



Іван Сікора, Олександр Бабанін

**Долаючи перешкоди
на шляху реформування
бюджетної політики у м. Києві:
результати громадського
моніторингу**

Київ – 2014

У аналітичному звіті вперше пропонується комплексне дослідження «чорних дір» бюджету Києва, що є фактично втратами бюджету столиці від існування корупційних практик та ризиків. У дослідженні пропонуються бачення «латання чорних дір» шляхом підвищення прозорості, підзвітності та відкритості бюджетного процесу в м. Києві. Аналітичний звіт дає можливість краще зрозуміти шляхи подолання перешкод на шляху реформування бюджетної політики у м. Києві.

У випадку використання матеріалів звіту посилання на авторів є обов'язковим.

Більше інформації: www.osf.org.ua у розділах «Події» та «Публічні фінанси»

Звіт підготовлений за результатами проекту «Прозорий та відкритий бюджет Києва – крок до ефективного витрачання публічних фінансів», що виконується Фондацією «Відкрите суспільство» за підтримки Міжнародного фонду «Відродження»

© ГО «Фондація «Відкрите суспільство», 2014 (www.osf.org.ua)

© І. Сікора, О. Бабанін; За редакцією І. Сікори –
Київ, «Фондація «Відкрите суспільство», 2014

ЗМІСТ

1. РЕЗЮМЕ	6
2. МЕТОДОЛОГІЯ	10
3. ОПИС ПРОБЛЕМИ	13
3.1. Визначення проблеми – проблемна ситуація бенефіціарів (їх потреби)	13
3.2. Заінтересовані сторони	14
3.3. Цілі бюджетної політики. Відповідність цілей бюджетної політики потребам бенефіціарів	16
3.4. Інструменти бюджетної політики	21
3.5. Методи бюджетної політики (методи фінансового планування).....	22
4. РЕАЛІЗАЦІЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ЇЇ РЕЗУЛЬТАТИ.....	24
4.1. Аналіз структури і заходів бюджетної політики.....	24
Недолік № 1. Нормативно-правова незабезпеченість виконання бюджетної політики	25
Недолік № 2. Невиконання (неповне виконання) окремих заходів бюджетної політики та неузгодженість документів бюджетної політики із документами соціально-економічної політики	27
Недолік № 3. Брак джерел фінансування для частини заходів бюджетної політики	49
Недолік № 4. Відсутність критичного перегляду положень бюджетної політики	52
Недолік № 5. Відсутність незалежного моніторингу і контролю за виконанням бюджетної політики	53

4.2. Ресурсне забезпечення заходів бюджетної політики.....	54
4.3. Головні продукти бюджетної політики	55
4.4. Оцінка відхилення від очікуваного результату.	57
5. ГОЛОВНІ ПЕРЕШКОДИ ВПРОВАДЖЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ, АБО «ЧОРНІ ДІРИ» БЮДЖЕТУ КИЄВА	59
5.1. Маніпуляції, пов'язані з програмуванням бюджетної політики, непрозорість та суперечливість інформації про показники обліку передовім земельного та майнового ресурсу.....	60
5.2. Недоотримання надходжень від сплати податку на доходи фізичних осіб	61
5.3. Відсутність ефективного контролю за використанням земельних ресурсів	61
5.4. Втрати від обслуговування боргових зобов'язань	65
5.5. Зловживання, пов'язані з паркуванням транспортних засобів	65
5.6. Зловживання, пов'язані з надходженнями коштів пайової участі на розвиток інфраструктури населеного пункту	66
5.7. Зловживання, пов'язані з надходженнями коштів від сплати внеску на розвиток благоустрою населеного пункту	67
5.8. Зловживання, пов'язані з надходженнями коштів від плати за право тимчасового використання місць (для розташування об'єктів зовнішньої реклами), які перебувають у комунальній власності	67
5.9. Зловживання в системі громадських перевезень метрополітенем	68
5.10. Зловживання в системі громадських перевезень наземним транспортом	70
5.11. Відсутність ефективного контролю за використанням надр	71
5.12. Неефективне використання комунального майна	71
5.13. Неефективність тарифної політики в житлово-комунальному господарстві	72
5.14. Повільне впровадження політики енергоефективності	73
5.15. Зловживання в системі закупівель за бюджетні кошти	74
5.16. Неефективна діяльність комунальних підприємств	74

6. МІЖВІДОМЧА КООРДИНАЦІЯ У ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ	77
7. ВПЛИВИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ	78
7.1. Адміністративні, економічні та соціальні впливи бюджетної політики	78
7.2. Ступінь задоволення потреб бенефіціарів	79
7.3. Зміна становища заінтересованих сторін	80
7.4. Впливи бюджетної політики на суміжні сфери в середньо- і довгостроковій перспективі	82
8. «ДОРОЖНЯ КАРТА» У СФЕРІ БЮДЖЕТНОЇ ТА АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ	83
Додаток 1. Київ: результати 2013 року (офіційна звітність).....	88
Додаток 2. Проект ВІДКРИТОГО ЗВЕРНЕННЯ до міського голови Києва В. Кличка щодо обговорення бюджету Києва-2015	90

1. Резюме

Керування м. Києвом командою О. Попова не привело до значного поліпшення фінансово-економічної ситуації у столиці. Разом з певними позитивними зрушеннями, як-то перегляд частини рішень міської ради часів Л. Черновецького, реалізація міської політики до значної міри залишається залежною від фінансування трансфертів із державного бюджету. Частка податку на доходи фізичних осіб, яка залишається у бюджеті Києва, досі не переглядалася. Триває практика недофінансування значної частини міських цільових програм та ігноруються численні факти втрат надходжень до бюджету через використання земельних ділянок без оформлення договірних відносин. Досі не запроваджено середньострокового планування. Обсяги та джерела фінансування міських цільових програм не узгоджено з наявним фінансовим ресурсом бюджету міста Києва. Упродовж 2013 року Київська міська рада не затвердила звітів про виконання Програми соціально-економічного розвитку міста Києва за 2012 рік та про виконання бюджету міста Києва за 2012 рік. Можемо констатувати брак політичної волі міської влади до проведення кардинальних реформ у сфері бюджетної та антикорупційної політики.

Найбільш масштабними є зловживання у сфері землекористування. Фактично продовжується практика ігнорування чималої кількості порушень у цій сфері. Масштабні маніпуляції із земельним ресурсом негативно впливають не лише на умови проживання у столиці через ущільнення забудови, але й мають наслідком обмеження доступу громадян до прибережних смуг, знищення зелених зон та водних об'єктів, зменшення надходження коштів до бюджету від оподаткування земельних ділянок.

Всупереч гучним заявам О. Попова про втрати бюджету міста через відчуження та продаж за безцінь земельних ресурсів за попереднього міського голови Києва Л. Черновецького, ситуація кардинально не змінилася. Більше того, міська влада продовжила розробку нового Генерального плану Києва до 2025 року, який фактично мав легалізувати численні землевідведення та махінації із земельним ресурсом команди экс-міського голови Л. Черновецького. Продовжилися намагання легалізувати зміни до чинного Генерального плану Києва до 2020 року, які грубо порушують вимоги Земельного та Водного кодексів України.

За експертними оцінками, проект нового Генерального плану до 2025 року має на меті легалізацію багатьох незаконних рішень Київради щодо забудови зелених зон та прибережних смуг, прибудинкових територій за рахунок ущільнення забудови, знищення водних об'єктів, переважно житлову забудову частини земель промисловості та транспорту, розміщення здебільшого громадської та житлової забудови на землях гаражних кооперативів (приблизно 1 тис. га), території спецпризначення та військових частин (приблизно 1,2 тис. га), територіях земель сільгосппризначення (приблизно 2,7 тис. га). Незважаючи на обіцянки, не відбулося суттєвого оновлення зношеної дорожньої інфраструктури та продовжилася практика ігнорування будівництва об'єктів, які порушують охоронні зони ЮНЕСКО та будуються на самозахоплених земельних ділянках або земельних ділянках, які відведені з порушеннями чинної земельної та містобудівної документації.

Кроком у напрямі формування стратегічних орієнтирів розвитку столиці та запровадження довгострокових підходів до соціально-економічного та бюджетного планування стало рішення від 15 грудня 2012 року № 824/7060 Київської міської ради щодо ухвалення Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року. Попри суперечливі оцінки цього стратегічного документа, а саме - дискусійність деяких із запропонованих підходів та індикаторів, він створив основу для підвищення якості управлінських рішень.

Обрання нового міського голови В. Кличка у травні 2014 року та призначення його згодом головою КМДА дало йому необхідну повноту влади для реалізації реформ у столиці. Саме завдання «нищівного удару по корупції» було однією з основних обіцянок його передвиборчої кампанії.

Революція Гідності відкрила нові можливості для впровадження дієвих бюджетних реформ, спрямованих на «латання корупційних чорних дір» бюджету, та втілення дієвої антикорупційної політики у столиці. Очевидною є необхідність визначення позицій щодо принципових для розвитку столиці документів політики - Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року і чинного Генерального плану м. Києва до 2020 року - та необхідність внесення змін до нього, якщо вони не суперечать чинному законодавству, прийняття рішення щодо майбутнього проекту нового Генерального плану Києва до 2025 року та численних проблемних забудов, перегляду чинних міських цільових програм, підвищення прозорості та зрозумілості бюджетного процесу і створення можливостей для участі громадян у бюджетному процесі.

До головних перешкод впровадження ефективної бюджетної політики в м. Києві варто зарахувати недоліки у сфері управління існуючими активами та наявність чималої кількості «чорних дір» у дохідній та видатковій частинах бюджету, таких як:

- Маніпуляції, пов'язані з програмуванням бюджетної політики, непрозорість, фрагментарність та суперечливість інформації про показники обліку передовсім земельного та майнового ресурсів;
- Недоотримання надходжень від сплати податку на доходи фізичних осіб;
- Відсутність ефективного контролю за використанням земельних ресурсів;
- Втрати від обслуговування боргових зобов'язань;
- Зловживання, пов'язані з паркуванням транспортних засобів;
- Зловживання, пов'язані з надходженнями коштів пайової участі на розвиток інфраструктури населеного пункту;
- Зловживання, пов'язані з надходженнями коштів від сплати внеску на розвиток благоустрою населеного пункту;
- Зловживання, пов'язані з надходженнями коштів від плати за право тимчасового використання місць (для розташування об'єктів зовнішньої реклами), які перебувають у комунальній власності;
- Зловживання в системі громадських перевезень метрополітенем;
- Зловживання в системі громадських перевезень наземним транспортом;
- Відсутність ефективного контролю за використанням надр;
- Неєфективне використання комунального майна;
- Неєфективність тарифної політики в житлово-комунальному господарстві;
- Повільне впровадження політики енергоефективності;
- Зловживання в системі закупівель за бюджетні кошти;
- Неєфективна діяльність комунальних підприємств.

Окрім численних «чорних дір» у дохідній та видатковій частинах бюджету, процес управління з боку КМДА характеризується такими вадами:

- Відсутність дієвої комунікації з громадськістю, що характеризується оновленням існуючих та розробкою нових програм розвитку столиці, рішення про бюджет без звіту КМДА про виконання попередніх програм або ж зі звітом, який дає громадянам обмежену інформацію щодо ефективності витрачання бюджетних коштів та користі бенефіціарів тих чи інших міських

політик. Зокрема, не відбулося звітування КМДА за підсумками 2012 бюджетного року та за підсумками виконання за 2012 та 2013 роки 58 міських цільових програм, а саме - не відбулося проведення громадських обговорень проектів звітів про виконання цільових програм та рішень про бюджети;

- Формально-імітаційне впровадження програмно-цільового методу в рамках бюджетного процесу;
- Недостатній рівень відкритості й прозорості бюджетної інформації (міських цільових програм та рішення про бюджет), складність сприйняття оприлюдненої інформації про бюджет столиці;
- Відсутність дієвої антикорупційної політики, спрямованої на попередження корупційних ризиків, підвищення прозорості та підзвітності процесу ухвалення управлінських рішень.

Підготовлена Фондацією «Відкрите суспільство» «Дорожня карта» у сфері бюджетної та антикорупційної політики є кроком у напрямі кращого розуміння проблем, пов'язаних із «чорними дірами» у бюджеті столиці та їх вартістю для бюджету, підвищення прозорості та підзвітності міської влади в рамках бюджетного процесу, підготовки більш результативних та ефективних управлінських рішень та забезпечення просування у напрямі вирішення резонансних проблемних ситуацій у столиці.

Разом із «дорожньою картою» було підготовлено доступний для всіх киян візуальний міський бюджет Києва (громадський бюджет Києва), який дає змогу пересічному громадянину побачити всі джерела надходжень коштів і напрями видатків бюджету, а також «чорні діри», пов'язані з корупційними ризиками та різноманітними зловживаннями.

2. Методологія

Мета дослідження – визначити вплив існування недоліків бюджетної політики та «чорних дір» у бюджеті столиці на управлінські рішення міської влади та розробка пропозицій щодо вирішення наявних проблем.

Бюджетна політика в рамках дослідження розглядається як інструмент, за допомогою якого міська влада могла б більш ефективно використовувати активи (майно, землю, бюджетні кошти), збільшувати надходження бюджетних коштів, забезпечувати більш оптимальне збалансування бюджетних пріоритетів із соціально-економічними та стратегічними пріоритетами розвитку міста.

У рамках дослідження бюджетної політики основний акцент зроблено на виявленні та опису втрат бюджету Києва від корупційних практик та ризиків, які позначено у звіті як «чорні діри» бюджету, та розробці найбільш ефективних та оптимальних шляхів, спрямованих на вдосконалення бюджетної політики.

Завдання дослідження:

1. Визначити потреби заінтересованих сторін та перешкоди для їх задоволення.
2. Оцінити відповідність виконання бюджету потребам бенефіціарів.
3. Проаналізувати реалізацію бюджетної політики відповідно до цілей Стратегії розвитку м. Києва до 2025 року, Концепції Генерального плану розвитку м. Києва на період до 2025 року, основних міських цільових та бюджетних програм та планів заходів, зокрема в галузі енергоефективності та земельних ресурсів.
4. Визначити ресурсне забезпечення бюджету, продукти бюджету та сумарні витрати.
5. Визначити головні перешкоди виконання бюджету.
6. З'ясувати ефективність міжвідомчої координації у процесі виконання бюджету.
7. Проаналізувати адміністративні, економічні та соціальні впливи бюджету.
8. Оцінити задоволення потреб бенефіціарів унаслідок виконання бюджету.
9. Оцінити зміну становища заінтересованих сторін.

