджет Міністерство фінансів України надає Київській міській державній адміністрації прогнозні обсяги субвенцій з Держбюджету до міського бюджету Києва, обсяги коштів, які планується передати з бюджету міста Києва до Державного бюджету, та інші пропозиції щодо форми рішення про бюджет столиці.

У свою чергу Київрада впродовж двох тижнів з дня оприлюднення закону про Державний бюджет затверджує рішення про бюджет міста (стаття 77 БКУ). У 2010 році міська влада не дотрималась зазначених норм законодавства щодо складання та ухвалення міського бюджету.

Рішення про бюджет м. Києва на 2010 рік № 793/4231 Київрада ухвалила лише 14 травня 2010 року. Основна причина цього – несвоєчасне затвердження Верховною Радою закону про Державний бюджет України на 2010 рік. Цей закон парламент затвердив лише 27 квітня 2010 року. Тим не менш Київрада порушила статтю 77 Бюджетного кодексу. Адже рішення про затвердження міського бюджету було ухвалено за 17 днів після затвердження закону про Держбюджет, в той час як Бюджетний кодекс відводить для цієї процедури 14 днів.

Це не єдине порушення міською владою норм Бюджетного кодексу. Так, незважаючи на те, що відповідно до статті 80 БКУ Київська міська рада не пізніше 1 березня має затвердити звіт про виконання бюджету м. Києва за минулий рік, у 2010 році відповідний звіт було ухвалено лише 15 липня рішенням Київради № 1261/4699. Тож фактично напередодні голосування за бюджет – 2010 депутати міської ради не мали змоги ознайомитися із результатами виконання бюджету Києва у 2009 році. Єдиною інформацією щодо результатів виконання бюджету за 2009 рік, що її оприлюднило Головне фінансове управління КМДА, – інформаційно-аналітична довідка, розміщена на офіційному сайті міської влади 21 січня 2010 року.

Однак довідка містить виключно загальні відомості, щодо виконання дохідної та видаткової частин бюджету Києва і не містить жодних даних щодо цільового використання коштів. Крім цього, міська влада порушила ще й статтю 28 БКУ, відповідно до якої місцева влада

мусить провести публічне представлення інформації про результати виконання бюджету не пізніше 20 березня року, що настає за звітним.

Що стосується процедури ухвалення рішення про міський бюджет на 2010 рік, то рішення про бюджет Києва на 2010 рік було ухвалено з численними порушеннями установленої процедури. Рішення Київради № 8/8 «Про затвердження Регламенту Київської міської ради» від 01 липня 2008 року у статті 31 подає таку процедуру підготовки, розгляду та затвердження рішення про бюджет міста Києва:

1) Проект рішення про бюджет міста Києва готується та виноситься на розгляд Київради виконавчим органом Київради (КМДА).

2) Впродовж 5 днів після того, як подає проект рішення Київради про бюджет міста Києва на наступний бюджетний рік, начальник Головного фінансового управління КМДА та начальник Головного управління економіки та інвестицій КМДА представляють проект рішення на пленарному засіданні Київради.

3) Далі зазначені представники КМДА відповідають на запитання депутатів, після чого проводиться обговорення даних проектів та голосування, за результатами якого проект рішення про бюджет може бути прийнято до розгляду.

4) Надалі проект бюджету розглядається у постійних комісіях Київради, депутатськими групами і фракціями, а також депутатами в індивідуальному порядку. За результатами розгляду депутати формують свої пропозиції до проекту та передають їх у постійну комісію Київради з питань бюджету та соціально-економічного розвитку протягом 10 днів з дня представлення та прийняття до розгляду проекту бюджету.

5) Постійна комісія з питань бюджету та соціально-економічного розвитку узагальнює та передає їх на опрацювання Головному фінансовому управлінню і Головному управлінню економіки та інвестицій КМДА.

6) Після опрацювання Головним фінансовим управлінням і Головним управлінням економіки та інвестицій наданих пропозицій вони повертають проект до Постійної комісії Київради з питань бюджету та соціально-економічного розвитку, яка після опрацювання протягом 10-ти днів проводить спільні засідання з постійними комісіями Київради, депутатськими групами та фракціями за участю представників КМДА. На засіданнях комісія розглядає подані в установленому порядку пропозиції до проектів рішень про бюджет та програму соціально-економічного і культурного розвитку і ухвалює щодо них відповідні висновки.

7) Ці висновки Постійна комісія Київради з питань бюджету та соціально-економічного розвитку направляє Головному фінансовому управлінню і Головному управлінню економіки та інвестицій КМДА.

8) Доопрацьовані проекти рішень Київради про бюджет міста Києва та про програму соціально-економічного та культурного розвитку міста Києва виносяться на пленарне засідання Київради, де заслуховуються доповідь голови постійної комісії Київради з питань бюджету та соціально-економічного розвитку, а також доповіді начальників Головного фінансового управління і Головного управління економіки та інвестицій щодо врахування висновків та пропозицій до проектів рішень.

9) Після обговорення доповідей голосуються питання про взяття проекту рішення про бюджет міста Києва та проекту рішення про програму соціально-економічного та культурного розвитку міста Києва за основу.

10) Зі спірних питань та питань, які не враховані під час доопрацювання проектів рішень про бюджет міста Києва та про Програму соціально-економічного і культурного розвитку міста Києва, але містяться у пропозиціях депутатів, постійних комісій Київради й депутатських груп та фракцій і на яких наполягають депутати, відбувається окреме голосування, при цьому заслуховуються думки голови Постійної комісії Київради з питань бюджету та соціально-економічного розвитку, депутатів Київради і начальників Головного фінансового управління та Головного управління економіки та інвестицій.

11) Після цього сесія Київради ухвалює проект рішення про бюджет міста Києва та проект рішення про програму соціально-економічного і культурного розвитку м. Києва в цілому.

Натомість на практиці процедура розгляду та ухвалення рішення про затвердження бюджету м. Києва на 2010 рік була набагато коротшою. Окремого засідання Київради, на якому депутати повинні були ухвалити проект до розгляду, проведено не було. Фактично була зірвана й встановлена регламентом Київради процедура розгляду проекту рішення комісіями Київради, депутатськими групами та фракціями. Вперше члени Постійної комісії Київради з питань бюджету та соціально-економічного розвитку ознайомились із запропонованим

КМДА проектом рішення про бюджет міста на засіданні комісії, яке відбулося зранку 14 травня 2010 року. Цього ж дня на засіданні Київрада проголосувала за ухвалення рішення про затвердження бюджету м. Києва на 2010 рік за основу та в цілому. Особливу увагу слід звернути на те, що на згаданому вище засіданні Постійної комісії з питань бюджету до проекту рішення про бюджет було запропоновано внести більш ніж 100 поправок. Вони були зафіксовані у протоколі засідання Постійної комісії з питань бюджету. Однак в залі засідань Київради напередодні голосування депутатам було роздано виключно проект рішення, запропонований КМДА, без протоколу засідання Постійної комісії з питань бюджету. Тим не менш секретар Київради Олесь Довгий виніс на голосування Київради проект рішення про міський бюджет разом з усіма правками, зафіксованими в протоколі. Незважаючи на таке грубе порушення регламенту Київради депутати 79 голосами (склад Київради — 120 депутатів) спочатку підтримали прийняття рішення за основу. А одразу ж після цього ще одним голосуванням затвердили рішення № 793/4231 про бюджет м. Києва на 2010 рік від 14 травня 2010 року. Його підтримали 80 депутатів Київради. Показово, що одразу після голосування багато хто з депутатів Київради не зміг назвати основні параметри бюджету міста на 2010 рік. Так, Сергій Мельник, депутат Київради від «Батьківщини» після завершення голосування сказав: *«Всі пропозиції щодо корегування проекту рішення про міський бюджет, який запропонувала КМДА, були зафіксовані у протоколі бюджетної комісії. Як змінився проект рішення після затвердження цього протоколу, мені не відомо. Незважаючи на те, що я є членом Постійної комісії з питань бюджету, можливості ознайомитись із усіма пропозиціями у мене не було»*. Крім того, КМДА порушила встановлену Бюджетним кодексом процедуру оприлюднення рішення про міський бюджет. Згідно з пунктом 4 статті 28 БКУ рішення про бюджет м. Києва має бути оприлюднене не пізніше ніж через 10 днів з дня його ухвалення у друкованому органі КМДА (газеті «Хрещатик»). Однак Леонід Черновецький, який на той час обіймав посаду голови КМДА, підписав рішення № 793/4231 лише 22 червня 2010 року, і тільки на наступний день документ був надрукований у газеті «Хрещатик». Таким чином, з дня ухвалення рішення до моменту його оприлюднення пройшло 38 днів замість встановлених законом 10-ти днів. Тим часом лише після оприлюднення рішення про бюджет на 2010 рік з'ясувалось, наскільки суттєво змінився запропонований КМДА проект міського бюджету після внесення правок, що були зафіксовані у протоколі Постійної комісії з питань бюджету. Так, у початковому проекті КМДА пропонувалося затвердити дохідну та видаткову частини бюджету в розмірі 14,69 млрд гривень. Натомість після врахування «протоколу» доходи і видатки зросли на 1,48 млрд гривень до 16,17. Про те, які наслідки для виконання бюджету м. Києва мало збільшення дохідної та видаткової частин, йтиметься далі.

Таким чином, можемо констатувати, що бюджетний процес у 2010 році було зірвано. Одна з причин цього — недотримання Верховною Радою встановленого порядку ухвалення закону про Державний бюджет. У свою чергу КМДА та Київрада проігнорували норми законодавства щодо порядку підготовки, розгляду і ухвалення рішення про бюджет м. Києва на 2010 рік. Це призвело до того, що Київрада фактично не брала участі у підготовці проекту рішення про міський бюджет. Порушення порядку ухвалення та оприлюднення рішення про міський бюджет мали наслідком суттєву затримку із нормалізації фінансування видатків м. Києва, про що також йтиметься далі.

Протягом першого півріччя 2010 року видатки міського бюджету здійснювалися у порядку, встановленому статтею 79 Бюджетного кодексу — щомісяця з січня до червня включно КМДА здійснювала фінансування лише статей загального фонду міського бюджету із розрахунку 1/12 від обсягів фінансування 2009 року.

Крім цього, непрозорість ухвалення рішення про бюджет м. Києва позначилась на збалансованості міської скарбниці.

### **2.3. ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ ДОХІДНОЇ ЧАСТИНИ БЮДЖЕТУ м. КИЄВА У 2010 РОЦІ**

Ухвалення бюджету м. Києва на 2010 рік відбулося на засіданні сесії Київської міської ради 14 травня 2010 року [16] через 17 днів після ухвалення Верховною Радою України Державного бюджету України 27 квітня 2010 року. Бюджет м. Києва був підписаний лише на початку липня, і фінансування усіх галузей велося за тимчасовими розписами.

Незважаючи на невиконання міського бюджету протягом 2007 — 2010 років, депутати Київської міської ради знову не спромоглися розробити і схвалити реалістичний бюджет столиці.

Слід відзначити, що, крім 2009 року, перші два роки (2007-й і 2008-й) були роками середньотермінового економічного піднесення, а 2010 рік, очевидно, був зобов'язаний стати роком зростання після приголомшливого падіння 2009 року. Проте київська міська влада вкотре продемонструвала невміння адекватно передбачити структуру і обсяги надходжень до скарбниці міста.

Характерні риси виконання дохідної частини бюджету м. Києва 2010 року:

- невдале початкове прогнозування обсягів надходжень до бюджету міста;
- необґрунтоване збільшення дохідної частини бюджету м. Києва протягом бюджетного року;
- зменшення доходів від плати податку з доходів фізичних осіб;
- певна раціоналізація перехресних грошових потоків між Державним бюджетом і бюджетом м. Києва;
- збільшення доходів від плати за землю;
- зменшення надходжень від продажу землі;
- хронічна переоцінка обсягів доходів за статтею «Інші надходження»;
- стабільна недооцінка обсягів доходів за статтею «Власні надходження бюджетних установ»;
- зникнення у звіті ГФУ КМДА інформації про надходження коштів від продажу житлової площі та реклами на комунальному транспорті;
- виділення коштів з Державного бюджету на виконання містом Києвом функцій столиці держави шляхом ухвалення Постанови КМУ № 401 від 26 травня 2010 року;
- невиконання основних статей доходів бюджету м. Києва за 2010 рік.

**Невдале початкове прогнозування обсягів надходжень до бюджету міста**

Частково провину за такий стан справ варто покласти на центральні структури Міністерства фінансів України, які згідно з Бюджетним кодексом України зобов'язані надавати місцевим органам орієнтовні параметри міжбюджетних трансфертів і узгоджувати обсяги видатків на основні види соціальних програм. Проблема прогнозування дохідної частини бюджетів, як державного, так і місцевих, залишається нерозв'язаною [17], незважаючи на функціонування таких науково-дослідних і науково-навчальних установ, як Інститут економіки та макроекономічного прогнозування Національної академії наук України (НАНУ), Академія фінансового управління і Науково-дослідний фінансовий інститут Міністерства фінансів України, Державний науково-дослідний інститут інформатизації та моделювання економіки НАНУ і Міністерства економіки України, Науково-дослідний інститут статистики Державної служби статистики України, Національний податковий університет тощо, а також Науково-дослідний інститут соціально-економічного розвитку міста Київської міської державної адміністрації. Дані таблиці 1 ілюструють загальну картину надходжень до Державного бюджету України протягом 2008–2010 років від плати трьох основних бюджетоутворюючих податків – податку з доходів фізичних осіб (ПДФО), податку з прибутку підприємств (ППП) і податку на додану вартість (ПДВ).

**Таблиця 1. Виконання дохідної частини Державного бюджету України у 2008–2010 рр. (загалом і в розрізі бюджетоутворюючих податків)**

	Виконання планових показників			Відхилення від запланованих показників, млрд грн.			
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008-2010
Доходи	-2,7%	-16,0%	-3,8%	-8,4	-51,9	-12,3	-72,6
ПДФО	-3,8%	-3,5%	-2,4%	-1,8	-1,6	-1,2	-4,7
ППП	12,0%	-23,1%	-0,5%	5,1	-9,9	-0,2	-5,0
ПДВ	-7,3%	-13,4%	-4,8%	-7,2	-13,0	-4,4	-24,6

Джерело: [www.bank.gov.ua](http://www.bank.gov.ua), власні розрахунки

Докладніше про прогнозування основних бюджетоутворюючих податків йдеться у Додатку 3.

### Зменшення доходів від плати податку з доходів фізичних осіб

Основним джерелом наповнення дохідної частини міського бюджету є **надходження від сплати податку з доходів фізичних осіб** (рисунки 1).

Цей податок є чи не найстабільнішим джерелом доходів для Зведеного бюджету. У 2007 – 2010 роках обсяги надходжень від плати ПДФО перебували на рівні 4,7 – 4,9% ВВП (таблиця 2). Навіть у кризовому 2009 році співвідношення надходжень від ПДФО до ВВП дорівнювало 4,9%.

**Таблиця 2. ПДФО до Зведеного бюджету України у 2008–2010 рр., млн грн**

	2008	2009	2010
ПДФО (Україна)	45 896	44 485	51 029
ВВП	948 056	913 345	1 083 000
ПДФО (Україна)/ВВП	4,8%	4,9%	4,7%
<i>Довідково</i>			
ПДФО (м. Київ)	8 708	8 348	7 755
ПДФО (м. Київ)/ПДФО (Україна)	19,0%	18,8%	15,2%

Джерело: [www.bank.gov.ua](http://www.bank.gov.ua), [www.ktmv.gov.ua](http://www.ktmv.gov.ua), власні розрахунки

Місто Київ, де середній рівень заробітної плати чи не вдвічі перевищує середній рівень зарплати в країні, є основним регіоном за обсягами надходжень від плати ПДФО до Державного бюджету. У грудні 2010 року середньомісячна номінальна заробітна плата штатних працівників, зайнятих в усіх сферах економіки міста, становила 4174 грн, або 158,8% середнього рівня по Україні, у січні-грудні 2010 року – 3431 грн.

Частка Києва у надходженнях ПДФО у 2008 – 2009 роках становила майже п'яту частину всіх надходжень від плати цього податку, а небезпечне скорочення надходжень від плати ПДФО у 2010 році може сигналізувати про посилення незареєстрованої економічної діяльності, а також про різке зростання рівня безробіття.

У 2010 році питома вага доходів міського бюджету від сплати цього податку становила 61,3% загального обсягу доходів столиці (66,4% у 2009 році). Загалом від сплати цього податку до міської скарбниці 2010 року надійшло на 592 млн грн менше, ніж попереднього року, що пояснюється незадовільним станом функціонування економіки міста, де майже половина підприємств (2275 підприємств різних форм власності) є збитковими, стагнацією будівельної діяльності – генератора економічного зростання 2000 – 2008 років, значними обсягами незареєстрованої економічної діяльності (таблиця 3).

**Таблиця 3. Доходи бюджету м. Києва (2008–2010 рр.)  
Стаття «Податок з доходів фізичних осіб», тис. грн**

Роки	Заплановані доходи, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні доходи, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) - (З)
2008	10 142 778,7	8 708 248,9	85,9%	-1 434 529,8
2009	9 671 449,4	8 347 716,3	86,3%	-1 323 733,1
2010	8 446 415,1	7 754 957,8	91,8%	-691 457,3
2008–2010	28 260 643,2	24 810 923,0	87,8%	-3 449 720,2

Джерело: [www.ktmv.gov.ua](http://www.ktmv.gov.ua), власні розрахунки



**Рисунок 1. Структура надходжень до бюджету м. Києва (2008–2010 рр.). Основні статті, %.**  
(2008 рік – внутрішнє коло, 2009 рік – середнє коло, 2010 рік – зовнішнє коло)



Джерело: [www.ktmv.gov.ua](http://www.ktmv.gov.ua), власні розрахунки

### Зменшення доходів від плати податку з доходів фізичних осіб

Столиця є головним донором Державного бюджету України. Кошти, що передаються до державної скарбниці, становлять значну частину видатків столичного бюджету. Разом з тим до Головного управління Державного казначейства України у місті Києві надходять субвенції на виконання державних програм, а також дотації (таблиця 4).

**Таблиця 4. Доходи і видатки бюджету м. Києва (2008–2010 рр.)**  
Статті «Субвенції» та «Кошти, що передаються до Державного бюджету», тис. грн

Роки	Субвенції (С)		Кошти, що передаються до Державного бюджету (КДБ)		(КДБ)-(С) тис. грн
	тис. грн	Частка у доходах бюджету Києва, %	тис. грн	Частка у видатках бюджету Києва, %	
2008	2 458 640	15,3%	5 500 894	31,5%	- 3 042 254
2009	1 569 168	12,5%	6 302 221	42,9%	- 4 733 053
2010	2 286 744	18,1%	5 721 321	43,4%	- 3 434 577
2008–2010	6 314 552	14,3%	17 524 436	38,6%	- 11 209 884

Джерело: [www.ktmv.gov.ua](http://www.ktmv.gov.ua), власні розрахунки

Отже, як видно з таблиці 4, за умов ефективнішого прогнозування доходів і видатків у бюджетній системі України можна було б мінімізувати обсяги перехресних платежів між міським бюджетом столиці і Державним бюджетом України, а також часові і людські витрати на обслуговування вищезгаданих грошових потоків.

### Збільшення доходів від плати за землю

Стаття «Плата за землю» є другим найважливішим джерелом наповнення столичного бюджету (третім, якщо враховувати офіційні трансферти з Державного бюджету). Однак прогнозування доходів за цією статтею надходжень вкрай незадовільне (таблиця 5).

Так, порівняно з першою редакцією бюджету столиці від 14 травня 2010 року Київська міська влада збільшила заплановані обсяги надходжень від плати за землю на 25,1% (360 млн грн).

**Таблиця 5. Доходи бюджету м. Києва (2008–2010 рр.)  
Стаття «Плата за землею», тис. грн**

Роки	Заплановані доходи, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні доходи, (Ф)	Виконання, %	Відхилення,(Ф) - (З)
2008	1 021 070,2	897 240,9	87,9%	- 123 829,3
2009	1 334 491,0	952 789,5	71,4%	- 381 701,5
2010	1 790 131,6	1 108 089,4	61,9%	- 682 042,2
2008–2010	4 145 692,8	2 958 119,8	71,4%	- 1 187 573,0

Джерело: [www.ktmv.gov.ua](http://www.ktmv.gov.ua), власні розрахунки

У 2010 році Київська міська влада надала понад 160 комунальним і державним підприємствам, організаціям та їхнім структурним підрозділам пільг зі сплати земельного податку на загальну суму 593 млн грн. Поміж них – структури АТ ХК «Київміськбуд», державне підприємство «Санаторій «Конча-Заспа» (95%), комунальне підприємство «Київжитлоспецексплуатація», комунальні підприємства і структурні підрозділи комунальної корпорації «Київавтодор», ВАТ «Київспецтранс», ВАТ «Київгаз», АЕК «Київенерго» тощо [16].

### Зменшення надходжень від продажу землі

У докризовий період керівництво Київської міської влади доволі активно проводило політику продажу земельних ресурсів і 2008 року обсяг коштів, які надійшли до міського бюджету від продажу землі, перевищив обсяг від плати за землею (таблиця 6). Не дивно, що з 2009 року ситуація змінилася на протилежну (обсяги надходжень від плати за землею почали перевищувати обсяги надходжень від продажу землі), адже не було вже такої великої кількості земельних ділянок для продажу.

**Таблиця 6. Доходи бюджету м. Києва (2008–2010 рр.)  
Статті «Плата за землею» і «Надходження від продажу землі», тис. грн**

Роки	Плата за землею		Надходження від продажу землі	
	Факт, тис. грн	Частка у загальному обсязі доходів, %	Факт, тис. грн	Частка у загальному обсязі доходів, %
2008	897 241	5,3%	942 639	5,6%
2009	952 790	6,5%	468 865	3,7%
2010	1 108 089	8,8%	421 339	3,3%
2008–2010	2 958 120	6,7%	1 832 843	4,2%

Джерело: [www.ktmv.gov.ua](http://www.ktmv.gov.ua), власні розрахунки.

Загальна сума коштів від продажу землі у 2007 – 2010 роках, які надійшли до бюджету міста, оцінюється в 4 млрд грн, проте, за словами голови КМДА О.Попова, її реальна вартість становила понад 70 млрд грн. Отже, більш як 2 211,62 га землі віддано в оренду (підставним особам і фірмам-одноденкам) і продано 280 га землі (без конкурсу, за заниженою вартістю під час проведення зрежисованих інсайдерських аукціонів) [18].

### Хронічна переоцінка обсягів доходів за статтею «Інші надходження»

Нове керівництво міста завдяки скасуванню численних пільг уже в 2011 році планує отримати від плати за землею 2993 млн грн (що перевищує суму коштів, отриманих за цією

статтею упродовж 2008 – 2010 років), а згодом ця величина має вирости ще в півтора разу.

Порівняно з першою редакцією міського бюджету протягом року за рішенням депутатів Київської міської ради заплановані обсяги достеменно невідомих широкому загалу киян «Інших надходжень» було збільшено у рекордні 3,53 разу. Слід зазначити, що ані у 2008 році, ані, тим паче, у кризовому 2009 році надходження за цією статтею доходів зовсім не виконувались (таблиця 7).

**Таблиця 7. Доходи бюджету м. Києва (2008–2010 рр.)  
Стаття «Інші надходження», тис. грн**

Роки	Заплановані доходи, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні доходи, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) – (З)
2008	40 713	15 146	37,2%	- 25 566
2009	2 934 519	6 390	0,2%	-2 928 129
2010	2 099 618	6 435	0,3%	-2 093 160
<b>2008–2010</b>	<b>5 074 850</b>	<b>27 994</b>	<b>0,6%</b>	<b>-5 046 855</b>

Джерело: [www.kmva.gov.ua](http://www.kmva.gov.ua), власні розрахунки

Проте і 2010 року чиновники КМДА та депутати Київської міської ради вирішили «наступити на ті самі граблі» – обсяг очікуваних доходів після 14 травня 2010 року було збільшено на 1505 млн грн. Годі й казати, що бюджет не одержав доходів за цією статтею навіть у першому «не збільшеному» варіанті.

**Стабільна недооцінка обсягів доходів за статтею «Власні надходження бюджетних установ»**

Іншою хронічною проблемою аналітиків міської влади стало недооцінювання обсягів власних надходжень бюджетних установ (таблиця 8).

**Таблиця 8. Доходи бюджету м. Києва (2008–2010 рр.)  
Стаття «Власні надходження бюджетних установ», тис. грн**

Роки	Заплановані доходи, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні доходи, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) – (З)
2008	143 463	224 461	156,5%	80 999
2009	78 791	288 561	366,2%	209 771
2010	196 405	353 746	180,1%	157 341
<b>2008–2010</b>	<b>418 658</b>	<b>866 768</b>	<b>207,0%</b>	<b>448 110</b>

Джерело: [www.kmva.gov.ua](http://www.kmva.gov.ua), власні розрахунки

Звичайно, обсяг надходжень за цією статтею незначний, проте упродовж 2008 – 2010 років спостерігається висхідна тенденція – питома вага «Власних надходжень бюджетних установ» у доходах міського бюджету зростає з 1,3% у 2008 році до 2,8% у 2010 році. За підсумками 2010 року стаття «Власні надходження бюджетних установ» є п'ятим за обсягами найвагомим джерелом наповнення бюджету столиці.

**Зникнення у звіті ГФУ КМДА інформації про надходження коштів від продажу житлової площі та реклами на комунальному транспорті**

У звіті Головного фінансового управління (ГФУ), розміщеному на сайті Київської міської влади в січні 2011 року, на відміну від першої редакції бюджету м. Києва на 2010 рік,

схваленого 14 травня 2010 року, відсутня інформація про зміни (якщо такі відбулися) щодо надходження доходів за статтями «Кошти від продажу загальної площі жилих будинків» та «Кошти від плати за право тимчасового використання місць (для розташування об'єктів зовнішньої реклами), які перебувають у комунальній власності територіальної громади м. Києва та від плати за розміщення реклами на транспорті комунальної власності».

По-перше, слід зазначити, що показник середньої вартості жилої площі будинків у столиці є найвищим в Україні, і тому стаття «Кошти від продажу загальної площі жилих будинків» мала б стати доволі вагомим джерелом наповнення міського бюджету, зважаючи на нееластичний стабільний попит на житлову площу в м. Києві. Протягом 2003-2009 років показники питомої ваги річного обсягу новозбудованої жилої площі в столиці перебували в діапазоні 13,6 – 15,6 відсотків від загальноукраїнських обсягів введеної в експлуатацію жилої площі (таблиця 9). Нерозв'язання проблеми будівельних афер на кшталт «Еліта-Центр», повільне відновлення кредитної діяльності банків у сфері будівництва, складнощі з отриманням будівельних майданчиків і оформленням належної дозвільної документації не сприяють швидшому відновленню темпів будівництва у м. Києві. У 2010 році обсяги введення в експлуатацію жилих будинків у столиці лише ледве перевищили показники 2003 року.

**Таблиця 9. Україна. Введення в експлуатацію загальної площі жилих будинків (2003–2010 рр), м<sup>2</sup>**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Україна	6433	7566	7816	8628	10244	10496	6400	9339
Київ	1001	1051	1201	1301	1402	1430	947,9	1012
Частка Києва	15,6%	13,9%	15,4%	15,1%	13,7%	13,6%	14,8%	10,8%

Джерело: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua), власні розрахунки

Зважаючи на нижню границю середньоринкової вартості загальної площі жилих будинків у Києві на рівні 8000 грн за 1 м<sup>2</sup>, можна визначити, що протягом 2010 року Київська міська влада планувала отримати кошти від продажу лише 15 000 м<sup>2</sup> житлової площі новобудов або приблизно 1,5% новозбудованої площі. Враховуючи частку столичної влади у власності холдингової компанії «Київміськбуд» і «Познякижилбуд», можна констатувати, що прогнозовані обсяги надходжень було занижено в кілька разів.

По-друге, загальні вартісні обсяги ринку рекламних послуг в Україні оцінюються на рівні 6 млрд грн [19], значна частина з яких (понад чверть) припадає на частку столиці. У травні 2008 року під час кампанії перевиборів міського голови Києва представники деяких політичних партій звинувачували міську владу у прихованні надходжень від продажу рекламної площі. Зокрема, за оцінками фахівців Української народної партії, обсяги коштів, які повинні надходити до столичного бюджету від розміщення рекламної площі лише в київському метрополітені, у 2008 році перевищували 100 млн грн, з яких міська скарбниця отримала тільки 7 млн грн. Зважаючи на переважання в столиці наземного комунального транспорту, можна також зробити висновок про заниження обсягів надходжень плати за рекламу, зокрема на транспорті комунальної власності, у кілька разів. За словами Л.Денисюк, керівника Головного Управління з питань реклами КМДА з серпня 2010 року, «тарифи на рекламу у транспорті слід збільшити у п'ять разів». Якщо від початку 2010 року до серпня 2010 року комунальне підприємство «Київреклама» перерахувало в бюджет 1 млн грн, то за друге півріччя в умовах реального і вимогливого контролю – вже 25 млн грн, тобто надходження зросли у 25 разів. До того ж було погашено кредити в банках [20].

**Проблеми виділення коштів з Державного бюджету на виконання містом Києвом функцій столиці держави**

Згідно із Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» [15] з Державного бюджету повинні направлятися кошти на виконання містом Києвом функцій столиці держави, що, зрештою, почало виконуватися з 2007 року. Відповідно, Київська міська державна адміністрація і Кабінет Міністрів України розробляють Програму забез-

печення виконання м. Києвом функцій столиці України, яка затверджується постановою уряду. 2009 року Рахункова палата України за результатами аудиту виявила в цілому при використанні коштів субвенції на виконання вищезазначеної програми порушень законодавства та неефективні видатки в сумі 161,8 млн грн [21].

У 2010 році уряд Ю.Тимошенко ухвалив Постанову № 225 від 17 лютого 2010 року «Про фінансування видатків для виконання функцій столиці відповідно до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», а згодом Постанову № 185 від 24 лютого 2010 року «Питання використання у 2010 році коштів Стабілізаційного фонду для виконання функцій столиці відповідно до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ». Нарешті, після схвалення Державного бюджету України і бюджету міста Києва на 2010 рік уряд М.Азарова ухвалив Постанову КМУ № 401 від 26 травня 2010 року «Про затвердження Порядку використання у 2010 році коштів Стабілізаційного фонду, передбачених у Державному бюджеті для виконання функцій столиці відповідно до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» [22]. Пунктом 2 Постанови КМУ № 401 дві попередні постанови КМУ визнано такими, що втратили чинність.

Вищезгаданий Порядок визначає механізм використання у 2010 році коштів Стабілізаційного фонду, передбачених пунктом 9 частини першої статті 74 Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» для виконання функцій столиці відповідно до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», які було надано на безповоротній основі з урахуванням вимог Порядку використання коштів Стабілізаційного фонду, затвердженого Постановою КМУ № 289 від 11 березня 2009 року і спрямовано на фінансування низки проектів будівництва та реконструкції.

Джерелами покриття бюджетних коштів для виконання функцій столиці відповідно до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» було визначено надходження від цільового розміщення державних цінних паперів, кошти, одержані від приватизації державного майна та інші надходження, прямо пов'язані з процесом приватизації та кредитуванням підприємств, а також кошти, які надійшли від сплати штрафів, пені та неустойки за невиконання власниками приватизованих об'єктів, умов договорів їх купівлі-продажу та інші кошти.

Головним розпорядником бюджетних коштів було визначено Міністерство фінансів України, а розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня в сумі 425,6 млн грн – Головне фінансове управління КМДА, структурні підрозділи КМДА відповідно до компетенції, зокрема Головне управління капітального будівництва м. Києва. Одержувачами бюджетних коштів стали такі комунальні підприємства КМДА, як «Інженерний центр», «Київський метрополітен», «Дирекція будівництва шляхово-транспортних споруд м. Києва».

Бюджетні кошти було спрямовано для фінансування таких проектів будівництва та реконструкції:

- будівництво ділянки Куренівсько-Червоноармійської лінії метрополітену в м. Києві від станції «Либідська» до станції «Виставковий центр» – 50 млн грн;
- реконструкція транспортної розв'язки на Московській площі – 50 млн грн;
- будівництво Подільського мостового переходу через р. Дніпро – 50 млн грн;
- перекладка напірного каналізаційного колектора від насосної станції житлового масиву Святошин до Чумаківського самопливного колектора – 40,4 млн грн;
- будівництво південно-західного каналізаційного колектора (I-IV пускові комплекси) у м. Києві – 85 млн грн;
- будівництво водопровідної мережі діаметром 1400 мм від вул. Гречка до Великої кільцевої дороги у Подільському, Шевченківському і Святошинському районах м. Києва – 40 млн грн;
- будівництво каналізаційного колектора від вул. Мостицького до Головного міського колектора, перша черга – 30 млн грн;
- реконструкція прохідного колектора водопроводу діаметром 1400 мм від станції метро «Дніпро» до вул. Кіровоградської у м. Києві – 13,5 млн грн;
- будівництво каналізаційного колектора по вул. Стеценка з метою ліквідації каналізаційної напірної станції «Нивки» в м. Києві – 24,2 млн грн;
- будівництво центру зі застосування ПЕТ-технології для раннього виявлення онкологічних захворювань на території Київської міської онкологічної лікарні по вул. Верховинній – 42,5 млн грн.

Крім того, у столичному місті Києві перебувають установи і організації, які мають загальнодержавне значення. У Постанові № 401 головним розпорядником бюджетних коштів за напрямом «Нове будівництво адміністративних споруд з підземним паркінгом, ідальнею та трансформаторною підстанцією другої черги об'єкта «Комплекс споруд Верховного Суду України по вул. П.Орлика, 8, в м. Києві» визначено Верховний Суд України.

**Невиконання основних статей доходів бюджету м. Києва за 2010 рік**

Рішення про суттєвий перерозподіл структури і обсягів статей доходів, як і курс на збільшення дохідної частини на 1 млрд грн, або на 6,2%, виявилися невиваженими та погано обґрунтованими і ще більше поглибили бюджетний дефіцит міської скарбниці (таблиця 10).

Стаття бюджету	Факт	План			
	Виконання (В)	Редакція від 14.05.2010 р. (А)		Редакція від 31.12.2010 р. (Б)	
	тис. грн	тис. грн	Відхилення (В)-(А)	тис. грн	Відхилення (В)-(Б)
Податок з доходів фізичних осіб	7754958	8806476	- 1051518	8446415	- 691457
Офіційні трансферти	2286744	2637254	- 350509	2617728	- 330984
Надходження від продажу землі	421339	1497286	- 1075947	1060558	- 639219
Плата за землю	1108089	1430071	- 321981	1790132	- 682042
Інші надходження	6435	594244	- 587809	2099618	- 2093183
Власні надходження бюджетних установ	348965	196405	152560	196405	152560
Надходження від відчуження майна, майна, що знаходиться у комунальній власності	177578	196361	- 18783	196352	- 18774
Кошти від продажу загальної площі жилих будинків		123870			
Кошти від плати за рекламу, зокрема на транспорті комунальної власності		78033			
Частина чистого прибутку комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету	28920	51712	- 22792	51712	- 22792
Податок на прибуток підприємств	26932	50989	- 24057	50989	- 24057
Місцеві податки і збори	3457	14030	- 10573	14030	- 10573
Інші статті	494023	374315	119708	528053	- 34030
<b>РАЗОМ</b>	<b>12657440</b>	<b>16051046</b>	<b>- 3393606</b>	<b>17051992</b>	<b>- 4394552</b>

Джерело: [www.km.gov.ua](http://www.km.gov.ua), власні розрахунки

Загалом запроваджені зміни негативно вплинули на виконання бюджету столиці у 2010 році, яке виявилось одним із найгірших протягом останніх двох десятиріч.

**Таблиця 11. Виконання дохідної частини бюджету м. Києва у 2008–2010 роках, %**

	2008	2009	2010
Податок з доходів фізичних осіб	85,8	86,3	91,8
Податок на прибуток підприємств	85,9	11,5	52,8
Плата за землю	87,9	71,4	61,9
Місцеві податки і збори	103,5	46,5	24,6
Інші надходження	37,2	0,2	0,3

Субвенції	92,3	93,7	87,8
Податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів	98,1	82,5	99
Власні надходження бюджетних установ	156,5	366,2	177,7
Надходження від відчуження майна, що знаходиться у комунальній власності	101,0	123,7	90,4
Надходження від продажу землі і нематеріальних активів	129,3	25,5	39,7
Цільові фонди	62,8	25,1	93,5
Частина прибутку (доходу) господарських організацій (які належать до комунальної власності, або у статутних фондах яких є частка комунальної власності), що вилучається до бюджету	86,0	12,4	55,9
Дивіденди, нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади	89,7	298,4	477,4
<b>РАЗОМ</b>	<b>82,6</b>	<b>63,5</b>	<b>74,2</b>

Джерело: [www.ktmv.gov.ua](http://www.ktmv.gov.ua), власні розрахунки

Значне збільшення обсягів випланих дивідендів можна пояснити тим, що цей фінансовий інструмент виведено з оподаткування і, таким чином, міський бюджет непрямо отримує додаткові надходження, проте обсяг цих коштів становить лише 0,1% усіх доходів бюджету столиці в 2010 році.

### Хронічне невиконання дохідної частини бюджету м. Києва у 2008–2010 роках

Невиконання дохідної частини міського бюджету столиці упродовж трьох останніх років продемонструвало невміння Київської міської влади реалістично спланувати параметри бюджету столиці і наповнити дохідну його частину. Загалом протягом 2008–2010 років київський бюджет отримав на 15,6 млрд грн менше від запланованих показників (таблиця 12).

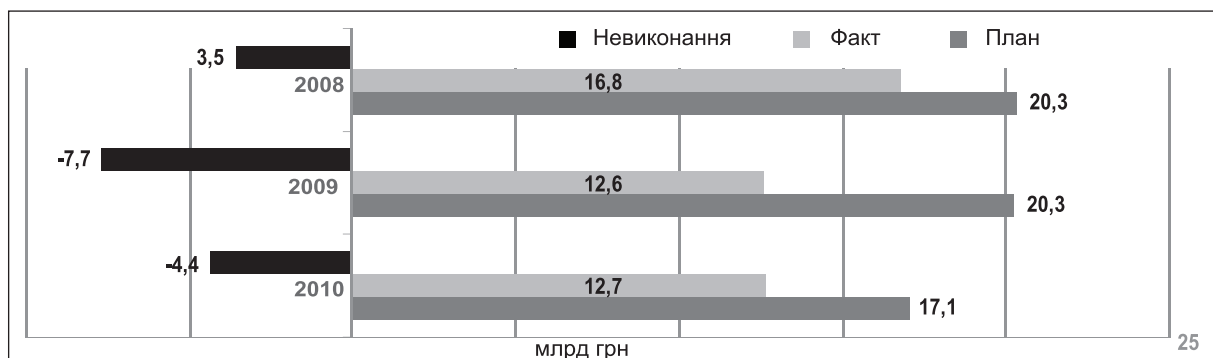
Таблиця 12. Доходи бюджету м. Києва (2008–2010 рр.)

Роки	Заплановані доходи, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні доходи, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) - (З)
2008	20 302 622	16 779 638	82,6%	-3 522 984
2009	20 266 109	12 562 550	62,0%	-7 703 558
2010	17 051 992	12 662 222	74,3%	-4 389 770
<b>2008–2010</b>	<b>57 620 723</b>	<b>42 004 410</b>	<b>72,9%</b>	<b>-15 616 313</b>

Джерело: [www.ktmv.gov.ua](http://www.ktmv.gov.ua), власні розрахунки

Хоча спалах економічної кризи негативно відбився на функціонуванні економіки міста, чимало прорахунків пояснюється нецільовим і неефективним використанням бюджетних коштів, розпродажем землі і комунальної власності за заниженими цінами без належних відрахувань до столичного бюджету, відсутністю антикризової програми і невчасним реагуванням на зміни в економічній ситуації (рисунки 2).

