

## Місцеві цільові програми: повноваження органів місцевого самоврядування та роль громадянського суспільства

Всім нам траплялося чути або читати фрази на кшталт «місто виділило кошти на енергоефективні заходи», чи «місто виділило кошти на підтримку малозабезпечених», чи інші подібні. Але як ось це «виділення коштів» виглядає насправді? Інакше кажучи – яким чином місцева рада може спрямувати наші з вами податки на ті чи інші заходи? І як організаціям громадянського суспільства та просто активним громадянам впливати на цей процес?

Ключовими поняттями у відповіді на ці питання є «програмно-цільовий метод» і «місцеві цільові програми». Адже виділення коштів згідно з вимогами сучасного бюджетного законодавства відбувається переважно в рамках місцевих цільових програм та на принципах програмно-цільового методу.

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу. Цей метод використовується як на рівні державного бюджету, так і на рівні місцевих бюджетів.

Якщо сформулювати простими словами, програмно-цільовий метод – це фінансування **цільових програм для конкретних результатів** замість фінансування просто «статей видатків» без прив'язки до результатів.

Основними складовими програмно-цільового методу є:

**Бюджетні програми:** формуються головними розпорядниками бюджетних коштів (ними зазвичай є виконавчі органи місцевої ради: відділи, управління, департаменти) під час складання бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) та проекту бюджету на плановий бюджетний період. Вони враховують плани діяльності на середньостроковий період та прогнози і програмні документи економічного й соціального розвитку. **Відповідальні виконавці бюджетних програм:** визначаються головним розпорядником бюджетних коштів за погодженням з Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом). Саме відповідальні виконавці (вже згадані виконавчі органи місцевої ради) забезпечують цільове та ефективне використання бюджетних коштів. **Паспорти бюджетних програм:** документи, що включають в себе мету, завдання, результативні показники та відповідальних виконавців бюджетних програм. Паспорт бюджетної програми використовується для зручнішого планування бюджетних витрат, аналізу ефективності використання бюджетних коштів тощо. **Результативні показники бюджетних програм:** використовуються для оцінки ефективності бюджетних програм. Це кількісні та якісні показники, що визначають результат виконання бюджетної програми та характеризують досягнення цілей у відповідній сфері діяльності. Наприклад, програма з підтримки дозвілля підлітків за місцем проживання може включати такі показники: кількість дітей, які займаються в дитячих/підліткових клубах (осіб); витрати на одну дитину, що займається в клубі (грн); питома частка дітей, які займаються в клубах, від загальної кількості дітей (%); динаміка кількості підлітків, які займаються в клубах (%) тощо. Програмно-цільовий метод сприяє оптимальному розподілу бюджетних ресурсів та поліпшенню якості надання послуг в умовах їхньої обмеженості.

**Бюджетні програми є основним елементом програмно-цільового методу.**

Бюджетна програма – це 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. Наприклад, управління чи відділ у справах молоді ставить за мету організацію навчання і виховання підлітків у позаурочний та позанавчальний час за місцем проживання. А для цього — розробляє і пропонує громаді місцеву цільову програму з підтримки дозвілля підлітків, яка включає такі

заходи як створення дитячих/підліткових клубів, проведення в них культурних заходів, спортивних змагань тощо.

Бюджетні програми затверджуються щорічно виключно в межах наявних бюджетних ресурсів для досягнення конкретного результату під час використання цих ресурсів.

У найзагальнішому вигляді процес розроблення та реалізації бюджетних програм включає чотири етапи:

1. Планування програм.
2. Погодження програм.
3. Виконання програм.
4. Аналіз виконання програм.

Чинне законодавство докладно не регламентує порядок розроблення, виконання та звітування саме **місцевих** цільових програм. Але доцільно орієнтуватися на Закон України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 №1621. Якщо розглянути докладніше основні стадії розроблення та виконання бюджетних програм, передбачені цим законом, можна побачити точки прикладення адвокаційних зусиль активними громадянами. Отже, основні стадії розроблення та виконання бюджетних програм такі:

1. Ініціювання розроблення програми, підготовка ініціатором концепції програми, громадське обговорення концепції програми.
2. Схвалення концепції програми, визначення головного розробника та строків підготовки проекту програми.
3. Підготовка головним розробником проекту програми (визначення заходів і завдань для включення до неї, обсягів і джерел фінансування, строків виконання заходів програми, відповідального виконавця, співвиконавців, формування самого документа).
4. Здійснення експертизи проекту програми, погодження всіма заінтересованими сторонами та інституціями, що будуть долучені до виконання програми, погодження проекту програми.
5. Подання погодженого проекту програми до місцевої ради та затвердження програми.
6. Включення обсягів фінансування програми до річного бюджету територіальної громади, затвердження бюджетних призначень на її виконання.
7. Організація виконання програми, внесення змін у разі потреби та здійснення контролю за її виконанням.
8. Моніторинг, оцінка ефективності, підготовка звітів про результати виконання програми, оприлюднення документів і результатів.
9. Припинення програми (за строком виконання або дострокове у разі потреби).