10. Проаналізувати недоліки бюджетного процесу .
11. Запропонувати рекомендації стосовно поліпшення підготовки бюджету на 2014 і наступні роки та зменшення втрат від існування «чорних дір» бюджету та неефективних управлінських рішень.

Джерельна база дослідження складається з нормативно-правової бази щодо розроблення бюджету (Бюджетного кодексу, Податкового кодексу), Рішення Київської міської ради «Про затвердження бюджету м. Києва на 2013 рік» (зі змінами), Програми соціального і економічного розвитку м. Києва на 2013 рік, державних і місцевих цільових програм, Стратегії розвитку Києва до 2025 року, чинній містобудівній документації та проектах містобудівної документації (чинний Генеральний план Києва до 2020 року та проект Генерального плану м. Києва до 2025 року), іншої офіційної інформації органів публічної влади, стенограм засідань сесій Київської міської ради, публікацій в електронних та друкованих ЗМІ (газети «Бізнес», «Вечірній Київ», «Капітал», «Хрещатик» тощо), телепередач ТРК «Київ» і радіо «Голос Києва», аналітичних матеріалів Фондації «Відкрите суспільство», Міжнародного бюджетного партнерства, Організації економічної співпраці і розвитку (ОЕСР), інших вітчизняних і зарубіжних матеріалів, присвячених бюджетній тематиці тощо.

Методи дослідження

Відповідно до поставлених завдань було застосовано міждисциплінарні підходи і поєднання різних методів польових і документальних досліджень (аналіз веб-сайту КМДА, надсилання запитів публічної інформації, інтерв'ювання та зустрічі з представниками заінтересованих сторін, аналіз інформації друкованих та електронних засобів масової інформації, обговорення проблематики та пропонованих варіантів вирішення проблемних ситуацій під час публічних заходів тощо).

Основні характеристики та обмеження дослідження

У роботі проаналізовано перебіг бюджетних процесів та їх вплив на основні заінтересовані сторони в м. Києві упродовж 2013 року. Одним з ключових обмежень дослідження став брак інформації про результати виконання частини міських цільових програм (зокрема, Регіональної програми підвищення енергоефективності на 2011-2015 роки) на сайті КМДА та по запиті публічної

інформації, брак та фрагментарність інформації у відкритих джерелах та по запиті щодо діяльності комунальних підприємств, особливо тих, які працюють у сферах із високими корупційними ризиками, фрагментарність та суперечливість інформації про використання земельних ресурсів в цілому та відсутність вичерпної інформації про облік та використання земельних ресурсів з боку комунальних підприємств та суб'єктів господарювання зокрема тощо.

3. Опис проблеми

3.1. ВИЗНАЧЕННЯ ПРОБЛЕМИ – ПРОБЛЕМНА СИТУАЦІЯ БЕНЕФІЦІАРІВ (ЇХ ПОТРЕБИ)

За словами голови КМДА О. Попова, ситуація в бюджетній сфері столиці нагадує ту, яка була 15 років тому (в 1998 році), що, на його думку, пояснюється спадом промислового виробництва, спричиненим світовою фінансово-економічною кризою. Крім того, місто Київ є найбільшим серед усіх міст України боржником держави. На 01 листопада 2013 року прострочена заборгованість столиці за взятими в 2009-2012 роках у Державної казначейської служби кредитами дорівнює приблизно 3 млрд грн, або 62% усієї заборгованості місцевих бюджетів України. Незважаючи на це, Києву бракує коштів на здійснення важливих інфраструктурних проектів, як-то будівництво Подільського мостового переходу та нових станцій метро, оновлення та будівництво інженерної, транспортної та соціальної інфраструктури тощо.

Залежність виконання бюджету Києва від трансфертів із державного бюджету поряд з існуванням заборгованості та ігноруванням можливостей для збільшення надходжень до міського бюджету й підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів – це те, що стоїть на заваді вирішення комплексу проблем, які накопичувалися роками та особливо загострилися протягом 2009-2012 років. Існуючі проблеми потребують вирішення як на загальнодержавному рівні (визначення відсотка ПДФО, що залишається у бюджеті Києва, забезпечення належного фінансування трансфертів із державного бюджету), так і на міському, а саме: впорядкування бачення стратегічних пріоритетів розвитку столиці, припинення різноманітних земельних махінацій та зловживань із земельним ресурсом, забезпечення «латання чорних дірок» бюджету, які коштують мільярди гривень.

Серед основних проблем, які стоять на заваді реформам та часто є причинами складних ситуацій, варто відзначити такі:

- намагання легалізувати численні порушення у сфері землевідведення;
- брак прозорості бюджетного процесу та низький рівень підзвітності міської влади перед громадою;

- низькі темпи інвентаризації земельних ресурсів і, відповідно, укладання договорів оренди з власниками земельних ділянок;
- брак реагування міської влади на використання орендарями земельних ділянок без оформлення відповідних договірних відносин;
- низька ефективність функціонування комунальних підприємств;
- повільні темпи приватизації комунального майна та його непрозоре використання;
- відсутність дієвої політики сприяння розвитку малого й середнього підприємництва;
- недостатня підтримка з боку міської влади розвитку інноваційної діяльності;
- нестача кваліфікованого управлінського персоналу міської влади, який був би спроможний здійснювати реформи у складних економічних умовах;
- недостатня ефективність взаємодії місцевих органів влади та мешканців міста щодо вирішення нагальних проблем територіальної громади столиці;
- відсутність ефективною для міста системи взаємодії з органами центральної влади при складанні, звітуванні й виконанні міського бюджету.

3.2. ЗАІНТЕРЕСОВАНІ СТОРОНИ

Серед основних заінтересованих сторін у виконанні бюджету та впровадженні реформ у сфері бюджетної політики можна виокремити:

- а. КМДА – голова КМДА О. Попов (міський голова В. Кличко), його заступники, департаменти КМДА (фінансів, економіки та інвестицій, промисловості та розвитку підприємництва, містобудування та архітектури, транспортної інфраструктури тощо);
- б. КМР – заступник Київського міського голови – секретар Київради Г. Герега (О. Резніков), Постійна комісія Київської міської ради з питань бюджету та соціально-економічного розвитку, інші профільні комісії міської ради, депутати, помічники депутатів, працівники секретаріату Київської міської ради;
- с. МТГ – мешканці територіальної громади м. Києва;
- д. МСП – малі й середні підприємці м. Києва;

- e. КП – керівники комунальних підприємств;
- f. МВС-П – представники правоохоронних структур (МВС, прокуратура);
- g. суд – представники судової системи (районні суди м. Києва, Господарський суд м. Києва тощо);
- h. безробітні;
- i. ЗМІ – журналісти друкованих і електронних видань, радіо і телебачення.

Інтереси (потреби) заінтересованих сторін представлено в таблиці 1.

Таблиця 1.

	Потреби	ВМОТИВОВАНИ	БАЙДУЖІ
1	Обізнаність про зміни в бюджетній політиці, які можуть вплинути на умови роботи і проживання в місті	ЗМІ, КМДА, КМР	МТГ, КП, МВС-П, суд
2	Можливість впливу на розроблення змін у бюджетній та антикорупційній політиці	КМДА, КМР, КП	МТГ, МСП, МВС-П, суд
3	Збільшення бюджетних надходжень, інвентаризація земельних ресурсів, приватизація комунального майна	КМДА	КМР, МТГ, МСП, КП, МВС-П, суд
4	Проведення активної промислової політики	КМДА, МСП, КП, безробітні	КМР, МТГ, МВС-П, суд
5	Реалізація вироблених підприємствами Києва товарів, робіт, послуг за бюджетні кошти	МСП, ЗМІ, КП	КМДА, КМР, МВС-П, суд
6	Поліпшення екологічної ситуації в місті	МТГ, ЗМІ	КМДА, КМР, КП, МВС-П, суд
7	Активне впровадження політики енергоефективності	МТГ, ЗМІ	МТГ, КМДА, КМР, КП, МВС-П, суд
8	Розвиток транспортної інфраструктури	КМДА, КМР, МТГ, МСП, КП, ЗМІ, безробітні	МВС-П, суд
9	Поліпшення життєвого рівня, отримання муніципальних надбавок, соціальної допомоги	КП, МСП, МТГ	КМДА, КМР, МВС-П, суд

	Потреби	ВМОТИВОВАНІ	БАЙДУЖІ
10	Підвищення якості медичного обслуговування	МТГ	КМДА, КМР, КП, МВС-П, суд
11	Отримання матеріалів для публікацій, передач	ЗМІ	КМДА, КМР, КП, МВС-П, суд
12	Отримання неофіційних платежів (ренти) від існування браку реагування на зловживання із земельними ресурсами, комунальним майном та бюджетними коштами	КМДА, КМР, КП, МВС-П, суд	МТГ, безробітні

3.3. ЦІЛІ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ. ВІДПОВІДНІСТЬ ЦІЛЕЙ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ ПОТРЕБАМ БЕНЕФІЦІАРІВ

Головною метою бюджетної політики у м. Києві в 2013 році є виконання національного плану активізації економіки для впровадження Програми економічних реформ Президента України на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», реалізація Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року та вирішення нагальних проблем соціально-економічного розвитку столиці, а саме:

- удосконалення системи управління містом, підвищення ефективності використання ресурсного потенціалу міста (стратегічна ініціатива «Електронний уряд»), впровадження програмно-цільового методу, реформування системи адміністративних послуг;
- розвиток пріоритетних галузей економіки, формування сприятливого інвестиційного клімату та бізнесу, розвиток малого та середнього підприємництва (стратегічні ініціативи «Міжнародна гавань штаб-квартир», «Центр поруч з будинком»), стимулювання інноваційних процесів (стратегічна ініціатива «Зроблено в Києві»);
- розвиток транспорту та дорожньо-транспортної інфраструктури (стратегічна ініціатива «Першокласна інфраструктура»);
- розвиток та реформування житлово-комунального господарства, модернізація та розбудова інженерної інфраструктури, підвищення енергоефектив-

- ності (стратегічні ініціативи «Першокласна інфраструктура», «Ощадлива енергетика»);
- реформування системи охорони здоров'я, підвищення якості медичного обслуговування, зниження захворюваності населення, пропагування здорового способу життя (стратегічна ініціатива «Здоровий киянин»);
 - підвищення доступності та якості соціальних послуг і стандартів життя населення, підвищення рівня соціальної захищеності мешканців міста (стратегічна ініціатива «Центр поруч з домом», проект «Доступне житло»);
 - підвищення рівня безпеки життєдіяльності киян та поліпшення екологічної ситуації в місті (стратегічні ініціативи «Дніпровська перлина», «Культурна височина», «Центр поруч з домом», проекти «Чисте місто» та «Якісна вода»).

Загальну картину про відповідність цілей бюджетної політики потребам заінтересованих сторін наведено в таблиці 2.

Таблиця 2

Відповідність цілей бюджетної політики потребам бенефіціарів

	Потреби бенефіціарів	Цілі (завдання програми)	Стратегічні ініціативи	Пріоритети секторального розвитку
1	Обізнаність про зміни в бюджетній політиці, які можуть вплинути на умови роботи і проживання в місті	Удосконалення системи управління містом, підвищення ефективності використання ресурсного потенціалу міста, впровадження програмно-цільового методу, реформування системи адміністративних послуг	«Електронний уряд»	Освіта, економічний розвиток, приватне підприємництво та інвестиції

	Потреби бенефіціарів	Цілі (завдання програми)	Стратегічні ініціативи	Пріоритети секторального розвитку
2	Можливість впливу на розроблення змін у бюджетній політиці	Удосконалення системи управління містом, підвищення ефективності використання ресурсного потенціалу міста, впровадження програмно-цільового методу, реформування системи адміністративних послуг	«Електронний уряд»	Освіта, економічний розвиток, приватне підприємництво та інвестиції
3	Збільшення бюджетних надходжень, інвентаризація земельних ресурсів, приватизація комунального майна	Удосконалення системи управління містом, підвищення ефективності використання ресурсного потенціалу міста, впровадження програмно-цільового методу, реформування системи адміністративних послуг	«Електронний уряд»	Економічний розвиток, приватне підприємництво та інвестиції
4	Проведення активної промислової політики	Розвиток пріоритетних галузей економіки, формування сприятливого інвестиційного клімату та бізнесу, розвиток малого та середнього підприємництва	«Зроблено в Києві»	Економічний розвиток, приватне підприємництво та інвестиції

	Потреби бенефіціарів	Цілі (завдання програми)	Стратегічні ініціативи	Пріоритети секторального розвитку
5	Реалізація вироблених підприємствами Києва товарів, робіт, послуг за бюджетні кошти	Розвиток пріоритетних галузей економіки, формування сприятливого інвестиційного клімату та бізнесу, розвиток малого та середнього підприємництва	«Зроблено в Києві»	Економічний розвиток, приватне підприємництво та інвестиції, транспорт, інженерна інфраструктура і комунальні послуги
6	Поліпшення екологічної ситуації в місті	Підвищення рівня безпеки життєдіяльності киян та поліпшення екологічної ситуації в місті	«Дніпровська перлина»	Екологія та безпека довкілля
7	Активне впровадження політики енергоефективності	Розвиток та реформування житлово-комунального господарства, модернізація та розбудова інженерної інфраструктури, підвищення енергоефективності	«Ощадлива енергетика»	Транспорт, інженерна інфраструктура і комунальні послуги, економічний розвиток, приватне підприємництво та інвестиції
8	Розвиток транспортної інфраструктури	Розвиток та реформування житлово-комунального господарства, модернізація та розбудова інженерної інфраструктури, підвищення енергоефективності	«Першокласна інфраструктура»	Транспорт, інженерна інфраструктура і комунальні послуги

	Потреби бенефіціарів	Цілі (завдання програми)	Стратегічні ініціативи	Пріоритети секторального розвитку
9	Поліпшення життєвого рівня, отримання муніципальних надбавок, соціальної допомоги	Підвищення доступності та якості соціальних послуг і стандартів життя населення, підвищення рівня соціальної захищеності мешканців	«Центр поруч з будинком», «Культурна височина»	Соціальний захист та безпека, ринок праці та зайнятість
10	Підвищення якості медичного обслуговування	Реформування системи охорони здоров'я, підвищення якості медичного обслуговування, зниження захворюваності населення, пропагування здорового способу життя	«Здоровий киянин», «Культурна височина»	Охорона здоров'я
11	Отримання матеріалів для публікацій, передач		«Міжнародна гавань штаб-квартир»	Економічний розвиток, приватне підприємництво та інвестиції
12	Отримання неофіційних платежів (ренти)	-	-	-

Мешканці територіальної громади зацікавлені в досягненні всіх цілей бюджетної політики, що збільшує їх шанси на комфортні умови проживання і роботи в столиці та підвищення їх добробуту.