Рисунки 2. Заплановані і фактичні доходи бюджету м. Києва (2008–2010 р.), млрд грн.



Джерело: [www.ktmv.gov.ua](http://www.ktmv.gov.ua), власні розрахунки.

## 2.4. ВИКОНАННЯ ВИДАТКОВОЇ ЧАСТИНИ БЮДЖЕТУ м. КИЄВА У 2010 РОЦІ

Видаткову частину бюджету м. Києва 2010 року було виконано на 75,9%. Усі основні статті видатків, крім малопомітної статті «Сільське і лісове господарство, рибне господарство», було недовиконано. Порівняно з кризовим 2010 роком спостерігалось зростання номінальних обсягів фінансування деяких статей, а в деяких випадках навіть було перевищено рівень 2008 року.

Відзначимо деякі характерні риси виконання видаткової частини бюджету м. Києва 2010 року:

- збільшення видаткової частини бюджету м. Києва протягом 2010 бюджетного року;
- зменшення видатків на фінансування галузі житлово-комунального господарства на 65% порівняно з 2009 роком;
- збільшення витрат на обслуговування боргу на 11,7% порівняно з 2009 роком;
- збільшення фінансування галузі охорони здоров'я на 20% порівняно з 2009 роком;
- збільшення фінансування галузі соціального захисту і соціального забезпечення на 42% порівняно з 2009 роком;
- збільшення фінансування галузі освіти на 19,2% порівняно з 2009 роком;
- дворазове збільшення внесків органів місцевого самоврядування до статутних фондів комунальних підприємств порівняно з 2009 роком;
- збільшення фінансування галузі фізичної культури і спорту на 83,2% порівняно з 2009 роком;
- збільшення фінансування галузі культури і мистецтва на 10% порівняно з 2009 роком;
- збільшення фінансування засобів масової інформації на 9,9% порівняно з 2009 роком;
- збільшення фінансування органів державного управління на 3,2% порівняно з 2009 роком;
- зменшення фінансування галузі будівництва на 46,5% порівняно з 2009 роком;
- зменшення фінансування галузі транспорту, дорожнього господарства зв'язку, телекомунікацій та інформатики на 50,5% порівняно з 2009 роком;
- невиконання основних статей доходів бюджету м. Києва за 2010 рік;
- зменшення видатків на фінансування галузі житлово-комунального господарства на 65% порівняно з 2009 роком.

Насправді упродовж минулого року фактичні видатки на галузь ЖКГ було зменшено майже втричі навіть порівняно з кризовим 2009 роком (таблиця 13). На відміну від 672,6 млн грн, отриманих у 2009 році, торік житлово-комунальне господарство столиці одержало лише 240,8 млн грн. Цей перебіг подій, найімовірніше, пояснюється прагненням чиновників завуалювати певні дії щодо виконання бюджету і фінансового стану міського господарства. Рішення про збільшення фінансування галузі житлово-комунального господарства було ухвалено тоді, коли КМДА залучила 1,5 млрд грн кредитних коштів для розрахунку із заборгованістю перед АЕК «Київенерго» і планувала ще залучити з цією метою до 0,5 млрд грн до кінця 2010 року.

**Таблиця 13. Видатки бюджету м. Києва (2008–2010 рр.)  
Стаття «Житлово-комунальне господарство», тис. грн**

Роки	Заплановані доходи, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні доходи, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) - (З)
2008	1 060 371	603 987	57,0%	-456 385
2009	2 345 722	672 573	28,7%	-1 673 149
2010	2 448 227	240 842	9,8%	-2 207 385
<b>2008-2010</b>	<b>5 854 321</b>	<b>1 517 402</b>	<b>25,9%</b>	<b>-4 336 919</b>

Джерело: [www.ktmv.gov.ua](http://www.ktmv.gov.ua), власні розрахунки

Зрозуміло, що такі операції істотно збільшують дефіцит міського бюджету, про що теперішньому керівництву столиці повідомляти не хотілося б. Крім того, значно зростає рівень внутрішньої і (можливо, зовнішньої) заборгованості, що, до речі, згодом не було відображено в численних додатках до Рішення про бюджет м. Києва на 2011 рік.



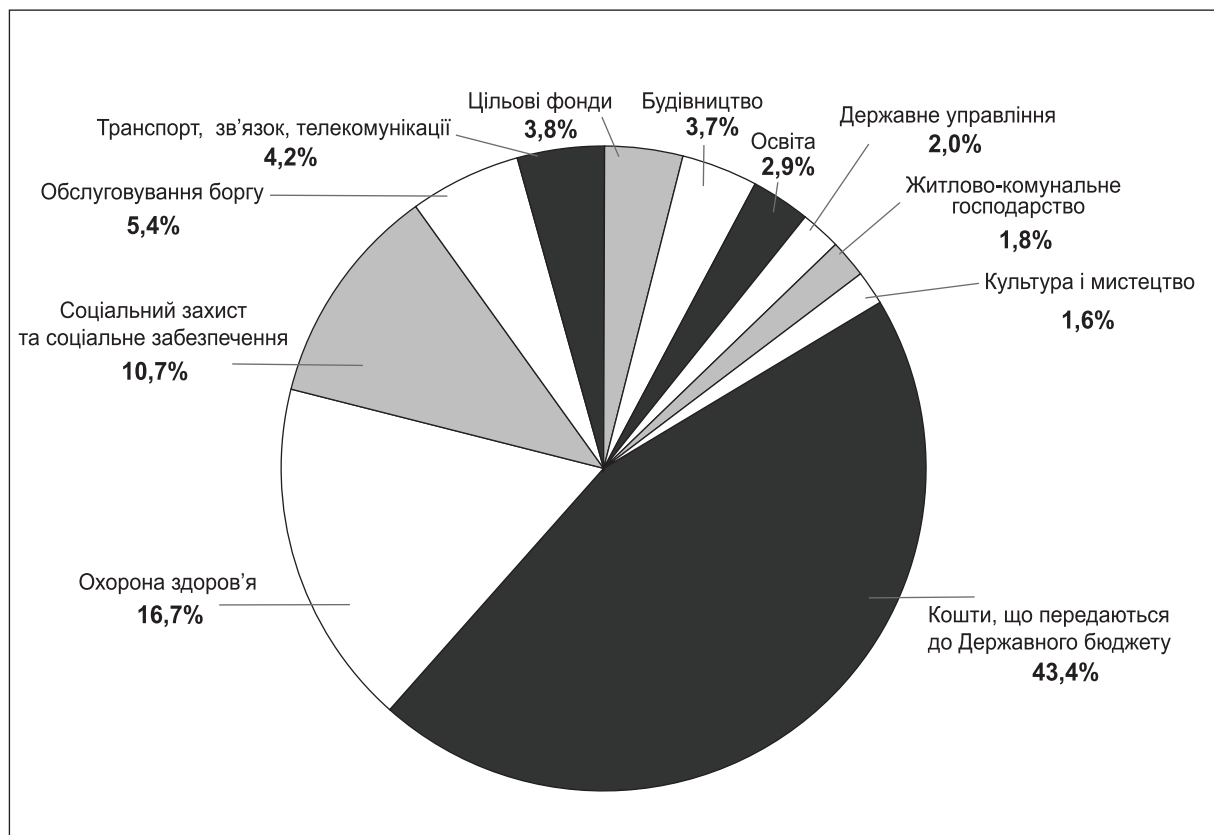
Згідно з даними опитування Всеукраїнської громадської організації «Комітет виборців України», проведеного в м. Києві з 10 до 17 березня 2011 року [23], 50,5% респондентів не задоволені роботою служб житлово-експлуатаційних контор, що повинно спонукати міську владу докорінно змінити форми і методи роботи в житлово-комунальному господарстві.

На думку голови КМДА О.Попова, для наведення ладу в житлово-комунальній сфері в Києві необхідно від чотирьох до п'яти років [24].

**Збільшення фінансування галузі охорони здоров'я на 20% порівняно з 2009 роком**

Стаття «Охорона здоров'я» є найбільшою за обсягами (таблиця 14) статтею видатків столичного бюджету (другою, якщо враховувати кошти, які передаються з бюджету м. Києва до Державного бюджету (рисунок 3)).

**Рисунок 3. Структура видатків бюджету м. Києва (2010 рік)  
Основні статті, %**



Джерело: [www.kmva.gov.ua](http://www.kmva.gov.ua), власні розрахунки.

За підсумками року на середньостатистичного мешканця столиці припадало понад 800 грн витрат на поліпшення стану здоров'я. Інтегральним показником стану медичної галузі зазвичай слугує індикатор рівня малюкової смертності, який у м. Києві вдалося знизити з 9,3 у 2008 році до 8,0 на 1000 народжених живими у 2010 році, що відповідає показникам розвинутих країн світу.

До складу системи закладів охорони здоров'я, підпорядкованої Головному управлінню охорони здоров'я КМДА, належать 167 лікувально-профілактичних закладів, з яких 10 здійснюють свою діяльність на госпрозрахунковій основі, а також 4 медичних училища. Лікувально-профілактичні заклади фінансуються за рахунок коштів міського бюджету.

Проте, незважаючи на значні за вітчизняними реаліями, масштаби фінансування цієї галузі, 35,5% киян вважають ситуацію в галузі охорони здоров'я у м. Києві незадовільною [23].

У 2010 році середня заробітна плата в медичній галузі становила приблизно 1500 грн, тобто була у півтора разу нижчою від середнього рівня заробітної плати в столиці

(2239 грн.). Враховуючи темпи зростання цін, зовсім не дивно, що в Києві на цей час вакантними є понад 4000 посад лікарів і 5000 посад молодшого медичного персоналу.

Серед основних нарікань на функціонування галузі охорони здоров'я можна назвати:

- *відсутність належного забезпечення лікарень* (пацієнти змушені самостійно дбати про одяг і харчування, оплачувати деякі послуги персоналу, купувати частину медикаментів, під час аномальної спеки у липні-серпні 2010 року київські лікарні не було забезпечено кондиціонерами або вентиляторами тощо);
- *складність потрапляння на прийом до лікарів* (чергу на запис до фахівців доводиться займати з шостої ранку, хоча реєстрація починає роботу о восьмій ранку. Якщо за умов роботи в дві зміни протягом тижня можна було прийняти до 200 пацієнтів (5 пацієнтів x 8 годин x 5 днів = 200 пацієнтів), то сьогодні за умов дефіциту кадрів – лише до 60 пацієнтів (5 пацієнтів x 4 години x 3 дні = 60 пацієнтів);
- *висока вартість медикаментів*.

У 2010 році галузь охорони здоров'я майже повністю було профінансовано – фактичні номінальні видатки на медичне обслуговування порівняно з 2009 роком зросли на 20%, проте загалом протягом 2008 – 2010 років сфера охорони здоров'я столиці одержала на 527 млн грн менше від запланованих обсягів (таблиця 14). У лікарнях, поліклініках, диспансерах, крім звичайних ліків, пропонуються препарати іноземного виробництва вартістю від 1000 грн. Через хронічну наявність непрозорих схем у системі державних закупівель вартість закордонних медикаментів може на порядок і більше перевищувати відпускну ціну іноземних фармацевтичних компаній. Наприклад, деякі медикаменти для лікування хворих на ВІЛ-СНІД було придбано за ціною у 27 разів вищою від їхньої вартості.

**Таблиця 14. Видатки бюджету м. Києва (2008–2010 рр.)  
Стаття «Охорона здоров'я», тис. грн**

Роки	Заплановані видатки, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні видатки, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) - (З)
2008	1 903 892	1 621 619	85,2%	- 282 273
2009	2 066 253	1 836 928	88,9%	-229 325
2010	2 221 502	2 205 535	99,3%	-15 967
<b>2008-2010</b>	<b>6 191 646</b>	<b>5 664 082</b>	<b>91,5%</b>	<b>-527 564</b>

Джерело: [www.km.gov.ua](http://www.km.gov.ua), власні розрахунки

На веб-сторінці Головного управління охорони здоров'я (ГУОЗ) КМДА розміщено «найсвіжіший» Звіт про виконання заходів міської міжгалузевої комплексної програми «Здоров'я киян» на 2003-2011 роки аж за ... 2007 рік [25]. Звіт або інформація про зрушення у галузі охорони здоров'я в м. Києві упродовж 2010 року відсутні.

Натомість ГУОЗ КМДА охоче ділиться своїми планами на майбутнє.

Серед пріоритетів політики у цій сфері визначено:

- Розвиток первинної медико-санітарної допомоги (сімейної медицини). Планується створення центрів первинної медико-санітарної допомоги на базі дитячих і дорослих поліклінік, а також мережі сімейних амбулаторій. У 2011 році заплановано введення в дію 80 амбулаторій сімейної медицини, на що в бюджеті міста передбачено 100 млн грн.

- Ліквідація дефіциту лікарів загальної практики/сімейної медицини. Для цього підготовлено проект рішення Київради «Про затвердження Міської програми підготовки лікарських кадрів для закладів охорони здоров'я міста Києва на 2011 – 2018 роки» для вирішення забезпечення медичними кадрами лікувально-профілактичних закладів м. Києва спільно з Національним медичним університетом ім. О.О.Богомольця). Окрім того, планується удосконалення надання спеціалізованої медичної допомоги у м. Києві.

- У рамках підготовки до проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу Євро-2012 передбачено підготовку та реконструкцію закладів охорони здоров'я, які надаватимуть допомогу учасникам та гостям чемпіонату.

- Підтримка проекту благодійної організації «Муніципальна лікарняна каса», який дозволить на основі солідарних внесків покращити забезпечення пацієнтів стаціонарів – членів лікарняної каси медикаментозною та діагностичною допомогою.

**Збільшення фінансування галузі соціального захисту і соціального забезпечення на 42% порівняно з 2009 роком**

Хоча номінальні обсяги видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення киян зросли на 42%, проте таке збільшення є суттєвим лише на тлі провального 2009 року. Так, минулого року в цій галузі не вдалося досягнути рівня фінансування передкризового 2008 року. Доречно згадати, що в 2010 році міська влада скоротила обсяги коштів, призначених для галузі соціального захисту і соціального забезпечення на 283,1 млн грн (таблиця 15).

**Таблиця 15. Видатки бюджету м. Києва (2008–2010 рр.)  
Стаття «Соціальний захист і соціальне забезпечення», тис. грн**

Роки	Заплановані видатки, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні видатки, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) - (З)
2008	1 919 555	1 504 191	78,4%	-415 364
2009	1 812 564	993 859	54,8%	-818 706
2010	1 533 500	1 411 594	92,1%	-121 906
<b>2008-2010</b>	<b>5 265 619</b>	<b>3 909 643</b>	<b>74,2%</b>	<b>-1 355 976</b>

Джерело: [www.km.gov.ua](http://www.km.gov.ua), власні розрахунки

Мешканці Києва справедливо нарікають на низьку якість надання послуг у галузі соціального забезпечення у столиці – надмірну бюрократію, тяганину з оформленням документів, черги в органах соцзабезпечення, відсутність або значну ускладненість доступу до державних органів громадян з особливими потребами тощо. Роботою органів соцзабезпечення не задоволені принаймні 15,6% киян (ще 14,7% мешканців столиці вважають незадовільною роботу органів пенсійного забезпечення), тобто більшість з тих, кому доводиться мати справу з діяльністю цих служб [23].

На цей час більшість державних установ у м. Києві не обладнано спеціальними ліфтами або підйомниками для людей з особливими потребами (зокрема інвалідів на візках), що унеможливує рівний доступ значної кількості мешканців столиці до представників органів влади. Чиновники вимагають особистої присутності громадян з особливими потребами для отримання багатьох довідок, спонукаючи їх до додаткових витрат грошей і часу на послуги нотаріуса для оформлення нотаріальних доручень або змушуючи громадян відмовлятися від певних видів допомоги. Крім того, на підготовку елементарної довідки (наприклад, про відсутність статусу підприємця або джерела доходів) державні службовці відводять собі час від десяти до чотирнадцяти календарних днів, хоча документи подібного роду повинні надаватися негайно. Кількість прийомних днів в органах соцзабезпечення є обмеженою, що ускладнює отримання громадянами потрібних соціальних послуг.

Згідно з Розпорядженням «Про Реєстр інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем міста Києва» від 9 жовтня 2009 року № 1165 було ініційовано створення єдиної системи обліку відомостей про інформаційні, телекомунікаційні та інформаційно-телекомунікаційні системи Київської міської державної адміністрації. Столиця має потрібні людські та могла б виділяти достатні фінансові ресурси для створення банку даних про мешканців територіальної громади для мінімізації бюрократичної тяганини при оформленні необхідних довідок та інших документів для прискорення одержання державної соціальної і матеріальної допомоги, субсидій тощо.

**Збільшення фінансування галузі освіти на 19,2% порівняно з 2009 роком**

Кількість загальноосвітніх навчальних закладів у м. Києві становить 519 закладів, в яких навчається 222023 учні. До комунальної форми власності належать 473 заклади, з них 263 загальноосвітні навчальні заклади, 35 ліцеїв, 47 гімназій тощо. У місті працює понад 34 000

педагогічних працівників. У 2010 році заклади освіти в м. Києві було фінансовано переважно з районних у м. Києві бюджетів (загальний обсяг фінансування галузі у столиці перевищив 3 млрд грн, з нього частка видатків власне міського бюджету становила десяту частину (таблиця 16), і ці кошти переважно спрямовувалися на забезпечення функціонування професійно-технічних училищ).

На відміну від сайту Головного управління освіти і науки КМДА, сторінка на веб-порталі Київської міської влади майже не оновлюється. Так, останнім уміщено звіт про роботу вищезгаданого управління у березні 2009 року (від 9 квітня 2009 року).

**Таблиця 16. Видатки бюджету м. Києва (2008–2010 рр.)  
Стаття «Освіта», тис. грн**

Роки	Заплановані видатки, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні видатки, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) - (З)
2008	307 841	257 909	83,8%	-49 933
2009	359 848	315 561	87,7%	-44 287
2010	390 755	376 162	96,3%	-14 593
<b>2008-2010</b>	<b>1 058 444</b>	<b>949 631</b>	<b>89,7%</b>	<b>-108 813</b>

Джерело: [www.kmva.gov.ua](http://www.kmva.gov.ua), власні розрахунки

Понад 14,8% киян вважають недостатньо ефективною роботу закладів дошкільної освіти, а ще 9,5% — роботу середніх і вищих навчальних закладів, що становить майже чверть мешканців територіальної громади м. Києва.

**Дворазове збільшення внесків органів місцевого самоврядування до статутних фондів комунальних підприємств порівняно з 2009 роком**

У 2010 році після зміни керівництва КМДА почалося повернення незаконно приватизованих підприємств територіальній громаді столиці, що потребувало збільшення внесків територіальної громади до статутних фондів комунальних підприємств (таблиця 17).

Після обрання нового керівного органу на зборах акціонерів АТ «Київенергохолдинг» 6 жовтня 2010 року київська громада, маючи 61% акцій АТ, отримала оперативне управління та контроль над цим акціонерним товариством, яке володіє 60% + 1 акціями ВАТ «Київгаз», а також пакетами акцій «Київенерго» і «Київводоканалу».

27 жовтня 2010 року на зборах акціонерів комерційного банку «Хрещатик» були затверджені зміни до статуту банку, обрані керівні органи та збільшений статутний капітал банку за рахунок коштів міського бюджету.

Крім того, 2 листопада 2010 року Київський апеляційний господарський суд 14 грудня 2010 року підтвердив право власності територіальної громади столиці на 51% акцій ВАТ «Київхімволокно».

**Таблиця 17. Видатки бюджету м. Києва (2008–2010 рр.)  
Стаття «Внески органів місцевого самоврядування до статутних фондів», тис. грн**

Роки	Заплановані видатки, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні видатки, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) - (З)
2008	145 000	144 188	99,4%	-812
2009	87 000	72 329	83,1%	-14 671
2010	241 056	144 330	59,9%	-96 725
<b>2008-2010</b>	<b>473 056</b>	<b>360 847</b>	<b>76,3%</b>	<b>-112 209</b>

Джерело: [www.kmva.gov.ua](http://www.kmva.gov.ua), власні розрахунки

**Збільшення фінансування галузі фізичної культури і спорту на 83,2% порівняно з 2009 роком**

Протягом останніх років стан спортивних споруд у Києві погіршувався:

- припинили роботу декілька плавальних басейнів, загальна кількість плавальних басейнів становить десяту частину від потреби;
- Палац спорту в центрі Києва використовувався переважно як торговий центр для проведення ярмарків або для концертів чи релігійних зібрань;
- київський хокейний клуб «Сокіл» змушений проводити домашні матчі на арені торговельного центру «Термінал» у Броварах;
- понад 25 років тому призупинено будівництво спортивного комплексу біля Льодового стадіону, а власне Льодовий стадіон також потребує докорінної реконструкції.

Тому збільшення обсягів фінансування статті «Фізична культура і спорт» на 83% (таблиця 18), яке не є надто обтяжливим для міського бюджету, можна розглядати як визнання владою потреби надання більшої уваги розвитку фізкультури і спорту, особливо в світли підготовки до проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу 2012 року.

**Таблиця 18. Видатки бюджету м. Києва (2008–2010 рр.)  
Стаття «Фізична культура і спорт», тис. грн**

Роки	Заплановані видатки, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні видатки, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) - (З)
2008	47 932	37 340	77,9%	-10 593
2009	50 796	30 173	59,4%	-20 623
2010	62 774	55 271	88,0%	-7 503
<b>2008-2010</b>	<b>161 502</b>	<b>122 784</b>	<b>76,0%</b>	<b>-38 718</b>

Джерело: [www.ktmv.gov.ua](http://www.ktmv.gov.ua), власні розрахунки

**Збільшення фінансування галузі культури і мистецтва на 10% порівняно з 2009 роком**

Мережа закладів, установ, організацій культури і мистецтв у столиці охоплює більш як 23 музеї з філіями, 138 публічних бібліотек, 21 театральний колектив, 8 концертних організацій, міську галерею мистецтв «Лавра», дитячу картинну галерею, 56 початкових спеціалізованих мистецьких навчальних закладів і 4 вищих мистецьких навчальних заклади, 6 парків культури і відпочинку, міський центр народної творчості та культурологічних досліджень, Київський зоопарк, Державний архів м. Києва тощо.

Відповідно до Комплексної програми «Столична культура і мистецтво на 2006-2010 роки» [26] у 2010 році планувалося виділити більш як 273 млн грн на забезпечення діяльності закладів культури і мистецтв міського і районного підпорядкування, зокрема на проектування і капітальне будівництво (88 млн грн) і на проведення ремонтно-реставраційних робіт закладів культури і мистецтва (32,7 млн грн). Фактичний обсяг видатків на культуру і мистецтво у 2010 році становив лише 79% від запланованих у Комплексній програмі обсягів (таблиця 19). Можна констатувати, що навіть порівняно з кризовим 2009 роком реального збільшення видатків на галузь культури і мистецтва не відбулося, оскільки рівень збільшення еквівалентний рівню зростання цін.

**Таблиця 19. Видатки бюджету м. Києва (2008–2010 рр.)  
Стаття «Культура і мистецтво», тис. грн**

Роки	Заплановані видатки, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні видатки, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) - (З)
2008	189 415	162 978	86,0%	-26 437

2009	212 954	196 921	92,5%	-16 033
2010	223 392	216 522	96,9%	-6 870
<b>2008-2010</b>	<b>625 761</b>	<b>576 421</b>	<b>92,1%</b>	<b>-49 340</b>

Джерело: [www.ktmv.gov.ua](http://www.ktmv.gov.ua), власні розрахунки

Протягом 2010 року не було вирішено питання стосовно виділення постійного приміщення для Музею історії м. Києва, Музею шістдесятництва тощо, хоча мешканці міста неодноразово пропонували завершити добудову хоча б кількох з численних незавершених об'єктів для розміщення експозицій київських музеїв і картинних галерей.

**Збільшення фінансування засобів масової інформації на 9,9% порівняно з 2009 роком**

Минулого року комунальні засоби масової інформації були майже повністю профінансовані з бюджету столиці (таблиця 20). Слід зазначити, що міська влада виділила ще приблизно 3 млн грн на поліпшення образу нової команди у керівництві м. Києва.

**Таблиця 20. Видатки бюджету м. Києва (2008-2010 рр.)  
Стаття «Засоби масової інформації», тис. грн**

Роки	Заплановані видатки, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні видатки, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) - (З)
2008	39 891	32 594	81,7%	-7 297
2009	28 923	27 437	94,9%	-1 486
2010	30 733	30 022	97,7%	-711
<b>2008-2010</b>	<b>99 547</b>	<b>90 053</b>	<b>90,5%</b>	<b>-9 494</b>

Джерело: [www.ktmv.gov.ua](http://www.ktmv.gov.ua), власні розрахунки

**Збільшення фінансування органів державного управління на 3,2% порівняно з 2009 роком**

У 2010 році видатки на фінансування органів держуправління зросли помірно, проте залишається чимало способів для непрямого фінансування зазвичай з використанням статей «Будівництво» і «Капітальний ремонт» або за допомогою завуальованих назв «Інші видатки», «Інші витрати» тощо (таблиця 21).

**Таблиця 21. Видатки бюджету м. Києва (2008-2010 рр.)  
Стаття «Державне управління», тис. грн**

Роки	Заплановані видатки, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні видатки, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) - (З)
2008	274 322	242 170	88,3%	-32 152
2009	272 923	247 388	90,6%	-25 534
2010	277 835	257 024	92,5%	-20 812
<b>2008-2010</b>	<b>825 081</b>	<b>746 582</b>	<b>90,5%</b>	<b>-78 499</b>

Джерело: [www.ktmv.gov.ua](http://www.ktmv.gov.ua), власні розрахунки

Однією з «поважних» добудов є адміністративний будинок на вул. Хрещатик, 36. На роботу за статтею «Ремонт і реконструкція з деякими реставраційними роботами, заміною ліфтів в адміністративному будинку на вул. Хрещатик, 36» (код тимчасової класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів 150101) до 2010 року витрачено 100 млн

грн і заплановано витратити ще 50 млн грн. Таким чином, мешканці міста на утримання цього об'єкту сплатять понад \$19 млн податків. Принагідно зауважимо, що ринкова вартість королівського палацу в Нідерландах «лише» \$15 млн, а на розвиток, реконструкцію та реставрацію пам'яток історії та культури усього міста Києва щорічно виділяється не більше \$1 млн (8 млн грн на 2011 рік).

**Зменшення фінансування галузі будівництва на 46,5% порівняно з 2009 роком**

Торік видатки в галузі будівництва було профінансовано менш як на половину (таблиця 22). Проте 2010 року вдалося завершити будівництво дільниці Куренівсько-Червоноармійської лінії метрополітену в м. Києві від станції «Либідська» до станції «Васильківська», реконструкцію транспортної розв'язки на Московській площі тощо. Це пояснюється виділенням, згідно з Постановою КМУ № 401 від 26 травня 2010 року, зі Стабілізаційного фонду Державного бюджету 522 млн грн на виконання Києвом функції столиці держави.

**Таблиця 22. Видатки бюджету м. Києва (2008–2010 рр.)  
Стаття «Будівництво», тис. грн**

Роки	Заплановані видатки, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні видатки, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) - (З)
2008	5 172 117	2 947 017	57,0%	-2 225 100
2009	1 914 755	905 503	47,3%	-1 009 252
2010	1 063 527	484 633	45,6%	-578 894
<b>2008–2010</b>	<b>8 150 398</b>	<b>4 337 153</b>	<b>53,2%</b>	<b>-3 813 246</b>

Джерело: [www.ktmv.gov.ua](http://www.ktmv.gov.ua), власні розрахунки

У засобах масової інформації повідомляється про численні випадки розкрадання коштів столичного бюджету в будівельній і комунальній сферах [27–31].

Зокрема, триває розслідування справи щодо службовців КП «Київзембуд» за фактом заволодіння майном комунального підприємства на суму 10 млн грн. КП «Київжитлоспецексплуатація» уклало договір з неназваним ТОВ на заміну ліфтів у Шевченківському та Голосіївському районах. ТОВ отримало 8 млн грн, проте заміну ліфтів не провело.

Ще дві справи відкрито щодо махінацій при будівництві лінії швидкісного трамвая, в одному випадку мова йде про 23 млн грн, в другому – про 0,850 млн грн.

Влада Києва продала нерухомість у центрі столиці за цінами в кілька разів нижче ринкових.

Згідно з інформацією Головного управління комунальної власності КМДА, приміщення на Хрещатику були продані за ціною 4288 грн за 1 м<sup>2</sup>, а на вул. Ярославів Вал – за 5764 грн за 1 м<sup>2</sup>, тоді як ринкова вартість нежитлових приміщень у центрі міста становить принаймні 40000 грн за 1 м<sup>2</sup>. Через такі оборудки чиновників бюджет Києва втрачав сотні мільйонів гривень щорічно.

**Збільшення фінансування галузі транспорту, дорожнього господарства, зв'язку, телекомунікацій та інформатики на 49,5% порівняно з 2009 роком**

Збільшення на половину фінансування робіт у галузі інфраструктури м. Києва відбулося в умовах підготовки до проведення ЄВРО-2012 – номінальні обсяги фінансування цієї галузі перевищили навіть рівень передкризового 2008 року (таблиця 23). Проте стан дорожнього господарства столиці через поганий стан доріг і численні пробки викликає чимало нарікань мешканців Києва, 56,3% з яких вважають, що ремонт доріг виконується недостат-

ньо ефективно, а 16,6% незадоволені якістю транспортного обслуговування [23]. У 2010 році для латання асфальту в дворах і проїздах планувалося використати майже 72 млн грн, проте освоєно лише 3,5 млн грн.

**Таблиця 23. Видатки бюджету м. Києва (2008–2010 рр.)**  
Стаття «Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика», тис. грн

Роки	Заплановані видатки, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні видатки, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) - (З)
2008	597 382	508 876	85,2%	-88 505
2009	526 156	370 974	70,5%	-155 182
2010	612 677	554 455	90,5%	-58 222
<b>2008–2010</b>	<b>1 736 215</b>	<b>1 434 305</b>	<b>82,6%</b>	<b>-301 910</b>

Джерело: [www.km.gov.ua](http://www.km.gov.ua), власні розрахунки

На веб-порталі Київської міської влади у підрозділі Головного управління зв'язку, інформатизації та захисту інформації відсутня Програма інформатизації Києва на 2010 і 2011 роки (сайт не оновлювався більше року).

У переліку головних завдань вищезгаданого управління зазначено, зокрема, розробку і організацію реалізації цільових програм, правових і науково-технічних механізмів формування і ефективного використання інформаційних ресурсів міста Києва, створення та експлуатацію інформаційних систем, зокрема в рамках Програми інформатизації м. Києва та державної програми «Електронна Україна».

Фактично ефективних результатів впровадження Програми інформатизації обмаль. Кияни змушені подавати ті й самі документи в різні інстанції, хоча є усі можливості зберегти їх у спільній для всієї системи органів Київської міської влади базі даних.

### Невиконання основних статей видатків бюджету м. Києва за 2010 рік

Рішення про збільшення видаткової частини бюджету на 1,252 млрд грн, або на 7,8%, допомогло міській владі вирішити питання щодо погашення боргів перед АЕК «Київ-енерго», проте на тлі невиконання дохідних статей бюджету воно ще більше поглибило бюджетний дефіцит міської скарбниці (таблиця 24).

**Таблиця 24. Виконання видаткової частини бюджету міста Києва у 2010 році, тис. грн**

Стаття бюджету	Факт	План			
	Виконання (В)	Редакція від 14.05.2010 р. (А)		Редакція від 31.12.2010 р. (Б)	
	тис. грн	тис. грн	Відхилення (В)-(А)	тис. грн	Відхилення (В)-(Б)
Кошти, що передаються до Державного бюджету	5 721 321	6 400 675	-679 354	6 400 675	-679 354
Охорона здоров'я	2 205 535	2 291 114	-85 579	2 221 502	-15 967
Соціальний захист та соціальне забезпечення	1 411 594	1 816 606	-405 012	1 533 500	-121 906
Обслуговування внутрішнього боргу	706 960	742 498	-35 538	737 080	-30 121
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	554 455	652 027	-97 572	612 677	-58 222
Цільові фонди	495 179	317 166	178 013	621 450	-126 271
Будівництво	484 633	1 405 065	-920 432	1 063 527	-578 894



Освіта	376 162	434 566	-58 405	390 755	-14 593
Державне управління	257 024	289 611	-32 587	277 835	-20 812
Житлово-комунальне господарство	240 842	757 240	-516 398	2 448 227	-2 207 385
Культура і мистецтво	216 522	236 142	-19 619	223 392	-6 870
Субвенції, дотації	169 421	341 919	-172 498	357 267	-187 846
Внески органів місцевого самоврядування у статутні фонди	144 330	178 248	-33 918	241 056	-96 725
Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю	98 731	142 734	-44 003	120 921	-22 190
Фізична культура і спорт	55 271	55 267	4	62 774	-7 503
Засоби масової інформації	30 022	31 727	-1 705	30 733	-711
Запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха	7 040	7 300	-260	7 050	-10
Сільське і лісове господарство, рибне господарство	3 040	1 663	1 377	3 040	0
<b>РАЗОМ</b>	<b>13 178 081</b>	<b>16 101 566</b>	<b>-2 923 485</b>	<b>17 353 461</b>	<b>-4 175 380</b>

Джерело: [www.km.gov.ua](http://www.km.gov.ua), власні розрахунки

Формально показники виконання бюджету в 2010 році є дещо вищими, ніж у попередньому кризовому році, проте за номінальними обсягами переважно поступаються показникам передкризового 2008 року (таблиця 25).

**Таблиця 25. Виконання видаткової частини бюджету міста Києва у 2008–2010 роках, %**

	2008	2009	2010
Державне управління	88,3	90,6	92,5
Освіта	83,8	87,7	96,3
Охорона здоров'я	85,2	88,9	99,3
Соціальний захист та соціальне забезпечення	78,4	54,8	92,1
Культура і мистецтво	86,0	92,5	96,9
Засоби масової інформації	81,7	94,9	97,7
Фізична культура і спорт	77,9	59,4	88,0
Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю	80,3	14,8	81,6
Запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха	85,9	98,2	99,9
Обслуговування внутрішнього боргу	98,0	80,2	95,9
Внески органів місцевого самоврядування у статутні фонди	99,4	83,1	59,9
Сільське і лісове господарство, рибне господарство	100,0	100,0	100,0
Цільові фонди	66,6	46,8	79,7
Кошти, що передаються до Державного бюджету	97,3	84,9	89,4
Житлово-комунальне господарство	57,0	28,7	9,8
Будівництво	57,0	47,3	45,6
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	85,2	70,5	90,5
Субвенції, дотації	90,9	35,2	47,4
<b>РАЗОМ</b>	<b>79,1</b>	<b>67,1</b>	<b>75,9</b>

Джерело: [www.km.gov.ua](http://www.km.gov.ua), власні розрахунки

З урахуванням різкого знецінення національної грошової одиниці в 2008 році наочним стає зменшення удвічі показників бюджету м. Києва в доларовому еквіваленті у 2010 році порівняно з 2008 роком (таблиця 26).

**Таблиця 26. Виконання видаткової частини бюджету міста Києва у 2008–2010 роках, (у мільйонах поточних доларах за середньозваженим курсом Національного банку України)**

	2008	2009	2010	2010-2008
Державне управління	45,9	31,7	32,5	- 13,4
Освіта	48,8	40,5	47,6	- 1,2
Охорона здоров'я	307,1	235,5	279,2	- 27,9
Соціальний захист та соціальне забезпечення	284,9	127,4	178,7	- 106,2
Культура і мистецтво	30,9	25,2	27,4	- 3,5
Засоби масової інформації	6,2	3,5	3,8	- 2,4
Фізична культура і спорт	7,1	3,9	7,0	- 0,1
Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю	20,9	3,0	12,5	- 8,4
Запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха	1,1	0,7	0,9	- 0,2
Обслуговування внутрішнього боргу	75,5	81,1	89,5	14,0
Внески органів місцевого самоврядування у статутні фонди	27,3	9,3	18,3	- 9,0
Сільське і лісове господарство, рибне господарство	3,5	2,2	0,4	- 3,1
Цільові фонди	238,0	86,2	62,7	- 175,3
Кошти, що передаються до Державного бюджету	1041,8	808,0	724,2	- 317,6
Житлово-комунальне господарство	114,4	86,2	30,5	- 83,9
Будівництво	558,1	116,10	61,3	- 496,8
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	96,4	47,6	70,2	- 26,2
Субвенції, дотації	402,1	32,0	21,5	- 380,6
<b>РАЗОМ</b>	<b>3,309,9</b>	<b>1740,1</b>	<b>1668,1</b>	<b>- 1641,8</b>

Джерело: [www.ktmv.gov.ua](http://www.ktmv.gov.ua), власні розрахунки

Підсумовуючи виконання видаткової частини бюджету протягом останніх трьох років, слід зазначити про відірваність запланованих і фактичних показників, що свідчить про авральність і несистемність у підготовці головних фінансових документів столиці (таблиця 27).

**Таблиця 27. Видатки бюджету м. Києва (2008–2010 рр.)**

Роки	Заплановані видатки, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні видатки, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) - (З)
2008	22 100 573	17 476 350	79,1%	-4 624 223
2009	20 215 338	13 572 957	67,1%	-6 642 381
2010	17 353 461	13 178 081	75,9%	-4 175 380
2008–2010	59 664 737	44 222 312	74,1%	-15 442 425

Джерело: [www.ktmv.gov.ua](http://www.ktmv.gov.ua), власні розрахунки

Отже, можна констатувати, що протягом трьох років столиця не одержала 15,4 млрд грн запланованих доходів, що перевищує обсяги дохідної частини одного повноцінного річного бюджету.

У 2008 – 2010 роках (за винятком кризового 2009 року) рівень дефіциту міського бюджету не набрав критичних обрисів (таблиця 28). Міському керівництву вдавалося утримувати дефіцит бюджету на рівні, трохи вищому за 4%.

Таблиця 28. Дефіцит бюджету м. Києва (2008–2010 рр.)

Роки	Фактичні доходи, (Д)	Фактичні видатки, (В)	Дефіцит, %	Відхилення, (Д) – (В)
2008	16 779 638	17 476 350	-4,2%	-696 712
2009	12 562 550	13 572 957	-8,0%	-1 010 407
2010	12 662 222	13 178 081	-4,1%	-515 860
2008–2010	42 004 410	44 227 389	-5,3%	-2 222 979

Джерело: [www.kmiv.gov.ua](http://www.kmiv.gov.ua), власні розрахунки

Однак платою за утримування дефіциту на не надто високому рівні є невиконання низки соціальних зобов'язань, затримка з введенням об'єктів інфраструктури і житлово-комунального господарства та збільшення небезпеки сповзання столиці у фінансово-боргову пастку.

## 2.5. ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ДОХІДНОЇ І ВИДАТКОВОЇ ЧАСТИН БЮДЖЕТУ В 2010 РОЦІ

### Необґрунтоване збільшення дохідної частини бюджету м. Києва протягом бюджетного року

У Києві, як і в багатьох інших містах України, встановилася практика внесення неодноразових змін до міського бюджету упродовж року внаслідок лобіювання чиновниками КМДА або певними групами депутатів Київської міської ради пропозицій, одержаних на підставі розрахунків фахівців відповідних управлінь КМДА або комісій Київської міської ради. Зазвичай після виконання бюджету за підсумками кількох місяців міська влада ухвалює рішення про збільшення або скорочення дохідної (та/або видаткової) частини бюджету. Однак, як свідчить практика виконання столичного бюджету 2010 року, торік внесення таких змін за статтями «Інші надходження», «Плата за землю», а також «Інших статей» дохідної частини тільки погіршило ситуацію з наповненням міського бюджету (таблиця 29).