Звісно, ваша місцева рада могла прийняти власний порядок розроблення програм – в такому разі слід керуватися ним. Але зазвичай передбачаються саме названі вище стадії.

Підставами для розроблення місцевої цільової програми є:

- існування проблеми на рівні територіальної громади, розв'язання якої потребує координації спільних дій місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, громадян;
- відповідність мети програми пріоритетним напрямкам розвитку громади;
- наявність реальних можливостей для забезпечення виконання програми: фінансових ресурсів (коштів місцевого бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством), матеріально-технічних і трудових ресурсів.

Затверджуються цільові програми відповідно до ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування» – окремим рішенням відповідної ради.

Отже, як організації громадянського суспільства та просто активні громадяни можуть домогтися виділення фінансування з місцевого бюджету на ті чи інші заходи?

Пам'ятайте, що **ініціювати** прийняття місцевої цільової програми можуть не лише органи місцевого самоврядування, але й окремі громадяни, громадські об'єднання та інші організації громадянського суспільства. Тож, за логікою вищенаведених етапів і стадій, спершу слід сформулювати суть проблеми, яка потребує розв'язання, і при тому – залучення фінансування з місцевого бюджету.

Разом з однодумцями чітко сформулюйте суть проблеми, її причини, проаналізуйте можливі шляхи розв'язання. Визначте, які заходи потребують фінансування і де його можна залучити. Продумайте й аргументуйте, чому знадобиться саме бюджетне фінансування.

Ознайомтеся з чинними місцевими цільовими програмами – не просто з переліком, а й зі змістом. Почніть із загальнодоступних джерел (офіційних вебсторінок в інтернеті), а за потреби можете також звернутися до місцевої ради або її виконавчих органів із запитом на публічну інформацію. Це важливо для того, щоб переконатися, чи ваша ідея не повторює вже наявних програм. А також – з'ясувати: потрібна нова окрема цільова програма чи краще просто внести доповнення до якоїсь поточної? Другий підхід часто є доцільнішим і швидшим.

Провівши таку аналітичну роботу, складіть **концепцію місцевої цільової програми** (або концепцію змін до однієї з чинних програм). У концепції викладіть:

- зміст проблеми, для розв'язання якої пропонується програма;
- опис та обґрунтування шляхів вирішення проблеми;
- обґрунтування, чому розв'язання проблеми обраними шляхами потребує реалізації місцевої цільової програми;
- чітко сформульовану мету програми;
- перелік чинних місцевих цільових програм у відповідній сфері та обґрунтування потреби в окремій програмі (або в необхідності внесення доповнень до однієї з наявних програм);
- обґрунтування відповідності мети програми пріоритетним напрямам місцевого розвитку;
- фактори, що слід взяти до уваги під час прийняття рішення щодо розроблення програми;
- оцінку очікуваних результатів виконання програми (економічних, соціальних, екологічних тощо) та визначення її ефективності;
- оцінку фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів, необхідних для виконання програми;
- позицію інших заінтересованих сторін щодо порушеної проблеми.

Маючи концепцію програми, слід пошукати союзників серед інших організацій громадянського суспільства та в органах місцевого самоврядування. Так, можна представити й обговорити концепцію із громадськими об'єднаннями, органами самоорганізації населення, іншими організаціями громадянського суспільства, які діють у вашій територіальній громаді. Це дозволить розширити коло тих, хто підтримуватиме ідею прийняття програми, а їхні відгуки допоможуть поліпшити концепцію.

Шукати союзників у місцевому самоврядуванні слід за двома напрямами. Перший – це депутатський корпус місцевої ради. Враховуючи, що часто депутати місцевих рад є одночасно громадськими активістами, високими є шанси, що частині депутатів ви представите свою концепцію ще під час її обговорення з організаціями громадянського суспільства. Попросіть депутатів, з якими маєте контакт, допомогти організувати зустрічі з іншими їхніми колегами.

Другий напрям – це виконавчі органи місцевої ради. З'ясуйте, до сфери відповідальності якого з виконавчих органів ради належить розв'язання проблеми, яку ви порушуєте у своїй концепції. Домовтеся про зустріч з керівником або його заступником. Допомогти в цьому знову ж таки можуть депутати місцевої ради, з якими вже налагоджено

контакт. Зрештою, пам'ятайте, що ви завжди можете скористатися гарантованим Законом України «Про звернення громадян» правом на особистий прийом. Чому важливо зустрінися й обговорити концепцію програми з фахівцями виконавчих органів ради? Бо саме їм потім належить цю програму виконувати! Тому важливо почути їхні практичні міркування й поради.