Безробітні, передусім зацікавлені у розвитку пріоритетних галузей економіки, формуванні сприятливого інвестиційного клімату для бізнесу, розвитку малого та середнього підприємництва, що збільшує їх шанси як на створення і успішне започаткування власної справи, так і на працевлаштування з гідним рівнем оплати праці.

Підприємницьке середовище зацікавлене у формуванні сприятливого інвестиційного клімату та покращення доступу до фінансових, земельних, майнових та інших ресурсів.

Представники влади в особі КМДА і КМР, керівництва КП заінтересовані не у встановленні партнерських відносин з мешканцями територіальної громади, а у збереженні можливостей користуватися ресурсами та збереженні економічної влади, а також завдяки збереженню асиметричності інформації мати пріоритетне право на доступ до ресурсів, інформації, знань щодо:

- регуляторного середовища (включно з можливістю його зміни без консультацій із заінтересованими сторонами або шляхом їх імітації);
- інформації про закупівлі за бюджетні кошти м. Києва;
- інформації про земельно-майнові та фінансові ресурси тощо.

У збереженні непрозорого бізнес-середовища (зокрема, неврегульованості торгівлі з МАФів) заінтересовані представники МВС, прокуратури, РДА в м. Києві, які отримують ренту від підприємців, а також представники суддівського корпусу, які з вигодою для себе «забезпечують» судові рішення на користь власників МАФів, що підлягають демонтажу.

3.4. ІНСТРУМЕНТИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

До основних інструментів бюджетної політики належать:

- стимулювання надходжень та зменшення втрат бюджету;
- підвищення ефективності видатків та їх оптимізація;
- вдосконалення та оптимізація міжбюджетних відносин;
- оптимізація системи запозичень і зменшення боргових зобов'язань бюджету м. Києва;
- підвищення ефективності та оптимізація 58 міських цільових програм, а також існуючих бюджетних програм.

3.5. МЕТОДИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ (МЕТОДИ ФІНАНСОВОГО ПЛАНУВАННЯ)

Методи планування - це конкретні способи та прийоми планових розрахунків. До таких методів належать:

розрахунково-аналітичний;
нормативний;
балансовий;
метод оптимізації планових рішень;
економіко-математичного моделювання;
програмно-цільовий метод бюджетування.

Розрахунково-аналітичний метод передбачає прогнозування величини фінансових показників на майбутній період на основі досягнутої величини у звітному та минулих періодах. Цей метод планування застосовується у тих випадках, якщо відсутні фінансово-економічні нормативи, а взаємозв'язок між показниками може бути встановлений на основі вивчення їх динаміки за ряд періодів. Використання цього методу дає змогу встановити планову потребу в оборотних активах підприємства, величину амортизаційних відрахувань тощо.

Нормативний метод фінансового планування передбачає визначення потреби підприємства у фінансових ресурсах і джерелах їх формування на основі заздалегідь встановлених норм та нормативів. У фінансовому плануванні застосовується ціла система норм і нормативів, тобто є загальнодержавні, регіональні, місцеві (муніципальні), галузеві нормативи та нормативи, визначені на конкретних підприємствах. Наприклад, до загальнодержавних нормативів належать: ставки загальнодержавних податків, зборів і платежів; ставки рефінансування НБУ; розмір мінімальної заробітної плати; мінімальний розмір статутного капіталу акціонерних товариств тощо.

Нормативи підприємства розробляються самими суб'єктами господарювання та застосовуються ними для регулювання фінансово-господарської діяльності, а також для контролю за ефективністю використання ресурсів. До таких нормативів належать: нормативи планової потреби в оборотних активах;

норми кредиторської заборгованості, що постійно є в обороті підприємства; норми запасів виробничих запасів і незавершеного виробництва; нормативи розподілу чистого прибутку тощо.

Балансовий метод планування передбачає досягнення балансової відповідності наявних фінансових ресурсів і фактичної потреби в них. Балансовий метод застосовується при прогнозуванні надходжень і виплат грошових коштів підприємств, квартального плану доходів та видатків, платіжного календаря тощо.

Метод оптимізації планових рішень передбачає складання декількох варіантів планових розрахунків з метою вибору з них найбільш оптимального. За цим методом можуть застосовуватися різні критерії вибору.

Економіко-математичне моделювання в фінансовому плануванні передбачає визначення кількісного вираження взаємозв'язків між фінансовими показниками та факторами, які впливають на них. Такий взаємозв'язок виражається через економіко-математичну модель, яка являє собою точний математичний опис економічних процесів за допомогою математичних символів і прийомів (рівнянь, нерівностей, графіків, таблиць тощо).

Програмно-цільовий метод бюджетування. 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.

4. Реалізація бюджетної політики та її результати

4.1. АНАЛІЗ СТРУКТУРИ І ЗАХОДІВ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

За результатами аналізу структури бюджетної політики, зафіксованої в Стратегії розвитку Києва до 2025 року, виявлено низку недоліків програмування позитивних впливів бюджетної політики, а саме:

1. Нормативно-правова незабезпеченість виконання бюджетної політики.

- Брак координації та узгодженості міських цільових програм зі Стратегією розвитку міста Києва до 2025 року та чинним Генеральним планом м.Києва та прийнятими управлінськими рішеннями.
- Незатвердження Київською міською радою упродовж 2013 року звіту про виконання Програми соціально-економічного розвитку міста Києва за 2012 рік та звіту про виконання бюджету міста Києва за 2012 рік.
- Нерозроблення міської цільової програми розвитку Київського метрополітену.

2. Невиконання (неповне виконання) окремих заходів бюджетної політики та неузгодженість документів бюджетної політики із документами соціально-економічної політики.

- Низький рівень підготовки Концепції Генерального плану розвитку м. Києва на період до 2025 року за умов існування чинного Генерального плану Києва до 2020 року, ігнорування конфліктів, пов'язаних із підготовкою Генерального плану розвитку м. Києва на період до 2025 року, брак або приховання від громадян інформації про облік та функціональне призначення земельного ресурсу та його використання та оподаткування тощо).
- Брак узгодженості бюджетної політики в розрізі основних стратегічних ініціатив Стратегії розвитку Києва до 2025 року.
- Формальне та неналежне впровадження програмно-цільового методу.

3. Брак джерел фінансування для частини заходів бюджетної політики.

4. **Відсутність критичного перегляду положень бюджетної політики (ігнорування або неповне врахування цільових показників Стратегії розвитку м. Києва до 2025 року та вимог чинного Генерального плану Києва до 2020 року).**
5. **Відсутність незалежного моніторингу і контролю за виконанням бюджетної політики.**

НЕДОЛІК № 1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВА НЕЗАБЕЗПЕЧЕНІСТЬ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

- **Брак координації та узгодженості міських цільових програм зі Стратегією розвитку міста Києва до 2025 року, чинним Генеральним планом м. Києва та прийнятими управлінськими рішеннями**

Лише 19.11.2013 року на засіданні Постійної комісії Київради з питань бюджету та соціально-економічного розвитку було заслухано інформацію директора Департаменту економіки та інвестицій КМДА М.Поворозника щодо проекту рішення Київради «Про внесення змін до рішення Київради від 29 жовтня 2009 року № 520/2589 «Про порядок розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у місті Києві».¹

Розроблення проекту вищезгаданого рішення Київської міської ради обумовлено необхідністю узгодження положень рішення Київської міської ради від 29 жовтня 2009 року № 520/2589 «Про Порядок розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у місті Києві» з рішеннями Київської міської ради від 09 вересня 2010 року № 7/4819 «Про питання організації управління районами в місті Києві», від 15 грудня 2011 року № 824/7060 «Про затвердження Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року» та від 15 березня 2012 року № 198/7535 «Про діяльність виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації)».

¹ <http://kmr.gov.ua/divinfo.asp?Id=3576>

Метою прийняття рішення було приведення положень Порядку розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у місті Києві, затвердженого рішенням Київської міської ради від 29 жовтня 2009 року № 520/2589, у відповідність до Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року, затвердженої рішенням Київської міської ради від 15 грудня 2011 року № 824/7060. Проектом рішення пропонувалося привести міські цільові програми у відповідність до головних стратегічних ініціатив і планів розвитку секторів міського господарства, визначених Стратегією розвитку міста Києва до 2025 року. Крім того, проектом рішення передбачалося запровадити середньострокове планування й узгодити обсяги та джерела фінансування міських цільових програм з наявним фінансовим ресурсом бюджету міста Києва.

Рішенням Київської міської ради від 09 вересня 2010 року № 7/4819 «Про питання організації управління районами в місті Києві» було припинено з 31 жовтня 2010 року шляхом ліквідації районні в місті Києві ради, що привело до необхідності внесення змін до додатку 4 Порядку розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у місті Києві. Рішенням Київської міської ради від 15 березня 2012 року № 198/7535 «Про діяльність виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації)» були внесені зміни до структури виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації). Реорганізація та перейменування структурних підрозділів КМДА привела до необхідності внесення змін до рішення Київської міської ради від 29 жовтня 2009 року № 520/2589 «Про Порядок розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у місті Києві». Отже, протягом більш як двох років (2012-2013 роки) положення Порядку розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у місті Києві не було приведено у відповідність до Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року. Крім того, на засіданні Постійної комісії Київради з питань бюджету та соціально-економічного розвитку лише 19 листопада 2013 року було схвалено проекти рішень Київради про затвердження звітів про виконання Програми соціально-економічного розвитку міста Києва за 2012 рік, а також про виконання бюджету міста Києва за 2012 рік. У 2013 році останнє пленарне засідання сесії Київради відбулося 13 листопада. Таким чином, упродовж 2013 року Київська міська рада не затвердила звітів:

- про виконання Програми соціально-економічного розвитку міста Києва за 2012 рік;
- про виконання бюджету міста Києва за 2012 рік.

- Незатвердження вищезгаданих звітів стало перешкодою до розроблення Програми соціально-економічного розвитку міста Києва на 2014 рік, а також бюджету міста Києва на 2014 рік, які всупереч вимогам положень Бюджетного кодексу України не було затверджено до початку 2014-го календарного бюджетного року.
- Нерозроблення міської цільової програми розвитку Київського метрополітену

Незважаючи на те що в 2010 році сплив термін виконання міської цільової програми розвитку метрополітену, Київрада і КМДА не вжили заходів для підготовки цільової програми розвитку столичного метрополітену, що негативно може позначитися на фінансуванні розвитку Київського метрополітену.

НЕДОЛІК № 2. НЕВИКОНАННЯ (НЕПОВНЕ ВИКОНАННЯ) ОКРЕМИХ ЗАХОДІВ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ ТА НЕУЗГОДЖЕНІСТЬ ДОКУМЕНТІВ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ З ДОКУМЕНТАМИ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

- Низький рівень підготовки Концепції Генерального плану розвитку м. Києва на період до 2025 року за умов існування чинного Генерального плану Києва до 2020 року, ігнорування конфліктів, пов'язаних із підготовкою Генерального плану розвитку м. Києва на період до 2025 року, брак або приховання від громадян інформації про облік та функціональне призначення земельного ресурсу та його використання та оподаткування тощо).

За оцінками експертів, на підставі проведеного тендеру з одним учасником, розроблення Генерального плану розвитку м. Києва на період до 2025 року доручено організації «Центр містобудування і архітектури», яка не має досвіду розробки генеральних планів, а її співробітники переважно не мають спеціальної архітектурно-містобудівної освіти. Загальна вартість розроблення Генплану м. Києва до 2025 року оцінюється в 32 млн грн.

Концепцію Генплану розвитку м. Києва на період до 2025 року було піддано критиці фахівцями Інституту «Київгенплан»². Останні розробляли чинний до 2020 року Генплан Києва. Зокрема, Інститут «Київгенплан» вбачає у поданій Концепції Генплану-2025 лише містобудівне обґрунтування ущільнення житлового простору киян за рахунок забудови зелених і промислових зон, а також прибережних територій, всупереч чинному законодавству. Також, на думку експерта Інституту «Київгенплан», існують питання щодо дотримання розробниками Концепції нового Генплану Києва до 2025 року вимог сталого збалансованого розвитку всіх складових елементів міста – житлових, промислових та рекреаційних земель (зон) та земель транспорту. На думку експерта Інституту «Київгенплан», сталий розвиток Києва є під питанням з огляду на фактичні плани авторів збільшити майже вдвічі житлову забудову м. Києва побудовою ще 42 млн м² житлової площі (до існуючих майже 58 млн м² житла) у межах нинішніх кордонів столиці. Фактично кількість жителів столиці прогнозовано може збільшитися у 2 рази, при цьому межі міста не будуть розширюватися. Заплановане житлове будівництво буде здійснюватися на місці земель промисловості та транспорту, за рахунок ущільнення вже існуючої забудови та на землях рекреації. Серед проблем концепції нового Генплану є відсутність визначення зон спільних інтересів Києва та області та основних напрямів спільного управління цими територіями.