Таблиця 29. Структура і обсяги запланованих доходів бюджету міста Києва на 2010 рік

Стаття бюджету	Редакція від 14.05.2010 р. (А)		Редакція від 31.12.2010 р. (Б)		Відхилення (Б) – (А) тис. грн
	тис. грн	частка, %	тис. грн	частка, %	
Податок з доходів фізичних осіб	8 806 476	54,9%	8 446 415	49,5%	- 360 061
Офіційні трансферти	2 637 254	15,4%	2 617 728	15,4%	- 19 526
Надходження від продажу землі	1 497 286	9,3%	1 060 558	6,2%	- 436 728
Плата за землю	1 430 071	8,9%	1 790 132	10,5%	360 061
Інші надходження	594 244	3,7%	2 099 618	12,3%	1 505 374
Власні надходження бюджетних установ	196 405	1,2%	196 405	1,2%	–
Надходження від відчуження майна, майна, що знаходиться у комунальній власності	196 361	1,2%	196 352	1,2%	- 9
Кошти від продажу загальної площі жилих будинків	123 870	0,8%	н.д.	н.д.	н.д.
Кошти від плати за рекламу, зокрема на транспорті комунальної власності	78 033	0,5%	н.д.	н.д.	н.д.
Частина чистого прибутку комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету	51 712	0,3%	51 712	0,3%	–
Податок на прибуток підприємств	50 989	0,3%	50 989	0,3%	–

Місцеві податки і збори	14 030	0,1%	14 030	0,1%	–
Інші статті	374 315	2,3%	528 053	3,1%	153 738
РАЗОМ	16 051 046	100,0%	17 051 992	100,0%	1 000 946

Джерело: [www.ktmv.gov.ua](http://www.ktmv.gov.ua), власні розрахунки

Так, після 14 травня 2010 року в наступних редакціях бюджету столиці на 2010 рік було збільшено планку доходів за статтями «Інші надходження» (на 1505,4 млн грн), «Плата за землю» (на 360 млн грн) та деякими іншими статтями загалом на 1000,9 млн грн. Як засвідчила практика виконання бюджету м. Києва, ці зміни виявилися невиваженими і контрпродуктивними.

Водночас зменшення у наступних редакціях дохідної частини депутатами Київської міської ради очікуваних обсягів надходжень:

- від продажу землі на 436,7 млн грн,
- від податку з доходів фізичних осіб на 360 млн грн,
- а також за іншими статтями доходів (загалом на 153,7 млн грн), – можна вважати кроками у правильному напрямі, хоча й недостатніми.

Як видно з таблиці 30, зміни, внесені міською владою, дещо поліпшили ситуацію з надходженням коштів від сплати податку з доходів фізичних осіб, а також від продажу землі.

**Таблиця 30. Виконання дохідної частини бюджету міста Києва у 2010 році, %**

Стаття бюджету	Редакція від 14.05.2010 р. (А)		Редакція від 31.12.2010 р. (Б)	
	%	Відхилення (В)-(А)	%	Відхилення (В)-(Б)
Податок з доходів фізичних осіб	88,1%	- 1051518	91,8%	- 691457
Офіційні трансферти	86,7%	- 350509	87,4%	- 330984
Надходження від продажу землі	28,1%	- 1075947	39,7%	- 639219
Плата за землю	77,5%	- 321981	61,9%	- 682042
Інші надходження	1,1%	- 587809	0,3%	- 2093183
Власні надходження бюджетних установ	177,7%	152560	177,7%	152560
Надходження від відчуження майна, майна, що знаходиться у комунальній власності	90,4%	- 18783	90,4%	- 18774
Кошти від продажу загальної площі жилих будинків	н.д.		н.д.	
Кошти від плати за рекламу, зокрема на транспорті комунальної власності	н.д.		н.д.	
Частина чистого прибутку комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету	55,9%	- 22792	55,9%	- 22792
Податок на прибуток підприємств	52,8%	- 24057	52,8%	- 24057
Місцеві податки і збори	24,6%	- 10573	24,6%	- 10573
Інші статті	132,0%	119708	93,6%	- 34030
РАЗОМ	78,9%	- 3393606	74,2%	- 4394552

Джерело: [www.ktmv.gov.ua](http://www.ktmv.gov.ua), власні розрахунки

**Збільшення видаткової частини бюджету м. Києва протягом 2010 бюджетного року**

Як свідчить практика виконання столичного бюджету 2010 року, внесення змін за статтею «Житлово-комунальне господарство» видаткової частини справило негативний вплив на загальну ситуацію з виконанням міського бюджету минулого року (таблиця 31).

Таблиця 31. Структура і обсяги основних запланованих видатків бюджету міста Києва

Стаття бюджету	Редакція від 14.05.2010 р. (А)		Редакція від 31.12.2010 р. (Б)		Відхилення (Б) - (А)
	тис. грн	частка, %	тис. грн	частка, %	тис. грн
Кошти, що передаються до Державного бюджету	6 400 675	39,8%	6 400 675	36,9%	-
Охорона здоров'я	2 291 114	14,2%	2 221 502	12,8%	- 69 612
Соціальний захист та соціальне забезпечення	1 816 606	11,3%	1 533 500	8,8%	- 283 106
Обслуговування боргу	742 498	4,6%	737 080	4,2%	- 5 418
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	652 027	4,0%	612 677	3,5%	- 39 349
Цільові фонди	317 166	2,0%	621 450	3,6%	304 284
Будівництво	1 405 065	8,7%	1 063 527	6,1%	- 341 538
Освіта	434 566	2,7%	390 755	2,3%	- 43 812
Державне управління	289 611	1,8%	277 835	1,6%	- 11 775
Житлово-комунальне господарство	757 240	4,7%	2 448 227	14,1%	1 690 988
Культура і мистецтво	236 142	1,5%	223 392	1,3%	- 12 749
Субвенції, дотації	341 919	2,1%	357 267	2,1%	15 348
Внески органів місцевого самоврядування у статутні фонди	178 248	1,1%	241 056	1,4%	62 808
Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю	142 734	0,9%	120 921	0,7%	- 21 813
Фізична культура і спорт	55 267	0,3%	62 774	0,4%	7 507
Засоби масової інформації	31 727	0,2%	30 733	0,2%	- 994
Запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха	7 300	0,0%	7 050	0,0%	- 250
Сільське і лісове господарство, рибне господарство та мисливство	1 663	0,0%	3 040	0,0%	1 378
<b>РАЗОМ</b>	<b>16 101 566</b>	<b>100,0%</b>	<b>17 353 461</b>	<b>100,0%</b>	<b>1 251 895</b>

Джерело: [www.km.gov.ua](http://www.km.gov.ua), власні розрахунки

Отже, упродовж 2010 бюджетного року Київська міська влада здійснювала різнонаправлені кроки. Внаслідок секвестру бюджету на 409,3 млн грн було зменшено фінансування таких важливих соціальних статей, як:

- соціальний захист та соціальне забезпечення (скорочення на 283,1 млн грн);
- охорона здоров'я (-69,6 млн грн);
- освіта (-43,8 млн грн);
- культура і мистецтво (-12,7 млн грн).

Чиновники пошкодували коштів також і для засобів масової інформації (1 млн грн), і для заходів у галузі «Запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха» (-0,3 млн грн).

Водночас з метою відновлення контролю територіальної громади м. Києва за діяльністю стратегічних підприємств у 1,4 разу було збільшено видатки за статтею «Внески органів місцевого самоврядування у статутні фонди» (+62,8 млн грн), а також удвічі збільшено видатки на цільові фонди (+304,3 млн грн). Отже, обсяги додаткового фінансування двох вищезгаданих статей приблизно дорівнювали обсягам секвестру чотирьох соціальних статей.

Особливо дивним є планування збільшення в 3,2 разу фінансування статті «Житлово-комунальне господарство» (+1691 млн грн), яке відбулося у жовтні 2010 року, тобто коли сам факт значного недовиконання дохідної частини бюджету не викликав ані найменших сумнівів.

Як видно з таблиці 32, за рахунок секвестру соціальних статей бюджету 2010 року, ініційованого міською владою, вдалося дещо покращити показники виконання видаткової частини бюджету, проте план щодо видаткової частини залишився суттєво недовиконаним.

**Таблиця 32. Виконання видаткової частини бюджету міста Києва у 2010 році, %**

Стаття бюджету	Редакція від 14.05.2010 р. (А)		Редакція від 31.12.2010 р. (Б)	
	Виконання,%	Відхилення (Б)-(А)	Виконання,%	Відхилення (Б)-(Б)
Кошти, що передаються до Державного бюджету	89,4	-679 354	89,4	-679 354
Охорона здоров'я	96,3	-85 579	99,3	-15 967
Соціальний захист та соціальне забезпечення	77,7	-405 012	92,1	-121 906
Обслуговування внутрішнього боргу	95,2	-35 538	95,9	-30 121
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	85,0	-97 572	90,5	-58 222
Цільові фонди	156,1	178 013	79,7	-126 271
Будівництво	34,5	-920 432	45,6	-578 894
Освіта	86,6	-58 405	96,3	-14 593
Державне управління	88,7	-32 587	92,5	-20 812
Житлово-комунальне господарство	31,8	-516 398	9,8	-2 207 385
Культура і мистецтво	91,7	-19 619	96,9	-6 870
Субвенції, дотації	49,6	-172 498	47,4	-187 846
Внески органів місцевого самоврядування у статутні фонди	81,0	-33 918	59,9	-96 725
Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю	69,2	-44 003	81,6	-22 190
Фізична культура і спорт	100,0	4	88,0	-7 503
Засоби масової інформації	94,6	-1 705	97,7	-711
Запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха	96,4	-260	99,9	-10
Сільське і лісове господарство, рибне господарство	182,9	1 377	100,0	0
<b>РАЗОМ</b>		<b>-2 923 485</b>		<b>-4 175 380</b>

Джерело: [www.km.gov.ua](http://www.km.gov.ua), власні розрахунки

## 2.6. БОРГИ МІСЬКОГО БЮДЖЕТУ

Згідно з рішенням Київради про бюджет столиці на 2010 рік, граничний борг міста на 31 грудня не повинен перевищувати 6 млрд 749 млн гривень. Станом на 1 січня 2010 року загальний обсяг боргів Києва склав 6,7 млрд гривень. Таким чином, рішення про міський бюджет фактично обмежувало київську владу в можливостях отримання кредитів.

Згідно з рішенням про бюджет столиці у 2010 році, на обслуговування боргів місто мало направити 747 млн гривень, з них 481 мільйон мав піти на обслуговування зовнішнього боргу, ще 266 млн гривень – на обслуговування внутрішніх боргів столиці. 30 липня 2010 року Олександр Попов, який на той час обіймав посаду тимчасово виконуючого обов'язки голови КМДА, заявив про те, що місто не планує залучати кредитні кошти. Тоді ж пан Попов офіційно повідомив, що оцінює загальний обсяг боргів міста та комунальних підприємств у 10–12 млрд гривень. Однак більш точні дані стосовно боргів комунальних підприємств міська влада не оприлюднила. В тому числі не відповіли чиновники КМДА і на запит Фондації. На початку вересня 2010 року міська влада змінила своє ставлення до необхідності залучення кредитних коштів.

10 вересня КМДА офіційно повідомила про те, що місто залучило 1,5 млрд гривень кредитних коштів, які були направлені на часткове погашення боргу перед АТ «Київенерго». Із зазначеної суми 500 млн гривень Києву надало ВАТ «Укресімбанк», ще 1 млрд гривень – ВАТ «Ощадбанк». Загальна ставка кредиту склала 12,75%, а термін погашення кредиту – 3 роки. Однак на цьому КМДА не заспокоїлась і у листопаді 2010 року залучила у ВАТ «Укресімбанк» ще один кредит вартістю у 500 млн гривень. Ставка кредиту – 12,5%, а термін погашення – грудень 2011 року. Таким чином, загалом КМДА протягом 2010 року збільшила борги міста на 2 млрд гривень, а ці кошти міська влада направила на погашення заборгованості перед АЕК «Київенерго», яка утворилась внаслідок різниці між діючими тарифами на послуги компанії та реальною собівартістю послуг. Адже, відповідно до статті 20 Закону України № 2633 «Про теплопостачання» від 02 червня 2005 року, місцеві органи влади мають компенсувати виробникам послуг з теплопостачання у разі встановлення тарифу на їхні послуги, що є нижчим від собівартості послуг. У результаті залучення 2 млрд гривень кредитних коштів загальна сума боргів столиці станом на 31 грудня 2010 року склала 8,2 млрд гривень. Тож не дивно, що під час чергового внесення змін до рішення КМДА про бюджет столиці 14 жовтня 2010 року Київрада ухвалила рішення № 793/4231 «Про внесення змін до рішення Київради від 14 травня 2010 року № 793/4231 «Про бюджет міста Києва на 2010 рік», в якому змінила граничний обсяг боргу з 6,7 до 8,2 млрд гривень. Залучення нових кредитів призвело і до збільшення видатків на обслуговування боргу. За підсумками року вони склали 980 млн гривень. Тим не менш незважаючи на те, що завдяки залученню кредитних коштів місто розрахувалося з боргами перед «Київенерго», КМДА і надалі вимушена буде компенсувати цій компанії збитки від її діяльності, адже тариф на послуги з теплопостачання і далі залишається менший від собівартості послуг компанії. Тож завдяки залученню кредиту в розмірі 2 млрд гривень КМДА вдалось лише тимчасово вирішити проблему заборгованості перед «Київенерго». Водночас через занижені тарифи на послуги теплопостачання місто у подальшому муситиме компенсувати збитки АЕК «Київенерго».

### Структура боргів Києва

Борги Києва умовно можна поділити на дві категорії – «докризові» і «посткризові». До початку економічної кризи 2008 року місто вдавалось до запозичень в основному для фінансування капітального будівництва. Так, 2004 року КМДА випустила єврооблігацій на суму \$200 млн. Строк їх погашення настає у 2011 році. Згідно з оприлюдненою тоді інформацією, залучені гроші повинні були піти на фінансування будівництва Подільсько-Воскресенського мостового переходу, сміттєпереробного заводу, а також двох кардіологічних центрів. Для фінансування цих же завдань у 2007 році влада випустила єврооблігацій на суму в \$250 млн, які необхідно погасити 2015 року. Щоправда, і на цьому КМДА не зупинилася, і 2007 року прийняла рішення здійснити черговий випуск єврооблігацій у розмірі \$500 млн з терміном погашення у 2012 році (див. Випуск єврооблігацій КМДА у 2004 – 2007 рр. на с. 40). За офіційною інформацією, залучені кошти повинні були дозволити нарешті добудувати Подільсько-Воскресенський мостовий перехід, також планувалося профінансувати будівництво лінії швидкісного трамвая і закінчення будівництва трьох станцій Київського метрополітену. Але в підсумку жодного із задекларованих завдань досягти не вдалося. Згідно з інформацією АТ «Мостобуд», генерального підрядника будівництва Подільсько-Воскресенського мостового переходу, станом на 1 січня 2010 року на спорудження цього об'єкта міська влада витратила 2,2 млрд гривень, у той час як нинішній варіант кошторису об'єкта передбачає фінансування у 6,6 млрд гривень. Варто зазначити, що кошторис будівництва Подільсько-Воскресенського мостового переходу регулярно переглядався. Так, 2004 року, на початку будівництва, його вартість оцінили в 3,8 млрд гривень, через два роки кошторис зріс до 5,4 млрд гривень і, нарешті, 2007 року об'єкт оцінили вже у 6,6 млрд гривень. Сьогодні фахівці «Київпроект» знову говорять про необхідність збільшення остаточного кошторису, цього разу до 8,8 млрд гривень. Схожа ситуація і з будівництвом нових станцій метрополітену – терміни введення в експлуатацію трьох станцій Куренівсько-Червоноармійської лінії неодноразово переносилися, і зараз у планах КМДА закінчити всі роботи в 2011 році. Від будівництва сміттєпереробного заводу міська влада зовсім відмовилася. Перестав фігурувати серед об'єктів капітального будівництва і кардіологічний центр. Після початку економічної кризи міська влада зосередилася на внутрішніх позиках.

Так, у 2008 році КМДА випустила облігацій внутрішньої позики на суму 1 млрд гривень. Передбачалося, що ці кошти також підуть на фінансування капітального будівництва, однак в остаточному підсумку вони були спрямовані на латання дір у міськбюджеті. Зокрема, на погашення єврооблігацій на суму в \$150 млн, які були випущені ще 2003 року. У 2009 році йшлося про залучення грошей вже виключно для розрахунку з боргами. Зокрема, КМДА отримала кредит у розмірі 1,2 млрд гривень від «Альфа-Банку», який зобов'язалася погасити до 2012 року для розрахунків за боргами все з тим же «Київенерго». Нарешті, торік для розрахунків з «Київенерго» КМДА залучила вищезгадані 2 млрд гривень.

Таким чином, практика залучення позик КМДА за останні шість років свідчить про те, що міська влада вкрай неефективно використовувала кредитні кошти, що відразу позначилося на фінансовому становищі міста. Команда Леоніда Черновецького, більшість з представників якої сьогодні звільнені з КМДА, не понесла відповідальності за участь у «керівництві» містом. Водночас чинний голова КМДА Олександр Попов, незважаючи на заяви про неможливість далі використовувати позики для покриття витрат столиці, на практиці продовжує збільшувати обсяг боргів Києва.

### Наслідки зростання боргів

Вже в 2011 році місто мусить не тільки здійснювати виплати за відсотками, а й погасити частину своїх боргів за зовнішніми зобов'язаннями. Так, у квітні 2011 року столиця повинна буде заплатити понад \$150 млн за позикою Європейського банку реконструкції і розвитку (ЄБРР), яку 2007 року отримали комунальні підприємства столиці, в тому числі «Київський метрополітен» і «Київпаstrанс» для закупівлі сучасного транспорту. А вже в липні 2011 року з міської скарбниці необхідно буде виділити \$200 млн для погашення єврооблігацій, які КМДА випустила 2004 року (див. Випуск єврооблігацій КМДА у 2004 – 2007 рр. на с. 40). Крім того, в 2011 році Київ повинен буде виплатити 0,6 млрд гривень внутрішніх боргів, а саме – згаданих вище кредитів, що їх місто отримало у 2009 і 2010 роках для розрахунків з АЕК «Київенерго».

У результаті для того, щоб розрахуватися з боргами, у 2011 році КМДА потрібно не менше 4 млрд гривень (і це без урахування витрат на обслуговування боргів, що залишилися). Враховуючи те, що бюджет Києва на 2011 рік затверджений у розмірі 16 млрд гривень, на розрахунки з боргами влада повинна буде витратити суму, що дорівнює четвертій частині бюджету міста на 2011 рік. Однак кошти для розрахунку з боргами у бюджеті Києва на цей рік не передбачені. Тож сьогодні місто фактично не в змозі розрахуватися за борговими зобов'язаннями. Щоб вирішити цю ситуацію, міська влада може спробувати домовитись про реструктуризацію боргу або звернутися по допомогу до Кабінету Міністрів. Якщо борги Києва будуть погашені за рахунок Державного бюджету, це лише збільшить залежність міста від центральної влади і суттєво зменшить економічну самостійність міста. Крім того, влада може продовжити практику залучення нових кредитів для здійснення розрахунку з боргами. Однак рано чи пізно це призведе до дефолту столиці.

### Випуск єврооблігацій КМДА у 2004 – 2007 рр.

Рік	Обсяг випуску єврооблігацій (\$ млн)	(%)	Дата погашення	Лід - менеджер	Куди мали спрямувати кошти
2004	200	8,6	2011	Deutsche Bank и Morgan Stanley	Подільско-Воскресенський мостовий перехід, сміттєпереробний завод, два кардіологічних центри
2005	250	8,6	2015	Deutsche Bank и Morgan Stanley	Подільско-Воскресенський мостовий перехід, кардіологічний центр
2007	500	8,2	2012	Citi, Credit Suisse, Deutsche Bank и UBS	Подільско-Воскресенський мостовий перехід, Київський міський центр серця, Київський метрополітен та реконструкція лінії швидкісного трамваю



## Динаміка заборгованості м. Києва в 2010 році

**Збільшення витрат на обслуговування боргу на 11,7% порівняно з 2009 роком**

Загалом у 2010 році продовжилась тенденція збільшення обсягів витрат на обслуговування боргу м. Києва. Це є прямим свідченням неналежного рівня функціонування, передусім житлово-комунального комплексу міста, обслуговування і модернізація якого вимагає чималих коштів (таблиця 33).

**Таблиця 33. Видатки бюджету м. Києва (2008–2010 рр.)  
Стаття «Обслуговування боргу», тис. грн**

Роки	Заплановані видатки, редакція на 31.12 відповідного року (З)	Фактичні видатки, (Ф)	Виконання, %	Відхилення, (Ф) - (З)
2008	406 880	398 707	98,0%	-8 173
2009	789 452	632 768	80,2%	-156 684
2010	737 080	706 960	95,9%	-30 121
2008–2010	1 933 412	1 738 434	89,9%	-194 978

Джерело: [www.km.gov.ua](http://www.km.gov.ua), власні розрахунки

Міська влада не оприлюднює дані про структуру і загальні обсяги заборгованості столиці, розмір якої, за даними експертів, перевищив 8 млрд грн, що становить половину доходної частини столичного бюджету. Питома вага на обслуговування заборгованості у видатках міського бюджету неухильно зростає з 2,3% у 2008 році до 5,4% у 2010 році, що відволікає кошти, які могли б спрямовуватися на виконання соціальних програм, наприклад, у галузі освіти або охорони здоров'я.

**Збільшення обсягів витрат на обслуговування боргу (на 26,7%)**

В умовах схвалення програм економії бюджетних коштів у низці країн Європейського Союзу обов'язком київської влади є оприлюднення повної інформації щодо стану заборгованості міста, щоб запобігти ймовірному сповзанню мегаполіса у боргову прірву. Питома вага коштів, які відволікаються на обслуговування боргу, у 5,5% є доволі загрозливим показником.

У 2011 році обсяги витрат на обслуговування боргу (896 млн грн) уже майже вдвічі перевищують сумарні обсяги видатків міста на розвиток культури, мистецтва, фізичної культури і спорту (489 млн грн). Таким чином, Київ ризикує зажити слави міста-боржника (рисунок 4), а не культурної і спортивної столиці Європи.

**Рисунок 4. Обслуговування заборгованості з бюджету м. Києва (2008–2010 рр. і прогноз на 2011 р.)**



Джерело: [www.km.gov.ua](http://www.km.gov.ua), власні розрахунки.

## 2.7. ЗВІТ ПРО ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ МІСТА

Результати дослідження свідчать, що загалом робота з формування, розгляду і затвердження бюджету міста Києва упродовж 2010 – 2011 років здійснювалась з урахуванням вимог чинного бюджетного законодавства.

Згідно зі статтею 3 Конституції України, Україна є соціальною державою, а тому виконання усіх соціальних зобов'язань має пріоритетне значення.

Проте Київська міська рада і Київська міська державна адміністрація у 2010 році (як і впродовж 2008-2009 років) не забезпечили як виконання міського бюджету в повному обсязі, так і фінансування видатків за статтями, які визначені чинним законодавством України пріоритетними, а саме: «Охорона здоров'я», «Освіта», «Соціальний захист та соціальне забезпечення» тощо.

Отже, у 2011 році Київська міська влада не надала територіальній громаді міста Києва якісних і в повному обсязі державних гарантій та соціальних послуг.

Так, 2010 року дохідну частину бюджету столиці було виконано лише на 74,2%, а видаткову частину – на 75,9%. Дефіцит міського бюджету становив 0,515 млрд грн, або 4,1%.

Накопичені проблеми щодо надання державних соціальних гарантій протягом 2010 року в місті Києві вирішувались дуже повільно. Крім того, через ухвалення Київською міською владою невиважених управлінських рішень, зокрема в частині збільшення дохідної частини столичного бюджету, можна відзначити загострення таких проблем.

Як засвідчили дані опитування Всеукраїнської громадської організації «Комітет виборців України», проведеного в Києві з 10 до 17 березня 2011 року, найболючішими проблемами для киян є:

- поганий стан дорожнього господарства (56,3% респондентів),
- незадовільна робота житлово-комунального сектора (50,5% респондентів),
- низький рівень гарантованих державою соціальних послуг в лікувальних закладах (35,5% респондентів).

Роботу численного апарату Київської міської влади у складі понад 2000 державних службовців не можна визнати задовільною, оскільки в 2010 році не забезпечено виконання бюджету столиці – її головного фінансового плану.

У 2010 році понад 28,4 млн грн було витрачено за непрозорою Програмою вирішення депутатами Київської міської ради соціально-економічних проблем, виконання передвиборних програм та доручень виборців, а не в межах загальних видатків міського бюджету відповідно до кодів бюджетної класифікації, які затверджуються на сесіях Київської міської ради.

Торік Київська міська влада надала понад 160 комунальним і державним підприємствам, організаціям та їхнім структурним підрозділам пільг зі сплати земельного податку на загальну суму 593 млн грн. Поміж них структури АТ ХК «Київміськбуд», державне підприємство «Санаторій «Конча-Заспа» (95%), комунальне підприємство «Київжитлоспецексплуатація», комунальні підприємства і структурні підрозділи комунальної корпорації «Київавтодор», ВАТ «Київспецтранс», ВАТ «Київгаз», АЕК «Київенерго» тощо. Згідно з твердженням заступника голови КМДА Д.Пузанова, для інвентаризації і наведення ладу в роботі комунальних підприємств міська влада потребує не менше року, а, згідно із заявою О.Попова, голови КМДА, загалом для модернізації житлово-комунального господарства столиці потрібно від чотирьох до п'яти років.

У структурі Київської міської державної адміністрації створено низку управлінь, які дублюють функції територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

Зокрема, в складі КМДА функціонує Головне управління земельних ресурсів, поруч з яким працює Головне управління Держзему в місті Києві – орган, підпорядкований Державному агентству земельних ресурсів України.

Дублюються функції відділу кадрової роботи секретаріату Київської міської ради і управління кадрової роботи Київської міської державної адміністрації.

Протягом 2010 року на утримання інформаційно-довідкової служби «CALL-центр» і «Центру правової допомоги киянам, які опинились у складних життєвих обставинах» з міського бюджету витрачено 7,8 млн грн. Водночас функції зазначених служб дублюються Управлінням з питань звернень громадян КМДА і відділами роботи зі зверненнями громадян районних у місті Києві державних адміністрацій. Обсяги будівництва в м. Києві перебувають на рівні 2003 року.

Понад 12000 киян досі не отримали зароблені кошти (станом на 1 січня 2011 року обсяг заборгованості з заробітної плати становив 114 млн грн), хоча міська влада має достатньо важелів для викоринення цього ганебного явища.

Обсяги залучених іноземних інвестицій є незначними порівняно з реальними потребами докорінної модернізації міської інфраструктури і економіки столиці.

Міська влада майже не приділяє уваги розвитку науково-технічного потенціалу Києва, створенню наукових парків, впровадженню передових науково-інтенсивних і знаннево-інтенсивних технологій, створенню нових підприємств з випуску високотехнологічної продукції.

В установах соціального захисту і соціального забезпечення, охорони здоров'я, освіти тощо мешканцям міста доводиться неефективно витратити час на бюрократичну тяганину, а впровадження Національної програми інформатизації гальмується.

Водночас територіальній громаді міста Києва не надається достатньо інформації про фінансовий стан і діяльність 183 комунальних підприємств, створених з участю міської влади, цільових фондів, створених з участю Київської міської ради і Київської міськдержадміністрації.

Київський міський голова не звітує перед громадськістю міста за використання коштів на виконання «Програми вирішення Київським міським головою соціально-економічних проблем, виконання передвиборних програм, доручень виборців».

Територіальна громада міста не має повної інформації про стан фінансів міського бюджету, зокрема в галузі внутрішньої і зовнішньої заборгованості. Серед іншого, немає інформації про:

- зобов'язання міста Києва по угодах, ухвалених Київським міським головою від імені Київради з метою залучення до бюджету міста Києва зовнішніх запозичень;
- зобов'язання міста Києва по угодах, укладених з постачальниками природного газу, води тощо.

Приховування від громадськості повної інформації про заборгованість міського бюджету збільшує ризики потрапляння столичного мегаполіса до боргової пастки.

У Додатку 6 до Рішення Київської міської ради про бюджет м. Києва на 2011 рік за статтею 402100 «Внутрішнє зобов'язання» (Код 400000 «Фінансування за борговими операціями») та статтею 203100 «Погашено інших фінансових позик» (Код 200000 «Внутрішнє фінансування») передбачено 21185900 грн на погашення заборгованості перед Міжнародним банком реконструкції та розвитку з профіциту загального фонду бюджету. Цю операцію не відображено у статті (Код 230000 «Обслуговування боргу») Додатку 2 «Видатки бюджету міста Києва на 2011 рік за тимчасовою класифікацією видатків та кредитування місцевих бюджетів» до вищезгаданого Рішення.

Міська влада без консультацій з громадою на власний розсуд збільшила граничний розмір комісійних, які будуть одержані посередниками за умов залучення зовнішніх кредитів до 1,4% від суми залучених коштів, тоді як звичайний ринковий розмір комісійних становить 0,5%, а в минулих роках не перевищував 1% від суми залучених коштів. Такий крок може коштувати столичному бюджету зайвих витрат у розмірі понад 20 млн грн.

Загалом у бюджеті м. Києва на 2011 рік видатки на проведення роботи щодо підтримки і супроводження кредитного рейтингу міста Києва, здійснення зовнішнього запозичення та присвоєння рейтингу випуску становлять 40 млн грн.

Міська влада не оприлюднила програму завершення будівництва і введення в експлуатацію численних недобудованих об'єктів, зокрема і соціальної інфраструктури.

Незважаючи на значні обсяги виявлених фінансових порушень в галузі використання бюджетних ресурсів і зловживань в розподілі земельних ресурсів і нерухомості територіальної громади столиці, міська влада досі не оприлюднила Програму боротьби з корупцією.

Проте в бюджеті міста Києва залишається чимало статей, таких як «Інші видатки», «Інші надходження», «Інші видатки, пов'язані з економічною діяльністю» тощо, назви і напрями використання коштів яких є непрозорими, завуальованими і незрозумілими для мешканців територіальної громади міста.

Маючи значні фінансові ресурси на виконання Програми сприяння розвитку громадянського суспільства на 2009-2011 роки і Програми сприяння місцевому самоврядуванню, підтримки діяльності органів самоорганізації населення та місцевих ініціатив у м. Києві на 2007-2011 роки, Головне управління з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю КМДА разом з Головним фінансовим управлінням КМДА ще не подбали про створення зрозумілого і доступного для киян посібника з питань бюджетної політики в місті Києві.

# РОЗДІЛ 3

## Відкритість і прозорість виконання бюджету м. Києва

Відкритість і прозорість виконання бюджетного процесу, зрозумілість і доступність інформації з питань бюджетної політики є важливими чинниками, які сприяють здійсненню програм реформ, поліпшенню життєвого рівня громадян, своєчасно запобігають наростанню кризових тенденцій в економіці й фінансах країн і міст.

Згідно з даними опитування Міжнародного бюджетного партнерства, у 2010 році Україна посіла доволі високе 19 місце у вибірці з 94-х країн за Індексом відкритості бюджету. Проте ступінь відкритості на рівні 62% далекий від оптимального [34]. В 2010 році Україна випередила всі інші країни СНД і Грузію, а також низку країн-членів Європейського Союзу. Індекс відкритості бюджету оцінює кількість і тип інформації, яку уряди оприлюднюють у восьми ключових документах, що мають бути видані упродовж бюджетного року. Результат України в Індексі відкритості бюджету за 2010 рік показує, що влада надає громадськості суттєвий, але не вичерпний обсяг інформації про фінансову діяльність центрального уряду упродовж бюджетного року та про бюджет. Уряд України тільки одного разу в 2006 році підготував зрозумілий і доступний для ознайомлення громадськості проект Відкритого бюджету [35].

Прозорість бюджетного процесу та участь громадськості у ньому є одним з основних принципів сучасного програмно-цільового методу, який має бути впроваджений в діяльності Київської міської влади в 2011-2013 роках (Додаток 4). Роль і значення прозорості бюджетної політики значно зростають в умовах застосування цього методу, адже в країнах з розвинутим громадянським суспільством важливим суб'єктом бюджетування виступає громадськість, яка бере активну участь у публічних заходах з обговорення питань фінансової політики й бюджету та може вагомо впливати на формування пропозицій для органів державної й місцевої влади.

Ще 222 роки тому в Декларації прав людини і громадянина, ухваленій у Франції 1789 року, був проголошений один з ключових принципів організації правової держави: *«Усі громадяни мають право встановлювати самостійно або через своїх представників необхідність державного оподаткування, добровільно погоджуватися на його стягнення, стежити за його витрачанням...»*. Розгляду питання про забезпечення прозорості в бюджетній сфері як ключового аспекту ефективного управління приділяється увага на рівні провідних міжнародних фінансових інституцій, зокрема Міжнародного Валютного Фонду (МВФ).

У 2007 році Рада керівників МВФ схвалила Кодекс належної практики щодо забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері, в якому прозорість була визначена як середовище, в котрому цілі політики, її правові, інституційні та економічні рамки, рішення в сфері політики та їх обґрунтування, дані та інформація, пов'язані з грошово-кредитною та фінансовою політикою, а також умови підзвітності агенцій надаються громадськості на засадах зрозумілості, доступності та своєчасності [36].

Кодекс розроблено на засадах чотирьох загальних принципів прозорості в бюджетно-податковій сфері, яких мають підтримуватись усі країни:

- 1) чіткість ролей та функцій;
- 2) доступ громадськості до інформації;
- 3) відкритість підготовки та виконання бюджету і бюджетної звітності;
- 4) незалежні гарантії достовірності.

Для країн з перехідною економікою, до яких належить і Україна, мінімальний стандарт прозорості в бюджетній сфері зводиться до певних основоположних вимог, що передбачають суспільну доступність фінансової інформації своєчасно і в повному обсязі.

В основі організацій взаємовідносин між громадськістю і публічною владою сучасної демократичної держави має лежати принцип транспарентності (прозорості), який передбачає публічність та гласність проведення контрольних заходів, що охоплюють як сам контрольний процес, так і його результати.

Під громадськістю розуміються всі особи, організації, ЗМІ, яких цікавлять питання бюджету, оподаткування, фінансової політики, функціонування системи державних фінансів загалом. Методологія формування бюджету з участю всіх зацікавлених сторін може бути втілена за допомогою таких технологій участі громадськості, як громадські слухання, дорадчі комітети, громадські збори, громадська журналістика та багатьох інших.

Київська міська влада ще жодного разу не поінформувала територіальну громаду міста про параметри, зміст і перспективи виконання столичного бюджету, підготовленого на засадах зрозумілості, доступності та своєчасності.

У цьому розділі звіту розглядається практика виконання бюджетного процесу в м. Києві у 2010 році і практика підготовки бюджету м. Києва на 2011 рік відповідно до положень Кодексу належної практики щодо забезпечення прозорості у бюджетно-податковій сфері.

### 3.1. ЧІТКІСТЬ ФУНКЦІЙ ТА ОБОВ'ЯЗКІВ

**1** Слід відокремлювати сектор органів державного управління від решти частини державного сектора і від решти економіки, а також слід чітко визначати та оприлюднювати функції в галузі політики і управління в рамках державного сектора.

#### *1.1 Структура та функції органів державного управління повинні бути чітко встановлені.*

Верховна Рада України 8 грудня 2004 року ухвалила Закон України № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України», який передбачав перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління. 30 вересня 2010 року Конституційний Суд України ухвалив Рішення № 20-рп/2010, яким визнав вищезгаданий закон неконституційним і згідно з частиною 2 статті 70 Закону України «Про Конституційний Суд України» поклав на органи державної влади обов'язок щодо невідкладного виконання цього рішення стосовно приведення нормативно-правових актів у відповідність до Конституції України від 28 червня 1996 року в редакції, що існувала до внесення до неї змін Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-4». Таким чином, після відновлення чинності Конституції України від 28 червня 1996 року в Україні відбувся перехід від парламентсько-президентської до президентсько-парламентської форми правління.

Указом Президента України № 1085/2010 від 9 грудня 2010 року «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» було кардинально змінено структуру центральних органів виконавчої влади.

Зміни в структурі центральних органів виконавчої влади, перестановка кадрів, перерозподіл функцій і обов'язків на певний час призвели до невизначеності у функціонуванні органів виконавчої влади.

#### *1.2. Повноваження виконавчої, законодавчої та судової гілок державного управління в бюджетно-податковій сфері повинні бути ясно визначені.*

Повноваження виконавчої, законодавчої та судової гілок державного управління в бюджетно-податковій сфері визначені Бюджетним кодексом України від 08 липня 2010 року та Податковим кодексом України від 03 грудня 2010 року.

#### *1.3. Обов'язки органів державного управління різних рівнів та відносини між ними повинні бути чітко обумовлені.*

Районні ради в місті Києві було скасовано згідно із Законом України № 2500-VI від 7 вересня 2010 року «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» щодо порядку утворення районних рад». Указом Президента України № 1037/2010 від 15 листопада 2010 року «Про звільнення Л.Черновецького з посади голови Київської міської державної адміністрації» було звільнено Черновецького Леоніда Михайловича з посади голови Київської міської державної адміністрації, а Указом Президента України № 1038/2010 від 15 листопада 2010 року «Про призначення О.Попова головою Київської міської державної адміністрації» головою Київської міської державної адміністрації було призначено Попова Олександра Павловича. До цього часу залишається низка неузгоджених питань щодо розмежування повноважень між Київським міським головою і головою КМДА.

#### *1.4. В основі відносин між органами державного управління та державними корпораціями повинні бути чіткі правила.*

У 2010 році після зміни керівництва КМДА почалося повернення незаконно приватизованих підприємств територіальній громаді столиці. Згідно з рішенням Київради від 28 жов-

тня 2010 року з програми приватизації було виключено 300 об'єктів комунальної власності, оскільки вони є важливими для територіальної громади і надалі можливість їх відчуження не розглядатиметься.

Після обрання нового керівного органу на зборах акціонерів АТ «Київенергохолдинг» 6 жовтня 2010 року київська громада, маючи 61% акцій цього АТ, отримала оперативне управління та контроль над цим акціонерним товариством, яке володіє 60% + 1 акціями ВАТ «Київгаз», а також пакетами акцій «Київенерго» і «Київводоканалу».

27 жовтня 2010 року на зборах акціонерів комерційного банку «Хрещатик» були затверджені зміни до статуту банку, обрані керівні органи та збільшений статутний капітал банку. Таким чином, на частку територіальної громади міста тепер припадає 25% + 1 акція, тобто блокуючий пакет акцій.

1 листопада 2010 року Господарський суд Києва визнав право власності на 28,46% акцій ВАТ «Київгаз» за територіальною громадою Києва в особі Київської міської ради. ТОВ «Фінансова компанія «Новий регіон» та Фоса Груп (Кіпр) Лімітед (Fossa Group (Cyprus) Limited), що не погодились з цим рішенням, спробували оскаржити його в апеляційній інстанції. 6 грудня 2010 року Київський апеляційний господарський суд залишив чинним рішення Господарського суду міста Києва, що визнає недійсним договір купівлі-продажу 28,46% пакету акцій ВАТ «Київгаз». Територіальна громада Києва непрямо володіє у «Київгазі» більше ніж 88% акцій: право власності на 28,46% акцій підтвердив суд, ще 60% + 1 акція перебуває в статутному фонді «Київенергохолдингу».

2 листопада 2010 року господарський суд м. Києва визнав недійсним договір купівлі-продажу пакета акцій ВАТ «Київхімволокно» у кількості 5 677 224 одиниць, що був укладений у 2009 році між Київською міською радою та ФК «Новий регіон». Київський апеляційний господарський суд 14 грудня 2010 року підтвердив право власності територіальної громади столиці на 51% акцій ВАТ «Київхімволокно».