Може статися так, що під час такого обговорення програми депутати або виконавчі органи ради виявлять бажання «удочерити» програму – тобто надалі розробляти її проєкт від власного імені. У цьому немає нічого поганого, а з погляду наступної стадії – громадського обговорення концепції – може бути навіть краще. Але вам слід все одно продовжувати брати активну участь у подальшій розробці.

**Громадське обговорення** концепції програми може відбуватися в різні способи: шляхом проведення фокус-груп, громадських слухань, анкетувань, опитувань (у тому числі в інтернеті) тощо. Як саме проводити громадське обговорення – вирішує той, хто далі формально розроблятиме програму: це можете бути або ви (ваша організація), або ж депутати місцевої ради, або ж її виконавчі органи.

За підсумками обговорення, враховуючи висловлені під час нього пропозиції, слід **схвалити остаточну редакцію концепції програми**. І визначитися, хто ж її далі розроблятиме – громадські активісти (організації громадянського суспільства), депутати місцевої ради чи її виконавчі органи. Якщо у громадського активу вашої громади налагоджена добра співпраця з виконавчими органами ради, доручити розроблення програми саме їм є доброю ідеєю. Можна навіть попросити депутатів окремим рішенням місцевої ради прямо доручити таке розроблення конкретному органу. Адже, як побачите далі, для цього процесу вам знадобиться чимало інформації, якою володіють саме виконавчі органи ради.

Звісно, навіть якщо **проєкт програми** готуєте не ви, участь громадськості є необхідною. Найкраще, якщо для розроблення проєкту програми буде створено відповідну робочу групу із залученням громадськості, депутатів місцевої ради та представників її виконавчих органів.

Проєкт програми повинен включати такі розділи:

1. Паспорт програми – стислий виклад основних даних (назва, рішення про розроблення, відомості про відповідальних виконавців програми, строк виконання, обсяги та джерела фінансування).
2. Визначення мети програми.
3. Обґрунтування шляхів і засобів розв'язання проблеми, а також необхідності фінансування за рахунок коштів місцевого бюджету.
4. Перелік заходів і завдань з визначенням виконавців, строків виконання (в цілому й поетапно), обсягів та джерел фінансування (з розбивкою за роками).
5. Розрахунок очікуваних результатів (економічних, соціальних, екологічних тощо) виконання програми та її ефективності.
6. Розрахунок обсягів та визначення джерел фінансування програми, у тому числі за рахунок коштів місцевого бюджету (з розбивкою за роками).

Далі проводиться **експертиза й погодження проєкту програми**. Виконавчі органи місцевої ради та/або їхні структурні підрозділи аналізують проєкт програми та надають свої висновки. Україй важливими є позитивні висновки підрозділів, що відповідають за економічний розвиток і фінанси (зазвичай відділи або управління економіки та фінансів). До проведення експертизи й надання висновків можуть залучатися також наукові та експертні установи, інші організації.

Після остаточного погодження проєкту програми вона вноситься **на розгляд сесії місцевої ради для затвердження**. Врахуйте, що проєкт рішення про затвердження місцевої цільової програми може підпадати під визначення регуляторного акта згідно із Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а тому – підлягати обов'язковому оприлюдненню для одержання зауважень і пропозицій. Також можливе й доцільне громадське обговорення вже розробленого проєкту програми.

Після розгляду й затвердження в установленому порядку програми місцевою радою слід подбати ще про дещо. Саме по собі затвердження програми ще не означає наявності коштів на її фінансування. Тож надалі завдання громадськості – проконтролювати, щоб головний виконавець (розпорядник коштів) програми надав відділу/управлінню фінансів місцевої ради бюджетні запити щодо фінансування програми в наступному році за рахунок коштів місцевого бюджету. І щоб відділ/управління фінансів включив відповідні **пропозиції до проєкту місцевого бюджету на наступний рік**.

Ось тільки тепер можна привітати себе з певним здобутком – програма прийнята й має фінансування. Далі лишається забезпечити **громадський контроль за виконанням програми**, а також **моніторинг й оцінку ефективності** такого виконання.

Сподіваємося, ця брошура стане вам у пригоді та допоможе налагодити добру співпрацю з місцевим самоврядуванням щодо реалізації громадських ініціатив із залученням коштів громади.

Створення матеріалу стало можливим завдяки щирій підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). ВБО «Інститут місцевого розвитку» реалізує проєкт «Громада – влада: діалог, довіра, дія» за підтримки проєкту USAID «Демократичне врядування у Східній Україні».