Під питанням залишається прогноз кількості мешканців Києва. Якщо у 2008 році прогнозувалося не менше ніж 5 млн мешканців, то згодом була оприлюднена інша цифра – 2,7 млн мешканців, а у 2025 році розробники нового Генплану прогнозують 3,3 млн мешканців. Згідно з прогнозом авторів нового Генплану, передбачається будувати щороку 2,5 млн м² житла. Відкритим залишається питання вартості будівництва соціальної інфраструктури (школи, дитячі садочки, поліклініки) та інженерних мереж.

З-поміж основних прорахунків очільник інституту «Київгенплан» вважає, що у Концепції Генерального плану розвитку м. Києва на період до 2025 року відсутні:

- адміністративно-територіальна модель співіснування м. Києва та передмість, відсутнє техніко-економічне обґрунтування розвитку Києва та його приміської зони на довготривалу перспективу (40–50 років);

2 В. Чекмарьов. Концепція легалізації знищення Києва. - http://genplan.kiev.ua/pres-reliz_1.htm -

- бачення розвитку інженерних мереж, які на тлі масової забудови можуть не витримати існуючого навантаження, що може поставити під удар безпеку киян через можливий інженерний колапс;
- дотримання загально визнаних принципів сталого розвитку м. Києва;
- Схеми планування районів і Детальні плани територій районів перспективної забудови, зокрема раціональні схеми комплексної забудови нових (планованих) мікрорайонів;
- програми вдосконалення транспортної інфраструктури;
- концепції об'ємно-просторової композиції м. Києва.

Крім того, на думку експерта інституту «Київгенплан», слабкою є підготовка розділу розвитку інженерної інфраструктури та інженерної підготовки територій.

Показово, що досі міська влада Києва не виконує Розпорядження Кабінету Міністрів України від 07 квітня 2010 року N 891-р «Про затвердження плану заходів з комплексного розв'язання проблем соціально-економічного розвитку м. Києва та підвищення ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади і переліку стратегічно важливих інвестиційних проектів, спрямованих на забезпечення виконання м. Києвом функцій столиці України та підготовку і проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу, що потребують першочергового фінансування у 2010-2012 роках». Згідно з цим розпорядженням уряду яким КМДА мала здійснити коригування в установленому порядку Генерального плану міста Києва та проекту планування його приміської зони на період до 2020 року, затвердженого рішенням Київської міської ради від 28 березня 2002 р. N 370/1804 (ra0370023-02), та розроблення детальних планів районів.

Впровадження бюджетної політики в розрізі основних стратегічних ініціатив Стратегії розвитку Києва до 2025 року

Аналіз впровадження бюджетної політики в рамках аналізу недоліку № 2 в розрізі основних стратегічних ініціатив Стратегії розвитку Києва до 2025 року дає підстави стверджувати про такі недоліки в рамках таких стратегічних ініціатив як «Першокласна інфраструктура», «Дніпровська перлина», «Ощадлива енергетика», «Здоровий киянин», «Культурна височина», «Зроблено в Києві».

СТРАТЕГІЧНА ІНІЦІАТИВА «ПЕРШОКЛАСНА ІНФРАСТРУКТУРА»: МОДЕРНІЗАЦІЯ ТРАНСПОРТНОЇ ТА ІНЖЕНЕРНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ МІСТА КИЄВА до 2025 року (витяг):

Інфраструктура — важлива передумова економічного розвитку міста. Дві основні проблеми транспортної та інженерної інфраструктури Києва: недостатня забезпеченість і значна зношеність. Недостатність інфраструктури спричиняє перевантаження, прискорює її зношення та подекуди робить базові послуги недоступними для жителів міста. Зношена інфраструктура призводить до збільшення вартості послуг (часті ремонти, надмірні енерговитрати в мережах та на місцях), зниження їх якості (в транспорті — затримки руху і погіршена безпека, в інженерній інфраструктурі — втрата фізичних властивостей продукту), зростання капітальних витрат на модернізацію (відновлення після аварій), суттєвого погіршення якості життя киян.

Зношеність інфраструктури

Трансформаторні підстанції - 41%

Кабельні ЛЕП - 25%

Тепломережі - 52%

Міський колектор - 99%

Водозабірні станції - 75%

Каналізаційні мережі - 30%

Житлові будинки - 16%

Ліфти в житлових будинках - 36%

Теплопункти - 70%

Дороги - 85%

Водопровідні мережі - 20%

Зупинки - 47%

Дорожні знаки - 74%

Обсяг необхідних вкладень у млн євро:

Житловий фонд та ліфтове господарство - 224 млн євро

Теплове та електричне господарство - 1 720 млн євро

Водоканалізаційне господарство (у т. ч. очисні потужності) - 810 млн євро

Транспортна інфраструктура (ключові проекти) - 1 152 млн євро

Загалом необхідні вкладення - 3 906 млн євро

Транспортна інфраструктура (решта бажаних проектів) – 2 101 млн євро (Державно-приватне партнерство)

На 2010 рік потребували ремонту 85% загальної площі київських доріг. На початку 2013 року цей показник практично не змінився. Не кращою є ситуація і з паркувальними місцями. У великих містах Європи кількість паркувальних місць у середньому становить 16-17% чисельності мешканців міста. Отже, виходячи з європейського досвіду, потреба м. Києва в паркувальних місцях становить не менше ніж 500 тис. машино-місць. Наприкінці 2013 року в столиці нараховувалось приблизно 250 000 парко-місць, тобто вдвічі менше від потреби.

За висновками контролюючих органів, на території Дарницького та Деснянського районів столиці суб'єкти господарювання самовільно захопили близько 4 га землі для облаштування нічних автостоянок. Ці земельні ділянки використовуються підприємцями за відсутності будь-яких дозвільних документів, тому розпочато 6 кримінальних проваджень за ст. 197-1 КК України. Крім того, на розгляді в органах внутрішніх справ перебувають ще 11 заяв щодо самовільного захоплення земельних ділянок власниками паркувальних майданчиків. На підставі виявлених порушень прокуратура Києва заявила 8 позовів щодо звільнення незаконно займаних ділянок загальною вартістю 70 млн грн та повернення їх у користування територіальній громаді. Ще 5 аналогічних позовів було заявлено КМДА. Нині у судах вже розглядаються 17 раніше заявлених позовів щодо розірвання договорів між КП «Київтранспарксервіс» і суб'єктами господарювання, які експлуатують паркувальні майданчики з порушеннями³.

Схвалена рішенням Київради № 326/9383 від 22.05.2013 року «Програма розвитку єдиного паркувального простору в м. Києві до 2015 року» має на меті збільшення забезпеченості населення місцями паркування та зберігання автотранспорту на 22 109 машино-місць, або лише на 9% від сьогоденної потреби.

Слід урахувати, що протягом 2013-2015 років кількість приватних автомобілів у м. Києві додатково збільшиться ще принаймні на 22 109 штук. Тобто до

³ Прес-реліз прокуратури м. Києва від 01.10.2013. За фактами самовільного захоплення землі під автостоянки відкрито 6 кримінальних проваджень. http://www.kyiv.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=129144

2016 року проблеми розв'язано не буде. Крім того, розробники вищезгаданої програми очікують збільшення доходу підприємства «Київтранспарксервіс» приблизно на 60%, а також прогнозують значне збільшення податкових надходжень до бюджету міста Києва, зокрема збільшення нарахування та сплати збору за місця для паркування приблизно на 70%. З іншого боку, створення єдиного київського паркувального простору здійснюватиметься за кошти комунального підприємства «Київтранспарксервіс» та кошти інвесторів (690 млн грн), не потребуючи додаткових ін'єкцій з міського бюджету.

СТРАТЕГІЧНА ІНІЦІАТИВА «ДНІПРОВСЬКА ПЕРЛИНА»: ЗБЕРЕЖЕННЯ І РОЗВИТОК ПРИБЕРЕЖНИХ ТЕРИТОРІЙ ДНІПРА

СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ МІСТА КИЄВА до 2025 року (витяг):

Визначальною рисою київського ландшафту у світовому масштабі є прибережні території долини Дніпра — унікальна зона в самому центрі міста, його конкурентна перевага. Однак наразі її потенціал не реалізовано повною мірою — територія фактично не є повноцінним рекреаційним активом. Розвиток територій в долині Дніпра забезпечить такі переваги для міста:

- Реалізація потенціалу унікального ландшафту і пейзажу для формування високопривабливої рекреаційно-туристичної зони
- Відтворення одного з основоположних символів міста, збереження та підтримання екологічної рівноваги дніпровського міського ландшафту
- Створення нових робочих місць і додаткові надходження до бюджету міста у випадку залучення інвестицій і використання територій у рекреаційних і розважальних цілях.

Забудова прибережних територій Києва вздовж Дніпра та Десни продовжується попри визначені пріоритети, які сформульовані як збереження і розвиток прибережних територій Дніпра. Найбільш резонансною забудовою

на лівому березі Дніпра є початок будівництва житлового комплексу на Микільській Слобідці. І це попри те, що Водний кодекс України забороняє зведення у прибережно-захисній смузі водойм будь-чого, крім гідроелектростанцій, пірсів, дамб, водозливів, автомобільних і залізничних доріг, маяків та інших споруд державного призначення. Ширина цієї смуги становить від 25 до 150 метрів. Ширина берегової захисної смуги залежить від розміру річок, а в межах населених пунктів враховує вже існуючі забудови. Тобто якщо вздовж русла річки вже стоять житлові будинки, то ширина прибережної захисної смуги визначається окремо в кожному конкретному випадку. Часто визначення «в кожному конкретному випадку» поряд із браком реагування з боку відповідних державних органів (інспекції ДАБІ, органів прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Державної екологічної інспекції і Державна інспекція сільського господарства) створює широкі можливості для зловживань на місцевому рівні.

Дніпровська екологічна прокуратура у 2012-2013 роках оскаржила більше ніж 20 незаконних рішень Київської міської ради. За порушення земельного законодавства відкрито 25 кримінальних справ, розглянуто 153 подання та 115 протестів, скасовано 112 актів місцевих органів щодо розпорядження земельними ділянками, притягнуто до відповідальності 95 посадових осіб. Міжрайонні екологічні прокурори подали 201 позов стосовно земельних ділянок площею 603 га. Суди вже задовольнили 71 позов.

Серед причин, які дають змогу здійснювати землевідведення на місці зелених зон та прибережних смуг, передовсім відсутність документації на винесення в натуру меж зелених зон та прибережних смуг, неготовність до реального збільшення зелених зон загального користування до 20 м² на мешканця, як це передбачено у Стратегії розвитку Києва до 2025 року.

Київський апеляційний адміністративний суд підтримав позицію столичної прокуратури та залишив чинною постанову суду першої інстанції щодо незаконності рішення Київської ради про передачу 14 га землі на узбережжі Дніпра під комерційну забудову. У 2007 році на підставі рішення Київської міської ради земельна ділянка, що розташована між вул. Микільсько-Слобідською та просп. Броварським, була надана приватному підприємству зі зміною цільового призначення для будівництва житлового, готельно-офісного та торговельно-розважального комплексів, а також яхт-клубу. За результатами прокурорської перевірки встановлено, що зазначені землі належать до зони рекреаційного призначення і перебувають на території охоронюваного природного ланд-

шафту і прибережних захисних смуг акваторії Дніпра, на яких будь-яке нове будівництво заборонено законом. Прокуратура м. Києва звернулася до суду з позовом щодо незаконності виключення спірної земельної ділянки зі складу озелених територій загального користування. Судовими інстанціями позовні вимоги прокуратури визнані законними, і тепер кияни знов мають можливість відпочивати на узбережжі Дніпра⁴.

Факти самовільного будівництва та захоплення земельних ділянок виявлені вздовж берегів на території парку «Дніпровські острови» площею в 0,75 га (нормативна вартість перевищує 18 млн грн)⁵. Після перевірки міжрайонної екологічної прокуратури правоохоронці відкрили 2 кримінальних провадження і передали до суду 8 справ про мільйонні збитки, які бізнесмени завдали бюджету. Було виявлено розбіжності і в угодах легальних підприємців. Зокрема, в деяких випадках встановлена орендна плата була значно меншою за ринкову.

Столична прокуратура в апеляційному порядку оскаржила незаконне рішення суду першої інстанції про визнання за товариством права власності за самочинно збудований нежитловий будинок загальною площею 150 м² на Трухановому острові та повернула громаді ділянку в 4 га, на якій ця споруда розташована⁶.

Прокуратура Шевченківського району м. Києва заявила 8 позовів до Окружного адмінсуду щодо скасування рішення про приватизацію земель Сирецького парку.

4 Прес-реліз прокуратури м. Києва від 01.10.2013. За фактами самовільного захоплення землі під автостоянки відкрито 6 кримінальних проваджень. http://www.kyiv.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=129144

5 А. Лаш, Д. Мушинський, телеканал «Київ». 29.08.2013. Хаотичною забудовою Венеційського та Долобецького островів зайнялася Дніпровська екологічна прокуратура <http://www.kievtv.com.ua/stn/item/1255-khaotychnoiu-zabudovoiu-venetsiiskoho-ta-dolobet-skohostroviv-zainialasia-dniprovska-ekolohichna-prokuratura>

6 Прес-реліз прокуратури м. Києва від 17.10.2013. За втручання прокуратури столичній громаді повернуто 4 га землі на Трухановому острові http://www.gp.gov.ua/ua/reegions_news_detail.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=131125http://www.kyiv.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=129925

СТРАТЕГІЧНА ІНІЦІАТИВА «ОЩАДЛИВА ЕНЕРГЕТИКА»: ПІДВИЩЕННЯ ЕНЕРГОЕФЕКТИВНОСТІ МІСТА

СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ МІСТА КИЄВА до 2025 року (витяг):

Значна зношеність інфраструктури, а також зростаючий споживчий попит вимагають оптимізації використання та генерації енергії. Київ має значний потенціал підвищення енергоефективності у порівнянні з європейськими містами. Енерговитрати у Києві складають 22 МДж/євро ВРП, а у Варшаві - 3 МДж/євро ВРП, Празі та Берліні - 4 МДж/євро ВРП.

Відновлювальна енергія у Києві складає 0,47% від загальної енергогенерації, а у Варшаві – 7,12%.