7 грудня 2010 року Київський апеляційний господарський суд залишив чинним рішення Господарського суду м. Києва, який визнав недійсним договір купівлі-продажу 25,464% акцій ВАТ «АК Київводоканал». Отже, рішення про повернення акцій у власність територіальної громади Києва набуло чинності, і місто прямо та непрямо контролює 92,464% акцій ВАТ «АК Київводоканал».

Таким чином, місто має змогу дійсно керувати діяльністю важливих підприємств («Київводоканал», «Київгаз») і впроваджувати зважену тарифну політику. Тривають переговори щодо повернення у комунальну власність міста Києва 50% + 1 акції ВАТ «Київенерго», які сьогодні перебувають у державній власності (НАК «Енергетична компанія України»).

18 січня 2011 року Київський апеляційний господарський суд залишив чинним рішення про визнання права власності на 80% акцій холдингової компанії «Київміськбуд» територіальної громади Києва. Суд визнав недійсним договір купівлі-продажу 80% акцій ХК «Київміськбуд», який був підписаний Головним управлінням комунальної власності КМДА з ТОВ «Фінансова компанія «Новий регіон» у липні 2009 року. Суд також відмовив у задоволенні апеляційних скарг ТОВ «Фінансова компанія «Новий регіон», «Атіма Лімітед» та «Сатіліна Лімітед», які заперечували право власності Києва на акції холдингу.

### **1.5. Відносини органів державного управління з приватним сектором повинні бути відкритими і підпорядковуватися чітким правилам та процедурам.**

Контрольно-ревізійне управління в місті Києві виявило порушень фінансово-бюджетної дисципліни в столиці на загальну суму 1,38 млрд грн за період із січня до жовтня 2010 року [29]. Протягом зазначеного періоду проведено 472 контрольних заходи, зокрема 404 ревізії і 55 перевірок державних закупівель, у ході яких перевірено 440 столичних підприємств, установ і організацій. За результатами проведених перевірок порушення зафіксовано на 400 об'єктах контролю.

Зокрема, недоодержання фінансових ресурсів бюджетами і бюджетними установами становить 63,37 млн грн, незаконні видатки — 159,28 млн грн, нецільова витрата бюджетних коштів — майже 23,5 млн грн, брак матеріальних і фінансових ресурсів — 6,7 млн грн. На 145 об'єктах контролю встановлено втрати фінансових і матеріальних ресурсів, допущених внаслідок неефективних управлінських дій, на загальну суму 250,58 млн грн. Інші порушення фінансової дисципліни виявлені на 279 об'єктах контролю на загальну суму 874,13 млн грн, з яких 39,68 млн грн — порушення тендерного законодавства під час закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти.

До порушників бюджетного законодавства застосовані фінансові санкції, зокрема, зупинені та припинені операції з бюджетними коштами на 122 об'єктах контролю, зменшені бюджетні призначення 20 розпорядникам бюджетних коштів.

Протягом січня-жовтня 2010 року до адміністративної відповідальності за статтями 164-2, 164-12, 164-14 Кодексу про адміністративні правопорушення притягнуто 801 посадову особу об'єктів контролю. За матеріалами ревізій порушено 28 кримінальних справ.

У 2009 році КРУ виявило в Києві фінансових порушень на загальну суму 1,3 млрд грн.

Загалом діяльність Київської міської державної адміністрації у період 2008—2010 років призвела до втрат матеріальних і фінансових ресурсів міста на суму 392 млн грн [30].

При тому рішення, які ухвалювала міська рада стосовно комунального майна, земельних ділянок, надання пільг зі сплати податків, зборів та інше, не дозволили залучити до бюджету понад 3,8 млрд грн.

Зокрема, внаслідок продажу (відчуження) за рішеннями Київської міської ради нежитлових приміщень комунальної власності за цінами, заниженими в порівнянні з ринковими, втрачено фінансових ресурсів у сумі понад 235 млн грн.

На умовах, не вигідних для територіальної громади Києва, продано частку Київської міської ради у статутних фондах ряду суб'єктів підприємницької діяльності. Так, належні Київській міській раді прості іменні акції, вартість яких еквівалентна вартості внесених у 2000 році до статутного фонду ЗАТ «Гірськолижний спортивний комплекс «Протасів Яр» основних засобів та права користування земельною ділянкою в Києві загальною площею 5,39 га, продано за 2,02 млн грн, однак реальна вартість лише земельної ділянки становить 107,9 млн грн.

## **2 Повинні існувати чіткі та відкриті правові, нормативні та адміністративні засади для управління бюджетно-податковою сферою.**

8 липня 2010 року Верховна Рада України ухвалила нову редакцію Бюджетного кодексу, яка замінила попередню версію, що була чинною від 2001 року. Хоча схвалення Бюджетного кодексу було значною подією для встановлення чітких правил правового поля в бюджетно-податковій сфері, проте логічніше було б спочатку окреслити правила оподаткування, схвалити всебічний Податковий кодекс, а потім на його базі розробити і ухвалити Бюджетний кодекс.

**2.1. Збирання, виділення і використання державних коштів повинні регламентуватися вичерпними законами, нормативними актами та адміністративними процедурами в галузі бюджету, оподаткування та інших питань державних фінансів.**

Україна як країна з перехідною економікою перебуває на стадії формування законодавчої бази в бюджетно-податковій сфері, зокрема в галузі державних і місцевих фінансів. Законодавець передбачив можливість коригування Державного бюджету (й місцевих бюджетів) після першого і другого кварталів 2011 року з метою оперативного вжиття заходів, внесення змін до нормативно-законодавчої бази для подолання можливих неузгодженостей.

Однак процес схвалення законодавства в авральному режимі неминує призводити до виникнення неузгодженостей між різними нормативно-правовими актами, що потребує застосування цілого комплексу роз'яснювально-узгоджувальних робіт.

**2.2. Закони та нормативні акти, що стосуються збирання податкових і неподаткових доходів, і критерії прийняття адміністративних рішень щодо їх застосування повинні бути доступними, чіткими і зрозумілими. Позови про оскарження податкових чи неподаткових зобов'язань слід розглядати своєчасно.**

Податковий кодекс України від 30 грудня 2010 року № 2755-VI містить низку положень, які викликають нерозуміння серед суб'єктів господарювання. Впровадження деяких норм звітності вже призвело до понаднормової роботи податкових служб у вихідні дні (19—20 березня 2011 року).

**2.3. Слід виділяти достатньо часу для консультацій щодо запропонованих змін законів і нормативних актів, а також, коли це практично здійснено, стосовно більш загальних змін політики.**

У 2010 році зміни законів і нормативних актів відбувались надто швидко, без урахування думки громадськості, що викликало низку протестів наприкінці року.

**2.4. Умови контрактів між органами державного управління та державними або приватними структурами, включаючи ресурсодобувні компанії та операторів державних концесій, повинні бути чіткими і доступними для громадськості.**

Громадськості міста Києва не надано достатньо інформації щодо умов контрактів між КМДА та провідними постачальниками суспільних благ «Київенерго», «Київводоканал», «Київгаз» тощо, що дає змогу міській владі маніпулювати питаннями підвищення тарифів на комунальні послуги. Сьогодні в Києві немає приладів, які дозволяють точно вимірювати кількість виробленого тепла. Ця величина обчислюється приблизно — за обсягами використаного природного газу і показниками ефективності обладнання, що потім ділиться на загальну кількість квадратних метрів житлової площі. Внаслідок такої неточної методики розрахунків переоплати киян за тепло перебувають і діапазоні 500-700 млн грн за опалувальний сезон.

**2.5. Управління державними зобов'язаннями і активами, зокрема надання прав на використання та експлуатацію державних активів, має базуватися на зрозумілому правовому підґрунті.**

У частині першій статті 81 Бюджетного кодексу України від 08 липня 2010 року зазначено, що «міжбюджетні відносини — це відносини між державою ... та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України».

Проте в Бюджетному кодексі:

- не визначено механізми підвищення їхньої зацікавленості у збільшенні бюджетних надходжень;
- не сформульовано питання відповідальності місцевих органів влади за раціональне використання видаткової частини місцевого бюджету;
- не зазначено чітких і економічно обґрунтованих критеріїв розподілу повноважень між різними рівнями бюджетів.

Згідно з положеннями Бюджетного кодексу, витратні повноваження поділено на три групи, зокрема видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують:

- 1) першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які розташовано найближче до споживачів;
- 2) надання основних соціальних послуг, гарантованих державою, для всіх громадян України;
- 3) надання соціальних послуг, гарантованих державою, для окремих категорій громадян України, або фінансування програм, потреба в яких є в усіх регіонах України.

Унікальність статусу міста Києва полягає в тому, що столиця, маючи як статус, зрівняний зі статусом області, так і статус міста, надає послуги всіх трьох витратних груп.

## 3.2. ВІДКРИТІСТЬ БЮДЖЕТНИХ ПРОЦЕСІВ

**1** Підготовка бюджету має здійснюватися відповідно до встановленого графіка і чітко визначених цілей макроекономічної та податково-бюджетної політики.

**1.1. Слід визначити і суворо дотримуватися графіка бюджетного календаря. Слід передбачити достатньо часу на розгляд проекту бюджету законодавчими органами.**

Згідно із чинним законодавством України, зміни у нормативно-правових актах, які стосуються податкової сфери, повинні бути затверджені не пізніше, як за шість місяців до початку наступного бюджетного року, в якому вони мають набрати чинності. Проте Податковий кодекс України Верховна Рада ухвалила 03 грудня 2010 року, тобто за 28 днів до початку нового 2011 бюджетного року.

Підготовка бюджету 2010 року відбувалася з порушенням графіка бюджетного календаря.

Проект Державного бюджету України на 2011 рік було подано на розгляд законодавців 5 грудня 2010 року, а ухвалено після півгодинного обговорення 23 грудня 2010 року.

Бюджет Києва на 2011 рік вперше за останні десять років було ухвалено до початку нового бюджетного року (30 грудня 2010 року), проте його обговорення в сесійній залі Київської міської ради тривало трохи більше однієї години.

**1.2 Річний бюджет повинен бути реалістичним, і його слід готувати і подавати у рамках комплексних середньострокових засад макроекономічної та податково-бюджетної політики. Слід чітко формулювати і роз'яснювати цільові показники податково-бюджетної політики і будь-які існуючі податково-бюджетні правила.**

Метою розроблення довгострокових документів є визначення стратегічного бачення розвитку країни з урахуванням світових та вітчизняних тенденцій. У проекті цього закону запроваджено довготерміновий горизонт прогнозування і планування (понад 5 років).



Зокрема, це такі документи, як Схема (прогноз) розвитку та розміщення продуктивних сил України, Генеральна схема планування території України, Стратегія розвитку України, Державна стратегія регіонального розвитку, стратегії розвитку міста Києва тощо.

Закон України «Про державне стратегічне планування» згідно з Програмою економічних реформ Президента України на 2010-2014 роки було заплановано ухвалити в жовтні 2010 року, але він досі не ухвалений (16 березня 2010 року зареєстровано законопроект № 6198 «Про державне прогнозування та стратегічне планування в Україні»).

Що стосується середньострокових перспектив розвитку столиці, то з 1991 року було підготовлено 295 програм, концепцій та стратегій з цієї проблематики. Жодна з них за 20 років незалежності цілком втілена не була, лише 115 втратили чинність, а 180 — досі чинні.

Згідно з рішенням Київської міської ради № 616/1672 від 18 червня 2009 року «Про Стратегію розвитку міста Києва до 2025 року», КМДА повинна була до 01 жовтня 2010 року підготувати та подати на затвердження Київської міської ради Стратегію розвитку міста Києва до 2025 року. Київська міська державна адміністрація 09 серпня 2010 року створила спеціальний консультативно-дорадчий орган — Комітет з розробки Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року.

Згідно з планами роботи Комітету економічних реформ КМДА, заплановано ухвалити Стратегію розвитку міста Києва до 2025 року в лютому 2012 року.

**1.3 Слід надавати опис основних заходів у галузі видатків і доходів, а також їхнього внеску в досягнення цілей політики. Слід також надавати оцінки їх поточного і майбутнього впливу на бюджет і їх більш загальних економічних наслідків.**

Зазвичай міська влада неохоче надає територіальній громаді м. Києва інформацію щодо запровадження змін у галузі видатків і доходів. Так, у 2010 році без консультацій з громадськістю було різко збільшено заплановані обсяги «Інших надходжень» і «Плати за землю». Одним із приємних винятків стало інформування про започаткування програми заощадження енергії.

Впровадження програми енергозбереження (загальна вартість 15-17 млрд грн) і нової Схеми теплопостачання в Києві до 2015 року (загальна вартість 7,4 млрд грн) дозволить місту щороку заощаджувати 1 млрд грн лише на паливі. Згідно з положенням статті 13 Закону України «Про теплопостачання», відповідальність за теплопостачання покладена на органи місцевого самоврядування.

**1.4 Бюджетна документація повинна містити оцінку стійкості податково-бюджетної політики. Основні припущення щодо розвитку економічної ситуації та економічної політики повинні бути реалістичними і чітко обумовленими, потрібно також надавати аналіз чутливості.**

Бюджет м. Києва на 2011 рік складено в умовах відчутної модифікації податково-бюджетної політики, тому без належних аналітичних досліджень і обчислень доволі складно оцінити стійкість такої політики. Основні припущення щодо розвитку економічної ситуації та економічної політики наведено на підставі базового (більш реалістичного) сценарію, проте аналізу чутливості не надано. Параметри бюджету 2010 року, які визначали Міністерство фінансів України та провідні науково-дослідні установи в галузі фінансово-економічного прогнозування, виявилися далекими від реальних показників. Певний вплив на викривлення індикаторів справляє незареєстрована економічна діяльність, а також численні пільги.

**1.5 Повинні існувати чіткі механізми координації та регулювання бюджетної і позабюджетної діяльності в рамках загальних засад податково-бюджетної політики.**

Київська міська влада доволі оперативно реагує на процеси, які відбуваються в ході виконання бюджету, і пропонує зміни до бюджету міста, які затверджуються на сесіях Київської міської ради. Проте, як показує практика реалізації бюджету 2010 року, чимало таких змін не сприяють покращенню виконання як дохідної, так і видаткової частин бюджету.

## **2** Повинні існувати чіткі процедури виконання і моніторингу бюджету і бюджетної звітності.

**2.1 Система бухгалтерського обліку повинна забезпечувати надійну основу для відстеження доходів, формальних зобов'язань, платежів, простроченої заборгованості, пасивів і активів.**

Починаючи з 01 січня 2011 року, з набуттям чинності Податкового кодексу України, в країні запроваджується система зближення податкового і бухгалтерського обліку.

Впровадження цієї системи є головним джерелом підвищення обсягів доходів державного і місцевих бюджетів.

**2.2 У законодавчі органи повинен подаватися піврічний звіт про хід виконання бюджету. Потрібно публікувати і частіше, не рідше ніж щоквартальні, оновлення звіту.**

У 2010 році Головне фінансове управління Київської міської державної адміністрації регулярно подавало оперативні (щомісячні) звіти на порталі міської влади ([www.kmv.gov.ua](http://www.kmv.gov.ua)). Такі звіти вчасно розміщуються на порталі міської влади і в першому кварталі 2011 року.

На сесії Київської міської ради («законодавчого» органу міської влади) було подано піврічний звіт про хід виконання бюджету за першу половину 2010 року, на підставі якого до бюджету було внесено зміни в дохідній і видатковій частинах бюджету.

**2.3 Пропозиції про додаткові доходи і видатки, що вносяться протягом бюджетного року, мають подаватися в законодавчі органи у формі, яка узгоджується з поданням початкового бюджету.**

Протягом 2010 року суттєво зросла прогнозна (запланована) величина таких статей доходів, як «Інші надходження» і «Плата за землю», а також статті видатків «Житлово-комунальне господарство». Проте за підсумками року ці статті не було виконано. Рішення про додаткові доходи і видатки, що вносилися упродовж 2010 бюджетного року, не відображались у формі, яка узгоджується з поданням початкового бюджету, — тобто не було внесення коректив у додатки до Рішення Київради про бюджет на 2010 рік. Це ускладнює процес контролю територіальною громадою виконання бюджету м. Києва.

**2.4 Перевірені аудиторами підсумкові рахунки й аудиторські висновки, включаючи узгодження із затвердженим бюджетом, повинні надаватися в законодавчі органи і публікуватися протягом року, наступного за звітним.**

23 лютого 2011 року на веб-порталі Київської міської влади було вміщено остаточний оновлений річний звіт про виконання бюджету м. Києва. Перевірені аудиторами підсумкові рахунки й аудиторські висновки протягом 2010 року і першого кварталу 2011 року не було опубліковано.

### 3.3. ДОСТУПНІСТЬ ІНФОРМАЦІЇ ДЛЯ ГРОМАДСЬКОСТІ

**1** Громадськості слід надавати вичерпну інформацію про минулу, поточну і прогнозовану на майбутнє діяльність в бюджетно-податковій сфері та про основні фінансові ризики.

**1.1 Бюджетна документація, зокрема підсумкові рахунки, та інші фінансові звіти, що публікуються, повинні охоплювати всю бюджетну та позабюджетну діяльність міської влади.**

У 2010 році громадськості не надавалась оперативна і повна інформація про:

- стан із заборгованістю міського бюджету;
- активи, доходи, прибутки, дивіденди 183 комунальних підприємств м. Києва, а також численні пільги (зокрема у галузі плати за землю) їм надані;
- кошти, які надійшли до бюджету від розміщення зовнішньої реклами;
- кошти, які надійшли до бюджету від продажу житлової площі тощо.

Найбільше громадськість стурбована наявністю схем непрозорого розподілу землі і наданням пільг з плати за землю або плати за оренду землі. За інформацією [31], правом на отримання земельної ділянки скористались тільки 80 000 киян (3% від загальної чисельності мешканців столиці) і одночасно 40 000 некиян.

У багатьох рішеннях Київської міської ради, зокрема у Рішенні Київської міської ради № 247/5059 від 2 грудня 2010 року «Про внесення змін до Рішення Київради від 14 травня 2010 року № 793/4231 «Про бюджет міста Києва на 2010 рік» і у Рішенні Київської міської ради № 491/5303 від 28 грудня 2010 року «Про внесення змін до Рішення Київради від 14 травня 2010 року № 793/4231 «Про бюджет міста Києва на 2010 рік», зазначено: «Додатки не друкуються. Ознайомитися з ними можна в секретаріаті Київради». Запровадження таких вказівок ускладнює доступ до бюджетної інформації територіальній громаді м. Києва. До того ж востаннє зміни до бюджету на 2010 рік було внесено 28 грудня 2010 року, що практично унеможливує реагування громадськості на порушення, якщо такі матимуть місце.

**1.2 Повинна надаватися зрівноважена з даними річного бюджету інформація про результати виконання бюджету не менше, ніж за два попередніх бюджетних роки, а також прогнози і**

**аналіз чутливості основних зведених бюджетних показників не менше, ніж на два наступних роки.**

У пояснювальній записці до проекту Рішення Київської міської ради про бюджет м. Києва на 2011 рік надано зіставну з даними річного бюджету інформацію про результати виконання бюджету в 2008 – 2009 роках і очікувані дані про виконання бюджету в 2010 році, а також прогнози основних надходжень до бюджету в 2012 – 2013 роках. Аналізу чутливості основних бюджетних показників у 2012 – 2013 роках не було надано.

**1.3 Бюджетна документація повинна містити інформацію про характер і бюджетну значимість податкових видатків, умовних зобов'язань і квазіфіскальної діяльності міської влади, а також оцінку всіх інших великих фіскальних ризиків.**

Пояснювальну записку до проекту Рішення Київської міської ради про бюджет м. Києва на 2011 рік складено відповідно до оптимістичного сценарію. У ній не зазначено великих ризиків, які може зазнати бюджет м. Києва упродовж наступних двох-трьох років, а саме: можливої перерестрації частини великих компаній в інших містах і регіонах держави, загострення фінансово-економічної кризи, різкого збільшення вартості енергоносіїв, серйозних аварій в системі водо-, теплопостачання, каналізації і аерації, природних стихійних лих тощо.

**1.4 У формі подання річного бюджету повинні окремо вказуватися надходження з усіх основних джерел доходів, включаючи напрямки діяльності, пов'язані з природними ресурсами, і іноземну допомогу.**

У звітах про виконання міського бюджету окремо подаються показники надходжень з основних джерел доходів, проте немає інформації про одержання міжнародної допомоги (і надання технічної допомоги іноземним країнам з бюджету м. Києва).

**1.5 Міська влада повинна публікувати інформацію про рівень і структуру своєї заборгованості і фінансових активів, значних зобов'язань, не пов'язаних з боргом (включаючи права на отримання пенсій, суму наданих гарантій та інші контрактні зобов'язання), і запаси природних ресурсів.**

Київська міська влада досі не опублікувала повної інформації про рівень і структуру заборгованості м. Києва; активи м. Києва, передані до статутних фондів комунальних підприємств, рівень рентабельності комунальних підприємств м. Києва; запаси природних ресурсів, які належать територіальній громаді міста тощо.

**1.6 У бюджетній документації повинні надаватися дані про бюджетні позиції місцевих органів державного управління та фінанси державних корпорацій.**

У бюджетній документації м. Києва на 2011 рік бракує звіту про фінансову ситуацію 183 комунальних підприємств міста і перспективи їх розвитку.

**1.7 Органи управління міської влади повинні публікувати періодичний звіт про довгостроковий стан фінансів м. Києва.**

Київська міська влада не оприлюднює періодичний звіт про довгостроковий стан столичних фінансів.

**2 Форма подання податково-бюджетної інформації повинна полегшувати аналіз політики і сприяти підзвітності.**

**2.1 Одночасно з річним бюджетом слід широко розповсюджувати зрозумілий і простий посібник про бюджет.**

Київська міська влада ще жодного разу (зокрема і в 2010-2011 роках) не підготувала простий, зрозумілий і доступний для киян (платників податків, школярів, студентів, пенсіонерів, домогосподарок) посібник про доходи і видатки бюджету м. Києва.

**2.2 Бюджетні дані повинні надаватися на валовій основі з виділенням доходів, видатків і фінансування, а витрати повинні класифікуватися за економічними, функціональними і адміністративними категоріями.**

Бюджетні дані надавались на валовій основі з виділенням доходів, видатків і фінансування.

Довідки ГФУ КМДА про виконання бюджету м. Києва за функціональною категорією регулярно і вчасно вміщувалися на офіційному веб-порталі Київської міської влади.

Довідки ГФУ КМДА про виконання бюджету м. Києва за економічною категорією вміщуються на офіційному веб-порталі Київської міської влади наприкінці першого кварталу року, наступного за звітним.

**2.3 Загальне сальдо і валова заборгованість сектора державного управління або їх аналог на базі нарахування повинні бути стандартними зведеними показниками бюджетної позиції сектора державного управління. У відповідних випадках вони повинні доповнюва-**

*тися іншими бюджетними показниками, такими як первинне сальдо, сальдо державного сектора і чиста заборгованість.*

Головне управління економіки та інвестицій КМДА регулярно надає інформацію про динаміку заборгованості з виплати заробітної плати і пенсій, заборгованість у галузі податкового боргу. Водночас на веб-порталі Київської міської влади не висвітлюється інформація про заборгованість фізичних та юридичних осіб щодо сплати за комунальні послуги. Інформація про заборгованість міста перед основними підприємствами в галузі постачання суспільних благ, такими як «Київводоканал», «Київгаз», «Київенерго» тощо, надається нерегулярно і в екстреному режимі.

До Рішень Київської міської ради про ухвалення бюджету м. Києва необхідно долучити додаток щодо обсягів внутрішнього і зовнішнього боргу аналогічно Додатку № 5 до Державного бюджету України на 2011 рік.

**2.4 Інформація про результати, досягнуті у реалізації цілей основних бюджетних програм, повинна щорічно надаватися законодавчим органам.**

Оскільки немає чітко окреслених критеріїв виконання основних бюджетних програм, окрім програм будівництва і закупівель транспорту, про результати, досягнуті в ході реалізації основних бюджетних програм, зазвичай не повідомляється.

### **3** Слід прийняти зобов'язання про своєчасність публікації податково-бюджетної інформації.

**3.1 Своєчасна публікація податково-бюджетної інформації повинна бути юридичним зобов'язанням органів державного управління.**

Згідно з пунктом 4 статті 28 «Доступність інформації про бюджет» чинного Бюджетного кодексу України «місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування ... забезпечують публікацію інформації про місцеві бюджети, в тому числі рішень про місцевий бюджет та квартальних звітів про їх виконання».

**3.2 Слід оголошувати і суворо дотримуватися календарного графіка публікації податково-бюджетної інформації.**

Згідно з пунктом 4 статті 28 чинного Бюджетного кодексу України «рішення про місцевий бюджет має бути оприлюднене не пізніше, ніж через десять днів із дня його прийняття, у газетах, визначених ... відповідними місцевими радами».

Рішення Київради про бюджет міста Києва на 2011 рік було опубліковано в газеті «Хрещатик» 13 січня 2011 року на чотирнадцятий день після схвалення міського бюджету Київрадою і друкувалося ще в трьох наступних числах цього офіційного органу Київської міської влади.

Згідно з пунктом 5 статті 28 чинного Бюджетного кодексу України «публічне представлення інформації про виконання місцевих бюджетів ... відповідно до показників, бюджетні призначення щодо яких затверджені рішенням про місцевий бюджет, здійснюється до 20 березня року, що настає за звітним. Інформація про час і місце публічного представлення такої інформації публікується разом з інформацією про виконання місцевих бюджетів».

Київська міська влада не провела заходів з публічного представлення інформації про виконання бюджету м. Києва за 2010 рік до 20 березня 2011 року.

## **3.4. ГАРАНТІЇ ВІРОГІДНОСТІ**

### **1** Податково-бюджетні дані повинні відповідати прийнятим стандартам якості даних.

**1.1 Бюджетні прогнози та їх оновлення повинні відображати останні тенденції в галузі доходів і видатків, динаміку фундаментальних макроекономічних показників і чітко визначені зобов'язання в галузі політики.**

Бюджетні прогнози Міністерства фінансів України враховують динаміку в галузі доходів і видатків, а також зміну основних макроекономічних показників. На підставі цих прогнозів доводяться нормативи Головному фінансовому управлінню КМДА.

**1.2 Річний бюджет і підсумкові рахунки повинні містити вказівку про метод обліку, використаний при складанні та поданні податково-бюджетних даних. Слід дотримуватися загальноприйнятих стандартів бухгалтерського обліку.**

При складанні і поданні податково-бюджетних даних у звітах КМДА використовуються загальноприйняті стандарти бухгалтерського обліку.

**1.3 Дані фінансових звітів повинні бути внутрішньо несуперечливими та узгодженими з відповідними даними з інших джерел. Слід роз'яснювати істотні уточнення податково-бюджетних даних за минулі періоди і будь-які зміни у класифікації даних.**

У річному звіті ГФУ КМДА про виконання бюджету за 2010 рік відсутня інформація про обсяги надходжень за використання зовнішньої реклами і про обсяги надходжень за продаж житлової площі.

Після ліквідації районних рад у м. Києві і, відповідно, відмови від схвалення районних у м. Києві бюджетів звіти про виконання міського бюджету Головного фінансового управління КМДА складено у консолідованій формі, яка надає можливість порівнювати дані теперішнього і аналогічного періоду минулого року.

**2 Діяльність у бюджетно-податковій сфері повинна підлягати дієвому внутрішньому контролю та забезпечуватися захисними механізмами.**

**2.1 Повинні бути чітко визначені і широко оприлюднені етичні норми поведінки державних службовців.**

Підготовлені відповідно до міжнародної практики три закони України, якими регулюються етичні норми поведінки державних службовців, не було впроваджено з 1 квітня 2010 року. Наразі триває розробка ще одного законопроекту в цій сфері.

**2.2 Процедури наймання та умови зайнятості в державному секторі повинні бути документально оформлені і доступні для зацікавлених сторін.**

Процедури наймання та умови зайнятості в державному секторі урегульовано в Законі «Про державну службу».

**2.3 Правила проведення державних закупівель, що відповідають міжнародним стандартам, повинні бути доступні і повинні дотримуватися на практиці.**

Згідно із зобов'язаннями, взятими в процесі приєднання до Світової організації торгівлі, Верховна Рада України ухвалила Закон «Про державні закупівлі» у липні 2010 року. Проте існує чимало нарікань як щодо процедури державних закупівель, так і стосовно визначення переможців тендерів.

Державні закупівлі для проведення Євро-2012 зазвичай здійснюються в одного учасника.

**2.4 Купівля і продаж державних активів повинні здійснюватися відкрито, а інформація про великі операції повинна надаватися окремо.**

Місто Київ є лідером у питаннях приватизації державної і комунальної власності у державі.

**2.5 Діяльність і фінанси органів державного управління повинні піддаватися внутрішній ревізії, а порядок проведення такої ревізії повинен бути відкритий для ознайомлення.**

Для проведення внутрішньої ревізії у системі КМДА створено Головне управління внутрішнього фінансового контролю та аудиту. Інформація про хід діяльності вищезгаданого управління регулярно з'являється на веб-порталі КМДА.

**2.6 Національна служба збирання державних доходів повинна мати правовий захист від директивного втручання з боку політичних структур, повинна гарантувати дотримання прав платників податків і регулярно звітувати про свою діяльність перед громадськістю.**

Згідно з Указом Президента України від 9 грудня 2010 року, Державну податкову службу України (ДПСУ) підпорядковано Міністру фінансів України. Більшість дрібних підприємців вважають, що ДПСУ недостатньо ефективно гарантує дотримання їхніх прав. Невдоволення платників податків щодо змісту проекту Податкового кодексу, підготовленого з участю ДПСУ, призвело до заворушень наприкінці 2010 року.

**3 Податково-бюджетна інформація повинна піддаватися зовнішній перевірці.**

**3.1 Державні фінанси і заходи політики повинні перевірятися з боку національного ревізійного органу або рівнозначної йому організації, незалежної від виконавчої влади.**

Згідно із Законом України «Про Рахункову палату», Рахункова палата України має повноваження здійснювати перевірку виконання і складання Державного бюджету України.

**3.2 Національний ревізійний орган або рівнозначна йому організація повинні надавати всі звіти, зокрема річний звіт, у законодавчі органи та публікувати їх. Повинні існувати механізми моніторингу заходів, які вживаються за результатами перевірки.**

У чинній редакції Бюджетного кодексу є положення про перевірку Рахунковою палатою виділення і використання міжбюджетних трансфертів між Державним бюджетом і місце-

вими бюджетами. Водночас Рахункова палата України не має інших важелів впливу для усунення недоліків у бюджетній системі країни, крім оприлюднення інформації на власному сайті або в паперовому вигляді.

**3.3 Для оцінки бюджетних прогнозів, макроекономічних прогнозів, на підставі яких їх зроблено, а також будь-яких вихідних припущень слід залучати незалежних експертів.**

Ініціативу консенсус-прогнозу впроваджено у Міністерстві економіки України і планується також ініціювати при Міністерстві фінансів України. Київська міська влада в особі відповідних головних управлінь не запровадила практику залучення незалежних експертів для оцінки бюджетних і макроекономічних прогнозів.

**3.4 Національному статистичному органу має бути надана організаційно-правова незалежність, щоб він міг перевіряти якість податково-бюджетних даних.**

Статус національного статистичного органу було знижено з Міністерства статистики до Державного комітету статистики, а з 9 грудня 2010 року – до Державної служби статистики.

Нині Держслужба статистики України не має достатньо повноважень для перевірки якості податково-бюджетних даних.

# РОЗДІЛ 4

## Висновки

Нині в Україні взагалі та в Києві зокрема склалась парадоксальна ситуація, за якої ефективність і результативність виконання місцевих бюджетів практично ніким не контролюється. На місцевому рівні проводиться тільки попередній контроль законності видатків місцевих бюджетів з боку Державної казначейської служби при Міністерстві фінансів. Територіальні громади мають обмаль інформації про ефективність використання їхніх коштів. Поліпшити ситуацію можна тільки через запровадження обов'язкового аудиту місцевих бюджетів.

Згідно зі статтею 61 БКУ, річний звіт про виконання закону подається Державним казначейством Київській міській раді і КМДА не пізніше 1 травня року, наступного за звітним. Закладені бюджетним законодавством строки річної звітності щодо виконання міського бюджету фактично перетворюють її на фарс. У травні 2011 року громадськість буде цікавити виконання бюджету 2011 року і підготовка до формування бюджету на 2012 рік. На думку експертів Фундації, є підстави вважати, що формування таких строків звітності створює передумови для зловживань з боку представників виконавчої влади, які отримують можливість розпоряджатись бюджетними коштами міста, не звітуючи перед громадою. Звіт перетворено у профанацію.

З викладеного матеріалу чітко видно, що міський бюджет столиці України міста Києва недостатньо прозорий для громадськості. Жителі міста, представники громади, та платники податків практично не беруть участі в обговоренні питань формування доходів та видатків міського бюджету.

Велика проблема полягає у відсутності нормальних регулярних стосунків між громадою міста, яка складається з виборців, громадських організацій, та представниками міської ради та Київської міської державної адміністрації. Міська рада, сформована за партійним принципом, не має реального зв'язку з громадою, а після внесення 8 вересня 2010 року змін до Закону «Про столицю України місто-герой Київ», якими було розділено повноваження столичного мера і голови Київської міської державної адміністрації, ні жителі міста, ні міська рада не мають впливу на формування виконавчої влади в столиці.

Слід відзначити, що в умовах трансформаційного переходу до ринкової економіки, а особливо в часи економічної кризи та стагнації економіки, надзвичайно негативним фактором, який впливає на якість формування міського бюджету, є відсутність чітких критеріїв результативності, що дозволили б чітко дати оцінку діям щодо формування доходів та видатків бюджету.

Одним з чинників оптимізації антикризового бюджету міста Києва могла б стати деталізація рівня послуг, які органи влади надають чи планують надати громаді міста в цілому та окремим її представникам зокрема.

Експерти Фундації відзначають, що саме місцевий бюджет є основним документом, що характеризує діяльність владного органу і насамперед показує, наскільки цей орган здатний задовольняти потреби населення в необхідних послугах. Як правило, у демократичних урядових інституціях країн з розвинутим рівнем представницької демократії надання послуг населенню з боку органів місцевої влади потребує якнайбільшої ефективності, прозорості, підзвітності та відповідальності перед громадою. Особливо важливим цей підхід є у ситуації економічної стагнації.

Однак система державного управління в Україні вибудована таким чином, що посадові особи звітують не перед громадою міста, платниками податків та громадянами, а здебільшого перед вищими керівними органами – Кабінетом Міністрів та Президентом.

Через недосконалість Бюджетного кодексу України та помилки і прорахунки у практиці Кабінету Міністрів та Верховної Ради України місцеве самоврядування в цілому по Україні та в Києві зокрема фактично не має можливості самостійно розпоряджатися ресурсами, які є у розпорядженні громади. Це автоматично породжує нездорові тенденції на всіх стадіях бюджетного процесу. Яскравим прикладом стало ухвалення Державного бюджету на 2010 рік лише у квітні, до цього додалась зміна уряду, тож звітувати про вико-

нання Державно бюджету попереднього року виявилось нікому. Відповідно бюджет Києва на 2010 рік було ухвалено лише в середині травня, що не сприяло нормальній організації бюджетного процесу.

Дослідження засвідчує, що при існуючій системі формування виконавчої та представницької влади на місцевому рівні, відсутності реального контролю громади за використанням бюджетних коштів міста можливості для покращення якості бюджетного процесу мінімальні і залежать виключно від особистісних факторів людини, котра на конкретний момент буде очолювати виконавчу владу в місті Києві – від голови Київської міської державної адміністрації.

Разом з тим певні резерви для поліпшення бюджетного планування та бюджетного процесу все ж є. Зокрема, в першу чергу йдеться про впровадження програмно-цільового методу планування.

Наразі ситуація з управлінням бюджетом столиці складається таким чином, що слід говорити не стільки про діяльність органів місцевої влади та місцевого самоврядування, скільки про їх існування як рядових розпорядників бюджетних коштів.

Цілком зрозуміло, що бюджетний процес на місцевому рівні потребує радикального реформування. Особливо враховуючи те, що в умовах стагнації економіки та запровадження антикризових заходів, окрім ефективного використання коштів, важливим стає фінансування крупних інфраструктурних проектів у рамках міста та надання додаткових послуг для населення, що в перспективі може служити джерелом додаткових доходів у місцевий бюджет.

Проте найважливішим аспектом на сьогодні стає якомога активніше залучення громадськості до бюджетного процесу. Ефективний бюджетний процес неможливо організувати без залучення населення, передусім платників податків, до обговорення пріоритетів бюджетної політики. В експертів немає сумнівів, що бюджетний процес має відбуватися з участю громадськості та з урахуванням експертної думки.

Попри те, що українське законодавство передбачає формальні процедури залучення громадян до участі у бюджетному процесі, очевидно, що бюджетні слухання як одну з форм участі громадян у бюджетному процесі проводять формально, без належного інформування. Незважаючи на те, що ведуться протоколи слухань, немає реального підтвердження врахування інтересів міської громади в бюджеті. Зміни, які міська рада вносить до бюджету впродовж року, здійснюються без громадських обговорень, обґрунтувань і консультацій, міська громада не поінформована про цей аспект бюджетного процесу. Слід відзначити, що в експертів Фондації викликає занепокоєння також низький рівень обізнаності навіть активних членів місцевих громад, депутатів міської ради та журналістів щодо питань, пов'язаних з місцевими бюджетами.

Окрім того, важливими антикризовими заходами можуть і мали б стати такі чинники:

- органи місцевої влади та місцевого самоврядування мають орієнтуватися насамперед на якість наданих послуг;
- критерії оцінки послуг необхідно відображати у місцевих бюджетах;
- посилити участь громадян у процесі обговорення і прийняття важливих бюджетних рішень, що стимулюватиме владу відстоювати інтереси своїх територіальних громад;
- ліквідувати посаду голови КМДА і надати жителям міста Києва обирати голову виконавчої влади в столиці;
- законодавчо обмежити обсяги відрахувань з бюджету Києва до Державного бюджету України;
- законодавчо встановити, що без звіту про виконання бюджету міська рада не має права розглядати і ухвалювати бюджет на наступний рік;
- запровадити податок на нерухомість, що буде сприяти як поповненню міського бюджету, так і буде стимулювати інтерес киян до проблем формування та управління міською скарбницею;
- ініціювати проведення аудиту бюджету міста Києва та внести в законодавство і Конституцію, щоб надати Рахунковій палаті право проводити аудит місцевих бюджетів.