Впровадження заходів з енергозбереження дозволить поліпшити якість життя киян та вивільнить інфраструктуру для подальшого росту міста.

Кінцевими результатами заходів мають бути:

- Поліпшення якості життя (гідне забезпечення теплом, світлом) киян.
- Стабілізація та економія витрат на комунальні послуги.
- Зменшення витрат на енергетику у структурі ВРП, зниження собівартості продукції підприємств міста.
- Поліпшення нормативної середовища для енергетичних підприємств та енергосервісних компаній.
- Утилізація сміття та ефективне використання відходів зелених насаджень як енергоресурсів.
- Зниження залежності міста від поставок природного газу.

Головною стратегічною ціллю міста стане відповідність до загальноєвропейської програми «20/20/20» (Угода країн ЄС про скорочення до 2020 р. викидів парникових газів на 20%, зменшення енергоемності ВРП на 20% та забезпечення генерації 20% енергії з зелених та альтернативних джерел). Роботи щодо такої комплексної програми будуть проводитись як з боку споживачів (забезпечення ефективного вико-

ристання), так і з боку енергогенерації, транспортування та розподілення енергії (зниження витрат та залучення альтернативних джерел).

Основними напрямками стануть:

ЕНЕРГООЩАДЖЕННЯ КОМУНАЛЬНОГО СЕКТОРА (залучення інвесторів та цільових займів міжнародних організацій і фондів для забезпечення системи централізованого моніторингу енерговитрат, комплексної термосанації та модернізації електроспоживаючого обладнання та освітлення. На окремих комунальних підприємствах, де це буде економічно вигідно та соціально прийнятно, планується впровадження індивідуальних джерел енергозабезпечення).

ЕНЕРГООЩАДЖЕННЯ ЖИТЛОВОГО ГОСПОДАРСТВА (досвід проектів комунальної сфери дозволить продемонструвати ефективність таких заходів, як впровадження систем обліку, комплексної термомодернізації, модернізації розподільчого обладнання).

ГЕНЕРАЦІЙНІ ТА РОЗПОДІЛЬЧІ ПОТУЖНОСТІ (просування спільних інвестиційних проектів в області модернізації енергогенерації, у тому числі стимулювання використання когенераційних установок, дозволить ефективно використати ту енергію, що наразі втрачається. Інтелектуальні механізми прогнозування споживання дозволять суттєво скоротити випадки надмірної генерації та подальших втрат тепло- та електроенергії).

АЛЬТЕРНАТИВНА ЕНЕРГЕТИКА (збільшення використання відновлюваної енергетики буде провадитись за рахунок переробки твердих побутових відходів та відходів зелених насаджень).

ЕНЕРГОЕФЕКТИВНІ НОРМАТИВИ (крім модернізації інфраструктури, місто має наблизитись до європейських норм у будівництві та транспорті, щоб забезпечити бережливе використання й у майбутньому).

Розпорядження № 254 від 27.02.2013 року «Про заходи щодо наповнення бюджету м. Києва, економного і раціонального використання бюджетних коштів та посилення бюджетно-фінансової дисципліни у 2013 році»⁷ фактично пови-

⁷ <http://guon.kiev.ua/files/kmu/rkmda25427022013.pdf>

нно було стати дорожньою картою бюджетно-фінансової політики принаймні упродовж найближчих десяти місяців. З-поміж 60 заходів вищезгаданого Розпорядження № 254, які містять розпливчасті узагальнені формулювання, лише захід 2.2 має конкретний чітко вимірюваний індикатор «Розробити та затвердити план заходів з енергозбереження, при цьому забезпечити економію бюджетних коштів в розмірі не менше 3%». Відповідальними було визначено керівників структурних підрозділів КМДА і голів районних у м. Києві держадміністрацій.

Було проведено аналіз бюджетно-фінансової дисципліни і впроваджено програмно-цільовий метод у двадцяти основних структурних підрозділах КМДА. Для аналізу використовувалась підпрограма «Забезпечення збереження енергоресурсів» КТКВК 010117 бюджетної програми «Керівництво і управління в певній сфері діяльності».

Для аналізу використовувались три однакових показники ефективності (таблиця 3), а саме:

- споживання Гкал на 1 м2 опалювальної площі (теплопостачання),
- споживання м3 води на 1 м2 загальної площі (водопостачання),
- споживання кВт/год на 1 м2 загальної площі (електроенергія).

Таблиця 3.

Бюджетна програма 010117 Підпрограма «Забезпечення збереження енергоресурсів» КМДА-2013: Показники ефективності використання енергоресурсів (заплановані і фактичні за I півріччя 2013 року)

	Теплопостачання		Водопостачання		Електроенергія	
	Гкал на 1 м2 опалюв. пл.		м3 на 1 м2 заг. пл.		кВт/год на 1 м2 заг. пл.	
	План	Звіт	План	Звіт	План	Звіт
Апарат КМДА	0,230	Немає	0,392	Немає	19600	Немає
Департамент благоустрою та збереження природного середовища	0,092	0,100	0,244	-	20,969	0,012

	Теплопостачання		Водопостачання		Електроенергія	
	Гкал на 1 м2 опалюв. пл.		м3 на 1 м2 заг. пл.		кВт/год на 1 м2 заг. пл.	
	План	Звіт	План	Звіт	План	Звіт
Департамент будівництва та житлового забезпечення	0,079	0,050	0,238	-	58,143	40,346
Департамент економіки та інвестицій	0,113	Немає	0,267	Немає	44,775	Немає
Департамент житлово-комунальної інфраструктури	0,027	Немає	0,494	Немає	26,292	Немає
Департамент земельних ресурсів	0,027	0,036	0,226	0,126	32,738	29,950
Департамент комунальної власності	0,103	0,119	-	-	51,820	43,715
Департамент культури	0,051	0,035	0,125	0,070	11,264	6,584
Департамент містобудування та архітектури	0,099	0,081	0,304	0,226	137,01	63,301
Департамент освіти і науки, молоді та спорту	0,075	Немає	0,253	Немає	25,302	Немає
Департамент охорони здоров'я	0,077	Немає	0,684	Немає	26,711	Немає
Департамент промисловості та розвитку підприємництва	0,079	Немає	0,375	Немає	28,089	Немає
Департамент соціальної політики	0,095	0,068	0,516	0,233	40,979	21,633
Департамент суспільних комунікацій	0,232	Немає	1,809	Немає	80,463	Немає

	Теплопостачання		Водопостачання		Електроенергія	
	Гкал на 1 м2 опалюв. пл.		м3 на 1 м2 заг. пл.		кВт/год на 1 м2 заг. пл.	
	План	Звіт	План	Звіт	План	Звіт
Департамент транспортної інфраструктури	0,097	0,084	0,359	0,143	57,898	41,462
Департамент фінансів	0,106	Немає	2,233	Немає	48,626	Немає
Управління охорони культурної спадщини	0,123	Немає	-	Немає	15,576	Немає
Управління туризму		Немає		Немає		Немає
Управління у справах жінок, інвалідів, ветеранів війни та праці	0,094	0,054	3,623	0,798	88,236	61,624
Служба у справах дітей	0,083	Немає	1,182	Немає	66,106	Немає

Зафіксовано широкі діапазони варіювання показників ефективності для підрозділів КМДА:

- теплопостачання – від 0,027 (мінімум) до 0,232 (максимум) Гкал на 1 м2 опалюваної площі,
- водопостачання – від 0,125 до 3,623 м3 води на 1 м2 загальної площі,
- електроенергія – від 11,264 до 137,01 кВт/год на 1 м2 загальної площі.

Згідно з розпорядженням КМДА № 254 від 27.02.2013 року, структурні підрозділи КМДА повинні були внести зміни в паспорти бюджетних програм і запланувати заощадження бюджетних коштів за статтями витрат на комунальні послуги і енергоносії на рівні принаймні 3% (таблиця 4.)

Таблиця 4.

КМДА-2013: Оплата енергоносіїв і комунальних послуг (заплановані видатки, заощаджені за I півріччя 2013 року, обсяги економії бюджетних коштів, заплановані згідно з розпорядженням КМДА № 254 від 27.02.2013 року), тис. грн

	Обсяг видатків на оплату енергоносіїв та комунальних послуг, усього (А)	Обсяг річної економії бюджетних коштів, отриманої від заходів, що приводять до збереження та економії енергоресурсів (води, тепла, електроенергії тощо), усього (Б)	Згідно з розпорядженням № 254 (3% від (А)) (В)
Апарат КМДА	155 700	Не затверджено	- 4 671
Департамент благоустрою та збереження природного середовища	691 100	Не затверджено - 90 211 за I півріччя	- 20 733
Департамент будівництва та житлового забезпечення	829 700	Не затверджено - 559 500 за I півріччя	- 24 891
Департамент економіки та інвестицій	191 500	Не затверджено	- 5 745
Департамент житлово-комунальної інфраструктури	740 000	- 14 300	- 22 200
Департамент земельних ресурсів	429 500	Не затверджено - 91 728 за I півріччя	- 12 885
Департамент комунальної власності	437 300	Не затверджено - 23 783 за I півріччя	- 13 119
Департамент культури	1 178 000	Не затверджено - 277 123 за I півріччя	- 35 340
Департамент містобудування та архітектури	11 073 000	Не затверджено - 420 380 за I півріччя	- 332 190
Департамент освіти і науки, молоді та спорту	386 800	Не затверджено	- 11 604

	Обсяг видатків на оплату енергоносіїв та комунальних послуг, усього (А)	Обсяг річної економії бюджетних коштів, отриманої від заходів, що приводять до збереження та економії енергоресурсів (води, тепла, електроенергії тощо), усього (Б)	Згідно з розпорядженням № 254 (3% від (А)) (В)
Департамент охорони здоров'я	382 700	Не затверджено	- 11 481
Департамент промисловості та розвитку підприємництва	1 100 900	Не затверджено	- 33 027
Департамент соціальної політики	680 800	Не затверджено - 151 093 за I півріччя	- 20 424
Департамент суспільних комунікацій	638 500	Не затверджено	- 19 155
Департамент транспортної інфраструктури	167 600	Не затверджено - 25 356 за I півріччя	- 5 028
Департамент фінансів	127 000	Не затверджено	- 3 810
Управління охорони культурної спадщини	140 000	Не затверджено	- 4 200
Управління туризму		Не затверджено	-
Управління у справах жінок, інвалідів, ветеранів війни та праці	50 800	Не затверджено - 11 000 за I півріччя	- 1 524
Служба у справах дітей	31 500	Не затверджено	- 945
РАЗОМ:	19 432 400	- 1 666 474	- 582 972

Дисциплінованим виявився лише один підрозділ (Департамент житлово-комунальної інфраструктури) із двадцяти. Щоправда, фахівці цього підрозділу запланували 2% заощадження бюджетних витрат на енергоресурси замість 3%. Проте, як виявилось, керівництво КМДА не володіє ситуацією щодо реального споживання і потенціалу заощадження енергоресурсів – за перше півріччя еко-

номія коштів за цією статтею видатків тільки для дев'яти із двадцяти підрозділів перевищила 8,5% від річного орієнтиру.

СТРАТЕГІЧНА ІНІЦІАТИВА «ЗДОРОВИЙ КИЯНИН»: СИСТЕМАТИЧНЕ ПРОСУВАННЯ ЗДОРОВОГО СПОСОБУ ЖИТТЯ

СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ МІСТА КИЄВА до 2025 року (витяг):

Київ нині стикається із серйозними викликами погіршення здоров'я киян:

- Збільшення малорухомих видів діяльності у навчанні і праці
- Зростання популярності «спорту на каналі і за комп'ютером»
- Зростання споживання тютюну та алкоголю, нехтування правилами здорового харчування

- Суттєве недостатнє інвестування у спортивну інфраструктуру

Загальновизнаний світовий досвід — здоров'я формується не тільки лікуванням, але в першу чергу профілактикою. Цей принцип — один з найважливіших елементів стратегії в частині поліпшення здоров'я киян. Основа профілактики — здоровий спосіб життя (ЗСЖ).

Проведення заходів з формування здорового способу життя в розвинених країнах Європи привело до зниження смертності від серцево-судинних захворювань і збільшення тривалості життя на 10–15 років. Збільшення можливостей та інфраструктури для спорту та активного відпочинку також суттєво впливає на сприйняття комфортності міста.

Кількість спортивних споруд на тис. населення становить 1,5 у Києві, а по Україні в середньому – 2,3.

Поряд із профілактикою захворювань, не менш важливе значення відіграє лікування. В Києві можемо спостерігати як проблеми із забезпеченням безкоштовної якісної профілактики захворювань, так і проблеми лікування через брак фінансування об'єктів охорони здоров'я та зловживання при здійсненні закупівель за бюджетні кошти.

У м. Києві не були підготовлені приміщення лікувальних закладів через недостатність коштів субвенції, які спрямовувалися на їх реконструкцію та капітальний ремонт (у першій редакції бюджету м. Києва на 2012 рік було передбачено виділення 25,6 млн грн за цією статтею). Унаслідок цього частина обладнання (зокрема, томографів, рентгенологічних апаратів, ультразвукових діагностичних приладів), отриманого за кошти зазначеної субвенції в сумі 11,6 млн грн, тривалий час не використовується.

Оскільки в Києві в 2012 році не були створені у запланованій кількості центри первинної медико-санітарної допомоги (рішення Київради ухвалено лише у квітні 2013 року), то медичне обладнання (70% від загальної кількості) та легкові автомобілі спеціального призначення, придбані у 2012 році за кошти субвенції на підтримку реформування системи охорони здоров'я в сумі 60 млн грн, до жовтня 2013 року не експлуатувалися⁸. Як наголошує Колегія Рахункової палати України: у такій ситуації суттєво гальмується впровадження сучасних медичних технологій профілактики, діагностики та лікування хвороб, не досягається відповідна якість послуг, що надаються населенню комунальними закладами охорони здоров'я.

СТРАТЕГІЧНА ІНІЦІАТИВА «КУЛЬТУРНА ВИСОЧИНА»: СТВОРЕННЯ УНІКАЛЬНОЇ КУЛЬТУРНОЇ АТМОСФЕРИ

СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ МІСТА КИЄВА до 2025 року (витяг):

Культура міста — один із основних елементів його диференціації і привабливості. Розвиток самобутньої культури необхідний для формування матеріальних цінностей та сталого розвитку суспільства, підвищення комфорту життя. Культурна політика міста може вдало поєднати різні верстви населення та зменшити соціальну напругу. Визначні культурні події будуть приваблювати як киян, так і туристів, що зробить значний внесок в економіку міста.

⁸ Розглянуто Колегією Рахункової палати 24.09.2013 - http://www.acrada.gov.ua/doccatalog/document/16742074/Zvit_2012.pdf

Під час перевірки 2012 року фахівці Рахункової палати встановили, що від 22 до 36% пам'яток Національного заповідника «Софія Київська» та Національного Києво-Печерського історико-культурного заповідника відповідно перебувало в незадовільному та аварійному стані. Від 30 до 80% площ заповідників, які перебувають під охороною ЮНЕСКО, було передано в оренду, спільне і безоплатне користування. При цьому для експонування представлено тільки 5% предметів основного музейного фонду.

Господарський суд столиці задовольнив позовні вимоги прокуратури Києва та повернув з незаконного користування у комунальну власність земельну ділянку вартістю майже 32 млн грн, розташовану в охоронній зоні Музею національної архітектури та побуту Пирогово⁹. У 2007 році рішенням Київради земельну ділянку площею 10 га на вул. Заболотного надано в оренду приватній компанії строком на 25 років для будівництва й обслуговування готельно-розважального комплексу та кінно-спортивного клубу. Прокурорською перевіркою встановлено, що всупереч умовам договору на вказаній території компанією досі не розпочаті будівельні роботи. А забудовник уже понад два роки не сплачує коштів за користування ділянкою, заборгувавши до столичного бюджету понад 1 млн грн. Оскільки несплата орендної плати є підставою для припинення права користування земельною ділянкою, прокуратура звернулася до суду з вимогою розірвати договір оренди та зобов'язати підприємство повернути землю громаді. Вищезазначене рішення Київради про передачу землі, що в зоні охоронюваного ландшафту музею Пирогово, у 2010 році за позовом прокуратури Києва судами трьох інстанцій було визнано протиправним і скасовано.

За матеріалами перевірок прокуратури м. Києва органи внутрішніх справ та слідчі прокуратури порушили 21 кримінальну справу та відкрили два кримінальних провадження щодо незаконного проведення пошукових робіт на об'єктах археологічного значення, знищення, руйнування або пошкодження об'єктів культурного надбання.

У грудні 2012 року розпочато досудове слідство за фактом незаконного руйнування пам'ятки культурної спадщини за адресою пров. Десятинний, 3-5, за ознаками злочину, передбаченого ч. 2 ст. 298 Кримінального кодексу. На вимогу

9 Прес-реліз прокуратури м. Києва від 14.11.2013. За позовом столичної прокуратури у розпорядження музею Пирогово повернуто 10 га природоохоронних земель http://www.gp.gov.ua/ua/reegions_news_detail.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=131093

прокуратури в січні 2013 року на її території зупинені будівельно-земляні роботи. Оскільки земельна ділянка міститься на території Державного історико-архітектурного заповідника «Стародавній Київ», прокуратура направила в Міністерство культури доручення про проведення перевірки. Міністерство культури поінформувало, що дозволу на будівельно-земляні роботи не видавало.

Досудове слідство проводиться за фактом реконструкції частини будинку № 12 на вул. Лютеранській, який у 1998 році включено до переліку новітніх пам'яток архітектури. Тут самовільно змінили фасад будинку, перебудували підвальне приміщення.

Протягом 2010—2013 років прокуратура Києва також заявила 14 позовів на захист інтересів держави, що пов'язані з незаконним відчуженням та приватизацією об'єктів культурної спадщини. Через суд вдалося повернути будівлю та землю садиби художника Мурашка київській громаді. За позовами прокуратури договори купівлі-продажу та оренди на земельну ділянку площею 0,4675 га були визнані недійсними.

Прокуратура також заявила позов щодо повернення до комунальної власності міської садиби Міхельсона, незаконно переданої комерційному підприємству.

Є факти руйнування пам'яток архітектури, які передано у приватну власність. Так, у занедбаному стані перебуває будівля Військово-Нікольського монастиря на вул. Мазепи, 11, а також будинки 32 та 32б на вул. Лютеранській, які включені до Державного реєстру нерухомих пам'яток України. Через невиконання умов охоронного договору Управління охорони культурної спадщини КМДА видало приписи¹⁰.

Прокуратура столиці в Апеляційному адміністративному суді довела незаконність рішення Київради про відчуження з комунальної власності приміщення Центральної міської бібліотеки імені Т. Шевченка і запобігла протиправному використанню дитячого закладу в комерційних цілях¹¹. Суд апеляційної

10 М. Бескишкий. Найбільше порушень – в історичній частині столиці. – Урядовий кур'єр. - 23.03.2013 .

11 Прес-реліз прокуратури м. Києва від 14.11.2013. Столична прокуратура відстояла у суді приміщення дитячої бібліотеки імені Т. Шевченка
http://www.gp.gov.ua/ua/reegions_news_detail.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=131076

інстанції залишив чинною постанову Окружного адміністративного суду від 31.01.2013 року, якою було задоволено позов прокуратури Києва та скасовано рішення Київської міської ради про включення приміщення бібліотеки до переліку об'єктів комунальної власності, які підлягають приватизації шляхом продажу на аукціоні. Завдяки позиції прокуратури приміщення культурно-освітнього закладу і надалі слугуватиме дітям. ЦМБ імені Т. Шевченка для дітей м. Києва діє з 1919 року. Її статус визначено урядом України як науково-дослідний інформаційний та консультативний центр з питань культурного розвитку дітей столиці.

СТРАТЕГІЧНА ІНІЦІАТИВА «ЗРОБЛЕНО В КИЄВІ»: СТИМУЛЮВАННЯ КОНКУРЕНТНИХ КЛАСТЕРІВ

СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ МІСТА КИЄВА до 2025 року (витяг):

Жодне місто не може похвалитися тим, що є лідером у багатьох галузях економіки. Лідером можна бути лише в окремих галузях, у яких місто є конкурентоспроможним. Передовий досвід економічного розвитку міст — створення кластерів — центрів компетенції в галузях, яким надається пріоритет. Ці галузі дадуть суттєвий ефект — внесок до ВРП, зайнятість, інноваційність міста в міжнародному масштабі, забезпечать міжнародний бренд міста «зроблено в Києві». Приклади кластерів: у Цюріху — банки, у Дубліні — ІТ-інженерія, у Чикаго — трейдинг сільськогосподарською продукцією. Місто має реальні важелі утворення таких кластерів шляхом їх визначення і створення умов для залучення інвестицій, розвитку підприємницької активності, що приведе до формування конкурентоздатної галузі.

Потенційні конкурентні кластери Києва для подальшого опрацювання

Можливі варіанти кластерів	Ефект на зайнятість	Ефект на ВРП
Фармацевтика та медичні технології	~70 тис.	15–20%
Інжиніринг і точне машинобудування	>50 тис.	15%
Регіональний і міжнародний ІТ-аутсорсинг	>50 тис.	10–15%
Центр культури і туризму	40–50 тис.	4–6%

Можливі варіанти кластерів	Ефект на зайнятість	Ефект на ВРП
Регіональний логістичний центр	40–50 тис.	~5%
Центр комерційного трейдингу СНД і ЦСЕ (сировинні сільськогосподарські товари)	~20 тис.	~3 %
Науково-освітній центр цивільної авіації	5-10 тис.	~1 %

Вагомих зрушень у справі розвитку конкурентних кластерів у столиці поки що не спостерігається. Показово, що на сайті Київського інвестиційного агентства вміщено інформацію від 14 червня 2013 року про схвалення 391-го інвестиційно привабливого проекту на загальну суму в 143 млрд грн.

Попри існування інвестиційного проекту будівництва індустріального парку «Київська бізнес-гавань» та «Троещина-сіті», де будуть розвиватися приладобудування і точне машинобудування, ІТ-технології, фармацевтична та легка промисловість, у перспективі забезпечать робочими місцями понад 25 тисяч осіб, просування у напрямі розробки детального плану території та проектно-кошторисної документації не відбувається. І це незважаючи на розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 24.07.2013 № 1242 «Про включення проекту створення промислового вузла «Київська бізнес-гавань» у Деснянському районі до переліку об'єктів, які потребують залучення інвестицій».

З 13,8 млрд грн коштів міського бюджету, витрачених на закупівлю товарів, робіт, послуг у 2012 році на частку малого та середнього підприємництва (МСП) (за даними Держпідприємництва) припадає 36% (4,9 млрд грн). Водночас, за оцінками Київської міської асоціації роботодавців, обсяги закупівель усіх підприємств столиці становили лише 0,7 млрд грн. За офіційними даними КМДА, обсяги закупівель у київських підприємств були ще меншими і становили 0,546 млрд грн. Це свідчить про домінування підприємств з некиївською реєстрацією на київському ринку закупівель і суперечить стратегічній ініціативі «Зроблено в Києві».

В умовах бюджетного дефіциту КМДА проводить оновлення комп'ютерного парку, закупаючи комп'ютерну техніку (815 персональних комп'ютерів, 815

комплексів ліцензійного програмного забезпечення, 7 ноутбуків тощо) на суму в 8 млн грн.

Формальне та неналежне впровадження програмно-цільового методу

Впровадження програмно-цільового методу (ПЦМ) відбувається в КМДА переважно формально.

1. У рубриці «Паспорти і звіти бюджетних програм» у списку структурних підрозділів КМДА впродовж 2013 року не було Департаменту освіти і науки, молоді та спорту, на частку якого припадає значна частина видатків міського бюджету.
2. Паспорти бюджетних програм розміщувались упродовж календарного року. Зокрема, паспорти бюджетних програм профільного Департаменту фінансів було розміщено лише 09 грудня 2013 року.
3. Про результати виконання бюджетних програм за I півріччя 2013 року відзвітувало тільки 9 із 20 підрозділів, а саме:
 - Департамент земельних ресурсів - 05.08.2013;
 - Департамент будівництва і житлового забезпечення - 13.08.2013;
 - Департамент культури - 06.09.2013;
 - Департамент транспортної інфраструктури - 21.11.2013;
 - Департамент комунальної власності - 27.11.2013;
 - Управління у справах жінок, інвалідів, ветеранів війни та праці - 09.12.2013;
 - Звіти Департаменту благоустрою та збереження природного середовища, Департаменту містобудування та архітектури, Департаменту соціальної політики було оприлюднено на відповідних сайтах цих структурних підрозділів без зазначення дат.

Інформація щодо виконання бюджетних програм подається формально та в різних форматах. Ймовірно, ця інформація не обробляється основними структурними підрозділами КМДА. Трапляються файли у форматі.doc, docx,.xls,.pdf,.rar тощо. Дані про відхилення від запланованого результату можуть бути подані як з знаком «плюс», так і зі знаком «мінус».

НЕДОЛІК № 3. БРАК ДЖЕРЕЛ ФІНАНСУВАННЯ ДЛЯ ЧАСТИНИ ЗАХОДІВ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

У програмі економічного та соціального розвитку м. Києва на 2013 рік передбачено виділення коштів лише на 25 із затверджених 58 міських цільових програм. Причини фінансування одних програм та суттєве недофінансування інших цільових програм є незрозумілими.

Для послідовного виконання бюджетної політики столиця повинна відновити рівень фінансової самодостатності. Зокрема, для цього потрібно внести зміни в Бюджетний кодекс України щодо визначення більшої частки ПДФО, яка б залишалася у бюджеті Києва, або ж передбачати збільшення трансфертів із державного бюджету для виконання Києвом функцій столиці України або суттєво збільшити надходження коштів від оподаткування земельних ділянок, пайових внесків на розвиток інфраструктури населених пунктів тощо.

Водночас, за інформацією прокуратури м. Києва, через неналежне виконання майже 3500 судових рішень на користь державних органів (Пенсійного фонду, Міністерства доходів та зборів, Фонду соціального захисту інвалідів) державний бюджет і міський бюджет столиці недоотримали майже 2,6 млрд грн. Цих коштів було б достатньо для річного фінансування регіональних програм допомоги малозабезпеченим сім'ям, дітям-інвалідам, дітям-сиротам і позбавленим батьківського піклування та ще низки соціально орієнтованих програм. Судові рішення не було виконано через несвоєчасне пред'явлення, втрату виконавчих документів і пасивну участь представників державних органів¹².

Слід зазначити, що із загальної суми завданих збитків упродовж 2010-2013 років, за даними прокуратури м. Києва (таблиця 5), відшкодовано заледве 3% (77 млн грн), а до бюджету надійшло ще менше - 63,5 млн грн. Варто згадати про питання доцільності фінансування розробки нового Генплану Києва до 2025 року за умови існування Генплану Києва до 2020 року. А це 32 млн грн міського бюджету. Показово, що проект Генплану Києва до 2025 року досі не погоджено та щороку на його доопрацювання виділяються кошти з бюджету Києва.

¹² Прес-реліз прокуратури м. Києва від 18.05.2013. Прокуратура наполягає на забезпеченні належної роботи державних установ при виконанні судових рішень, - заступник прокурора міста Києва І. Хомич http://www.kyiv.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=120280

Таблиця 5.

Результати роботи прокуратури м. Києва (2010-2013 роки)

	2010	2011	2012	9 міс. 2013
Порушено кримінальних справ	22	60	32	
Зареєстровано кримінальних проваджень			6	70
Передано до суду	16	24	27	11
Розглянуто приписів і подань із заходів реагування	137			
Унесено документів прокурорського реагування		130	95	38
Притягнуто до відповідальності посадових осіб	210	270	132	
з них держслужбовців	18			
службовців органів місцевого самоврядування і органів державної влади		32	36	45
службовців органів контролю		16	8	19
Збитків відшкодовано (тис. грн)	40 343	24 130	12 626	
з них до бюджету (тис. грн)	19 782	23 447	12 477	7 800
Пред'явлено позовів на (тис. грн)				66 400
Задоволено протестів	14	20		

Найбільше (понад 90%) збитків територіальній громаді столиці завдається через неправомірну діяльність у сфері земельних ресурсів (таблиця 6).