# РОЗДІЛ 5

## Рекомендації

Для підвищення рівня відкритості бюджету міській владі Києва, на думку експертів Фондації, потрібно:

- підготувати і оприлюднити посібники з бюджету для громадян;
- підготувати і оприлюднити піврічні звіти про виконання бюджету;
- надати змогу громадським організаціям і громадянам брати участь і свідчити під час бюджетних слухань;
- надавати більше інформації у проекті бюджету і щорічних звітах про виконання бюджету;
- організувати створення системи консенсус-прогнозу за участі фахівців Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, міністерства фінансів України, Національного банку України, провідних науково-дослідних і науково-навчальних установ, банківських і страхових організацій, інвестиційних компаній, аналітичних центрів, незалежних експертів для прогнозування основних параметрів бюджету м. Києва на наступні періоди;
- запровадити консультації між Київською міською державною адміністрацією, Київською міською радою, провідними науково-дослідними і науково-навчальними установами, а також незалежними аналітичними центрами під час підготовки Рішення про бюджет м. Києва;
- підготувати і оприлюднити звіт про активи територіальної громади міста Києва, зокрема в частині комунальних підприємств міського і районного підпорядкування, із зазначенням обсягів наданих пільг;
- підготувати і оприлюднити звіт про реалізацію міських програм соціального захисту, таких як: «Турбота», «Соціальне партнерство», «Діти столиці», «Міська програма оздоровлення та відпочинку дітей міста Києва на 2011-2013 роки»;
- збільшити фінансування з міського бюджету Програми наукового забезпечення розвитку міської інфраструктури (3 346 100 грн за роботи, виконані в попередні роки);
- організувати проведення в м. Києві щорічного Тижня науки і енергоефективності, серед іншого за рахунок використання коштів, спрямованих на проведення Дня енергоефективності;
- ініціювати впровадження Програми «Електронний Київ», зокрема створення електронних паспортів підприємств;
- підготувати і оприлюднити звіт про діяльність цільових фондів, утворених Київською міською владою і районними у місті Києві державними адміністраціями;
- підготувати і оприлюднити звіт про використання коштів, які було зарезервовано у бюджеті на 2011 рік для статей:
  - 1) «Цільові фонди, утворені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади (для 250404) (Програма вирішення депутатами Київської міської ради соціально-економічних проблем, виконання передвиборних програм та доручень виборців)» (код 240900) у сумі 10 млн грн,
  - 2) «Інші видатки (Програма вирішення депутатами Київської міської ради соціально-економічних проблем, виконання передвиборних програм та доручень виборців )» (код 250404) у сумі 28,8345 млн грн;
- підготувати і оприлюднити звіт про напрями очікуваного використання коштів, які зарезервовано у бюджеті на 2011 рік для
  - 1) «Програми вирішення Київським міським головою соціально-економічних проблем, виконання передвиборних програм, доручень виборців» (Код 250404 «Інші видатки») у сумі 48 747 000 грн., а також для
  - 2) утримання 120 громадських приймалень депутатів Київської міської ради у сумі 12 686 000 грн.;
- підготувати і оприлюднити звіт про стан фінансів міста Києва;
- опублікувати інформацію про загальний стан заборгованості бюджету м. Києва в обов'язковому додатку до Рішення Київської міської ради про бюджет на 2011 рік;

- створити банер «зовнішня заборгованість м. Києва» і розмістити його на головній сторінці веб-порталу Київської міської влади;
- створити банер «заборгованість із заробітної плати у м. Києві» і розмістити його на головній сторінці веб-порталу Київської міської влади;
- внести пропозицію щодо розгляду доцільності відновлення податку з реклами як місцевого податку в Податковому кодексі України;
- повернути у власність територіальної громади міста Києва 2500 гектарів землі і 700 об'єктів комунальної власності, незаконним шляхом виведені з комунальної власності упродовж 2007-2010 років;
- відшкодувати збитки обсягом понад 70 млрд грн з винуватців незаконних об'єктів із земельними ділянками і об'єктами комунальної власності.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Указ Президента України № 1276/2005 від 15.09.2005 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://www.president.gov.ua/documents/3167.html>.
2. Бюджетний кодекс України зі змінами і доповненнями станом на 01 березня 2011 року. – К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – 112 с.
3. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України/кол. авторів [заг. редакція, передмова Ф.О. Ярошенка]. – К.: Зовнішня торгівля; УДУФМТ, 2010. – 592 с.
4. Податковий кодекс України : із змінами і доповненнями станом на 16 лютого 2011 року. – К.: Правова єдність, 2011. – 480 с.
5. International Budget Partnership. Analyzing Budget Execution Reports. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://www.internationalbudget.org/budget-analysis/opportunities-methods/budget-execution/?fa=analyze-budget-ex-reports>.
6. V. Ramkumar. Our Money, Our Responsibility. A Citizen's Guide to Monitoring Government Expenditures. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://www.internationalbudget.org/files/resources/expenditure/IBP-Expenditure-Monitoring-Guide.pdf>.
7. The Center on Budget and Policy Priorities. Policy Basics: Introduction to the Federal Budget Process. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://www.cbpp.org/cms/index.cfm?fa=view&id=155>.
8. Making Government Accountable: Local Government Audit in Postcommunist Europe (ed. by K. Davey). – Open Society Institute, Budapest, 2009. – 330 pp.
9. Розробка підходів Ініціативи місцевого самоврядування (LGI) Інституту відкритого суспільства (OSI) до підтримки децентралізації в Україні. Заключний звіт за результатами діагностичного дослідження. Вересень 2008 р. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://www.fisco-inform.com.ua/download.php?m=an&l=ua&id=80>.
10. Прозрачність місних бюджетов. Инструмент для ефективного использования средств на местном уровне (ред. О. Романюк). – Фонды «Открытое общество» (Open Society Foundations), Будапешт, 2010. – 135 с.
11. G. Angelov. The Budget of Sofia – Economical Analysis. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – [http://www.osi.bg/cyeds/downloads/G.Angelov\\_Politiki\\_06\\_06\\_ENG.pdf](http://www.osi.bg/cyeds/downloads/G.Angelov_Politiki_06_06_ENG.pdf).
12. G. Angelov. Fiscal Decentralization: the Case with City of Sofia. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – [http://www.osi.bg/cyeds/downloads/G.Angelov\\_Politiki\\_11\\_06\\_ENG.pdf](http://www.osi.bg/cyeds/downloads/G.Angelov_Politiki_11_06_ENG.pdf).
13. Bulgaria. Intergovernmental Relations and Fiscal Management. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://www.sofia.bg/pictss/annex2.pdf>.
14. Budget Monitoring at the Local Government Level. – Public Finance PRC: Budget Monitoring Seminar, 5-9 September 2009, Xian, PR China. – 47 pp.
15. Закон України від 15 січня 1999 року № 401-XIV «Про столицю України – місто-герой Київ» – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=401-14>.
16. Рішення Київської міської ради № 793/4231 від 14 травня 2010 року «Про бюджет м. Києва на 2010 рік». – Хрещатик. – 23 червня 2010 рік.
17. Прогнозування макроекономічних наслідків упровадження Податкового кодексу України/за ред. Ф.О. Ярошенка. – К.: ДННУ «Акад. фін. управління», 2010. – 368 с.
18. Команда Черновецького роздала за безцінь земель на 70 мільярдів? – 28 березня 2011 року. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://www.unian.net/ukr/news/news-428149.html>.
19. Держкомстат: У 2010 році ринок реклами зріс на 26,5%. – 25 січня 2011 року. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://news.bigmir.net/business/372268>.

20. Л. Денисюк: «Тарифи на рекламу у транспорті плануємо збільшити у п'ять разів». – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://kreschatic.kiev.ua/art/1294256066.html>.
21. Керівництву КМДА – не до виконання функцій столиці. – Офіційне повідомлення. Розглянуто Колегією Рахункової палати України 02.04.2009 року. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1428984>.
22. Постанова Кабінету Міністрів України № 401 від 26 травня 2010 року «Про затвердження Порядку використання у 2010 році коштів Стабілізаційного фонду, передбачених у державному бюджеті для виконання функцій столиці відповідно до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ». – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=401-2010-%EF>
23. Дані опитування Всеукраїнської громадської організації «Комітет виборців України», проведеного в м. Києві з 10 до 17 березня 2011 року. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://www.cvu.org.ua>.
24. Голова КМДА Олександр Попов доручив упродовж тижня здійснити перевірку фасадів усіх об'єктів комунальної власності столиці. – 25 березня 2011 року. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://www.nrcu.gov.ua/index.php?id=4&listid=141988>
25. Звіт про виконання заходів міської міжгалузевої комплексної програми «Здоров'я киян» на 2003-2011 роки за 2007 рік. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – [www.kmv.gov.ua](http://www.kmv.gov.ua).
26. Комплексна програма «Столична культура і мистецтво на 2006-2010 роки». – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – [www.kmv.gov.ua](http://www.kmv.gov.ua).
27. «Республіка Київ»: Черновецький продав нерухомість у центрі Києва за безцінь. 19 листопада 2010 року. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://ukranews.com/uk/news/ukraine/2010/11/19/31635>.
28. У грудні міліція передасть до суду справи щодо діяльності КМДА. 22 листопада 2010 року. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://novynar.com.ua/politics/143075>.
29. З початку року київська влада допустила порушень на 1,4 млрд грн. – 23 листопада 2010 року. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://ukranews.com/uk/news/ukraine/2010/11/23/31871>.
30. Діяльність КМДА призвела до втрат на суму майже 400 млн грн – 2 грудня 2010 року. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://rights.unian.net/ukr/detail/5492>.
31. І. Ведерникова. «Дорога моя столице... Як грабували Київ. Основні схеми». – «Дзеркало тижня», № 10. – 18 березня 2011 рік.
32. Рішення Київської міської ради № 573/5385 від 30 грудня 2010 року «Про бюджет міста Києва на 2011 рік». – Хрещатик. – 13 січня 2011 рік.
33. «Фінансова стратегія». – Хрещатик. – 10 грудня 2010 рік.
34. Україна посіла 19 місце серед країн за Індексом відкритості бюджету. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://www.experts.in.ua/inform/news/detail.php?ID=71284>.
35. Бюджет 2007: для людей і для держави. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – [http://minfin.kmu.gov.ua/control/uk/archive/docview?typeId=64595&sortBy=1&orderBy=1&ocs\\_stind=1](http://minfin.kmu.gov.ua/control/uk/archive/docview?typeId=64595&sortBy=1&orderBy=1&ocs_stind=1).
36. ІМФ. Code of Good Practices on Fiscal Transparency. Revised May 2007. – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – [www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf](http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf).  
 М. Каменев. «Всем съесть!». – БИЗНЕС № 21 (904). – 24.05.2010  
 М. Каменев. «На дне\*». – БИЗНЕС № 31(914). – 02.08.2010  
 М. Каменев. «Киев единый». – БИЗНЕС № 36 (919). – 06.09.2010.  
 А. Марков, М. Каменев. «Знов не цвітуть каштани\*». – БИЗНЕС № 43(926). – 25.10.2010.  
 А. Марков, М. Каменев. «НавухоНДСор». – БИЗНЕС № 1-2 (936-937). – 17.01.2011.  
 М. Каменев. «Кий ще корив». – БИЗНЕС № 3-4(938-939). – 24.01.2011  
 С. Саливон. «Доходчиво». – БИЗНЕС № 6(941). – 07.02.2011  
 А. Бабанин. «Персона – определяющий фактор». – БИЗНЕС № 11 (946). – 14.03.2011.  
 [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – [http://www.business.ua/articles/tribune/Persona\\_%E2%80%93\\_opredelyayuschiy\\_faktor-12538/](http://www.business.ua/articles/tribune/Persona_%E2%80%93_opredelyayuschiy_faktor-12538/)  
 М. Каменев. «Мы предложим изменить договоры аренды». – БИЗНЕС № 12 (947). – 21.03.2011.  
 «У Новий рік з новим бюджетом». – Хрещатик. – 31.12.2010.  
 М. Савчук. «Дороги чистять – машини стоять». – Україна молода, № 28 (4037). – 23.02.2011.  
 М. Савчук. «Як «умикають» Київ». – Україна молода, № 38 (4047). – 11-12.03.2011.  
 М. Савчук. «Приручити монстра». – Україна молода, № 43 (4052). – 22.03.2011.

## Термінологічний апарат

**Бюджет.** План формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюють органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду (Бюджетний кодекс України).

**Бюджет м. Києва.** План формування і використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються Київською міською радою та її виконавчим органом (Київською міською державною адміністрацією (КМДА)) протягом бюджетного періоду.

**Бюджетний період.** Для бюджету міста Києва, як і для всіх бюджетів, що складають бюджетну систему України, становить один календарний рік, який починається 1 січня кожного року і закінчується 31 грудня того ж року.

**Бюджетні кошти (кошти бюджету).** Належні відповідно до законодавства надходження бюджету та витрати бюджету.

**Бюджетні установи.** Належні відповідно до законодавства надходження бюджету та витрати бюджету.

**Видатки бюджету м. Києва.** Кошти, спрямовані на здійснення програм і заходів, передбачених бюджетом м. Києва. До видатків бюджету м. Києва не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування.

**Витрати бюджету м. Києва.** Видатки бюджету м. Києва, надання кредитів з бюджету м. Києва, погашення боргу і розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів.

**Власні надходження бюджетних установ.** Кошти, отримані в установленому порядку бюджетними установами, як плата за надання послуг, виконання робіт, гранти, дарунки і благодійні внески, а також кошти від реалізації в установленому порядку продукції чи майна та іншої діяльності.

**Гарантований громадою міста Києва борг.** Загальна сума боргових зобов'язань суб'єктів господарювання — резидентів України щодо отриманих і непогашених на звітну дату позик, виконання яких забезпечено гарантіями м. Києва.

**Головне фінансове управління КМДА.** Установа, що відповідно до законодавства України здійснює функції зі складання, виконання бюджету м. Києва, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами бюджету м. Києва.

**Головні розпорядники бюджетних коштів м. Києва.** Київська міська державна адміністрація, секретаріат Київської міської ради, головні управління, управління, відділи та інші самостійні структурні підрозділи КМДА в особі їх керівників, які відповідно до рішень Київської міської ради про бюджет м. Києва отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень.

**Громадська компанія.** Серія взаємопов'язаних заходів протягом певного періоду, спрямована на досягнення конкретних результатів у розв'язанні суспільно значущої проблеми з використанням різних тактик та дій, спрямованих на інституції та конкретних осіб із тим, щоби вони певним чином змінили уявлення або поведінку.

**Громадський контроль.** Публічна перевірка громадянським суспільством діяльності держави на відповідність цілям, що вона проголосила, коригування цієї діяльності й самих цілей, підпорядкування політики держави, діяльності її органів і посадових осіб інтересам суспільства, а також нагляд громадянського суспільства за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованою на захист і забезпечення прав та законних інтересів людини й фундаментальних свобод, і на повагу до них.

**Громадська організація (вживають також: неурядова організація (НУО), недержавна організація (НДО), неприбуткова організація (НПО).** Добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод (Закон України «Про об'єднання громадян»).

**Громадянське суспільство.** Сфера (поле діяльності) інституцій, організацій та окремих індивідів, що знаходиться поза рамками сім'ї, держави та ринку, в якій люди об'єднуються на добровільних засадах для поширення та відстоювання спільних інтересів.

**Державна закупівля.** Процедура, яка застосовується до всіх закупівель товарів і послуг, що повністю або частково здійснюються за рахунок державних коштів.

**Державні кошти.** Кошти Державного бюджету України, місцевих бюджетів, державні кредитні ресурси, а також кошти Національного банку України, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, фондів соціального страхування.

**Державні послуги.** Будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких встановлена законодавством, та які надають фізичним чи юридичним особам органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування і створені ними установи та організації, що їх утримують коштом відповідних бюджетів (Закон України «Про оподаткування прибутку підприємств»).

**Дефіцит бюджету.** Перевищення видатків бюджету над його доходами (з урахуванням різниці між наданням кредитів з бюджету та поверненням кредитів до бюджету).

**Доходи бюджету.** Податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за адміністративні послуги, власні надходження бюджетних установ).

**Дотація.** Асигнування з державного бюджету на покриття збитків, доплати на безповоротній основі.

**Заборгованість м. Києва.** Загальна сума боргових зобов'язань територіальної громади м. Києва з повернення отриманих і непогашених позик станом на звітну дату, що виникають внаслідок запозичень м. Києва.

**Замовник.** Розпорядник державних коштів, який здійснює закупівлю в порядку, визначеному законом.

**Зацікавлена громадськість.** Громадськість, на яку впливає або може вплинути процес прийняття рішень.

**Інформаційна система в Інтернет.** Сукупність програмних засобів із власною адресою в Інтернет, що забезпечує доступ до інформаційних ресурсів, відповідає встановленим законодавством вимогам щодо захисту державної інформації і дає змогу здійснення електронних державних закупівель. Реєстр інформаційних систем в Інтернет веде уповноважений орган в установленому ним порядку.

**Інформаційний запит.** Передбачена чинним законодавством України форма одержання інформації громадською організацією для здійснення своїх функцій від міського голо-

ви/виконавчого органу місцевого самоврядування, органів місцевої влади тощо. Звернення з вимогою про надання можливості ознайомлення з офіційними документами. Його подають у письмовій формі (Закон України «Про інформацію»).

**Інформаційні служби органів державної влади та органів місцевого самоврядування.**

Структурні підрозділи органів, що виконують інформаційно – аналітичні функції і забезпечують зв'язки із засобами масової інформації, громадськістю.

**Інформація.** Документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються в суспільстві, державі й навколишньому природному середовищі.

**Корупція.** Корупція – діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг (Закон України «Про боротьбу з корупцією»).

У правовому відношенні корупція – це сукупність різних за характером і ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за суттю корупційних дій, інших правопорушень (кримінальних, адміністративних, цивільно – правових, дисциплінарних), а також порушень етики поведінки посадових осіб, пов'язаних зі здійсненням цих дій (Концепція боротьби з корупцією на 1998 – 2005 рр.).

Корупція – це зловживання службовим становищем, пряме використання посадовою особою прав та повноважень із метою особистого збагачення; продажність громадських та політичних діячів, працівників управлінських органів (Довідник типових професійно – кваліфікаційних характеристик посад державних службовців. Затверджено наказом Головного управління державної служби України від 1 вересня 1999 р. № 65 (v0065354 – 99) (із доповненнями, внесеними наказом Головного управління державної служби України від 30 листопада 2001 р. № 94, погодженими з Міністерством праці та соціальної політики України 20 листопада 2001 р.).

**Лобіювання.** Просування та відстоювання громадських інтересів у законодавчому процесі шляхом впливу на виборних офіційних осіб (депутатів), інформаційна робота з депутатами і фракціями, експертиза законопроектів і т.д.

**Методичні рекомендації.** Інструкція розрахунку сум коштів щодо компенсації підприємствам – перевізникам за пільговий проїзд окремих категорій громадян, що затверджує виконавчий комітет.

**Міжбюджетні трансферти.** Кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.

**Місцеве самоврядування.** Місцеве самоврядування – територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово – економічної бази. (Закон України від 26 березня 1992 р. "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування").

**Моніторинг.** Система збору даних, що дає змогу зафіксувати кількісні та якісні показники, відстежити тенденції і динамічні зміни в досліджуваній сфері за структурними підрозділами та приймати відповідні рішення.

**Надходження бюджету.** Доходи бюджету, повернення кредитів до бюджету, кошти від запозичень м. Києва, повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів.

**Обслуговування боргу.** Кошти, включені до витрат бюджету на оплату основного боргу та відсотків за довготерміновим і короткотерміновим боргом.

**Органи, що контролюють справляння надходжень бюджету.** Органи державної влади, а також КМДА, уповноважені здійснювати контроль за правильністю і своєчасністю справляння податків і зборів, інших надходжень бюджету.

**Одержувачі бюджетних коштів.** Підприємства і госпрозрахункові організації, громадські та інші організації, що не мають статусу бюджетної установи, котрі одержують безпосередньо через розпорядників коштів із бюджету як фінансову підтримку або уповноважені органами державної влади на виконання державних цільових програм і надання послуг.

**Органи державної влади.** Складова частина державного механізму, наділена владними повноваженнями, обсяг яких визначено Конституцією та законами України.

**Офіційна інформація органів державної влади та органів місцевого самоврядування (далі – офіційна інформація).** Офіційна документована інформація, створена в процесі діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яку доводять до відома населення в порядку, встановленому Конституцією України, Законом України «Про інформацію».

**Офіційні друковані видання органів державної влади та органів місцевого самоврядування.** Видання, що їх спеціально видають органи державної влади та органи місцевого самоврядування (відомості, бюлетені, збірники, інформаційні листки тощо) для інформування про свою діяльність.

**Підрядник.** Юридична особа, в т. ч. іноземна, яка спроможна виконати замовлення, передбачене умовами торгів (тендерів);

- спеціалізована будівельна організація, визначена замовником на підставі проведеного тендеру;
- юридична особа, яка укладає договір підряду (контракт) на будівництво (проекування) об'єктів, відповідно до визначених у ньому умов виконує передбачені договором підряду (контрактом) роботи і передає їх замовникові.

**Порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.** Розклад, обсяг, форми і методи оприлюднення відомостей про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування в межах визначених законом квот часу, газетних (журнальних) площ і виділених коштів.

**Послуги.** Будь-яка закупівля, крім товарів і робіт, у т. ч. підготовка спеціалістів, забезпечення транспортом та зв'язком, освоєння технологій, наукові дослідження, медичне й побутове обслуговування, а також консультаційні послуги.

**Проект бюджету.** Проект плану формування і використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, що здійснюються Київською міською радою і КМДА протягом бюджетного періоду, який є невід'ємною частиною проекту рішення про бюджет м. Києва.

**Проектно-кошторисна документація.** Комплекс документів, що визначають місце будівництва (реконструкції) майбутнього об'єкта, його архітектурне, планувальне і конструктивне рішення, потребу в кадрах, будівельних матеріалах, машинах і обладнанні, коштах. Зміст та обсяг документації (проектні завдання і робочі креслення, зведення витрат, кошторисно – фінансові розрахунки й ін.) для окремих об'єктів будівництва визначаються затвердженими інструкціями з розроблення проектів і кошторисів.

**Профіцит бюджету м. Києва.** Перевищення доходів бюджету над його видатками (з урахуванням різниці між поверненням кредитів до бюджету і наданням кредитів з бюджету).

**Рішення про бюджет м. Києва.** Нормативно-правовий акт Київської міської ради, виданий в установленому порядку, що затверджує бюджет м. Києва і визначає повноваження Київської міської державної адміністрації або секретаріату Київської міської ради здійснювати виконання бюджету м. Києва протягом бюджетного періоду.

**Роботи.** Проектування, будівництво нових, розширення, реконструкція, капітальний ремонт та реставрація об'єктів і споруд виробничого й невиробничого призначення, технічне переоснащення діючих підприємств, а також супровідні роботам послуги, у т. ч. геодезичні роботи, буріння, сейсмічні дослідження, аеро – та супутникова фотозйомка й інші послуги, які вводять до кошторисної вартості робіт, якщо вартість виконання цих послуг не перевищує вартості самих робіт.

**Розпорядники державних коштів.** Органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, інші органи, установи, організації, визначені Конституцією України та іншими актами законодавства України, а також установи, підприємства чи організації, що їх створили в установленому порядку органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим чи органи місцевого самоврядування та уповноважені на отримання державних коштів, взяття за ними зобов'язань і здійснення платежів.

**Спроможність організації.** Рівень можливості організації існувати та виконувати заявлені цілі і завдання.

**Субвенція.** Міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції.

**Технічний нагляд замовника.** Контроль замовником підрядника щодо цільового використання наданих йому коштів, обсягу та якості ремонтно – будівельних робіт, що він виконує. Технічний нагляд здійснює переважно спеціалізована організація, з якою замовник укладає договір на технічний нагляд.

**Товари.** Продукція будь – якого виду та призначення, у т. ч. сировина, вироби, устаткування, технології, предмети у твердому, рідкому і газоподібному стані, а також електроенергія, послуги, пов'язані з поставкою товарів, якщо їхня вартість не перевищує вартості самих товарів.

**Територіальна громада.** Жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно – територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

**Трансферти.** Кошти, одержані від інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній і безповоротній основі.



# Додатки

## Додаток 1.

### МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ з організації і проведення громадського моніторингу виконання місцевих бюджетів (на прикладі міського бюджету м.Києва)

Згідно з частиною 1 статті 80 «Періодичність, структура та терміни подання звітності про виконання місцевих бюджетів» Бюджетного кодексу України від 21 червня 2001 року № 2542-III, «періодичність, структура та терміни подання звітності про виконання місцевих бюджетів визначаються Державним казначейством України відповідно до вимог, встановлених для подання звітності про виконання Державного бюджету України в статтях 58–61 цього Кодексу». Таким чином, норми прямої дії для державних бюджетів 2002–2010 років були нормами непрямой (опосередкованої) дії для місцевих бюджетів. Бюджетним кодексом України від 8 липня 2010 року № 2456-VI (БКУ) не запроваджено істотних змін до статті 80.

*Таким чином, документами, що свідчать про хід виконання місцевого бюджету, є:*

#### 1. (Оперативна) звітність про виконання місцевого бюджету, згідно зі статтею 58 БКУ:

- зведення, складання та надання звітності про виконання бюджету здійснюються Державною казначейською службою України (ДКСУ);
- розпорядники бюджетних коштів, відповідно до єдиної методики звітності, складають і подають детальні звіти, що містять бухгалтерські баланси, дані про виконання кошторисів, результати діяльності та іншу інформацію за формами, встановленими законодавством України;
- єдині форми звітності про виконання бюджету України встановлюються Державним казначейством за погодженням з Рахунковою палатою України та Міністерством фінансів України.

#### 2. Місячна звітність про виконання місцевого бюджету, згідно зі статтею 59 БКУ:

- про виконання Державного бюджету України надається Державною казначейською службою України Київській міській раді та Київській міській державній адміністрації не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним;
- зведені показники звітів про виконання бюджетів, інформація про виконання захищених статей бюджету, інформація про використання коштів з резервного фонду надається Державною казначейською службою України Київській міській раді не пізніше 25 числа місяця, наступного за звітним. Звіт про бюджетну заборгованість надається не пізніше 15 числа другого місяця, наступного за звітним;
- місячний звіт про фактичні надходження податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів до бюджету, місячний звіт про податкову заборгованість, включаючи суми недоїмок та переплат (у галузевому і територіальному розрізі, а також у розрізі джерел доходів та форм власності), надається органами стягнення ... не пізніше 12 числа місяця, наступного за звітним.

#### 3. Квартальний звіт про виконання місцевого бюджету, згідно зі статтею 60 БКУ:

- квартальний звіт про виконання міського бюджету м.Києва надається Державною казначейською службою України Київській міській раді та Київській міській державній адміністрації не пізніше 35 днів після закінчення звітного кварталу і включає такі частини:
  - 1) звіт про фінансовий стан (баланс) міського бюджету;
  - 2) звіт про рух грошових коштів;
  - 3) звіт про виконання міського бюджету;
  - 4) інформацію про стан міського боргу;
  - 5) зведені показники звітів про виконання бюджетів;
  - 6) звіт про кредити та операції, що стосуються гарантійних зобов'язань міста.

Органи стягнення надають інформацію про:

- втрати доходів бюджету внаслідок податкових пільг;
- суми реструктуризованої та списаної податкової заборгованості (у галузевому і територіальному розрізі, а також у розрізі джерел доходів та форм власності);
- суми відстрочених та розстрочених платежів не пізніше 35 днів після закінчення кварталу.

#### 4. Річний звіт про виконання закону про бюджет, згідно зі статтею 61 БКУ:

- річний звіт про виконання закону подається Київською міською державною адміністрацією Київській міській раді не пізніше 1 травня року, наступного за звітним;
- річний звіт про виконання закону про бюджет включає такі частини:
  - 1) звіт про фінансовий стан (баланс) міського бюджету;
  - 2) звіт про виконання міського бюджету;
  - 3) звіт про рух грошових коштів;
  - 4) інформацію про виконання захищених статей видатків міського бюджету;
  - 5) звіт про бюджетну заборгованість;
  - 6) звіт про використання коштів з резервного фонду;
  - 7) інформацію про стан міського боргу;
  - 8) звіт про кредити та операції, що стосуються гарантійних зобов'язань міста;
  - 9) зведені показники звітів про виконання бюджетів;
  - 10) інформацію про виконання місцевих бюджетів;
  - 11) іншу інформацію, визнану необхідною для пояснення звіту.

#### 1. Загальні положення

Відповідно до статті 5 Бюджетного кодексу України, місцевими бюджетами визначаються бюджет Автономної республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах і бюджети місцевого самоврядування (бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань).

**Основні завдання громадського моніторингу виконання місцевих бюджетів (далі — моніторинг виконання бюджету):**

- *Надання оцінки рівню виконання місцевого бюджету.*

На підставі аналізу (оперативної) звітності про виконання місцевого бюджету, згідно зі статтею 58 БКУ, місячної звітності про виконання місцевого бюджету, згідно зі статтею 59 БКУ, квартального звіту про виконання місцевого бюджету, згідно зі статтею 60 БКУ, річного звіту про виконання закону про бюджет, згідно зі статтею 61 БКУ.

- *Встановлення причин, що негативно впливають на виконання місцевого бюджету.*

Потрібно проаналізувати заплановані прогнози значення доходів і видатків загального та спеціального фондів, а також різноманітні міжбюджетні трансферти у вигляді дотацій, субсидій і субвенцій. Бюджетний кодекс України містить главу 14 «Розмежування видатків між бюджетами» розділу IV «Міжбюджетні відносини».

Прогнозні значення загального фонду розраховуються з використанням формул, передбачених п. 3 статті 98 Бюджетного кодексу та Постановою Кабінету Міністрів України (КМУ) № 195 від 5 вересня 2001 року «Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до Державного бюджету) між Державним бюджетом та місцевими бюджетами».

Фактичні значення можна отримувати з оперативної звітності, місячної звітності, квартального звіту та річного звіту.

Розбіжності між прогнозними та фактичними значеннями можуть змінювати запланований дефіцит місцевого бюджету (стаття 72 БКУ) та спричиняти тимчасові касові розриви, що покриваються позичками місцевим бюджетам (стаття 73 БКУ), які, відповідно, змінюють рівні запозичень до місцевих бюджетів (стаття 74 БКУ).

- *Визначення шляхів удосконалення управління бюджетними коштами, державним і комунальним майном, зокрема, можливості збільшення доходів бюджету.*

Господарські товариства, що є у власності відповідної територіальної громади, та інше комунальне майно, потребують ефективного прибуткового (принаймні беззбиткового) управління.

Період моніторингу має бути не меншим, ніж два роки, щоб мати можливість оцінити показники місцевого бюджету в динаміці, визначити характер причин, що впливають на ефективність виконання бюджетного процесу (разові або тривалі).

Регуляторним обмеженням щодо тривалості періоду моніторингу є визначення того, чи виконувалися бюджети протягом досліджуваного періоду в час чинності того й самого Бюджетного кодексу. Користуючись зазначеною методикою, можна виокремити період з 2002 до 2010 року, коли виконання бюджетів урегульовувалося Бюджетним кодексом України № 2542-ІІ від 21 червня 2001 року, та період з 2011 року, коли набули чинності положення Бюджетного кодексу України № 2456-VI від 8 липня 2010 року.

## 2. Організація проведення громадського моніторингу виконання місцевих бюджетів

**2.1. Громадський моніторинг виконання місцевих бюджетів можуть проводити фахівці недержавних громадських організацій, ініціативні групи громадян і окремі громадяни.**

Зокрема, такими недержавними громадськими організаціями є Фундація «Відкрите суспільство», Об'єднання випускників зарубіжних університетів, Міжнародна економічна асоціація тощо.

**2.2. Під час проведення моніторингу виконання бюджету обирають і застосовують прийоми та процедури, які відповідають конкретним обставинам. Вищезгадані прийоми і процедури повинні сприяти отриманню достатніх, дійсних і необхідних доказів, які вмотивовано підкріплюють або спростовують гіпотези і висновки, зокрема:**

- Аналіз нормативно-правових актів, планових розрахунків і обґрунтувань, методичних документів, видань і публікацій стосовно досліджуваного бюджету.

Крім оперативної та регулярної звітності, процес виконання досліджуваного бюджету супроводжується висвітленням у засобах масової інформації, інших публікаціях (серед іншого іноземних), за ходом якого потрібно регулярно спостерігати і аналізувати.

- Аналіз результатів раніше здійснених контрольних заходів, зокрема, громадського моніторингу виконання програм, що фінансуються з досліджуваного бюджету.

Крім того, потрібно проводити моніторинг цільових програм, що врегульовуються:

- Законом України № 1621-IV від 18 березня 2004 року «Про державні цільові програми»;
- Постановою КМУ № 106 від 31 січня 2007 року «Про порядок розроблення та виконання державних цільових програм»;
- Наказом Міністерства економіки України № 250 від 31 липня 2007 року «Про затвердження порядку обліку державних цільових програм».

- Аналіз показників статистичної, фінансової та оперативної звітності.

Показники оперативної і регулярної звітності оприлюднюються відповідно до статей 58-61 БКУ.

- Інтерв'ювання, анкетування учасників бюджетного процесу та громадян з метою дослідження проблемних питань.

Доцільно налагодити співпрацю з бюджетною комісією Київської міської ради та з розпорядниками бюджетних коштів (управліннями КМДА, передусім Головним фінансовим управлінням тощо).

- Одержання інформації від юридичних осіб.

До числа таких юридичних осіб належать як бюджетні установи – унітарні комунальні підприємства (стаття 78 Господарського кодексу України № 436-IV від 16 січня 2003 року), так і акціонерні товариства, створені у процесі корпоратизації, у статутних фондах яких комунальна частка перевищує 50%.

- Аналіз і порівняння даних моніторингу виконання місцевих бюджетів в інших країнах світу тощо.

Для проведення порівняльного аналізу бажано використовувати міжнародний досвід, зокрема, методичні матеріали, рекомендації і публікації таких організацій, як:

- Міжнародна організація зі стандартизації (International Organization for Standardization).

Ця організація розробила системи менеджменту якості в органах місцевого самоуправління. Зокрема, розроблено й прийнято «Посібник із застосування ISO 9001:2000 суб'єктами місцевого самоврядування» (IWA 4:2005), де наведено типові процеси системи менеджменту якості, а також процедуру самооцінки органу місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування беруть за основу модель управління і вдосконалення цієї діяльності і проходять сертифікацію в закордонних органах з сертифікації (до того часу, поки не буде акредитовано вітчизняні органи сертифікації), [www.iso.org](http://www.iso.org).

- Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй, Цілі розвитку Декларації тисячоліття (United Nations Development Programme, Millennium Development Goals), [www.undp.org/mdg](http://www.undp.org/mdg).
- Організація економічної співпраці і розвитку (Organisation for Economic Cooperation and Development), [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
- Інститут моніторингу доходів (Revenue Watch Institute, New York, USA), <http://revenuewatch.org>.
- Інститут відкритого суспільства (Open Society Institute, Sofia, Bulgaria), <http://www.osf.bg>.

- Загальне управління якістю (Total Quality Management), <http://www.managementhelp.org/#translate-uk>.
- Ініціатива реформування місцевого самоврядування та державної служби (Local Government and Public Service Initiative), <http://lgi.osi.hu>.
- Центр бюджетних і перспективних пріоритетів (Center on Budget and Policy Priorities), <http://www.cbpp.org>.
- Аналітично-дослідницький центр "Інститут міста", <http://www.urbaninst.com.ua>.
- Комунальна науково-дослідна установа «Науково-дослідний інститут соціально-економічного розвитку міста», <http://www.kmv.gov.ua/divisions.asp?Id=1021>.

**2.3. У процесі моніторингу виконання бюджету здійснюється збирання даних від органів державної влади і органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій щодо чинників, які впливають на формування доходів місцевого бюджету, використання бюджетних коштів, державного і комунального майна.**

Процес збирання у органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій відповідних даних здійснюється шляхом направлення запитів на їх адресу, а в учасників бюджетного процесу – і за місцем їх безпосереднього розташування.

### 3. Проведення громадського моніторингу виконання місцевих бюджетів

Процес моніторингу виконання бюджету складається з таких основних етапів:

- I. Попередній моніторинг.
- II. Проведення моніторингу.
- III. Реалізація результатів моніторингу.

**3.1. Попередній моніторинг має на меті збирання попередньої інформації, що характеризує досліджуваний бюджет, оцінку виконання бюджету, визначення ризиків у формуванні та виконанні бюджету, забезпеченні ефективного використання коштів бюджету та завершується складанням програми моніторингу.**

**3.1.1. Метою збирання попередньої інформації є забезпечення формування загального уявлення щодо досліджуваного бюджету.**

Зокрема, доцільно зібрати дані про:

- Основні соціально-економічні показники території досліджуваного бюджету (кількість мешканців, основна виробнича сфера, наявні природні ресурси тощо).

Згідно з частиною 1(1(a)) статті 76 Закону України № 2542-III від 21 червня 2001 року «Про Бюджетний кодекс України», разом з проектом рішення про місцевий бюджет, перед його розглядом на сесії відповідної ради необхідно подавати, зокрема, «інформацію про соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці і прогноз її розвитку на наступний бюджетний період, які покладено в основу проекту місцевого бюджету». Ця норма застосовувалась для бюджетів з 2002-го до 2010 року.

Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 8 липня 2010 року містить п. 1(1(a)) статті 76 з такими ж положеннями для бюджетів 2011-го та всіх наступних років.

- Загальні обсяги доходів і видатків бюджету (планові і фактичні в розрізі років досліджуваного періоду).

Згідно з частиною 1(1(б)) статті 76 Закону України № 2542-III від 21 червня 2001 року «Про Бюджетний кодекс України», разом з проектом рішення про місцевий бюджет, перед його розглядом на сесії відповідної ради необхідно подавати, зокрема, «оцінку надходжень доходів з урахуванням втрат доходів у результаті наданих відповідною радою податкових пільг» та «пояснення до основних положень проекту рішення про місцевий бюджет, включаючи аналіз пропонуваного обсягів видатків щодо функцій та програм».

Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI містить пункт 1(1(б)) статті 76 з такими ж положеннями для бюджетів 2011-го та всіх наступних років.

- Основні джерела доходів досліджуваного бюджету.

Основні джерела доходів бюджету міста Києва визначаються Бюджетним та Податковим кодексами України.

- Структуру головних розпорядників бюджетних коштів досліджуваного бюджету, наявну мережу бюджетних установ, розподіл видатків бюджету між ними.

Згідно з частиною 1(7) статті 76 Закону України 21 червня 2001 року № 2542-III «Про Бюджетний кодекс України», разом з проектом рішення про місцевий бюджет, перед його розглядом на сесії відповідної ради необхідно подавати, зокрема, «пояснення головних розпо-

рядників бюджетних коштів до проекту відповідного бюджету (подаються до бюджетної комісії відповідної ради)».

З цією метою потрібно провести дослідження класу 3 «Кошти бюджетів та розпорядників бюджетних коштів» Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів, затвердженого наказом Державного казначейства України від 28 листопада 2000 року.

Джерелами попередньої інформації є форми річних звітів про виконання досліджуваного бюджету, програми соціально-економічного і культурного розвитку територій і звіти про їхнє виконання; статистична звітність, прес-релізи, аналітичні звіти та інші джерела інформації Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, Комітету з питань бюджету Верховної Ради України, Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної контрольно-ревізійної служби України, Рахункової палати України, Національного банку України, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, науково-дослідних установ і організацій щодо бази підконтрольних об'єктів, матеріали засобів масової інформації тощо. Складання, підготовка і оприлюднення річних звітів врегульовується статтею 61 «Річний звіт» Бюджетного кодексу України.

### **3.1.2. Оцінка стану виконання досліджуваного бюджету надається на підставі порівняння фактично виконаних і запланованих обсягів доходів і видатків бюджету.**

Бюджетна класифікація, затверджена наказом Міністерства фінансів України № 604 від 27 грудня 2001 року, складається з чотирьох КЕКД:

I. Класифікація доходів бюджету.

II. Класифікація видатків та кредитування бюджету:

- 1) функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету;
- 2) економічна класифікація видатків бюджету;
- 3) класифікація кредитування бюджету;
- 4) відомча класифікація видатків та кредитування Державного бюджету.

Структура кодування програмної класифікації видатків Державного бюджету.

III. Класифікація фінансування бюджету:

- 1) класифікація фінансування бюджету за типом кредитора;
- 2) класифікація фінансування бюджету за типом боргового зобов'язання.

IV. Класифікація боргу:

- 1) класифікація боргу за типом кредитора;
- 2) класифікація боргу за типом боргового зобов'язання.

### **Тимчасова класифікація видатків та кредитування місцевих бюджетів (з перехідною таблицею до нової функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету (додаток2)).**

Аналіз виконання затверджених обсягів доходів доцільно проводити за такими видами, як податкові і неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом і трансферти, щодо їх питомої ваги в загальному обсязі надходжень і темпів зростання у досліджений період тощо.

**КЕКД I «Класифікація доходів бюджету»** бюджетної класифікації, затвердженої наказом Міністерства фінансів України № 604 від 27 грудня 2001 року.

Рахунки класу 6 «Доходи бюджету» Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів затверджено наказом Державного казначейства України від 28.11.2000 року.