Таблиця 6.

Збитки територіальній громаді м. Києва у сфері земельних відносин

	2011	2012	9 міс. 2013	РАЗОМ:
Кількість порушених справ	173	217	127	
Завдані збитки (тис. грн)	339 818	1 515 926	923 378	2 779 122
Збитки/справа	1 964	6 986	7 271	

Упродовж 2012 року до комунальної власності столиці прокуратурою м. Києва було повернуто понад 978 га землі парків і скверів вартістю 1,4 млрд грн, зокрема було звільнено від незаконної забудови територію Парку партизанської слави, парку «Перемога», Центрального парку культури та відпочинку. Прокуратура Києва оскаржила в суді незаконні договори оренди землі паркової

зони, тим самим запобігла незаконній вирубці лісу та забудові території парку «Голосіївський». 2013 року органи прокуратури вже заявили понад 100 позовів про повернення майже 90 га землі¹³.

Захищаючи законні інтереси територіальної громади, прокуратура Києва вже пред'явила до суду 17 позовів щодо розірвання договорів між комунальним підприємством «Київтранспарксервіс» і суб'єктами господарювання, які експлуатують паркувальні майданчики без належних правових підстав¹⁴.

Аудитом використання коштів державного бюджету, виділених на будівництво та розвиток Київського метрополітену, встановлено, що, незважаючи на проведення видатків у 2010-2011 роках з державного бюджету в запланованих обсягах, які перевищували 1,2 млрд грн, діяльність як центральних органів виконавчої влади, так і Київради та КМДА була неефективною та нескоординованою, а рівень організаційного забезпечення заходів з реалізації програми з розбудови метрополітену не сприяв їх належному виконанню.

Столична влада та КП «Київський метрополітен» не залучили всіх видів фінансових ресурсів (зокрема, визначених Програмами соціально-економічного розвитку м. Києва на 2010-2011 роки кредитних ресурсів у сумі 980 млн грн) для забезпечення будівництва нових станцій метрополітену. Загалом з міського бюджету видатки було здійснено в обсязі лише 41,5% від запланованого, що призвело до сповільнення темпів введення об'єктів у експлуатацію. Було зупинено будівництво метрополітену на лівому березі й облаштування пересадочних вузлів. На «синій» лінії метрополітену м. Києва, згідно з проектно-кошторисною документацією, не було виконано робіт на суму 230 млн грн.

Унаслідок того, що КМДА та її структурний підрозділ – Департамент транспортної інфраструктури – не здійснювали контролю за використанням коштів, виділених на будівництво нових станцій метрополітену, комунальне підприємство «Київський метрополітен» порушило чинне законодавство на суму в 38,6 млн грн, Закон України «Про здійснення державних закупівель» – на 2,1 млн грн.

13 М. Бескишкий. Найбільше порушень – в історичній частині столиці. – Урядовий кур'єр. - .03.2013.

14 Прес-реліз прокуратури м. Києва від 03.09.2013. У Києві близько 60 паркувальних майданчиків працюють з грубими порушеннями
http://www.kyiv.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=126552

НЕДОЛІК № 4. ВІДСУТНІСТЬ КРИТИЧНОГО ПЕРЕГЛЯДУ ПОЛОЖЕНЬ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

- **Відхилення від цільових показників Стратегії розвитку м. Києва до 2025 року**

Стратегію розвитку м. Києва до 2025 року було схвалено наприкінці 2011 року. Проте вже через рік почалося ігнорування зафіксованих у ній індикаторів, які б мали бути враховані під час формування планових показників у рамках Програми соціального та економічного розвитку й ухвалення рішення про бюджет, міських цільових програм.

Попри очікування поліпшення ситуації з доступністю громадського транспорту в Голосіївському та Деснянському районах за рахунок прокладання четвертої гілки метрополітену (Жуляни–Троєщина), жодних вагомих зрушень у цьому напрямі не зафіксовано. Будівництво Подільського мостового переходу, що є складовою четвертої гілки метрополітену, фактично зупинилося.

У Києві досі залишаються об'єкти, украй небезпечні для життя та здоров'я людей і екології. Це, зокрема, завод «Радикал», ССЗ «Енергія», ТЕЦ-5, ТЕЦ-6, Дарницька ТЕЦ, ЗАТ «Екостандарт», ДП «Захід», завод «Радон», Дніпровська та Деснянська водопровідні станції, Полігон ТПВ № 5. Незважаючи на те, що Стратегія розвитку Києва передбачає санацію територій найбільш екологічно небезпечних підприємств, фактично коштів на ці заходи не виділяється, а робота з приватними інвесторами є вкрай повільною. Зокрема, відсутній прогрес щодо залучення приватного капіталу для будівництва переробних потужностей, надання послуг збору та переробки сміття, створення інфраструктури роздільного збору і переробки сміття. Доля переробки ТПВ залишається низькою, як і відсоток регенерованих забруднених територій та забезпеченість зеленими зонами загального користування.

Зокрема, 22 травня 2013 року схвалено рішення Київради № 314/9371 «Про затвердження освітнього проекту «Стандарт столичної освіти»». Характерно, що у зазначеному проекті немає згадки про міську цільову програму «Освіта м. Києва на 2011-2015 роки». З іншого боку, хоча є посилання на Стратегію-2025, проте автори освітнього проекту вже не планують:

- 100-відсоткове забезпечення дошкільнят місцями в дитячих садках,
- 100-відсоткова відповідність рівня середньої заробітної плати вчителів м. Києва рівневі середньої столичної заробітної плати тощо.

НЕДОЛІК № 5. ВІДСУТНІСТЬ НЕЗАЛЕЖНОГО МОНІТОРИНГУ І КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОНАННЯМ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

Департаменти КМДА хворобливо реагують на слушну критику з боку інститутів громадянського суспільства і лише формально відкриті до співпраці з громадськістю. Відкриті бюджетні слухання за підсумками виконання річних бюджетів або міських цільових програм не проводяться, а звітування, якщо і відбувається, то формально, часто навіть без оприлюднення на веб-сайті КМДА звітів про виконання міських цільових програм.

Бракує дієвої антикорупційної політики, у рамках якої мали б бути проаналізовані можливі втрати бюджету та заходи щодо їх попередження в межах бюджетного процесу. Як наслідок, поширеним є неналежне реагування на корупційні ризики та «чорні діри» бюджету в рамках програмування бюджетної політики.

Упродовж 2010-2013 років до кримінальної відповідальності було притягнуто 612 посадових осіб, з них 141 публічного службовця. Державна фінансова інспекція, яка ретельно перевіряла зловживання, допущені командою Л. Черновецького, з 2011 року практично усунулася від контролю за незаконним і неефективним використанням бюджетних коштів державною адміністрацією м. Києва за О. Попова.

Інший контрольний орган, Рахункова палата, має право на перевірки лише в частині використання трансфертів міському бюджету м. Києва з державного бюджету.

4.2. РЕСУРСНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХОДІВ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

Дохідну частину бюджету м. Києва за січень-жовтень 2013 року було виконано лише на 63% (таблиця 7).

Таблиця 7. Виконання дохідної частини бюджету м. Києва за січень-жовтень 2013 року (тис. грн)

Найменування показника	Заплановано (зі змінами на 01.11.2013)	Виконано на 01.11.2013	Питома вага показника від запланованого	Питома вага показника від виконаного
Податок на доходи фізичних осіб	8 203 742	6 100 703	40,6%	48,0%
Офіційні трансферти	4 436 485	2 213 816	22,0%	17,4%
Плата за землю	4 113 707	1 593 738	20,4%	12,5%
Єдиний податок	872 213	898 631	4,3%	7,1%
Власні надходження бюджетних установ	472 113	662 398	2,3%	5,2%
Неподаткові надходження	799 317	461 692	4,0%	3,6%
Надходження від пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту	257 750	235 718	1,3%	1,9%
Цільові фонди, утворені ВР АРК, органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади	207 000	180 726	1,0%	1,4%
Місцеві податки і збори	108 473	84 041	0,5%	0,7%
Надходження від відчуження майна, що перебуває у комунальній власності	98 000	72 680	0,5%	0,6%
Податок на прибуток підприємств	55 564	56 070	0,3%	0,4%

Найменування показника	Заплановано (зі змінами на 01.11.2013)	Виконано на 01.11.2013	Питома вага показника від запланованого	Питома вага показника від виконаного
Екологічний податок	55 570	51 024	0,3%	0,4%
Кошти від продажу землі	423 000	39 249	2,1%	0,3%
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	6 460	4 902	0,0%	0,0%
Дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є майно АРК, комунальна власність	15 000	3 719	0,1%	0,0%
Інше	63 217	63 777	0,3%	0,5%
РАЗОМ доходів:	20 187 612	12 722 883	100,0%	100,0%

Можна відзначити деяке перевиконання плану надходжень від сплати ПДФО порівняно з аналогічним періодом 2012 року, але це передусім пов'язано із загальнодержавною політикою певного підвищення рівня мінімальної заробітної плати. Перевиконання плану від сплати податку на прибуток підприємств пояснюється авансовими платежами комунальних підприємств до бюджету.

4.3. ГОЛОВНІ ПРОДУКТИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

Серед головних продуктів бюджетної політики є низка інфраструктурних об'єктів, які б мали позитивно вплинути на виконання показників Стратегії розвитку Києва до 2025 року. У 2013 році було здано в експлуатацію чергову станцію метрополітену «Теремки». Продовжено роботи з виконання інфраструктурного проекту спорудження Подільського мостового переходу, але кошти, які передбачаються на завершення будівництва, є вкрай незначними для забезпечення суттєвого просування у справі добудови цього важливого інфраструктурного об'єкта столиці. Якщо у 2003 році кошторис цього проекту становив близько 3 млрд грн, то згідно з кошторисом, затвердженим 2013 року, вартість будівництва мостового переходу зростає до 7,5 млрд грн.

За рахунок капітальних видатків, які враховані в бюджеті міста і досі не були використані, 38,3 млн грн було спрямовано на такі об'єкти:

1. Реконструкція парку «Володимирська гірка» – 3 млн грн.
2. Будівництво центру з надання послуг, пов'язаних з використанням автотранспортних засобів УДАІ ГУ МВС України в м. Києві на вул. Жулянській, 5 – 4 млн грн.
3. Створення Алеї воїнської слави в парку Вічної слави – 1,5 млн грн.
4. Продовження реконструкції просп. Григоренка – 16,4 млн грн.
5. Реконструкція дороги Київ–Гостомель – 2,4 млн грн.
6. Реконструкція вул. Ахматової – 2 млн грн.
7. Створення центру е-урядування «Електронна столиця» – 8 млн грн.
8. Будівництво трансформаторної підстанції на вул. Б. Хмельницького, 6-А – 1 млн грн.

Основним чинником підтримки економічного зростання у 2013 році виявилось розширення споживчого попиту в умовах збільшення реальної заробітної плати на 7,8 %, що стимулювало активність у основних внутрішньоорієнтованих сферах економічної діяльності:

- у сфері роздрібної торгівлі обіг збільшився на 10,2%;
- на транспорті обсяги пасажирообігу зросли на 8,5%;
- обсяг реалізованих послуг у фактичних цінах збільшився на 3,3%.

Водночас індекс промислової продукції зазнав скорочення до рівня 89,9% унаслідок спаду виробництва у більшості сфер промислової діяльності, крім виробництва основних фармацевтичних продуктів і фармацевтичних препаратів, виготовлення виробів з деревини, виробництва паперу та поліграфічної продукції.

У структурі валової доданої вартості частка сфери послуг становила 89,1%, що відповідає світовим тенденціям розвитку столичних міст, частка матеріального виробництва - 10,9%.

Найбільший внесок у формування валової доданої вартості у 2013 році забезпечили такі види економічної діяльності:

- оптова та роздрібна торгівля, ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів - 27,7%;
- фінансова та страхова діяльність - 13,2%;
- інформація та телекомунікації - 11,0%;

- професійна, наукова та технічна діяльність - 8,6%;
- операції з нерухомим майном - 6,8%;
- промисловість - 6,4%.

Податок на доходи фізичних осіб залишається найвагомим джерелом наповнення дохідної частини загального фонду бюджету міста Києва, його частка становить понад 74%. Другим за обсягом джерелом надходжень до загального фонду бюджету міста Києва є плата за землю, питома вага якої становить близько 19%.

У 2013 році найбільший обсяг збитків мали підприємства транспорту, що знаходяться у підпорядкуванні структурних підрозділів Київської міської державної адміністрації. Серед підприємств районного підпорядкування найбільших збитків зазнали підприємства з утримання житлового господарства.

4.4. ОЦІНКА ВІДХИЛЕННЯ ВІД ОЧІКУВАНОВОГО РЕЗУЛЬТАТУ

Якщо рівень надходжень від сплати ПДФО навіть дещо перевищує торішній (таблиця 8), то в умовах бюджетної кризи проблематичним є отримання субсидій і дотацій з державного бюджету (2,2 млрд грн). Найвищий рівень відхилення від запланованих річних показників (понад 2,5 млрд грн) зафіксовано в частині сплати за землю. Так само занепокоєння викликає брак надходжень від продажу землі (майже 0,4 млрд грн).