Аналіз виконання видатків бюджету доцільно проводити окремо за загальним і спеціальним фондами, крім того, слід провести порівняння затверджених обсягів видатків з потребою у бюджетних коштах.

**КЕКД II «Класифікація видатків та кредитування бюджету»** бюджетної класифікації, затвердженої наказом Міністерства фінансів України № 604 від 27 грудня 2001 року.

Рахунки класу 7 «Видатки бюджету» Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів затверджено наказом Державного казначейства України від 28.11.2000 року.

Важливим етапом моніторингу є проведення оцінки стану забезпечення за рахунок коштів досліджуваного бюджету надання громадянам соціальних гарантій і послуг. Таку оцінку слід проводити за галузями (освіта, охорона здоров'я, соціальне забезпечення тощо). Обрані для оцінки показники необхідно дослідити в динаміці за декілька років, порівняно з середніми регіональними значеннями, визначити їх відповідність нормативам (потребі) тощо.

**3.1.3.** На підставі попередньої інформації і оцінки стану виконання місцевого бюджету визначаються проблеми моніторингу, тобто основні питання, які досліджуватимуться. Зазвичай це такі питання, як наявність резервів збільшення ресурсної бази бюджету для подальшого їх спрямування на задоволення потреб територіальної громади; невиконання запланованих завдань дохідної частини бюджету; невиконання запланованих видатків при виконанні запланованих обсягів доходів місцевого бюджету; неефективне використання між-бюджетних трансфертів тощо.

Питання можуть досліджуватися на підставі оперативної та регулярної звітностей, з використанням усіх дев'яти класів рахунків Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів, затвердженого наказом Державного казначейства України № 119 від 28 листопада 2000 року:

- 1) активи;
- 2) зобов'язання;
- 3) кошти бюджетів та розпорядників бюджетних коштів;
- 4) розрахунки;
- 5) результат виконання бюджету;
- 6) доходи бюджету;
- 7) видатки бюджету;
- 8) управлінський облік;
- 9) позабалансовий облік.

**3.1.4.** На підставі зібраної інформації визначаються ризикові напрями у формуванні та виконанні досліджуваного бюджету (залежно від джерел доходів, напрямів використання бюджетних коштів, державного і комунального майна тощо), на основі чого формулюються можливі причини прорахунків у формуванні ресурсної бази самоврядної території та/або її неефективного використання, тобто гіпотези моніторингу.

Гіпотези можуть стосуватись:

- *Загальних проблем бюджетного процесу.*  
Бюджетний процес включає формування, складання, розгляд, затвердження, виконання та звітність.
- *Прорахунків у формуванні ресурсної бази.*  
Потрібно навести розрахунки матеріальних і трудових ресурсів.
- *Незабезпечення ефективного використання бюджетних коштів і комунального майна.*  
Дуже важливим є узгодження критеріїв ефективності.
- *Недоліків у системі внутрішнього контролю.*

Система внутрішнього контролю врегульовується Законом України № 2939-ХІІ від 26 січня 1993 року «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» та Законом України № 315/96-ВР від 11 липня 1996 року «Про рахункову палату». Наказом Головкин України № 50 від 13 березня 2007 року «Про затвердження Методичних рекомендацій з організації та проведення державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів» затверджено методу проведення державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів.

- *Прорахунків у системі державних закупівель головних розпорядників, розпорядників і одержувачів бюджетних коштів досліджуваного бюджету.*

Після схвалення Закону України № 2289-VI від 1 червня 2010 року «Про здійснення державних закупівель» Постановою КМУ № 666 від 28 липня 2010 року було визнано такими, що втратили чинність, 87 пунктів постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України. Головні регуляторні та контрольні функції знову надано уповноваженому органу – Міністерству економічного розвитку і торгівлі України (КВКВ 120, 121), а скарги віддано на розгляд Антимонопольному комітету України.

На виконання положень Закону України № 2289-VI від 1 червня 2010 року Міністерство економіки України видало низку нормативно-правових актів:

- наказом Міністерства економіки № 919 від 26 липня 2010 року затверджено стандартну документацію конкурсних торгів для процедури закупівлі – двоступеневих торгів;
- наказом Міністерства економіки № 921 від 26 липня 2010 року затверджено порядок визначення предмета закупівлі (на підставі Державного класифікатора продукції та послуг ДК 016-97, Правил визначення вартості будівництва ДБН Д.1.1-1-2000 та Державного класифікатора видів науково-технічної діяльності ДК 015-97);
- наказом Міністерства економіки № 922 від 26 липня 2010 року затверджено форму документів у сфері державних закупівель, форму протоколу розкриття пропозицій

конкурсних торгів (кваліфікаційних пропозицій, цінових пропозицій), форму звіту про результати проведення процедури закупівлі в одного учасника тощо;

- наказом Міністерства економіки № 925 від 27 липня 2010 року затверджено Інструкцію щодо заповнення Типового договору про закупівлю товарів (робіт або послуг) за державні кошти.
- *Недоліків у діяльності комунальних підприємств з наведенням визначених ризикових операцій, що можуть свідчити про незаконне, нецільове використання бюджетних коштів і комунального майна.*

Наказом Головки КРУ України № 168 від 19 серпня 2002 року затверджено стандарт державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна – 6. Оцінка стану внутрішнього фінансового контролю.

Наказом Головки КРУ України № 451 від 19 грудня 2005 року «Про затвердження Методичних рекомендацій з проведення органами державної контрольно-ревізійної служби аудиту фінансової та господарської діяльності бюджетних установ» запроваджено Методичні рекомендації з проведення органами державної контрольно-ревізійної служби аудиту фінансової та господарської діяльності бюджетних установ.

- *Прорахунків у виконанні окремих регіональних програм.*
- *Недоліків у використанні коштів фонду розвитку тощо.*

**3.1.5. За результатами проведеної роботи розробляється програма моніторингу, в якій наводяться:**

- попередня інформація;
- оцінка рівня виконання досліджуваного бюджету;
- проблеми моніторингу;
- гіпотези моніторингу і методи їх дослідження.

Метою розробки програми моніторингу є визначення заходів, які слід вжити під час проведення моніторингу виконання бюджету, і надання детальної інструкції з роботи.

**3.2. Проведення моніторингу виконання бюджетів (II етап) складається з таких стадій:**

- збирання даних, їх узагальнення та аналіз з метою дослідження гіпотез моніторингу;
- підготовка висновків і пропозицій, впровадження яких сприяло б підвищенню рівня ефективності використання державних ресурсів;
- підготовка звіту моніторингу і обговорення результатів моніторингу.

**3.2.1. Під час виконання I та II етапів моніторингу доцільно направити запити до органів влади і комунальних підприємств щодо отримання даних, потрібних для дослідження гіпотез.**

Зокрема, доцільно отримати дані органів Державної податкової служби (або органів Державної казначейської служби) щодо податкової заборгованості стосовно досліджуваного бюджету (в розрізі джерел надходжень і найбільших неплатників), кількості зареєстрованих договорів оренди землі, водоймищ (для порівняння з даними органів у галузі земельних ресурсів), ставок місцевих податків і зборів, наданих пільг зі сплати податків і зборів до досліджуваного бюджету тощо. Бажаним також є отримання від органів місцевого самоврядування даних щодо наявної комунальної власності тощо.

**3.2.2. Під час дослідження проблем у виконанні дохідної частини місцевого бюджету доцільно:**

- *Дослідити ступінь відповідності затверджених і уточнених показників бюджету розрахунковим показникам Міністерства фінансів України, прогнозним показникам органів Державної податкової адміністрації України (загалом у розрізі видів надходжень), обґрунтованість таких відхилень та їх вплив на стан виконання надходжень бюджету.*

Починаючи з 2011 року, стаття 21 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 року врегулює складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди.

- *Визначити можливі причини невиконання (перевиконання) затверджених і уточнених обсягів окремих видів надходжень.*
- *Визначити правильність складання структури доходів місцевого бюджету, зокрема, існування без наявних підстав у структурі доходів бюджету надходжень, що належать бюджетам інших рівнів. Слід обчислити обсяг завищення доходів бюджету з цієї причини, дослідити, чи фактично надходили до бюджету кошти за статтями доходів, що належать іншим бюджетам.*

Рахунки класу 6 «Доходи бюджету» Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів затверджено наказом Державного казначейства України № 119 від 28 листопада 2000 року.

- Оцінити вплив пільг, наданих органом місцевого самоврядування суб'єктам господарювання у галузі сплати податків, зборів тощо, на виконання дохідної частини бюджету. Необхідно дослідити, чи було визначено цільове спрямування коштів, що вивільнюються при наданні таких пільг, їх фактичне використання суб'єктами господарювання, а також з'ясувати наявність фактів списання за рішеннями органу місцевого самоврядування недостачі з податків і зборів у частині, що належить цьому бюджету, вплив цих рішень на стан доходів бюджету.
- Дослідити наявність або відсутність фактів списання позик, які надавались з місцевого бюджету, неврахування у складі надходжень бюджету позик, що мають бути повернуті.

**КЕКД III.** «Класифікація фінансування бюджету» містить:

- 1) класифікацію фінансування бюджету за типом кредитора;
- 2) класифікацію фінансування бюджету за типом боргового зобов'язання.

**КЕКД IV.** «Класифікація боргу» містить:

- 1) класифікацію боргу за типом кредитора;
- 2) класифікацію боргу за типом боргового зобов'язання.

- Провести порівняння даних податкових органів щодо зареєстрованих платників орендної плати за землю та органів землевпорядкування щодо укладених договорів оренди землі для надання висновку про повноту охоплення контролем орендарів земельних ресурсів. У разі виявлення розбіжностей визначити їх причини та проаналізувати вплив цього на виконання дохідної частини бюджету. Визначити втрати бюджетів через порушення у визначенні розміру орендної плати, використанні земельних ділянок не за цільовим призначенням тощо. Аналогічно слід провести аналіз використання водних ресурсів.

Питання оренди землі врегульовуються главою 15 Земельного кодексу України «Право користування землею» та Законом України № 2269-ХІІ «Про оренду державного та комунального майна» від 10 квітня 1992 року. Розміри орендної плати за земельні ділянки встановлюються щорічно в одному з додатків до рішення Київської міської ради про бюджет міста Києва, згідно з Порядком, затвердженим Наказом Державного комітету України із земельних ресурсів, та з Рішенням сесії Київської міської ради № 34/91 від 28 вересня 2006 року «Про порядок передачі майна територіальної громади міста Києва в оренду».

Робота Центру земельного кадастру Державного комітету земельних ресурсів на сьогодні здійснюється на підставі Постанови КМУ № 15 від 12 січня 1993 року та Наказу Державного комітету України із земельних ресурсів № 174 від 2 липня 2003 року. З 1991 року в Україні є чинним вже третій Земельний кодекс (враховуючи викладення його у новій редакції 1992 року). Основними недоліками чинного Земельного кодексу України (ЗКУ) від 25 жовтня 2001 року є наявність:

- значної кількості норм, що мають загальний і декларативний характер;
- значної кількості бланкетних норм, які відсилають до ще не схвалених законів чи підзаконних актів (зокрема, законів «Про державний земельний кадастр», «Про ринок земель в Україні» тощо);
- суперечностей з Господарським і Цивільним кодексами України у підходах до законодавчого забезпечення реалізації суб'єктивного права власності на землю, зокрема, у визначенні суб'єктів права власності на земельні ділянки, основних засад здійснення права власності на землю, закріплення суб'єктивних прав на земельні ділянки тощо;
- невизначеності щодо механізмів реалізації вимог екологічної безпеки у використанні земель тощо.

Згідно з пунктом 1 статті 19 Земельного кодексу України, землі України за основним цільовим призначенням поділяються на такі категорії:

- а) землі сільськогосподарського призначення;
- б) землі житлової та громадської забудови;
- в) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення;
- г) землі оздоровчого призначення;
- г) землі рекреаційного призначення (статті 50-52 Земельного кодексу України визначають формулювання, склад і використання земель рекреаційного призначення);
- д) землі історико-культурного призначення;
- е) землі лісогосподарського призначення;
- є) землі водного фонду;
- ж) землі промисловості (стаття 66 ЗКУ), транспорту (статті 67-74 ЗКУ), зв'язку (стаття 75 ЗКУ), енергетики (стаття 76 ЗКУ), оборони (стаття 77 ЗКУ) та іншого призначення.



Чимало питань правовідносин, що виникають між органами місцевого самоврядування та громадянами, врегульовано Земельним кодексом України, частина 2 статті 2 якого стверджує, що суб'єктами земельних відносин є громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади. Згідно зі статтею 80 ЗКУ суб'єктами права власності на землю є територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування.

До повноважень міських рад у галузі земельних відносин, визначених статтею 12 ЗКУ, належать:

- а) розпорядження землями територіальних громад;
- б) передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно до цього Кодексу;
- в) надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності відповідно до цього Кодексу;
- г) вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності відповідно до цього Кодексу;
- г) викуп земельних ділянок для суспільних потреб відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст;
- д) організація землеустрою;
- е) координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;
- є) здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства;
- ж) обмеження, тимчасова заборона (зупинення) використання земель громадянами і юридичними особами у разі порушення ними вимог земельного законодавства;
- з) підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок відповідно до цього Кодексу;
- и) встановлення та зміна меж районів у містах з районним поділом;
- і) інформування населення щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок;
- ї) внесення пропозицій до районної ради щодо встановлення і зміни меж сіл, селищ, міст;
- й) вирішення земельних спорів;
- к) вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону.

Згідно зі статтею 11 ЗКУ, повноваження районних у містах рад у галузі земельних відносин визначаються міськими радами. Стаття 20 ЗКУ врегульовує встановлення та зміну цільового призначення земель органами місцевого самоврядування. Згідно зі статтею 40 ЗКУ, громадянам України за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування можуть передаватися безоплатно у власність або надаватися в оренду земельні ділянки для будівництва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель і гаражного будівництва в межах норм, визначених цим Кодексом. Понад норму безоплатної передачі громадяни можуть набувати у власність земельні ділянки для зазначених потреб за цивільно-правовими угодами.

Згідно з частиною 1 статті 41 ЗКУ, житлово-будівельним (житловим) та гаражно-будівельним кооперативам за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування земельні ділянки для житлового і гаражного будівництва передаються безоплатно у власність або надаються в оренду у розмірі, який встановлюється відповідно до затвердженої містобудівної документації.

Згідно з частиною 2 статті 59 ЗКУ, громадянам та юридичним особам за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування можуть безоплатно передаватися у власність замкнені природні водойми (загальною площею до 3 га).

Згідно з частиною 11 статті 128 ЗКУ, кошти, отримані від продажу земельних ділянок державної або комунальної власності, зараховуються органами державної влади або органами місцевого самоврядування відповідно до державного та/або місцевих бюджетів у порядку, визначеному законом.

Згідно з розділом XIII «Про плату за землю» Податкового кодексу України, проводиться **грошова оцінка землі**, що поділяється на:

1) **Нормативну оцінку** (використовується для розрахунку земельного податку (пункт 3 статті 201 Земельного кодексу України) та розрахунку орендних ставок, згідно з Постановою КМУ № 213 від 23 березня 1995 року «Про Методику нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів», Постановою КМУ № 525 від 30 травня 1997 року «Про методику нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського

призначення (крім населених пунктів)» та Порядку, затвердженого спільним Наказом Державного комітету України із земельних ресурсів, Міністерства аграрної політики України, Міністерства будівництва України та Української академії аграрних наук № 18/15/21/11 від 27 січня 2006 року), і підлягає індексації, порядок проведення якої затверджено Постановою КМУ № 783 від 12 травня 2000 року «Про проведення індексації грошової оцінки земель». Нормативна грошова оцінка земель м. Києва проводиться згідно з додатком 2 до рішення Київської міської ради № 43/1877 від 26 липня 2007 року.

2) **Експертну оцінку** (передбачає визначення ринкової (імовірної ціни продажу на ринку) або іншого виду вартості об'єкта оцінки (заставна, страхова, для бухгалтерського обліку тощо), за яку він може бути проданий (придбаний) або іншим чином відчужений на дату оцінки відповідно до умов угоди, згідно з Постановою КМУ № 1531 від 11 жовтня 2002 року «Про експертну грошову оцінку земельних ділянок»).

- Проаналізувати стан відчуження майна і земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що належать до комунальної власності, стан розрахунків за цими операціями, застосування конкурсних засад при здійсненні відчуження.

Доцільно встановити співробітництво з Головним управлінням земельних ресурсів Київської міської державної адміністрації. Відчуження земельних ділянок здійснюється згідно з главою 21 ЗКУ «Продаж земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах».

- Дослідити стан організації обліку комунального майна, розрахунків з оплати його використання, зокрема, своєчасність розрахунків, нарахування штрафних санкцій за порушення умов договорів, відповідність встановлених ставок орендної плати комерційним розцінкам. Слід провести порівняння дохідних надходжень від оренди комунального майна з витратами на утримання цього майна, зокрема на проведення ремонтів тощо.

План рахунків бухгалтерського обліку бюджетних установ та Порядок застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку бюджетних установ затверджено наказом Міністерства фінансів України № 114 від 10 грудня 1999 року. Доцільно проводити моніторинг відповідності орендних відносин щодо положень Закону України № 2269-ХІІ «Про оренду державного та комунального майна» від 10 квітня 1992 року.

- Проаналізувати відповідність і періодичність змін цін (тарифів), встановлених на послуги, що надаються бюджетними установами та комунальними підприємствами, витратам на їх надання, обчислити недонадходження до бюджету з цієї причини.

Аналіз змін цін (тарифів) потрібно проводити в рамках чинного законодавства. Наприклад, економічно обґрунтовані тарифи за спожиту електричну енергію, опалення та гаряче водопостачання встановлюються Національною комісією регулювання електроенергетики України (КВКВ 637) згідно з першим реченням частини п'ятої статті 17 Закону України № 575/97-ВР «Про електроенергетику».

- Проаналізувати практику встановлення місцевим органом самоврядування в межах законодавства додаткових податків і зборів, відповідність ставок чинних податків і зборів максимально визначеному розміру, провести обчислення можливих додаткових надходжень до бюджету.

У чинній редакції Податкового кодексу України у віданні органів місцевого самоврядування залишився тільки один місцевий податок і три місцеві збори.

- Дослідити методику розробки, затвердження та справляння ставок єдиного податку для суб'єктів підприємницької діяльності – фізичних осіб.

Ставки єдиного податку для суб'єктів підприємницької діяльності – фізичних осіб врегульовуються у розділі XIV «Спеціальні режими оподаткування» Податкового кодексу України.

- Визначити інші чинники, що впливають на формування дохідної частини місцевого бюджету.

Доходи місцевого бюджету є рахунками класу 6 «Доходи бюджету» групи 612 «Доходи місцевого бюджету», групи 621 «Доходи, які підлягають розподілу між державним і місцевими бюджетами», групи 622 «Доходи, які підлягають розподілу між рівнями бюджету» та групи 642 «Кошти, тимчасово віднесені на доходи місцевого бюджету» Плану рахунків виконання місцевих бюджетів. У ході моніторингу потрібно визначити, в якій саме з груп рахунків відбуваються ті чи інші процеси.

**3.2.3. Під час дослідження проблем у виконанні видаткової частини місцевого бюджету доцільно:**

- Провести аналіз формування показників місцевого бюджету, зокрема за бюджетними галузями і за кодами економічної класифікації видатків бюджету, на заходи, що не перед-

*бачені розрахунковими показниками Міністерства фінансів України, на предмет відповідності виділених асигнувань потребам.*

Економічну класифікацію видатків бюджету наведено у КЕКД II «Класифікація видатків та кредитування бюджету». Ведення бухгалтерського обліку виконання місцевих бюджетів та порядок закриття рахунків місцевих бюджетів після закінчення бюджетного періоду здійснюються згідно з частиною 9 статті 78 та статті 56 БКУ.

*Клас 8 «Управлінський облік» Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів, затверджений наказом Державного казначейства України від 28 листопада 2000 року, містить:*

- *рахунки розділу 81 «Асигнування та кошти, отримані»:*
  - група 814 «кошти місцевих бюджетів, отримані розпорядниками коштів місцевих бюджетів» (№ 8141П «кошти загального фонду місцевих бюджетів, отримані розпорядниками коштів місцевих бюджетів» та № 8142П «Кошти спеціального фонду місцевих бюджетів, отримані розпорядниками коштів місцевих бюджетів»);
- *рахунки розділу 82 «Асигнування та кошти, передані»:*
  - група 825 «кошти місцевих бюджетів, передані розпорядниками коштів місцевих бюджетів» (№ 8251А «Кошти загального фонду місцевих бюджетів, передані розпорядниками коштів місцевих бюджетів» та 8252А «Кошти спеціального фонду місцевих бюджетів, передані розпорядниками коштів місцевих бюджетів»).

*Клас 9 «Позабалансовий облік» плану рахунків містить:*

- *рахунки розділу 91 «Кошторисні призначення»:*
  - група 914 «Призначення з місцевого бюджету за планом асигнувань» (9141П «Поточні призначення з місцевого бюджету за планом асигнувань», 9142П «Зведені поточні призначення з місцевого бюджету за планом асигнувань», 9143П «Затверджені призначення з місцевого бюджету за планом асигнувань, з урахуванням змін» та 9144П «Затверджені зведені призначення з місцевого бюджету за планом асигнувань, з урахуванням змін»);
  - група 916 «Затверджені кошторисні призначення за коштами місцевих бюджетів» (9165П «Затверджені призначення із загального фонду місцевих бюджетів за планом асигнувань», 9166П «Затверджені зведені призначення із загального фонду місцевих бюджетів за планом асигнувань», 9167П «Затверджені призначення із спеціального фонду місцевих бюджетів за планом асигнувань (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків)», 9168П «Затверджені зведені призначення зі спеціального фонду місцевих бюджетів за планом асигнувань (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків)»);
- *рахунки розділу 92 «Асигнування»:*
  - група 924 «Асигнування на взяття зобов'язань з місцевих бюджетів» (9241П «Асигнування на взяття зобов'язань по загальному фонду місцевих бюджетів» та 9242П «Асигнування на взяття зобов'язань по спеціальному фонду місцевих бюджетів»)
  - група 927 «Бюджетні призначення з загального фонду місцевого бюджету за помісячним розписом асигнувань» (9271П «Бюджетні призначення з загального фонду місцевого бюджету за помісячним розписом асигнувань», 9272П «Затверджені бюджетні призначення з загального фонду місцевого бюджету за помісячним розписом асигнувань, з урахуванням змін», 9273П «Зведені бюджетні призначення з загального фонду місцевого бюджету за помісячним розписом асигнувань», 9274П «Затверджені зведені бюджетні призначення з загального фонду місцевого бюджету за помісячним розписом асигнувань, з урахуванням змін»);
  - група 929 «Затверджені бюджетні призначення з місцевих бюджетів» (9295П «Затверджені бюджетні призначення з загального фонду місцевих бюджетів за помісячним розписом асигнувань», 9296П «Затверджені зведені бюджетні призначення з загального фонду місцевих бюджетів за помісячним розписом асигнувань»);
- *рахунки розділу 94 «Зобов'язання розпорядників бюджетних коштів»:*
  - група 942 «Зобов'язання розпорядників бюджетних коштів за коштами місцевого бюджету» (9421П «Зобов'язання розпорядників бюджетних коштів за коштами загального фонду місцевого бюджету», 9422П «Зобов'язання розпорядників бюджетних коштів за коштами спеціального фонду місцевого бюджету», 9423П «Фінансові зобов'язання розпорядників бюджетних коштів за коштами загального фонду місцевого бюджету», 9424П «Фінансові зобов'язання розпорядників бюджетних коштів за коштами спеціального фонду місцевого бюджету»).

Що стосується бюджетних установ, то їхні доходи містять субрахунок № 702 «Асигнування з місцевого бюджету на видатки установи та інші заходи».

- Проаналізувати на відповідність до законодавства обґрунтованість висновків при внесенні змін до бюджету.

Зміни до бюджету ухвалюються рішеннями Київської міської ради, в яких і містяться обґрунтування.

- Проаналізувати пропорційність забезпечення асигнуваннями головних розпорядників коштів місцевого бюджету, стан погашення наданих кредитів, обґрунтування напрямів витрачання коштів резервного фонду. На прикладі конкретних головних розпорядників бюджетних коштів доцільно провести аналіз пропорційності розподілу і забезпеченості різних установ певної галузі бюджетними ресурсами.

У класифікації «Відомча класифікація видатків та кредитування Державного бюджету», визначеної відповідно до Закону «Про Державний бюджет України» (частина друга статті 22 Бюджетного кодексу України) і затвердженої наказом Міністерства фінансів України № 604 від 27 грудня 2001 року, **КВКВ 796 «Київська міська державна адміністрація»** з незрозумілих причин виключено.

Класифікація кредитування бюджету міститься у КЕКД II. «Класифікація видатків та кредитування бюджету» та в Наказі Державного казначейства України від 4 листопада 2004 року «Про затвердження Роз'яснень щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Роз'яснень щодо застосування класифікації кредитування бюджету»:

- **4000 Кредитування**

До цієї категорії належать платежі бюджетів усіх рівнів, внаслідок яких у них з'являються фінансові вимоги до позичальників, які передбачають обов'язкове повернення коштів, зокрема резервного фонду державного і місцевих бюджетів, асигнування за якими відкриті на умовах повернення. За своєю природою кредитування бюджету не належить до видатків бюджету, до яких зараховується надання кредитів та їх повернення з відповідною деталізацією.

- **4100 Внутрішнє кредитування**

Передбачає кредитування органів управління інших рівнів, державних підприємств, фінансових установ. Окремо виділено надання кредитів та повернення кредитів.

4110 Надання внутрішніх кредитів.

4111 Надання кредитів органам державного управління інших рівнів.

4112 Надання кредитів підприємствам, установам, організаціям.

4113 Надання інших внутрішніх кредитів.

4120 Повернення внутрішніх кредитів.

4121 Повернення кредитів органами державного управління інших рівнів.

4122 Повернення кредитів підприємствами, установами, організаціями.

4123 Повернення інших внутрішніх кредитів.

- **4200 Зовнішнє кредитування**

Містить кредитування і платежі в рахунок його погашення, які надаються зарубіжним країнам, міжнародним організаціям, підприємствам, приватним особам та іншим суб'єктам за такого деталізацією:

4210 Надання зовнішніх кредитів.

4220 Повернення зовнішніх кредитів.

Інструкція щодо застосування класифікації кредитування бюджету затверджена Наказом Державного казначейства України № 495 від 25 листопада 2008 року.

Самі ж зобов'язання місцевих бюджетів є рахунками класу 2 «Зобов'язання» Плану рахунків бухгалтерського обліку, що поділяються на рахунки декількох груп, а кредитування місцевого бюджету за вирахуванням погашення обліковується на рахунках групи 723 «Кредитування місцевого бюджету за вирахуванням погашення».

- *Визначити наявність можливостей спрямування видатків спеціального фонду бюджету на покриття зобов'язань, взятих за загальним фондом бюджету, визначити, чи здійснювалось таке спрямування.*

Рахунок № 7221А групи 722 «Видатки спеціального фонду місцевого бюджету» розділу 72 «Видатки місцевого бюджету» класу 7 «Видатки бюджету» Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів затверджений наказом Державного казначейства України № 119 від 28 листопада 2000 року.

- *Визначити причини утворення вільних залишків коштів на рахунках бюджету і проаналізувати напрями їх використання у наступному бюджетному році.*

Для проведення аналізу потрібно враховувати положення статті 57 «Порядок закриття рахунків після закінчення бюджетного періоду» Бюджетного кодексу України.

- Проаналізувати стан дебіторської і кредиторської заборгованості бюджетних установ у розрізі головних розпорядників бюджетних коштів і кодів економічної класифікації видатків бюджету, стан претензійної роботи щодо зменшення обсягів дебіторської заборгованості, наявність випадків її списання.

Дебіторська заборгованість обліковується бюджетними установами на рахунку 36 «Розрахунки з різними дебіторами», а кредиторська заборгованість обліковується бюджетними установами на рахунку 67 «Розрахунки за іншими операціями і кредиторами», згідно з Планом рахунків бухгалтерського обліку бюджетних установ та Порядком застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку бюджетних установ, затвердженого наказом Міністерства фінансів України № 114 від 10 грудня 1999 року.

- Здійснити аналіз потреб і стану надходжень дотацій і субвенцій з Державного бюджету, надання і погашення короткотермінових позичок, надання дотацій і субвенцій місцевим бюджетам нижчих рівнів, стану взаємних розрахунків з бюджетами нижчого рівня.

Як дотації, так і субвенції є формами міжбюджетних трансфертів, що визначаються Постановою КМУ № 1195 від 5 вересня 2001 року «Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до Державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами. Коди класифікації дотацій і субвенцій наведено, відповідно, у додатках 1, 2.

Субвенція (від лат. subvenio «приходжу на допомогу») — це форма грошової допомоги місцевим бюджетам з Державного бюджету, призначена для конкретно прописаної цілі/цілей. Згідно з пунктом 48 частини першої статті 2 БКУ «субвенції — міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції».

Підпункт «г» пункту 1 частини першої статті 38 Бюджетного кодексу встановлює, що у пояснювальній записці до проекту закону про Державний бюджет України повинні міститися «розрахунки з обґрунтуванням особливостей міжбюджетних взаємовідносин, а саме: детальні розрахунки прогнозного загального обсягу доходів та видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів між Державним бюджетом та місцевими бюджетами, за видами доходів та за функціями...».

Пункт 7 частини першої статті 71 БКУ «Бюджет розвитку місцевих бюджетів» встановлює, що субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів є одним з надходжень до бюджету розвитку місцевих бюджетів.

Згідно з пунктом 1 «г» частини першої статті 76 БКУ, разом з проектом рішення про місцевий бюджет перед його розглядом на сесії відповідної ради, який схвалюється місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом відповідної ради, необхідно подавати:

- обґрунтування особливостей міжбюджетних взаємовідносин (для районних, міських з районним поділом, міських, що об'єднують бюджети села, селища, міста районного значення) та
- надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів (зокрема, для бюджету міста Києва).

Згідно з пунктом 2 частини першої статті 96 БКУ, субвенція є одним з міжбюджетних трансфертів, що може спрямовуватися на:

- здійснення програм соціального захисту (стаття 102 БКУ);
- утримання об'єктів спільного користування або ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування (стаття 104 БКУ);
- виконання інвестиційних проектів, що надаються з Державного бюджету України ... бюджету міста Києва ... з їх подальшим перерозподілом для бюджетів місцевого самоврядування (стаття 105 БКУ), згідно з порядком, встановленим статтею 108 БКУ;
- виконання інвестиційних проектів з місцевих бюджетів з одного місцевого бюджету іншому на підставі договору між надавачем субвенції та її отримувачем (стаття 107 БКУ).

Частина 2 статті 119 БКУ встановлює, що «у разі нецільового використання бюджетних коштів, отриманих у вигляді субвенції, зазначені кошти підлягають обов'язковому поверненню до відповідного бюджету у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Відповідні посадові особи притягаються до відповідальності згідно з законом».

- Проаналізувати забезпечення органом місцевого самоврядування незмінності призначень по захищених статтях видатків місцевого бюджету.

Для цього проводиться аналіз видатків місцевого бюджету, які є рахунками класу 7 «Видатки бюджету».

- *Перевірити і узагальнити (якщо таке мало місце) факти здійснення видатків на утримання установ, що мають фінансуватись з бюджетів інших рівнів, інших джерел.*
- *Проаналізувати доцільність надання коштів на кредитування підприємницької діяльності та інші непершочергові видатки.*

Доцільно встановити співпрацю зі службою Урядового уповноваженого з питань дерегуляції господарської діяльності. Коди класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів у галузі підприємництва наведено у додатку 3.

- *За наявності даних обчислити обсяг коштів, спрямований бюджетними установами на закупівлю товарів понад потребу. З'ясувати наявність можливості закупівлі товарів, робіт і послуг за менший обсяг ресурсів. Узагальнити факти спрямування бюджетних коштів на «довгобуди», а також на заходи, результати яких не можуть бути використані через прорахунки в плануванні, технологічні особливості тощо.*

З цією метою доцільно використовувати положення Постанови КМУ № 1777 від 31 грудня 2004 року «Про затвердження Порядку проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту діяльності бюджетних установ».

- *Розглянути питання вдосконалення мережі бюджетних установ, які забезпечують надання основних соціальних послуг.*

Основні соціальні послуги включають:

- охорону здоров'я;
- освіту;
- розвиток сім'ї, молоді та спорту;
- охорону навколишнього середовища;
- житлово-комунальний сектор;
- міський транспорт тощо.

## **ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я**

Одним із напрямів реформування системи лікувально-профілактичних закладів є запровадження загальнодоступної страхової медицини. Галузь регулюється Міністерством охорони здоров'я України (код КВКВ 230 і 231). Крім того, в м. Києві активно функціонують установи Академії медичних наук України (код КВКВ 656). Положення про Державну інспекцію з контролю якості лікарських засобів Міністерства охорони здоров'я України затверджено Постановою КМУ № 179 від 16 лютого 1998 року. Певні категорії населення, наприклад, діти війни мають право на стаціонарну медичну допомогу в госпіталях ветеранів війни відповідно до Закону України № 2195-IV від 18 листопада 2004 року «Про соціальний захист дітей війни».

Інші напрями реформування медичного обслуговування зазначено в положеннях Закону України № 1489-III від 22 лютого 2000 року «Про психіатричну допомогу». Законодавча база також містить:

- Закон України № 239/95-ВР від 23 червня 1995 року «Про донорство крові та її компонентів».
- Закон України № 123/96-ВР від 4 квітня 1996 року «Про лікарські засоби».
- Закон України № 4004-XII від 24 лютого 1994 року «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення».

Коди класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів у галузі охорони здоров'я наведено у додатку 4.

## **ОСВІТА**

Галузь регулюється Міністерством освіти, науки, молоді та спорту України (коди КВКВ 220 і 221). Державний контроль за діяльністю навчальних закладів здійснюється Державною інспекцією навчальних закладів при Міністерстві освіти, науки, молоді і спорту України. Базовим для галузі є Закон України № 1060-XII від 23 травня 1991 року «Про освіту».

Нормативно-правова база складається з Закону України № 2984-III від 17 січня 2002 року «Про вищу освіту», Закону України № 2628-III від 11 липня 2001 року «Про дошкільну освіту», Закону України № 1841-III від 22 червня 2000 року «Про позашкільну освіту», Закону України № 103/98-ВР від 10 лютого 1998 року «Про професійно-технічну освіту».

Спільним наказом від 26 листопада 2009 року № 1066/609 Національної академії наук України та Міністерства освіти України затверджено основні наукові напрями та найважли-

віші проблеми фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук на 2009–2013 роки.

Що стосується професійно-технічної освіти, то відбувається процес передання функцій оперативного управління ПТУ на місцевий рівень зі збереженням державної форми власності.

Коди класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів у галузі освіти наведено у додатку 5.

### РОЗВИТОК СІМ'Ї, МОЛОДІ ТА СПОРТУ

Законодавство України в галузі розвитку сім'ї і молоді регулюється Сімейним кодексом України (Кодекс України № 2947-III від 10.01.2002 року). Крім того, чинними є:

- Закон України №2811-XII від 21.11.1992 року «Про державну допомогу сім'ям з дітьми»,
- Закон України № 2998-XII від 5.02.1993 року «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні»,
- Закон України №281-XIV від 01.12.1998 року «Про молодіжні та дитячі громадські організації»,
- Закон України №1768-III від 01.06.2000 року «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії»,
- Закон України №2402-III від 26.04.2001 року «Про охорону дитинства»,
- Закон України №2558-III від 21.06.2001 року «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю»,
- Закон України №2789-III від 15.11.2001 року «Про попередження насильства в сім'ї»,
- Закон України №2866-IV від 08.09.2005 року «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» тощо.

Законом України № 2998-XII від 5 лютого 1993 року «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» були визначені основні базові принципи довгострокового житлового кредитування молоді України. Кабінет Міністрів України ухвалив Постанову № 1604 від 26 жовтня 2000 року «Про Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву» та Постанову № 853 від 4 червня 2003 року «Про затвердження Порядку часткової компенсації відсоткової ставки кредитів комерційних банків молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла». У 2010 році Міністерство регіонального розвитку та будівництва України делегувало Фонду повноваження щодо надання громадянам державної підтримки на будівництво (придбання) доступного житла. Іншими урядовими органами Міністерства освіти, науки, молоді та спорту України є Державна соціальна служба для сім'ї, дітей та молоді та Державний департамент з усиновлення та захисту прав дитини.

Крім дотацій та субвенцій, коди інших бюджетних платежів містять:

24110900	Відсотки за користування довгостроковим кредитом, що надається з місцевих бюджетів молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла.
41031200	Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на облаштування закладів, які надають соціальні послуги дітям та молоді.

Міністерство освіти, науки, молоді та спорту України здійснює соціальний захист сім'ї і молоді, зокрема, через підпорядкований міністерству Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву.

Коди класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів у галузі будівництва і в галузі спорту наведено, відповідно, у додатках 6, 7.

Стосовно спорту також існує значний потенціал для розвитку. Базовим у цій галузі є Закон України №3809-XII від 24.12.1993 року «Про фізичну культуру і спорт». Крім того, є чинними Закон України №1954-III від 14.09.2000 року «Про підтримку олімпійського, параолімпійського руху та спорту вищих досягнень в Україні», Закон України №2353-III від 05.04.2001 року «Про антидопінговий контроль у спорті», Закон України № 2372-VI від 29.06.2010 року «Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з організацією та проведенням фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні».

### ОХОРОНА НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

Охорона навколишнього природного середовища здійснюється відповідно до Закону України від 25 червня 1991 року «Про охорону навколишнього природного середовища» та Закону України № 1393-XIV від 14 січня 2000 року «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції».

Показники довкілля включають забруднення, відходи, перенаселеність, емісію парникових газів, доступ до чистої води і санітарії. Для покращення всіх показників, таких як очистка забрудненої води, утилізація, вилучення металів з відходів, потрібне фінансування.

Вивезенням сміття займаються підприємства, що укладають зі споживачами договори про надання послуг із регулярного збирання, вивезення та захоронення твердих побутових відходів.

Постановою Кабінету Міністрів України № 748 від 18 серпня 2010 року «Про внесення змін до Порядку встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору», яка набрала чинності 1 жовтня 2010 року, внесено зміни до Порядку встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 1 березня 1999 року № 303, а саме: 1) в абзацах третьому, сімнадцятому та двадцять першому пункту 4 слова «наростаючим підсумком з початку звітнього року» виключити; 2) в абзаці другому пункту 9 слова «наростаючим підсумком за квартал, півріччя, дев'ять місяців та рік» виключити; 3) у першому реченні абзацу другого пункту 11 слово «перераховують» замінити словами «можуть перераховувати».

Механізм справляння екологічного податку врегульовано у розділі VIII «Екологічний податок» Податкового кодексу України.

Коди класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів у галузі охорони довкілля наведено у додатку 8.

### ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИЙ СЕКТОР

Базовим для функціонування житлово-комунальної галузі є Закон України № 1875 від 24 червня 2004 року -IV «Про житлово-комунальні послуги», який визначає основні засади організаційних, господарських відносин, що виникають у сфері надання та споживання житлово-комунальних послуг між їхніми виробниками, виконавцями і споживачами, а також їхні права та обов'язки. Крім того, законодавча база містить:

- Закон України № 2633-IV від 2 червня 2005 року «Про теплопостачання»;
- Закон України № 2918-III від 10 січня 2002 року «Про питну воду та питне водопостачання»;
- Закон України № 187/98-ВР від 5 березня 1998 року «Про відходи»;
- Закон України № 1220-VI від 01 квітня 2009 року «Про електроенергетику».

У додатку до Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» врегульовано показники міжбюджетних взаємовідносин Державного бюджету з місцевими бюджетами на 2011 рік і надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот передбачає субвенцію спеціального фонду бюджету України до місцевих бюджетів.

Коди класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів у галузі житлово-комунального сектора наведено у додатку 9.

### МІСЬКИЙ ТРАНСПОРТ

Мережа міського транспорту у м. Києві складається з:

- комунального підприємства «Київпастрас» (ЄДРПОУ: 31725604);
- комунального підприємства «Київелектроавтотранс»;
- комунального підприємства «Київське комунальне автотранспортне підприємство» № 2737;
- комунального підприємства «ШЕД» (шляхово-експлуатаційна дільниця);
- комунального підприємства «Київтранспарксервіс»;
- Центральної диспетчерської служби міських пасажирських перевезень;
- підрядного шляхового ремонтно-будівельного управління;
- інших комунальних підприємств.

Транспортна галузь регулюється Міністерством інфраструктури України.

Базовим для галузі є Закон України № 232/94-ВР від 10 листопада 1994 року «Про транспорт», який поділив Єдину транспортну систему України на:

- транспорт загального користування (залізничний, морський, річковий, автомобільний і авіаційний, а також міський електротранспорт, у тому числі метрополітен);
- промисловий залізничний транспорт;
- відомчий транспорт;



- трубопровідний транспорт;
- шляхи сполучення загального користування.

Крім того, законодавча база містить:

- Закон України від 15 травня 1996 року № 192/96-ВР «Про трубопровідний транспорт»;
- Закон України від 29 червня 2004 року № 1914-IV «Про міський електричний транспорт»;
- Закон України № 3353-XII від 30 червня 1993 року «Про дорожній рух»;
- Закон України № 2862-IV від 08 вересня 2005 року «Про автомобільні дороги»;
- Закон України № 2344-III від 05 квітня 2001 року «Про автомобільний транспорт».

Порядок здійснення нагляду за забезпеченням безпеки руху на транспорті затверджено Постановою Кабінету Міністрів України № 204 від 4 березня 1997 року.

Коди класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів у галузі транспорту наведено у додатку 10.

- Дослідити інші питання, що впливають на ефективність використання бюджетних коштів.

Потрібно встановити критерії ефективності використання бюджетних коштів. У приватному секторі критерієм ефективності є метод створення вартості для акціонерів, який можна використовувати і для акціонерних товариств, у статутних фондах яких комунальна частка перевищує 50%. Так, це може бути планування рентабельності активів понад норму доходу на інвестований капітал ( $K_a = K_a = (E/(E+D)) \cdot K_e + D/(E+D) \cdot K_d$ ), або у випадку розподілу інвестованого капіталу на власний капітал і на запозичений капітал – планування рентабельності власного капіталу понад норму доходу на власний капітал ( $K_e$ ), визначену пунктом 23 Національного стандарту № 3, або планування рентабельності запозиченого капіталу понад норму доходу на запозичений капітал ( $K_d$ ). Для визначення  $K_a$ ,  $K_e$  та  $K_d$  Кабінет Міністрів України рекомендує саме метод кумулятивної побудови, який враховує додаткові ризики інвестування в оцінюваний цілісний майновий комплекс порівняно з інвестуванням в альтернативні об'єкти, що характеризується мінімальним ризиком.

Комерційні банки можуть завищувати цю норму як для кредитів, що надаються суб'єктам господарської діяльності в інвестиційну діяльність (2072 А, 2073 А), так і для кредитів суб'єктам господарської діяльності в поточну діяльність (операційний робочий капітал) – № 2062 А, № 2063А. В рентабельності власного капіталу в числівнику є чистий прибуток, який можна розкласти на нерозподілений прибуток (субрахунок № 441) плюс дивіденди (субрахунок № 671), а в знаменнику власний капітал – Клас 4, згідно з Інструкцією про застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку активів, капіталу, зобов'язань і господарських операцій підприємств і організацій, затвердженою наказом Міністерства фінансів України № 291 від 30 листопада 1999 року.

У бюджетних установ структура власного капіталу, затверджена у Плані рахунків бухгалтерського обліку бюджетних установ та в Порядку застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку бюджетних установ, що затверджені наказом Міністерства фінансів України № 114 від 10 грудня 1999 року, доволі різняться:

Клас 4. Власний капітал бюджетної установи			
40	Фонд у необоротних активах	401	Фонд у необоротних активах за їх видами
		402	Фонд у незавершеному капітальному будівництві
41	Фонд у малоцінних та швидкозношуваних предметах за їх видами	411	Фонд у малоцінних та швидкозношуваних предметах за їх видами
43	Результати виконання кошторисів	431	Результат виконання кошторису за загальним фондом
		432	Результат виконання кошторису за спеціальним фондом
44	Результати переоцінок	441	Переоцінка матеріальних активів
		442	Інша переоцінка

Але рахунки № 431 «Результат виконання кошторису за загальним фондом» та № 432 «Результат виконання кошторису за спеціальним фондом» рахунку № 43 у власному капіталі бюджетних установ є функціональним аналогом субрахункам № 441 «Прибуток нерозподілений» та № 442 «Непокритий збиток» у власному капіталі підприємств і організацій.

У Плані рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів, затвердженому наказом Державного казначейства України № 119 від 28 листопада 2000 року, субрахунку № 431 бюджетної установи відповідає рахунок № 9121П «Поточні кошторисні призначення за коштами загального фонду місцевих бюджетів», а субрахунку № 432

відповідає рахунок № 9122П «Поточні кошторисні призначення за коштами спеціального фонду місцевих бюджетів» розділу 91 «Кошторисні призначення» класу 9 «Позабалансовий облік».

Якщо з ефективністю використання бюджетних коштів бюджетними установами ситуація є більш-менш зрозумілою, то з ефективністю використання коштів місцевого бюджету остаточною критерієм може бути рахунок групи 512 розділу 51 класу 5 «Результат виконання місцевого бюджету» Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів, затвердженого наказом Державного казначейства України № 119 від 28 листопада 2000 року:

5. Результат виконання бюджету			
51	Результат виконання бюджету		
	512	Результат виконання місцевого бюджету	
		5121АП	Результат виконання загального фонду місцевого бюджету
		5122АП	Результат виконання спеціального фонду місцевого бюджету
59	Контррахунок за результатом виконання бюджету		
	591	Контррахунок за результатом виконання бюджету	
		5911АП	Контррахунок за результатом виконання бюджету

**3.2.4. Після дослідження дохідної і видаткової частини бюджету необхідно оцінити вплив стану фінансової дисципліни на виконання досліджуваного бюджету.**

Зокрема, бажано отримати дані від органів державної податкової служби щодо обсягів донарахувань до місцевого бюджету, органів Державного казначейства щодо кількості відмов розпорядникам бюджетних коштів у оплаті рахунків і причин цього. За результатами проведених органами Державної контрольно-ревізійної служби заходів доцільно визначити обсяги незаконного, нецільового і неефективного використання бюджетних коштів (окрім порушень, що наводяться під час аналізу дохідної і видаткової частин), провести аналіз стану відшкодування встановлених порушень.

**3.2.5. Результати моніторингу виконання бюджету відображаються у звіті моніторингу.**

Звіт моніторингу зазвичай має таку структуру:

- резюме;
- вступ;
- структура моніторингу;
- оцінка досліджуваного бюджету;
- результати моніторингу;
- висновки моніторингу;
- пропозиції;
- джерела інформації;
- додатки.

**Резюме** – стислий зміст проведеного моніторингу з описом його результатів і висновків.

**Вступ** – стисла характеристика досліджуваного бюджету (території).

**Структура моніторингу** – опис процесу організації і здійснення роботи фахівців моніторингу, містить інформацію про масштабність дослідження, методи збирання даних, учасників дослідження.

**Оцінка досліджуваного бюджету** – оцінка виконання дохідної і видаткової частин бюджету, стану надання громадянам соціальних гарантій і послуг, визначення проблем моніторингу.

**Результати моніторингу** (основна частина звіту) – дослідження гіпотез моніторингу з наведенням застосованих процедур та отриманих результатів.

**Висновки моніторингу** – підсумки проведеного моніторингу із зазначенням причин і наслідків, зокрема й у вартісному вимірі, невикористаних резервів, втрачених можливостей щодо залучення додаткових надходжень до бюджету, а також неефективного використання комунальних коштів і майна.

**Пропозиції** – необхідні дії щодо проведення якісних змін в управлінні комунальними коштами і майном, які мають ґрунтуватись на результатах моніторингу.

**Джерела інформації** – перелік нормативно-інструктивних документів, облікових та звітних форм, інформаційних та аналітичних матеріалів, на які є посилання у звіті моніторингу.

Зведені розрахунки, анкети, аналітичні матеріали, які підтверджують результати моніторингу, за потреби долучаються до звіту моніторингу як додатки.

Звіт моніторингу має виключати можливість двоїстого трактування і повинен містити тільки ту інформацію, яка є об'єктивною і забезпечена надійними та достовірними доказами.

Інформація звіту моніторингу повинна бути зрозумілою і конструктивною. За можливості інформацію доцільно подавати у вигляді таблиць, діаграм, графіків. Робочі матеріали, які підтверджують встановлені факти, можуть бути оформлені як додатки до звіту.

У тексті звіту доцільно зазначати джерела інформації у разі посилання на документи, статистичні, бухгалтерські, аналітичні дані.

### **3.3. Реалізація результатів моніторингу (III етап).**

Матеріали моніторингу виконання бюджету обговорюються на засіданнях круглих столів, семінарах, конференціях тощо, а також у засобах масової інформації, зокрема і електронних недержавної громадської організації, яка провела моніторинг, та інших недержавних громадських організацій (за згоди) повинні аналізувати стан впровадження пропозицій, відображених у звіті моніторингу.

## **4. Орієнтовний перелік нормативно-правових актів для використання під час проведення моніторингу виконання бюджету**

- Бюджетний кодекс України;
- Податковий кодекс України;
- закони України про Державний бюджет України на відповідні роки;
- Закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- Закон України № 586-XIV від 09 квітня 1999 року «Про місцеві державні адміністрації»;
- Декрет Кабінету Міністрів України № 56-93 від 20 травня 1993 року «Про місцеві податки і збори»;
- Постанова Кабінету Міністрів України № 1195 від 05 листопада 2001 року «Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до Державного бюджету) між державним та місцевими бюджетами»;
- Постанова Кабінету Міністрів України № 228 від 28 лютого 2002 року «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ»;
- Постанова Кабінету Міністрів України № 1994 від 24 грудня 2003 року «Про затвердження Методики розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами міст районного значення, сіл, селищ»;
- Наказ Міністерства фінансів України № 604 від 27 грудня 2001 року «Про бюджетну класифікацію та її запровадження»;
- Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання, затверджені наказом Міністерства економіки України № 367 від 04 грудня 2006 року;
- Положення про організацію бухгалтерського обліку і звітності виконання державного та місцевих бюджетів в органах Державного казначейства України, План рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів, Інструкція щодо застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів, Інструкція про відкриття аналітичних рахунків для обліку операцій з виконання бюджетів у системі Державного казначейства України, що затверджені наказом Державного казначейства України № 119 від 28 листопада 2000 року;
- Порядок казначейського обслуговування місцевих бюджетів, затверджений наказом Державного казначейства України № 205 від 04 листопада 2002 року;
- Правила складання звітності про виконання місцевих бюджетів, затверджені наказами Державного казначейства України у відповідних роках;
- Накази Державного казначейства України «Щодо затвердження форм річного звіту про виконання місцевих бюджетів...» у відповідних роках;
- Накази Державного казначейства України № 291 від 13 серпня 2010 року «Про затвердження змін до деяких нормативних актів Державного казначейства України» тощо.

**Додаток 1. Класифікація дотацій згідно з КЕКД I**

<b>41020000</b>	<b>Дотації</b>
41020100	Дотації вирівнювання, що одержуються з державного бюджету
41020300	Дотації вирівнювання, що одержуються з районних та міських (міст Києва і Севастополя, міст республіканського і обласного значення) бюджетів
41020400	Додаткові дотації, що одержуються з державного бюджету
41020500	Додаткові дотації, що одержуються з районних та міських (міст Києва і Севастополя, міст республіканського і обласного значення) бюджетів
41020600	Додаткова дотація з державного бюджету на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів
41020700	Код виключено
41020700	Додаткова дотація з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення здійснення видатків на оплату праці працівників бюджетних установ відповідно до встановлених чинним законодавством умов оплати праці та розміру мінімальної заробітної плати, проведення розрахунків за електричну енергію, теплову енергію, водопостачання, водовідведення, природний газ та послуги зв'язку, які споживаються бюджетними установами
41020800	Додаткова дотація з державного бюджету міському бюджету міста Славутича на забезпечення утримання соціальної інфраструктури міста Славутича
41020900	Інші дотації
41021000	Код виключено
41021200	Код виключено
41021300	Код виключено
41021300	Код виключено
41021400	Додаткова дотація з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення повноважень, встановлених Законом України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим»

**Додаток 2. Класифікація субвенцій з КЕКД I**

<b>41030000</b>	<b>Субвенції</b>
41030100	Код виключено
41030100	Код виключено
41030200	Субвенція на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень внаслідок надання пільг, встановлених державою
41030300	Субвенція на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування
41030400	Код виключено
41030400	Субвенція з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів
41030500	Субвенція на виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань
41030600	Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам та тимчасової державної допомоги дітям
41030700	Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво і придбання житла військовослужбовцям та особам рядового і начальницького складу, звільненим у запас або відставку за станом здоров'я, віком, вислугою років та у зв'язку із скороченням штатів, які перебувають на квартирному обліку за місцем проживання, членам сімей з числа цих осіб, які загинули під час виконання ними службових обов'язків, а також учасникам бойових дій в Афганістані та воєнних конфліктів
41030800	Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття та рідких нечистот
41030900	Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг з послуг зв'язку та інших передбачених законодавством пільг (крім пільг на одержання ліків, зубопротезування, оплату електроенергії, природного і скрапленого газу на побутові потреби, твердого та рідкого пального побутового палива, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття та рідких нечистот) та компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян
41031000	Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пального побутового палива і скрапленого газу

**Додаток 3. Класифікація видатків та кредитування місцевих бюджетів у галузі підприємництва**

Код		Код нової функціональної класифікації, що відповідає даному коду
180404	Підтримка малого і середнього підприємництва	0411
180409	Внески органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності	0490
250903	Надання бюджетних позичок суб'єктам підприємницької діяльності	0490

**Додаток 4. Класифікація видатків та кредитування місцевих бюджетів у галузі охорони здоров'я**

Код	Тимчасова класифікація видатків та кредитування місцевих бюджетів (з перехідною таблицею до нової функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету), яка використовується до впровадження програмно-цільового методу при складанні та виконанні місцевих бюджетів, затверджена у додатку 2 до Наказу Міністерства фінансів України від 27 грудня 2001 року № 604	Код нової функціональної класифікації, що відповідає
080000	Охорона здоров'я	
080101	Лікарні	0731
080102	Територіальні медичні об'єднання	0731
080201	Спеціалізовані лікарні та інші спеціалізовані заклади (центри, диспансери, госпіталі для інвалідів ВВв, лепрозорії, медико-санітарні частини тощо, що мають ліжкову мережу)	0732
080202	Клініки науково-дослідних інститутів	0732
080203	Пологові будинки	0733
080204	Санаторії для хворих туберкульозом	0734
080205	Санаторії для дітей та підлітків (нетуберкульозні)	0734
080206	Санаторії медичної реабілітації	0734
080207	Будинки дитини	0761
080208	Станції переливання крові	0762
080209	Станції швидкої та невідкладної медичної допомоги	0724
080300	Поліклініки і амбулаторії (крім спеціалізованих поліклінік та загальних і спеціалізованих стоматологічних поліклінік)	0721
080400	Спеціалізовані поліклініки (в т. ч. диспансери, медико-санітарні частини, пересувні консультативні діагностичні центри тощо, які не мають ліжкового фонду)	0722
080500	Загальні і спеціалізовані стоматологічні поліклініки	0723
080600	Фельдшерсько-акушерські пункти	0725
080703	Заходи боротьби з епідеміями	0740
080704	Центри здоров'я і заходи у сфері санітарної освіти	0740
081001	Медико-соціальні експертні комісії	0763
081002	Інші заходи по охороні здоров'я	0763
081003	Служби технічного нагляду за будівництвом та капітальним ремонтом	0763
081004	Централізовані бухгалтерії	0763
081005	Групи централізованого господарського обслуговування	0763
081006	Програми і централізовані заходи з імунопрофілактики	0740
081007	Програми і централізовані заходи боротьби з туберкульозом	0763
081008	Програми і централізовані заходи профілактики СНІДу	0763
081009	Заходи Комплексної програми «Цукровий діабет» та лікування нецукрового діабету	0763
081010	Централізовані заходи з лікування онкологічних хворих	0763
150204	Створення центру із застосуванням ПЕТ технології для раннього виявлення онкологічних захворювань	0732*

**Додаток 5. Класифікація видатків та кредитування  
місцевих бюджетів у галузі освіти**

Код	Тимчасова класифікація видатків та кредитування місцевих бюджетів (з перехідною таблицею до нової функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету), яка використовується до впровадження програмно-цільового методу при складанні та виконанні місцевих бюджетів, затверджена у додатку 2 до Наказу Міністерства фінансів України від 27 грудня 2001 року № 604	Код нової функціональної класифікації, що відповідає даному коду
070000	Освіта	
070101	Дошкільні заклади освіти	0910
070201	Загальноосвітні школи (в т. ч. школа-дитячий садок, інтернат при школі), спеціалізовані школи, ліцеї, гімназії, колегіуми	0921
070202	Вечірні (змінні) школи	0921
070301	Загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні санаторні школи-інтернати	0923
070302	Загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків	0923
070303	Дитячі будинки (в т. ч. сімейного типу, прийомні сім'ї)	0910
070304	Спеціальні загальноосвітні школи-інтернати, школи та інші заклади освіти для дітей з вадами у фізичному чи розумовому розвитку	0923
070307	Загальноосвітні спеціалізовані школи-інтернати з поглибленим вивченням окремих предметів і курсів для поглибленої підготовки дітей в галузі науки і мистецтв, фізичної культури і спорту, інших галузях, ліцеї з посиленою військово-фізичною підготовкою	0922
070401	Позашкільні заклади освіти, заходи із позашкільної роботи з дітьми	0960
070402	Код виключено	
070501	Професійно-технічні заклади освіти	0930
070502	Професійно-технічні училища соціальної реабілітації	0930
070601	Вищі заклади освіти I та II рівнів акредитації	0941
070602	Вищі заклади освіти III та IV рівнів акредитації	0942
070701	Заклади післядипломної освіти III – IV рівнів акредитації (академії, інститути, центри підвищення кваліфікації, перепідготовки, вдосконалення)	0950
070702	Інші заклади і заходи післядипломної освіти	0950
070801	Придбання підручників	0970
070802	Методична робота, інші заходи у сфері народної освіти	0990
070803	Служби технічного нагляду за будівництвом і капітальним ремонтом	0990
070804	Централізовані бухгалтерії обласних, міських, районних відділів освіти	0990
070805	Групи централізованого господарського обслуговування	0990
070806	Інші заклади освіти	0990
070807	Інші освітні програми	0990
070808	Допомога дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, яким виповнюється 18 років	0990*
070809	Здійснення виплат, визначених Законом України «Про реструктуризацію заборгованості з виплат, передбачених статтею 57 Закону України «Про освіту» педагогічним, науково-педагогічним та іншим категоріям працівників навчальних закладів»	0990*
070810	Виплата державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які перебувають під опікою (піклуванням) або у відповідних закладах у рамках експерименту у Київській області, за принципом «гроші ходять за дитиною»	0990*
081011	Здійснення виплат, визначених Законом України «Про реструктуризацію заборгованості з виплат, передбачених статтею 57 Закону України «Про освіту» педагогічним, науково-педагогічним та іншим категоріям працівників навчальних закладів»	0763*

**Додаток 6. Класифікація видатків та кредитування місцевих бюджетів у галузі будівництва**

<b>Код</b>	<b>Тимчасова класифікація видатків та кредитування місцевих бюджетів (з перехідною таблицею до нової функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету), яка використовується до впровадження програмно-цільового методу при складанні та виконанні місцевих бюджетів, затверджена у додатку 2 до Наказу Міністерства фінансів України від 27 грудня 2001 року № 604</b>	<b>Код нової функціональної класифікації, що відповідає даному коду</b>
150000	Будівництво	
150104	Виплата компенсації на здешевлення вартості будівництва житла молодіжним житловим комплексам	1062
150110	Проведення невідкладних відновлювальних робіт, будівництво та реконструкція загальноосвітніх навчальних закладів	0921*
150111	Проведення невідкладних відновлювальних робіт, будівництво та реконструкція спеціалізованих навчальних закладів	0922*
150112	Проведення невідкладних відновлювальних робіт, будівництво та реконструкція позашкільних навчальних закладів	0960*
150114	Проведення невідкладних відновлювальних робіт, будівництво та реконструкція лікарень загального профілю	0731*
150118	Житлове будівництво та придбання житла для окремих категорій населення	1062*

**Додаток 7. Класифікація видатків та кредитування місцевих бюджетів у галузі спорту**

<b>Код</b>	<b>Тимчасова класифікація видатків та кредитування місцевих бюджетів (з перехідною таблицею до нової функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету), яка використовується до впровадження програмно-цільового методу при складанні та виконанні місцевих бюджетів, затверджена у додатку 2 до Наказу Міністерства фінансів України від 27 грудня 2001 року № 604</b>	<b>Код нової функціональної класифікації, що відповідає даному коду</b>
130000	Фізична культура і спорт	
130102	Проведення навчально-тренувальних зборів і змагань	0810
130104	Видатки на утримання центрів з інвалідного спорту і реабілітаційних шкіл	0810
130105	Проведення навчально-тренувальних зборів і змагань та заходів з інвалідного спорту	0810
130106	Проведення заходів з нетрадиційних видів спорту і масових заходів з фізичної культури	0810
130107	Утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл	0810
130110	Фінансова підтримка спортивних споруд	0810
130112	Інші видатки	0810
130113	Централізовані бухгалтерії	0810
130201	Проведення навчально-тренувальних зборів і змагань (які проводяться громадськими організаціями фізкультурно-спортивної спрямованості)	0810
130202	Проведення заходів з нетрадиційних видів спорту і масових заходів з фізичної культури (які проводяться громадськими організаціями фізкультурно-спортивної спрямованості)	0810
130203	Утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл (які підпорядковані громадським організаціям фізкультурно-спортивної спрямованості)	0810
130204	Утримання апарату управління громадських фізкультурно-спортивних організацій (ФСТ «Колос»)	0810
130205	Фінансова підтримка спортивних споруд, які належать громадським організаціям фізкультурно-спортивної спрямованості	0810

**Додаток 8. Класифікація видатків та кредитування  
місцевих бюджетів у галузі охорони навколишнього природного середовища**

Код	Тимчасова класифікація видатків та кредитування місцевих бюджетів (з перехідною таблицею до нової функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету), яка використовується до впровадження програмно-цільового методу при складанні та виконанні місцевих бюджетів, затверджена у додатку 2 до Наказу Міністерства фінансів України від 27 грудня 2001 року № 604	Код нової функціональної класифікації, що відповідає даному коду
200000	Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека	
200100	Охорона і раціональне використання водних ресурсів	0511
200200	Охорона і раціональне використання земель	0511
200300	Створення захисних лісових насаджень та пользахисних лісових смуг	0511
200400	Охорона і раціональне використання мінеральних ресурсів	0511
200600	Збереження природно-заповідного фонду	0520
200700	Інші природоохоронні заходи	0540

**Додаток 9. Класифікація видатків та кредитування  
місцевих бюджетів у галузі житлово-комунального господарства**

Код	Тимчасова класифікація видатків та кредитування місцевих бюджетів (з перехідною таблицею до нової функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету), яка використовується до впровадження програмно-цільового методу при складанні та виконанні місцевих бюджетів, затверджена у додатку 2 до Наказу Міністерства фінансів України від 27 грудня 2001 року № 604	Код нової функціональної класифікації, що відповідає даному коду
100000	Житлово-комунальне господарство	
100101	Житлово-експлуатаційне господарство	0610
100102	Капітальний ремонт житлового фонду місцевих органів влади	0610
100103	Дотація житлово-комунальному господарству	0610
100105	Видатки на утримання об'єктів соціальної сфери підприємств, що передаються до комунальної власності	0640
100201	Теплові мережі	0620
100202	Водопровідно-каналізаційне господарство	0620
100203	Благоустрій міст, сіл, селищ	0620
100205	Газові заводи і газова мережа	0432
100206	Готельне господарство	0472
100207	Берегоукріплювальні роботи	0511
100208	Видатки на впровадження засобів обліку витрат та регулювання споживання води та теплової енергії	0620
100209	Заходи, пов'язані з поліпшенням питної води	0620
100301	Збір та вивезення сміття і відходів, експлуатація каналізаційних систем	
100302	Комбінати комунальних підприємств, районні виробничі об'єднання та інші підприємства, установи та організації житлово-комунального господарства	0620
100303	Ремонтно-будівельні організації житлово-комунального господарства	0620
100400	Підприємства і організації побутового обслуговування, що входять до комунальної власності	0620
100501	Код виключено	
100601	Погашення заборгованості минулих років з різниці в тарифах на теплову енергію, послуги з водопостачання та водовідведення, що постачалися населенню, яка виникла у зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії, послуг з водопостачання та водовідведення тарифам, що затверджувалися органами державної влади чи органами місцевого самоврядування	0640*



**Додаток 10. Класифікація видатків та кредитування  
місцевих бюджетів у галузі житлово-комунального господарства**

Код	Тимчасова класифікація видатків та кредитування місцевих бюджетів (з перехідною таблицею до нової функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету), яка використовується до впровадження програмно-цільового методу при складанні та виконанні місцевих бюджетів, затверджена у додатку 2 до Наказу Міністерства фінансів України від 27 грудня 2001 року № 604	Код нової функціональної класифікації, що відповідає даному коду
170000	Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	
170101	Регулювання цін на послуги місцевого автотранспорту	0451
170102	Компенсаційні виплати на пільговий проїзд автомобільним транспортом окремим категоріям громадян	1070
170103	Інші заходи у сфері автомобільного транспорту	0451*
170202	Севастопольський морський торговельний порт	0452
170203	Компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян на водному транспорті	1070
170302	Компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян на залізничному транспорті	1070
170303	Регулювання цін на послуги метрополітену	0453
170601	Регулювання цін на послуги міського електротранспорту	0453
170602	Компенсаційні виплати на пільговий проїзд електротранспортом окремим категоріям громадян	1070
170603	Інші заходи у сфері електротранспорту	0455*
170703	Видатки на проведення робіт, пов'язаних із будівництвом, реконструкцією, ремонтом та утриманням автомобільних доріг	0456
170800	Зв'язок	0460
170901	Національна програма інформатизації	0460
171000	Діяльність і послуги, не віднесені до інших категорій	0460

## Додаток 2.

**Питання міжбюджетних трансфертів  
у бюджетному законодавстві**

Різноманітні міжбюджетні трансферти у вигляді дотацій, субсидій і субвенцій врегулюються главою 14 «Розмежування видатків між бюджетами» розділу IV «Міжбюджетні відносини» Бюджетного кодексу України. Дотації вирівнювання (код 41020000 за класифікацією доходів бюджету) — це грошові кошти, що виділяються з бюджету вищого рівня для бюджету нижчого рівня на безповоротній основі з метою покриття дефіциту бюджету. Зворотнім до дотацій процесом є вилучення коштів з бюджетів нижчого рівня. Розрахунок дотацій відбувається на підставі формул, викладених у Постанові КМУ від 5 вересня 2001 року № 1195 «Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до Державного бюджету) між Державним бюджетом та місцевими бюджетами» та у Постанові КМУ від 31 грудня 2004 року № 1782 «Деякі питання врегулювання міжбюджетних відносин». Нова Постанова КМУ від 8 грудня 2010 року № 1149 «Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів» достроково замінила Постанову КМУ № 1195.

На підставі формул Постанови КМУ № 1195 робиться розрахунок як обсягу доходів (кошика доходів) загального фонду місцевого бюджету, що враховується при визначенні міжбюджетних трансфертів, так і обсягу видатків:

- загального фонду місцевих бюджетів, що враховується для визначення показників міжбюджетних трансфертів,
- на охорону здоров'я,
- освіту,
- соціальний захист і соціальне забезпечення,
- культуру і мистецтво,
- фізичну культуру і спорт,
- інші заходи.

Формальне визначення **субвенції** (код 41030000 за класифікацією доходів бюджету) також надане у пункті 37 частини першої статті 2 Бюджетного кодексу України від 21 червня 2001 року № 2542-III, який залишається чинним до кінця року. Згідно з ним «субвенції – міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції».

Підпункт «г» пункту 1 частини першої статті 38 Бюджетного кодексу встановлює, що «розрахунки обсягів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам за видами пільг і допомог та детальними фінансовими та кількісними показниками» повинні міститися у пояснювальній записці до проекту закону про Державний бюджет України. У Бюджетному кодексі України від 08 липня 2010 року № 2456-VI також є стаття 71 «Бюджет розвитку місцевих бюджетів», пункт 7 частини першої якого встановлює, що субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів є одним з надходжень до бюджетів розвитку місцевих бюджетів. До речі, у пункті 9 частини першої статті 71 встановлено, що іншими надходженнями є «запозичення, здійснені у порядку, визначеному цим Кодексом та іншими законами України».

Згідно з пунктом «г» пункту 1 частини першої статті 76 Бюджетного кодексу від 08 липня 2010 року № 2456-VI, разом з проектом рішення про місцевий бюджет перед його розглядом на сесії відповідної ради, який схвалюється місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом відповідної ради, необхідно подавати:

- обґрунтування особливостей міжбюджетних взаємовідносин (для районних, міських з районним поділом, міських, що об'єднують бюджети села, селища, міста районного значення);
- надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів (для бюджету Автономної Республіки Крим, бюджетів міст Києва та Севастополя, обласних бюджетів).

Згідно з пунктом 2 частини першої статті 96 Бюджетного кодексу від 08 липня 2010 року № 2456-VI, субвенція є одним з міжбюджетних трансфертів, що може спрямовуватися на:

- здійснення програм соціального захисту (стаття 102);
- виконання інвестиційних проектів, що надаються з Державного бюджету України бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя з їх подальшим перерозподілом для бюджетів місцевого самоврядування (стаття 105), згідно з порядком, встановленим статтею 108 Бюджетного кодексу України;
- виконання інвестиційних проектів з місцевих бюджетів з одного місцевого бюджету іншому на підставі договору між надавачем субвенції та її отримувачем (стаття 107);
- утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування (стаття 104);
- виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань (стаття 106).

Які ж зміни відбудуться з субвенціями у зв'язку з запланованим набуттям чинності Законом України від 08 липня 2010 року № 2456-VI? Визначення, надане у пункті 48 частини першої статті 2 Бюджетного кодексу залишилося незмінним. Стаття 38 Бюджетного кодексу 8 липня 2010 року № 2456-VI визначає матеріали, що додаються до проекту закону про Державний бюджет України разом з проектом закону про Державний бюджет України, схваленим Кабінетом Міністрів України, зокрема, підпункт «г» пункту 1 частини першої статті 38 встановлює, що повинні подаватися аналітичні дані, розрахунки з обґрунтуванням особливостей міжбюджетних взаємовідносин, а саме «розрахунки обсягів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам за видами пільг і допомоги з детальними фінансовими та кількісними показниками». У новому Бюджетному кодексі України також залишилася стаття 71 «Бюджет розвитку місцевих бюджетів». Пункт 7 частини першої залишився незмінним, він встановлює, що субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів є одним з надходжень до бюджету розвитку місцевих бюджетів. У новому Бюджетному кодексі України залишилася незмінною стаття 76 «Проект рішення про місцевий бюджет та матеріали, що до нього додаються», згідно з пунктом «г» пункту 1 частини першої якої подається пояснювальна записка до проекту рішення, що містить «обґрунтування особливостей міжбюджетних взаємовідносин та надання субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів)». Стаття 96, згідно з якою субвенція є одним з міжбюджетних трансфертів, також залишилася незмінною.

У Бюджетному кодексі України 2010 року, у порівнянні з 2009-м, збереглася навіть нумерація статей, зокрема, стаття 105 «Субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів)»:

1. Надання субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів) ґрунтується на таких основних принципах:

- 1) принцип об'єктивності та відкритості — отримувач субвенції визначається за прозорими процедурами;
- 2) принцип єдності — розподіл коштів має забезпечити реалізацію системи національних цінностей і завдань інноваційного розвитку та сприяти зменшенню відмінностей в рівні життя населення різних регіонів країни;
- 3) принцип збалансованого розвитку — надання державної підтримки територіям з урахуванням їх потенціалу;
- 4) принцип цільового використання коштів — субвенція використовується виключно на мету, визначену її надавачем, з урахуванням прогнозних та програмних документів економічного та соціального розвитку країни і відповідної території, державних цільових програм, прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди.

2. Субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів) надаються з державного бюджету місцевим бюджетам з урахуванням таких основних засад:

- 1) економічної ефективності досягнення цілей інвестиційної програми (проекту) із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів на виконання інвестиційних програм (проектів);
- 2) направленості субвенції виключно на створення, приріст чи оновлення основних фондів комунальної форми власності;
- 3) фінансової забезпеченості інвестиційних програм (проектів), строк впровадження яких довший, ніж бюджетний період, необхідними фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, кредитами (позиками), залученими під державні та/або місцеві гарантії, та коштами субвенції на їх виконання впродовж усього строку впровадження;
- 4) рівня забезпеченості закладами (установами) соціально-культурної сфери;
- 5) рівня розвитку дорожнього та комунального господарства;
- 6) участі бюджету отримувача субвенції;
- 7) обґрунтування спроможності подальшого утримання за рахунок коштів місцевих бюджетів об'єктів комунальної власності.

3. Розподіл субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів) здійснюється на підставі формалізованих параметрів, що базуються на фактичних та прогнозних показниках економічного та соціального розвитку відповідної території (основними з яких є показники обсягу промислового виробництва, обсягу валової продукції сільського господарства, обсягу інвестицій в основний капітал, рівня щільності населення, рівня безробіття населення, доходів населення у розрахунках на одну особу, середньомісячної заробітної плати працівників).

Також у Бюджетному кодексі України не змінилася стаття 107 «Субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів) з місцевих бюджетів»: *«субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів) надаються з одного місцевого бюджету іншому на підставі договору між надавачем субвенції та її отримувачем»*. Порядок використання у 2010 році субвенцій із Державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток регіонів затверджений Постановою КМУ від 07 червня 2010 року № 422 — субвенції надаються місцевим бюджетам як із загального, так і зі спеціального фондів.

З точки зору економічної теорії, **субсидії** — це цільові виділення суми грошових коштів з бюджету вищого рівня для бюджету нижчого рівня у формі допомоги з метою проведення певного заходу, що не пов'язані з покриттям дефіциту бюджету. Але ні в новому Бюджетному кодексі України, ні в проекті закону «Про Державний бюджет на 2011 рік», ухваленому Верховною Радою України за основу 14 грудня 2010 року, термін «субсидії» не вживається.

Крім міжбюджетних трансфертів, існують кредити з бюджету, що надаються на поворотній основі, такі як бюджетні позички та фінансова допомога з бюджету.

Зміни до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 року № 308-р «Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів» були внесені Розпоряджен-

ням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2010 року № 1467-р та зміни до Наказу Міністерства фінансів України 27 серпня 2007 року № 973 «Про затвердження Плану заходів з реалізації Концепції реформування місцевих бюджетів» були внесені Наказом Міністерства фінансів України від 30 липня 2010 року № 789. Міністерство фінансів України до кінця 2010 року запланувало підвищити ефективність процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізацію управління бюджетними коштами, удосконалити систему регулювання міжбюджетних відносин та запровадити планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу. Безумовно, після прийняття нового Податкового кодексу середньострокове планування стало досяжним при використанні основних підходів щодо запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів, затверджених Наказом Міністерства фінансів України від 22 вересня 2008 року № 1172.

Додаток 3.

**Прогнозування основних бюджетоутворюючих податків**

Процес удосконалення системи оподаткування в Україні має на меті гармонізацію вітчизняної податкової системи з провідними процесами оподаткування у глобальній економіці. Схвалення Верховною Радою України 3 грудня 2010 року Податкового кодексу стало важливим кроком, що упорядковує законодавчі норми стосовно бази оподаткування, ставок податків і методів адміністрування.

У структурі Зведеного бюджету України упродовж 2002–2010 років основну частку надходжень становлять податкові надходження (приблизно 73%). Сумарні обсяги надходжень від чотирьох бюджетоутворюючих податків (ППП, ПДФО, ПДВ і акцизного збору) протягом останнього десятиріччя становили 85% у податкових надходженнях України. У джерелі [1] проведено аналіз щільності взаємозв'язків бюджетоутворюючих податків з ключовим макроекономічним показником, що характеризує рівень економічного розвитку країни, – валовим внутрішнім продуктом (таблиця Д3.1).

**Таблиця Д3.1. Коефіцієнти парної кореляції між ВВП і бюджетоутворюючими податками, 2002–2010 рр.**

Показник	ВВП	ППП	ПДФО	ПДВ	Акцизний збір
ВВП	1				
ППП	0,9488	1			
ПДФО	0,9913	0,9286	1		
ПДВ	0,9915	0,9467	0,9823	1	
Акцизний збір	0,8725	0,6851	0,8707	0,8522	1

Джерело: [1].

Як видно з таблиці Д3.1, найкраще значення коефіцієнта кореляції ( $R^2 = 0,9915$ ) спостерігається між ВВП і податком на додану вартість, що яскраво ілюструє переважну експортну орієнтованість економіки України. Проте коефіцієнт кореляції між ВВП і податком з доходів фізичних осіб є також дуже високим ( $R^2 = 0,9913$ ) і майже не відрізняється від коефіцієнту детермінації для ВВП і ПДВ.

Крім того, на відміну від ПДВ, обсяги надходжень від сплати податку з доходів фізичних осіб значно легше прогнозувати, оскільки їхня питома вага у ВВП демонструє стабільність, незважаючи на загострення економічної кризи.

**Таблиця Д3.2. Розрахунки обсягів надходжень податку з доходів фізичних осіб**

Роки	Питома вага ПДФО/ВВП, %	Лінійний тренд, %	Надходження ПДФО, млн грн	ВВП, млн грн
2005	3,925	4,039	17325	441 452
2006	4,188	4,211	22791	544 153
2007	4,784	4,383	34482	720 731

2007	4,784	4,383	34482	720 731
2008	4,841	4,555	45896	948 056
2009	4,863	4,727	44485	914 720
2010	4,712	4,899	51029	1 083 100
2011*	4,696	5,071	58835	1 253 000

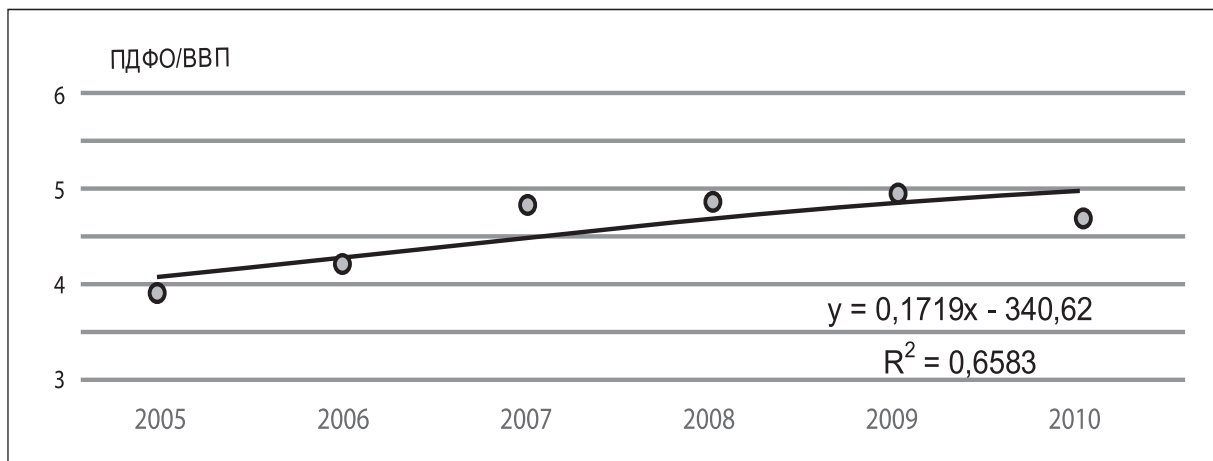
Джерело: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua), [www.treasury.gov.ua](http://www.treasury.gov.ua).

\* Прогноз

На рисунку Д3.1 показано лінійний тренд (ПДФО/ВВП) з високим коефіцієнтом детермінації ( $R^2 = 0,6583$ ), що свідчить про високий рівень вірогідності прогнозування обсягів надходжень цього податку.

Звернімо увагу на те, що значення показника ПДФО/ВВП 2009 дорівнює 4,863, яке добре узгоджується зі значеннями питомої ваги ППП у ВВП в межах 3,93–4,84 для 2005–2008 років, а також для 2010 року ПДФО/ВВП 2010 = 4,712. Отже, в умовах кризового 2009 року не відбулося різкої зміни значення співвідношення ПДФО/ВВП.

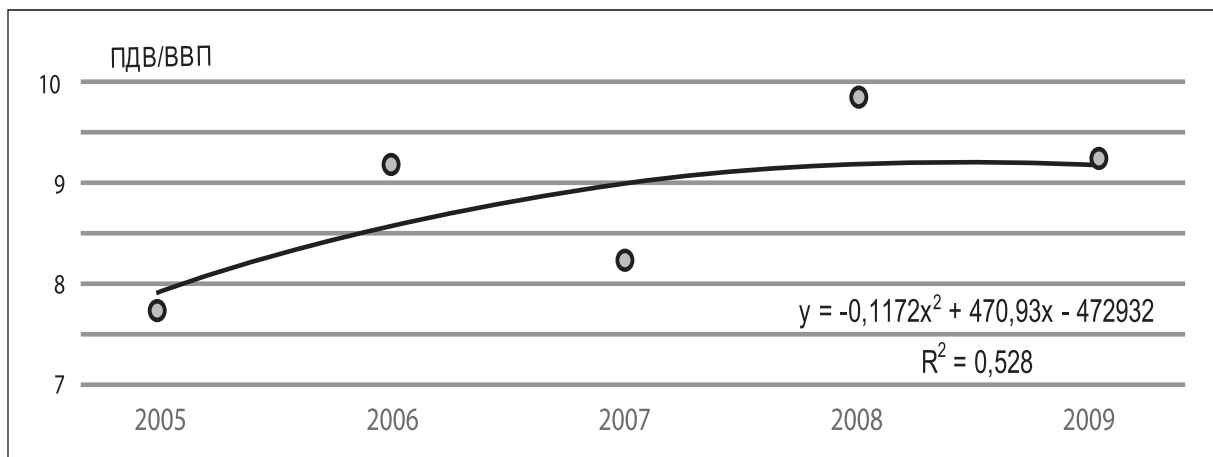
**Рисунок Д3.1. Питома вага податку з доходів фізичних осіб у ВВП.  
Лінійний тренд (ПДФО/ВВП)**



Джерело: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua), [www.treasury.gov.ua](http://www.treasury.gov.ua).

Водночас залежність між податком на додану вартість і ВВП є дещо складнішою, нелінійною з меншим коефіцієнтом детермінації ( $R^2 = 0,528$ ). Якщо в 2009 році значення співвідношення ПДВ/ВВП (9,2) не надто відчутно змінилося порівняно з попереднім роком (9,7), то наступного 2010 року спостерігався кризовий ефект (різке зменшення значення ПДВ/ВВП до 8,0). Тому при кореляційному аналізі шукають нелінійну залежність і застосовують поліноміальний (квадратичний) тренд.

**Рисунок Д3.2. Питома вага податку на додану вартість у ВВП.  
Поліноміальний тренд (ПДВ/ВВП)**



Джерело: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua), [www.treasury.gov.ua](http://www.treasury.gov.ua).

Таблиця Д3.3. Розрахунки обсягів надходжень податку на додану вартість

Роки	Питома вага (ПДВ/ВВП), %	Квадратичний тренд, %	Надходження ПДВ, млн грн	ВВП, млн грн
2005	7,7	7,9	33804	441452
2006	9,3	8,6	50397	544153
2007	8,2	9,1	59383	720731
2008	9,7	9,3	92083	948056
2009	9,2	9,3	84597	914720
2010	8,0	9,1	86315	1083000
2011	8,8	8,6	108208	1253000

Джерело: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua), [www.treasury.gov.ua](http://www.treasury.gov.ua)

Таким чином, при прогнозуванні ПДФО спостерігається набагато менше розбіжностей у розрахунках провідних науково-дослідних структур, ніж при прогнозуванні інших бюджетоутворюючих податків (таблиця Д3.4).

Таблиця Д3.4. Прогноз обсягів надходжень бюджетоутворюючих податків у 2010 році

Прогноз на 2010 рік						
	ппп	пдв	пдфо			
	млн грн	Відхилення від фактичного значення	млн грн	Відхилення від фактичного значення	млн грн	Відхилення від фактичного значення
Академія фінансового управління	43323	-7,4%	98186	-13,8%	50782	0,5%
Інститут економіки та прогнозування НАНУ	41617	-3,1%	101840	-18,0%	50186	1,7%
Середнє	42470	-5,2%	100013	-15,9%	50484	1,1%
Факт	40356		86315		51029	

Джерело: Результати модельного макроекономічного оцінювання змін у доходній частині бюджету при зниженні ставок оподаткування з окремих податків, с. 24.

## Додаток 4.

## Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі

Згідно з пунктом 42 частини 1 статті 2 Бюджетного кодексу України від 08 липня 2010 року № 2456, «програмно-цільовий метод у бюджетному процесі — метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу».

Статтею 20 Бюджетного кодексу України врегульовано застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, згідно з яким Порядок використання бюджетних коштів має містити «положення щодо необхідності перерахування коштів за бюджетними програмами, які передбачають надання субвенцій з Державного бюджету місцевим бюджетам».

Всі заходи щодо оптимізації бюджетних програм заплановано на 2011 рік. Згідно з визначенням, наведеним у пункті 4 частини першої статті 2 Бюджетного кодексу України, «бюджетна програма — сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій».

У Бюджетному кодексі України на рівні Державного бюджету та на рівні місцевих бюджетів запроваджено програмно-цільовий метод з визначенням очікуваних результатів

діяльності, зокрема, ухвалено статтю 20 «Застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі»:

«1. У бюджетному процесі програмно-цільовий метод застосовується на рівні Державного бюджету та на рівні місцевих бюджетів (за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради).

2. Особливими складовими програмно-цільового методу у бюджетному процесі є бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм».

9. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі передбачає складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди відповідно до статті 21 цього Кодексу».

**Стаття 21. Складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди**

1. Міністерство фінансів України за участю Міністерства економіки України, Національного банку України, а також головних розпорядників коштів Державного бюджету складає прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди, який ґрунтується на Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, прогнозних та програмних документах економічного та соціального розвитку, державних цільових програмах.

Прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди включає індикативні прогнозні показники:

- 1) основних макропоказників економічного і соціального розвитку України;
- 2) зведеного бюджету України за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування;
- 3) Державного бюджету за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування;
- 4) за бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі тих, що здійснюються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій.

Такі бюджетні програми за умови схвалення у встановленому законодавством порядку відповідних інвестиційних програм (проектів) включаються до прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди протягом усього строку їх реалізації з урахуванням вимог цього Кодексу;

- 5) взаємовідносин Державного бюджету з місцевими бюджетами.

Прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди подається до Верховної Ради України разом з проектом закону про Державний бюджет України, уточнюється на підставі прийнятого закону про Державний бюджет України та схвалюється Кабінетом Міністрів України у місячний строк з дня опублікування закону про Державний бюджет України.

2. Головні розпорядники коштів Державного бюджету, виходячи з індикативних прогнозних показників обсягів видатків і надання кредитів з бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, доведених Міністерством фінансів України разом з інструкцією з підготовки бюджетних запитів, складають плани своєї діяльності на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди (що включають заходи з реалізації інвестиційних програм (проектів)) відповідно до прогнозних та програмних документів економічного та соціального розвитку, державних цільових програм з визначенням очікуваних результатів діяльності. Такі плани діяльності щорічно приводяться у відповідність із показниками Державного бюджету на плановий бюджетний період та прогнозом Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

З метою досягнення поставлених цілей головні розпорядники коштів Державного бюджету формують бюджетні програми (з урахуванням строку їх реалізації) на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди.

3. Показники проекту Державного бюджету України на бюджетний період, що настає за плановим, ґрунтуються на індикативних прогнозних показниках Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди (включаючи індикативні прогнозні показники за бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі тих, що здійснюються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій).

4. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад складають та схвалюють прогноз місцевого бюджету на

наступні за плановим два бюджетні періоди відповідно до прогнозних та програмних документів економічного та соціального розвитку країни і відповідної території, державних цільових програм, який ґрунтується на прогнозі Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди включає індикативні прогнозні показники місцевого бюджету за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування, а також індикативні прогнозні показники за бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних програм (проектів).

Прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди подається до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідних місцевих рад разом з проектом рішення про місцевий бюджет, уточнюється на підставі схваленого Кабінетом Міністрів України прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди і прийнятого рішення про місцевий бюджет та схвалюється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами відповідних місцевих рад.

Показники проекту місцевого бюджету на бюджетний період, що настає за плановим, ґрунтуються на індикативних прогнозних показниках місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди.

5. За бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі тих, що здійснюються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, банків та міжнародних фінансових організацій, та визначені законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), Кабінет Міністрів України (Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація, виконавчий орган відповідної місцевої ради) вживає заходів щодо пріоритетності передбачення бюджетних коштів на наступний бюджетний період у проекті закону про Державний бюджет України (проекті рішення про місцевий бюджет) для продовження таких інвестиційних програм (проектів) з урахуванням необхідності поетапного їх завершення та введення в дію відповідних об'єктів.

Програмна класифікація видатків та кредитування бюджету використовується у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі.

До застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів використовується тимчасова класифікація видатків та кредитування місцевих бюджетів, яка затверджується Міністерством фінансів України. Складові частини цієї класифікації, що конкретизують програми і заходи з виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, для цілей цього Кодексу вживаються в контексті терміна «бюджетна програма».

Наказ Міністерства фінансів України від 25 листопада 2010 року № 1458 затвердив Методичні рекомендації щодо підготовки проектів порядків використання коштів Державного бюджету.

Додаток 5.

## Зрозуміти бюджет Києва

Мета цього розділу – допомогти киянам зрозуміти важливість питань бюджету для їхнього життя. У виданні йдеться про основні складові бюджету міста, терміни і процес його ухвалення. Також дано огляд того, як місто збільшує доходи і як вони витрачаються. Посібник містить інформацію про те, де знайти бюджетні документи, координати основних учасників бюджетного процесу. До того ж він допоможе читачам зрозуміти, де віднайти відповіді на питання бюджету.

### Що таке бюджет Києва?

Бюджет міста Києва, обсяги видатків якого в 2011 році заплановані на рівні 16,4 млрд грн, перевищує розміри видатків бюджетів будь-якої з областей України і такої країни, як Молдова. Проте не тільки обсяги бюджету привертають увагу.



Головний фінансовий документ міста уособлює наші пріоритети і ключові рішення, визначає, які податки сплачувати і скільки саме, як витрачати доходи на покращення обслуговування в таких важливих галузях, як охорона здоров'я і освіта, соціальне забезпечення і соціальний захист, культура і мистецтво, фізична культура і спорт, житлове будівництво і розвиток економіки.

Бюджет Києва — це документ, який містить багато різних політичних рішень і в якому цілі політики сформульовано і впроваджено в конкретних напрямках і термінах. Він містить усі доходи і видатки міської влади. Бюджет не просто документ бухгалтерського обліку, а, радше, найважливіший політичний документ, який розробляє, ухвалює і втілює в життя міська влада.

Ухвалений бюджет стає основою того:

**Як міська влада витрачає гроші:**

- Які заходи фінансуються в цьому році і на якому рівні?
- Скільки коштів витрачають на освіту, охорону здоров'я, соціальне забезпечення, культуру і спорт, а також на широке коло інших видів діяльності?

**Як міській владі платять за роботу:**

- Скільки доходів до бюджету Києва надходить за рахунок податків, зборів за послуги, а також субвенцій з Державного бюджету?

### Видатки бюджету

Згідно зі статтею 3 Конституції, Україна є соціальною державою, а людина, її здоров'я - найвище багатство країни.

Видатки бюджету міста Києва спрямовуються переважно на соціальні програми (освіта і охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, культура і мистецтво), а також на обслуговування боргу, житлово-комунальне господарство, будівництво тощо.

У 2011 році на галузі освіти, охорони здоров'я, соціального захисту і соціального забезпечення заплановано спрямувати більше половини (51,3%) видатків міського бюджету (рисунок 5).

Хоча цього року в середньому на кожного мешканця міста припадає 1291 грн видатків у галузі освіти, 986 грн — у галузі охорони здоров'я і 826 грн — у галузі соціального захисту та соціального забезпечення, однак кияни висловлюють чимало справедливих нарікань щодо якості функціонування соціальної сфери столиці.

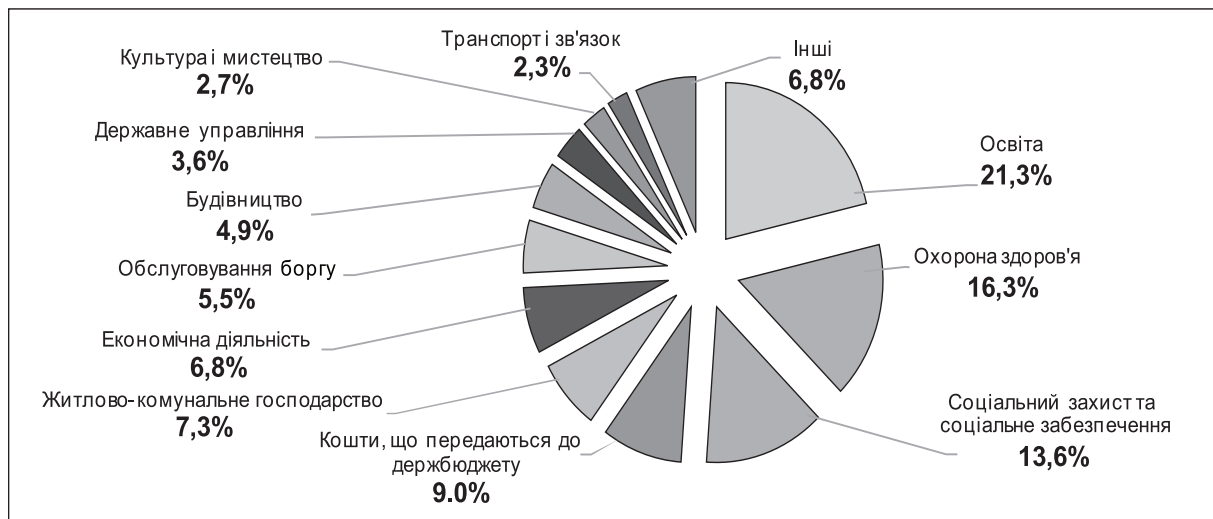
Зокрема, внаслідок неефективного використання бюджетних коштів і низького рівня оплати праці у Києві не вистачає понад 4000 лікарів і 5000 медичних сестер.

Невдоволення громадськості викликає погіршення якості освіти через брак належної уваги до матеріального забезпечення освітніх закладів.

Низький рівень пенсійного забезпечення, борги з виплати заробітної плати (114 млн грн станом на 01 січня 2011 року) і пенсій свідчать про наявність суттєвих проблем у галузі соціального захисту і соціального забезпечення.

Отже, соціальна сфера в столиці України потребує вжиття невідкладних заходів для її реформування.

**Рисунок 5. Структура видатків бюджету м. Києва у 2011 році**



### Доходи бюджету

Ухвалюючи бюджет міста Києва, депутати Київської міської ради закладають в нього оцінку обсягів майбутніх надходжень до столичного бюджету протягом року.

На території міста Києва збирається третина усіх податків в Україні, що значно вище, ніж в середньому по країні, адже у столиці зареєстровано понад 100 українських банків, страхових компаній, великих сільськогосподарських підприємств, філій провідних закордонних корпорацій тощо.

Тому певну частину доходів столичного бюджету (9% у 2011 році) Київ передає до Державного бюджету. Крім того, з 2011 року столиця передаватиме до Державного бюджету половину надходжень від податку з фізичних осіб, які збираються в м. Києві.

Доходи бюджету м. Києва формуються переважно за рахунок надходжень від податку з фізичних осіб, а також від плати за землю, відповідно, 41,3% і 18,3% доходів бюджету у 2011 році (рисунок 6).

Понад 13% надходжень до міської скарбниці у 2011 році заплановано отримати від продажу комунального майна і землі.

Протягом останніх років поступово збільшуються обсяги надходжень від діяльності бюджетних установ (2,6% доходів бюджету у 2011 році). Тому 2011 року від надання платних послуг заплановано отримати 212 млн грн в галузі освіти, 149 млн грн – в галузі охорони здоров'я, 32 млн грн – в галузі культури тощо.

Крім того, на виконання соціально-економічних програм у галузі освіти, охорони здоров'я, поліпшення транспортної інфраструктури, підготовку до проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу 2012 року Київ отримує субвенцію з Державного бюджету (13,2% доходів бюджету) в 2011 році. Частка інших надходжень до бюджету (місцевих податків і зборів, надходжень від орендної плати за майно, що перебуває в комунальній власності, єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва тощо) незначна.

Упродовж 2008-2010 років обсяг надходжень за специфічною і достеменно незрозумілою статтею доходів «Інші надходження» не перевищував 16 млн грн. Проте у 2011 році депутати Київради очікують одержати за цією статтею надходжень у розмірі 216 млн грн, що викликає здивування експертів.

### Бюджет розвитку міста Києва

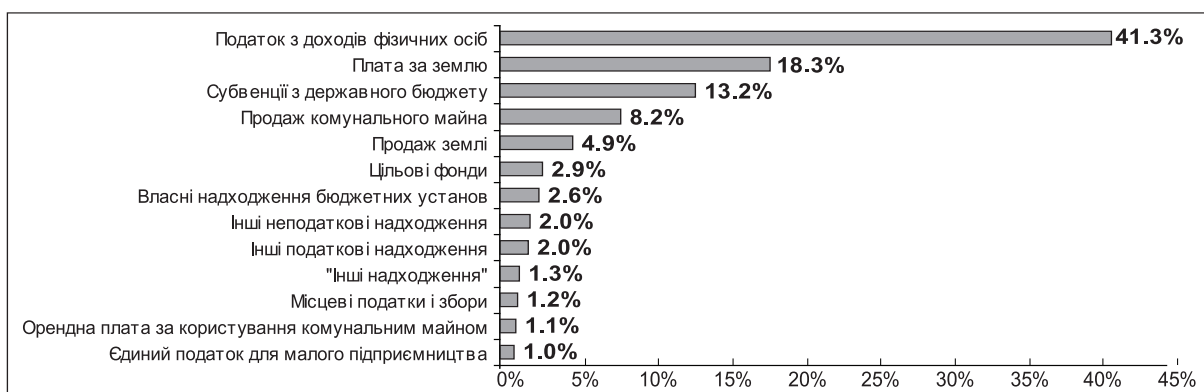
Часто у пресі можна зустріти висловлювання про те, що місту (як і країні загалом) потрібен не «бюджет проїдання», а «бюджет розвитку», за рахунок коштів якого здійснювалися б такі програми, як розвиток транспортної інфраструктури міста, створення нових наукових технологій, будівництво нових об'єктів.

Бюджет розвитку міста Києва є складовою частиною спеціального фонду міського бюджету.

Надходження до бюджету розвитку столичного бюджету складаються з коштів від відчуження майна, яке перебуває у власності міста, зокрема від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення; надходжень дивідендів, нарахованих на акції господарських товариств, що є у власності столиці; субвенцій з Державного бюджету на виконання інвестиційних проектів тощо.

До витрат бюджету розвитку м. Києва належать погашення основної суми боргу м. Києва, капітальні вкладення; внески м. Києва до статутних фондів суб'єктів підприємницької діяльності.

Рисунок 6. Структура доходів бюджету м. Києва в 2011 році



У 2011 році витрати бюджету розвитку становитимуть 15% усіх видатків столичного бюджету.

### Боргові зобов'язання Києва

Для створення, підтримки і вдосконалення інфраструктури міста та інших капітальних активів за потреби місто звертається до заборгованості.

Найвигіднішою формою заборгованості є довготермінова заборгованість за якомога нижчою відсотковою ставкою. Так, сьогодні тривають переговори з японською корпорацією Itoschi щодо надання кредиту на 30 років за ставкою 1,5% річних для будівництва нової лінії Київського метрополітену.

Крім того, місто може позичати кошти за допомогою випуску облігацій.

Водночас у разі виникнення боргу щороку частина видатків міського бюджету використовуватиметься для фінансування його обслуговування - виплати відсотків і основної суми по заборгованості.

Що більше місто витрачає на обслуговування боргу, то менше коштів залишається для інших програм міста. Отже, під час підготовки видаткової частини бюджету потрібно знайти компроміс між потребою в заборгованості капіталу і необхідністю виділення певної суми коштів для розрахунків за позичені ресурси.

Слід наголосити, що позикові ресурси разом з доходами, отриманими від реалізації комунального майна та землі несільськогосподарського призначення, є джерелами наповнення бюджету розвитку, за рахунок якого здійснюються капітальні вкладення з міського бюджету.

Проблема заборгованості міського бюджету Києва **різко загострилася** протягом 2008 – 2010 років.

Якщо в 2008 році на обслуговування боргу було спрямовано 2,2% видатків бюджету міста (399 млн грн), то в 2010 році – уже 5,4% (707 млн грн). На 2011 рік передбачено виплати у розмірі 5,5% видатків бюджету міста (896 млн грн), що вдвічі перевищує кошти, які виділяються в поточному році на розвиток культури і мистецтва в столиці України.

Згідно з рішенням Київської міської ради «Про бюджет міста Києва на 2011 рік» граничний обсяг заборгованості столичного бюджету на 2011 рік визначено у 8,2 млрд грн, що уже становить половину дохідної частини бюджету.

На відміну від Державного бюджету України, де в Додатку № 4 зазначено обсяги заборгованості і обсяги річних платежів з обслуговування внутрішнього і зовнішнього боргу, посадовці столиці не оприлюднюють вичерпної інформації про заборгованість міської скарбниці.

Таким чином, громадськість Києва позбавлена повноти даних про ймовірність сповзання столиці до боргової пастки, яка загрожує погіршенням умов соціально-економічного розвитку міста.

### Збалансування бюджету міста

Принцип збалансованості є одним із наріжних принципів бюджетної системи України.

Отже, місто Київ зобов'язане збалансувати свій кошторис, тобто «повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету» протягом року. Якщо видатки перевищують доходи, то виникає бюджетний дефіцит. Для забезпечення збалансованості бюджету місто повинно збільшити доходи та/або зменшити видатки. Щоб закрити прогалини в бюджеті, чиновники часто вдаються до короткотермінових способів виправлення ситуації, таких як отримання одноразових доходів (продажу нерухомості, землі або інших активів), які поліпшують доходну частину поточного бюджету, але ці активи вже не можна буде реалізувати в майбутньому. Тому для підтримання стабільного фінансового становища столиці слід розробляти і впроваджувати довготермінові стратегії розвитку міста за рахунок надійних джерел надходжень.

Бюджет столиці – найважливіший політичний документ, який розробляє і ухвалює міська влада. Іншими важливими документами такого рівня є Стратегія середньострокового розвитку і Генеральний план розвитку Києва.

Основні учасники бюджетного процесу м. Києва:

- Київська міська рада, зокрема
- Постійна комісія Київської міської ради з питань бюджету та соціально-економічного розвитку,

- Київський міський голова,
- Київська міська державна адміністрація, зокрема
- Голова Київської міської державної адміністрації,
- Заступник голови КМДА, відповідальний за питання бюджету,
- Головне фінансове управління КМДА.

**Адреса основних учасників бюджетного процесу в м. Києві: 01044, м. Київ, вул. Хрещатик, 36.**

Київська міська рада складається зі 120 депутатів, обраних на відкритих місцевих виборах за партійними списками. Нинішній склад Київської міськради обрано в травні 2008 року терміном на п'ять років. Обов'язки Київради, пов'язані з бюджетом, доволі широкі. До них належать:

- затвердження і внесення змін до бюджету м. Києва, затвердження звіту про виконання міського бюджету;
- схвалення рішень щодо випуску позик м. Києва;
- затвердження місцевих програм приватизації;
- вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;
- затвердження відповідно до закону ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, що є у власності відповідних територіальних громад;
- контроль за виконанням видаткової і дохідної частин бюджету,
- організація збирання відгуків громадськості щодо бюджету столиці, зокрема проведення громадських слухань.

Безпосередньо за організацію роботи щодо розгляду проекту бюджету м. Києва, внесення змін до бюджету м. Києва, контроль виконання бюджету м. Києва відповідає **Постійна комісія Київської міської ради з питань бюджету та соціально-економічного розвитку**, яка складається з 15-ти депутатів Київської міської ради.

Київська міська рада — законодавчий орган громади м. Києва. Виконавчим органом Київської міської ради є **Київська міська державна адміністрація (КМДА)**, яка прямо відповідає за виконання дохідної та видаткової частин бюджету. Особисто за виконання бюджетного процесу відповідає голова КМДА Олександр Павлович Попов. Згідно з розпорядженням Голови КМДА питання бюджетного процесу м. Києва належать до компетенції заступника голови КМДА Крамаренка Руслана Михайловича.

**Київський міський голова** Леонід Михайлович Черновецький останнім часом не бере активної участі у роботі щодо складання і виконання міського бюджету, хоча, згідно з законодавством, має чимало владних повноважень щодо цього.

У своїй роботі в галузі бюджету керівництво Київської міської державної адміністрації спирається на **Головне фінансове управління (ГФУ)**. До складу ГФУ КМДА входить низка управлінь і відділів, з яких основним у бюджетному процесі є **Управління з бюджету**.

До основних напрямів роботи **Головного фінансового управління** належать:

- організація роботи зі складання, уточнення, аналізу виконання бюджету м. Києва;
- контроль стану за дотриманням установами і організаціями законодавства щодо планування ними бюджетних коштів і коштів цільових фондів, утворених Київською міською радою;
- організація роботи з Управлінням Державної казначейської служби в м. Києві, Податковою адміністрацією в м. Києві, контрольно-ревізійними службами Міністерства фінансів України в м. Києві та іншими контрольними органами міста;
- доведення контрольних показників проекту бюджету відповідним управлінням;
- внесення змін до міського бюджету відповідно до повідомлень Міністерства фінансів України, рішень сесії Київської міської ради та розпоряджень міського голови;
- підготовка і подання Київській міській раді офіційних висновків про виконання дохідної частини бюджету м. Києва для ухвалення рішення про внесення змін до бюджету тощо.

### **Складові бюджетного процесу м. Києва**

Бюджетний процес м. Києва складається з таких етапів:

- 1) складання проекту бюджету м. Києва;
- 2) розгляд проекту і ухвалення Київською міською радою рішення про бюджет м. Києва;
- 3) виконання бюджету, включно із внесенням змін до рішення про бюджет м. Києва;

4) підготовка і розгляд звіту про виконання бюджету і ухвалення рішення щодо нього.

Процес складання бюджету м. Києва починається ще до подання на розгляд проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік до Верховної Ради України. Упродовж цього часу Київська міська влада проводить аналіз виконання бюджету м. Києва за попередні роки, консультації з Міністерством фінансів України, Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету та іншими центральними органами виконавчої влади, розробляє інструкції з підготовки бюджетних запитів і здійснює прогностичні розрахунки до проекту бюджету м. Києва. Розрахунки виконуються на підставі Бюджетної декларації, ухвалені урядом України і затверджені Верховною Радою, а також вказівок Міністерства фінансів України щодо особливостей складання розрахунків до проекту бюджету на наступний рік з урахуванням прогностичних показників (рівень споживчих цін, мінімальна заробітна плата, зростання цін і тарифів тощо).

У тижневий термін після схвалення закону про Державний бюджет України Міністерство фінансів України надає Київській міській державній адміністрації прогностичні обсяги субвенцій з Державного бюджету до міського бюджету Києва, обсяги коштів, які планується передати з бюджету міста Києва до Державного бюджету України, та інші пропозиції щодо форми рішення про бюджет м. Києва.

Отже, бюджет столиці ухвалюється через тиждень після прийняття Державного бюджету України.

Згідно з Бюджетним кодексом України КМДА повинна:

- 1) оприлюднити у газеті Київської міської ради «Хрещатик» рішення про бюджет м. Києва не пізніше, ніж через десять днів із дня його ухвалення;
- 2) опублікувати у «Хрещатику» інформацію про виконання столичного бюджету не пізніше 1 березня року, що настає за звітним;
- 3) провести публічне представлення інформації про виконання бюджету м. Києва не пізніше 20 березня року, що настає за звітним.

### Зміни в бюджеті м. Києва

Які умови можуть спричинити внесення змін до бюджету м. Києва?

- Фінансові припущення не підтверджуються внаслідок змін економічних умов.
- Фактичні доходи є вищими або нижчими, ніж очікувалося.
- Запозичення коштів для фінансування поточних видатків (постачання води, теплопостачання тощо) або довготермінових програм соціально-економічного розвитку.
- Потреба в перерозподілі ресурсів між установами для адміністративних або програмних цілей.
- Кліматичні зміни (паводок, великий снігопад, надмірна спека).
- Зміни у бюджетно-податковому законодавстві.
- Урахування змін у обсягах субвенцій, які передаються з Державного бюджету до бюджету м. Києва, та/або коштів, які передаються з бюджету м. Києва до Державного бюджету.

Якщо потрібно внести суттєві зміни у видаткову або дохідну частини бюджету, то вони пропонуються на затвердження на сесії Київської міської ради. Бюджет не є непорушним документом і міська влада повинна оперативним чином реагувати на зміни у фінансово-економічній обстановці упродовж року. Бюджетний процес починається після ухвалення бюджету.

Найкращим варіантом є затвердження бюджету міста з профіцитом за загальним фондом для спрямування надлишку коштів до бюджету розвитку коштів або на погашення заборгованості м. Києва.

### Підзвітність

Дуже важливо мати інформацію про те, як витрачаються гроші, але найголовніше знати, яких результатів досягнуто від вкладення коштів у здійснення міських програм. Міська влада, маючи в достатку ресурсів для забезпечення життєдіяльності столиці, повинна нести відповідальність за діяльність міських служб, якість послуг, які вони надають, розвиток соціально-культурної сфери м. Києва та інші результати своєї роботи.

Участь засобів масової інформації, недержавних організацій і звичайних громадян - поважна складова у створенні атмосфери відкритості і прозорості на всіх стадіях бюджетного процесу.

Такий громадський контроль разом із системою державного контролю є важливим механізмом антикорупційного моніторингу для забезпечення ефективного використання

фінансових, людських і природних ресурсів для досягнення оптимальних результатів у розвитку столиці.

### Компроміси

Щороку під час обговорення проекту бюджету столиці кияни мають нагоду переосмислити те, як місто розподіляє свої фінансові ресурси для досягнення цілей і завдань, поставлених міською владою. Обсяг доходів бюджету обмежений, тому потрібно визначити пріоритети під час формування статей видатків. Напевне, вирішення загальноміських проблем важливіше, ніж розв'язання проблем окремих районів міста.

Київська міська рада, комісії Київської міської ради, відповідальні за різні програми і послуги, повинні провести громадські слухання і переконати громадськість про важливість спрямування коштів на певні роботи в тому чи іншому районі міста. Представникам різних районів Києва, лобістам різних груп інтересів слід надати широкі можливості для висловлення власних поглядів, зокрема, на порталі Київської міської влади, в ефірі міських теле-радіокомпаній, у пресі тощо.

### Що можна придбати на 3 млн гривень?

У київській пресі з'явилося повідомлення, що чиновники КМДА, попри суворі заходи обмеження бюджетних видатків, мають намір витратити в 2011 році 3 млн грн з міського бюджету на придбання легкових автомобілів.

*Три мільйони гривень з бюджету м. Києва могли б покрити видатки на такі цілі протягом 2011 року:*

- оплата праці понад 100 лікарів;
- оплата праці понад 120 вчителів;
- проведення централізованих заходів з лікування онкологічних хворих;
- робота центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів і центрів професійної реабілітації інвалідів;
- проведення навчально-тренувальних зборів і змагань;
- фінансова підтримка спортивних споруд;
- соціальні програми і заходи державних органів у справах молоді.

*Три мільйони гривень – це:*

- удвічі більше, ніж виділяється на підтримку кінематографії;
- ушестеро більше, ніж виділяється на допомогу дітям-сиротам і дітям, позбавленим батьківського піклування, яким виповнюється 18 років;
- увосемеро більше, ніж виділяється на підтримку книговидання.

### **ДІЗНАТИСЬ ПРО БЮДЖЕТ КИЄВА: КОМУ ТЕЛЕФОНУВАТИ, З КИМ СПЛКУВАТИСЯ**

Бюджет Києва – це спільний гаманець усіх киян.

#### **Спитайте чиновників, на що витрачають Ваші гроші:**

- Чому в Києві неефективно працює система соціального захисту, охорони здоров'я, освіти?
- Чому не будують стадіони, плавальні басейни, хокейні майданчики?
- Де нові будинки для театрів, музеїв, художніх галерей, кіноконцертних залів?
- Чому повільно розвивається житлова і транспортна інфраструктура міста?
- Як скоро буде вирішена проблема квартирної черги?
- Чому почастишали проблеми з опаленням і поданням гарячої і холодної води?
- Чому постійно виникають проблеми з розрахунками перед підприємствами, які забезпечують життєдіяльність міста?
- Як обчислюються тарифи на сплату житлово-комунальних послуг і чи довго їм ще зростати?
- Чи не загрожує м. Києву небезпека сповзти у боргову яму?
- Чи справедливо і прозоро вирішуються в столиці земельні питання?
- Чи не забагато в м. Києві нерентабельних міських комунальних підприємств, яким щедро надаються різні пільги з бюджету столиці?

**З додатків до бюджету можна дізнатися про таке:**

- Субвенції з бюджету м.Києва в частині виконання Програми соціально-економічного розвитку міста Києва на 2010 рік місцевому бюджету
- Повернення кредитів до бюджету м. Києва та розподіл надання кредитів у 2011 році.
- Джерела фінансування міського бюджету м. Києва на 2011 рік.
- Перелік об'єктів, видатки на які у 2011 році будуть проводитися за рахунок коштів бюджету розвитку.
- Перелік державних та регіональних програм, які фінансуватимуться за рахунок коштів бюджету міста Києва у 2011 році (тис. грн.)
- Органи, які забезпечують контроль за надходженнями податків і зборів до бюджету м. Києва.
- Формування та використання коштів цільового фонду спеціального фонду міського бюджету міста Києва у 2011 році.
- Умови здійснення місцевих запозичень до бюджету міста Києва в 2011 році:
- Положення про збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності.
- Положення про збір за місця для паркування транспортних засобів у м. Києві.
- Положення про туристичний збір в м. Києві.
- Основні напрями використання коштів програми вирішення Київським міським головою соціально-економічних проблем, виконання передвиборних програм та доручень виборців
- Порядок визначення розмірів пайової участі (внесків) забудовників (інвесторів) у створенні соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури м. Києва
- Розміри орендної плати за земельні ділянки (у відсотках від нормативної грошової оцінки).
- Перелік підприємств і організацій, яким надаються пільги зі сплати земельного податку на 2011 рік.
- Порядок обліку державних цільових програм.

Детальніше про основні напрями роботи і обов'язки Постійної комісії Київської міської ради з питань бюджету та соціально-економічного розвитку і Головного фінансового управління КМДА можна дізнатись з порталу Київської міської влади ([www.kmv.gov.ua](http://www.kmv.gov.ua)) і брошури «Зрозуміти бюджет Києва. Посібник (розширена версія)».

*Розклад роботи комісій Київської міської ради і Київської міської державної адміністрації:*

- Понеділок-четвер з 9.00 до 18.00
- П'ятниця з 9.00 до 16.45
- Обідня перерва з 13.00 до 13.45.

*Телефон Київської міської ради: 279-41-88.*

**Постійна комісія з питань бюджету та соціально-економічного розвитку**

*Адреса: 01044, м.Київ, вулиця Хрещатик, 36, кабінет 919.*

*Телефони: 254-14-06, 279-30-48, 278-45-25, 279-20-94.*

*Факс: 254-14-06, 279-30-48. Електронна адреса: [budget@kmg.gov.ua](mailto:budget@kmg.gov.ua)*

*Розклад роботи та години прийому:*

Засідання постійної комісії Київської міської ради з питань бюджету та соціально-економічного розвитку відбуваються щопонеділка о 13.00.

*Склад:*

- Ярошенко Роман Валерійович, голова постійної комісії Київради,
- Брезвін Анатолій Іванович, перший заступник голови,
- Баранов-Мохорт Сергій Миколайович, заступник голови,
- Новак Інна Віліївна, заступник голови,
- Шлапак Віталіна Леонідівна, секретар комісії,
- Члени комісії:

Бічук Юрій Володимирович, Грушко Віктор Валентинович, Комарницький Денис Сергійович, Лук'янюк Микола Володимирович, Мельник Сергій Миколайович, Парцхаладзе Лев Рєвазович, Славная Ольга Володимирівна, Слободян Роман Богданович, Супруненко В'ячеслав Іванович, Філатов Ярослав Олександрович.

**Головне фінансове управління КМДА**

Телефон: 278-66-32

Факс: 254-17-80

Електронна адреса: gfu@ukr.net.

**Управління з бюджету**

Телефони: 278-57-55, 235-61-04, 254-14-34, 254-19-83

Електронна адреса: budget@kmr.gov.ua.

**Управління фінансів освіти, культури, молодіжної політики, засобів масової інформації, фізичної культури та спорту**

Телефони: 278-34-63, 254-13-37

**Відділ бюджетних програм охорони здоров'я**

Телефони: 234-08-62, 254-19-10, 254-14-52, 254-14-13.

**Керівництво Київської міської державної адміністрації**

Графік проведення особистого прийому громадян та прямих телефонних ліній керівництвом Київської міської державної адміністрації на I квартал 2011 року				
Прізвище, ім'я та по батькові	День і час особистого прийому громадян за адресою: м. Київ, вул. Хрещатик, 36	День і час особистого виїзного прийому громадян	Місце проведення особистого виїзного прийому громадян	День і час проведення прямих телефонних ліній за тел.: 2794059
Попов Олександр Павлович (питання охорони здоров'я, транспорту та зв'язку, управління справами)	3-й вівторок 11.00-12.00	—	—	2-й вівторок 11.00-12.00
Крамаренко Руслан Михайлович (питання економіки та інвестицій; внутрішнього фінансового контролю та аудиту; бюджету; цінової політики; використання та охорони земельних ресурсів)	2-й, 4-й вівторок 14.00-15.00	1-й вівторок 14.00-15.00	Оболонська районна у м. Києві державна адміністрація	3-й вівторок 14.00-15.00
		3-я п'ятниця 14.00-15.00	Подільська районна у м. Києві державна адміністрація	

**Телефони Call-центру:** (044) 1551 (зі стаціонарного), 391-73-73 (з мобільного)