Таблиця 8. Відхилення показників виконання дохідної частини бюджету м. Києва за січень-жовтень 2013 року від запланованих річних показників на 2013 рік (тис. грн)

Найменування показника	Відхилення від запланованого (зі змінами на 01.11.2013)	Питома вага показника від загального відхилення на 01.11.2013
Плата за землю	- 2 519 968	33,8%
Офіційні трансферти	- 2 222 670	29,8%
Податок на доходи фізичних осіб	- 2 103 040	28,2%

Найменування показника	Відхилення від запланованого (зі змінами на 01.11.2013)	Питома вага показника від загального відхилення на 01.11.2013
Кошти від продажу землі	- 383 751	5,1%
Неподаткові надходження	- 337 625	4,5%
Цільові фонди, утворені ВР АРК, органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади	- 26 274	0,4%
Надходження від відчуження майна, що перебуває у комунальній власності	- 25 320	0,3%
Місцеві податки і збори	- 24 432	0,3%
Надходження від пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту	- 22 032	0,3%
Дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є майно АРК, комунальна власність	- 11 282	0,2%
Екологічний податок	- 4 546	0,1%
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	- 1 558	0,0%
Податок на прибуток підприємств	506	0,0%
Інше	560	0,0%
Єдиний податок	26 418	-0,4%
Власні надходження бюджетних установ	190 285	-2,5%
РАЗОМ доходів:	- 7 464 729	100,0%

Традиційно чиновники КМДА занижують планку власних надходжень бюджетних установ – на 01.11.2013 року показник річних надходжень перевищено на 0,2 млрд грн. На 26,4 млн грн перевиконано і план надходжень зі сплати єдиного податку.

5. Головні перешкоди впровадження бюджетної політики, або «чорні діри» бюджету Києва

До головних перешкод впровадження ефективної бюджетної політики в м. Києві належить наявність у дохідній та видатковій частинах численних «чорних дір», таких як:

- 5.1. Маніпуляції, пов'язані з програмуванням бюджетної політики, непрозорість, фрагментарність та суперечливість інформації про показники обліку передовсім земельного та майнового ресурсу.
- 5.2. Недоотримання надходжень від сплати податку на доходи фізичних осіб.
- 5.3. Відсутність ефективного контролю за використанням земельних ресурсів.
- 5.4. Втрати від обслуговування боргових зобов'язань.
- 5.5. Зловживання, пов'язані з паркуванням транспортних засобів.
- 5.6. Зловживання, пов'язані з надходженнями коштів пайової участі на розвиток інфраструктури населеного пункту.
- 5.7. Зловживання, пов'язані з надходженнями коштів від сплати внеску на розвиток благоустрою населеного пункту.
- 5.8. Зловживання, пов'язані з надходженнями коштів від плати за право тимчасового використання місць (для розташування об'єктів зовнішньої реклами), які перебувають у комунальній власності.
- 5.9. Зловживання в системі громадських перевезень метрополітенем.
- 5.10. Зловживання в системі громадських перевезень наземним транспортом.
- 5.11. Відсутність ефективного контролю за використанням надр.
- 5.12. Неефективне використання комунального майна.
- 5.13. Неефективність тарифної політики в житлово-комунальному господарстві.
- 5.14. Повільне впровадження політики енергоефективності.
- 5.15. Зловживання в системі закупівель за бюджетні кошти.
- 5.16. Неефективна діяльність комунальних підприємств.

Крім того, варто зазначити формально-імітаційне впровадження програмно-цільового методу.

Окремо варто зазначити, що незатвердження Київською міською радою упродовж 2013 року звіту про виконання Програми економічного та соціального розвитку міста Києва за 2012 рік та звіту про виконання бюджету міста Києва за 2012 рік стало перешкодою для підготовки аналогічної Програми та проекту бюджету на 2014 рік.

5.1. МАНІПУЛЯЦІЇ, ПОВ'ЯЗАНІ З ПРОГРАМУВАННЯМ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ, НЕПРОЗОРІСТЬ, ФРАГМЕНТАРНІСТЬ ТА СУПЕРЕЧЛИВІСТЬ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ПОКАЗНИКИ ОБЛІКУ ПЕРЕДОВСІМ ЗЕМЕЛЬНОГО ТА МАЙНОВОГО РЕСУРСУ

Документи бюджетної політики мали б формуватися на підставі чітких та прозорих розрахунків облікованих ресурсів – землі, майна, кількості працюючих тощо. Однак існують земельні та містобудівні документи, які суперечать один одному, а саме: чинний Генеральний план Києва до 2020 року, що не виконується, суперечить проекту Генерального плану Києва до 2025 року. Стратегія розвитку міста Києва до 2025 року розроблена на прогнозах, які суперечать чинному Генеральному плану Києва до 2020 року. Численні рішення міської ради ухвалені з порушеннями чинної земельної та містобудівної документації, і їх доля досі незрозуміла.

Триває практика невиконання чинного Генерального плану Києва до 2020 року, та міська влада здійснює намагання його підмінити Стратегією розвитку міста Києва до 2025 року та проектом нового Генплану Києва. Міська влада ігнорує Розпорядження Кабінету Міністрів України від 07 квітня 2010 року N 891-р щодо здійснення коригування в установленому порядку Генерального плану міста Києва та проекту планування його приміської зони на період до 2020 року, затвердженого рішенням Київської міської ради від 28 березня 2002 року N 370/1804 (ra0370023-02), та розроблення детальних планів районів. Усе це негативно впливає на якість програмування та формування прогнозів бюджетної політики.

5.2. НЕДООТРИМАННЯ НАДХОДЖЕНЬ ВІД СПЛАТИ ПОДАТКУ НА ДОХОДИ ФІЗИЧНИХ ОСІБ

Хоч податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) залишається найбільшим джерелом доходів бюджету Києва (40–50% загальних доходів), досі немає прозорої публічної інформації про платників цього податку, які здійснюють свою діяльність на території м. Києва, та тих, які лише зареєстровані у столиці. За оцінками урядовців, столичний податок на доходи фізичних осіб майже на 55% сплачується державними установами або підприємствами, які фінансуються з державного бюджету.

Досі спекулятивним залишається питання існуючих нормативів відсотка ПДФО, що залишається у бюджеті Києва. Попри суперечливість дискусії щодо частки ПДФО, яка має залишатися у бюджеті Києва, до цього часу так і не вдалося отримати обґрунтованих розрахунків.

Найбільше бюджет Києва втрачає надходжень через різноманітні зловживання, пов'язані зі сплатою ПДФО, що передовсім пов'язано із заниженням реальних заробітних плат суб'єктами підприємницької діяльності або й взагалі необлікованою зайнятістю. Згідно з заявою екс-міністра доходів і зборів О. Клименка, загальні обсяги недонадходжень від сплати ПДФО перебувають у межах від 23 до 49 млрд грн. Ураховуючи, що питома вага м. Києва у сплаті цього податку в 2012 році становила 20,7%, можна оцінити, що резерв надходжень від сплати ПДФО в столиці становить від 4,8 до 10,1 млрд грн. Наприклад, майже 105 млн грн на рік ПДФО можна було б отримати до бюджету за рахунок офіційного працевлаштування лише працівників МАФів, яких у Києві понад 24 тисячі.

5.3. ВІДСУТНІСТЬ ЕФЕКТИВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ

Чи не найбільшими є втрати бюджету від різноманітних зловживань, пов'язаних із земельними ресурсами. Станом на 01.09.2014 річний план щодо надходжень від оренди землі виконано лише на 23%, і бюджет недоотримав по-

над 2,8 млрд грн. Торік план було виконано на 52,7%, і бюджет недоотримав 1,7 млрд грн. І проблема не в завищених планах, а в неготовності належним чином виконувати посадові обов'язки відповідальними посадовими особами. Дотепер не зроблено жодного кроку для перегляду профільних програм, що регулюють питання земельних відносин та містобудування, не проведено оптимізації у департаментах КМДА та в комунальних підприємствах, які щороку не виконують запланованих показників надходжень до міського бюджету. Зараз «в тіні» знаходиться більше 75% київської землі.

Плата за землю складає 11-13% доходів міського бюджету. Орієнтовні втрати бюджету складають від 2-6 до 14 млрд грн за рахунок того, що майже 75% земель у комунальній власності є не облікованими і по них не оформлені правовідносини, доступ до інформації про вільні земельні ділянки та їх цільове призначення є обмеженим, домінують неконкурентні та непрозорі процедури виділення земельних ділянок, процедура аукціонів не застосовується.

У 2013 році було отримано 3,6 млрд грн від сплати за землю, що складає 15% усіх надходжень від сплати за землю в Україні, і це при тому, що план виконано на 52,7% та не надійшло ще 1,7 млрд грн. Фізичні особи не сплатили 72 млн грн, а юридичні особи - 1,6 млрд грн (у 23 рази більше). Оціночна вартість 42 000 га землі за середньоринковою ціною (32,6 млн грн/га) - 1369 млрд грн. В разі наближення нормативно-грошової оцінки землі до експертної оцінки, та стягненні плати за землю за ставкою 1% надходження, надходження бюджету можуть сягнути 13,69 млрд грн на рік.

Суттєвою є різниця між нормативно-грошовою та експертною оцінкою земель. Кроком у напрямі врегулювання ситуації є рішення Київради від 25.12.2013 № 713/8997 «Про проведення нормативної грошової оцінки земель міста Києва». Земельні ділянки в м. Києві понині виділяються без застосування процедури аукціонів, що відкриває широкі можливості для зловживань.

Програма використання та охорони земель міста Києва на 2011-2015 роки виконується незадовільно. Відсутній паспорт програми, не визначено ініціатора програми та не відомо, чи проходила програма експертизу, не розміщено детального звіту про виконання програми за 2011-2013 роки, а є лише інформація про використання бюджетних коштів станом на 01.01.2014 рік порівняно з відповідним періодом минулого року.

Систематичною практикою стало невиконання показників надходження плати за землю в цілому та орендної плати зокрема. Серед найбільш поширених зловживань у земельній сфері варто відзначити самозахоплення земельних ділянок та їх використання без відповідних договорів та сплати відповідних коштів. Земельні ділянки використовують, не поспішаючи укласти відповідні договори, тож сплачують менше, аніж це передбачено Податковим кодексом. До сьогодні відсутня інформація про базу оподаткування, зокрема не відомо, який відсоток земельного ресурсу використовується без договірних відносин.

Відсутня інформація про забезпечення впровадження Рішення Київради № 89/9146 від 28 лютого 2013 року щодо застосування ст. 288 Податкового кодексу про укладання договорів оренди із власниками земельних ділянок та інформування громадськості щодо вжитих заходів. Станом на кінець жовтня 2014 р. із 3094 діючих договорів оренди землі, що охоплюють площу понад 5273 га, маємо 1586 угод на загальну площу 3261 га за ставкою менш як 3%. Тобто понад 60% орендарів землі в Києві порушували чинний Податковий кодекс.

Суттєвими є втрати бюджету від існування застарілої нормативно-нормативно грошової оцінки землі. Використання земельних ділянок із порушеннями чинної містобудівної документації є окремим «жанром» земельних махінацій у столиці. У контексті внесення 3900 змін до чинного Генплану Києва до 2020 р. існує вірогідність суттєвого зменшення податкової бази надходжень до бюджету. За запитом публічної інформації Фондація «Відкрите суспільство» не отримала відповіді про кількість та розміри земельних ділянок, які використовуються без договорів оренди або за ставкам нижче ніж 3%.

За різними оцінками, з 84 тис. га землі, що належить Києву, земельні відносини оформлені з 18–25%. Ті, в кого земельні ділянки у власності (а також бюджетні організації), сплачують 1%, а ті, в кого земля в оренді (комерційні структури та державні організації), сплачують від 3 до 12% оціночної вартості землі. За інформацією експертів, оціночна вартість землі для наближених до влади бізнес-структур була занижена в кілька разів.

Реальні доходи бюджет столиці може отримати за 20–25% площі, яку становлять землі житлової та громадської забудови, а також землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення, на які, за оцінками заступника голови КМДА Р. Крамаренка, можна встановити ставку плати за землю в розмірі 3–12%.

Проте, за інформацією Головного управління Міндоходів і зборів у м. Києві, майже 1400 суб'єктів господарювання не погодились на оформлення документів на земельні ділянки, а ще 600 — відмовилися переглянути договори оренди в частині встановлення плати за ставкою 3%, що призводить до втрат бюджету на суми відповідно 300 та 260 млн грн.

У 2012 році, згідно з Програмою використання та охорони земель міста Києва на 2011–2015 роки, доходи столичного бюджету від орендної плати юридичних і фізичних осіб за землю очікувались на рівні 1400 млн грн, проте міська влада спромоглася отримати 1225, тобто на 175 млн грн, або на 12,5%, менше. Ще гірші показники виконання вищезазначеної програми в частині отримання доходів від продажу землі, яких надійшло лише 17,7% обсягів від прогнозованих (майже 124 млн грн проти прогнозованих 700 млн грн).

Ситуація не поліпилася і впродовж 2013 року. З припиненням із початку року повноважень на ведення Державного земельного кадастру в Києві та реєстрацію прав на земельні ділянки міська влада втратила контроль і доступ до інформації про облік і використання земель у місті. За статтею «плата за землю» до бюджету міста надійшло на 232 млн грн, або на 12,8% менше, ніж за аналогічний період 2012 року. За перші десять місяців 2013 року до бюджету столиці було перераховано лише 39 із запланованих 423 млн грн за продаж землі (орієнтир Програми дорівнює 755 млн грн, а в першій редакції бюджету м. Києва планувалось отримати 520 млн грн). На 01.11.2013 року річний план із продажу землі не було виконано й на 10%.

Невирішеність питання нормативної бази про проведення аукціонів негативно позначилася на продажі земельних ділянок несільськогосподарського призначення і призвела до недоотримання надходжень до бюджету за цією статтею доходів. Як наслідок, інвестори, яким потрібні земельні ділянки, стають заручниками тіньових домовленостей у КМДА та з керівниками фракцій і груп у Київраді. Суми відрахувань за такі послуги обчислюються мільярдами гривень. Одним з індикаторів, за яким можна оцінити обороти коштів на цьому тіньовому ринку, може слугувати стаття бюджету «Благодійні внески, гранти та дарунки, отримані бюджетними установами». За цією статтею у 2012 році до бюджету Києва офіційно надійшло майже 582 проти очікуваних 70 млн грн. За інформацією експертів, при Л. Черновецькому для отримання земельної ділянки слід було занести «потрібним» особам 500–700 тис. дол. США.

На окрему увагу заслуговують пільги зі сплати земельного податку, які надаються комунальним підприємствам. За словами Р. Крамаренка, 7% земель Києва закріплено за комунальними підприємствами (майже 6 тис. га). За них, за ставкою плати за землю 1%, бюджет Києва міг би отримати ще принаймні 3 млн грн.

Окремо варто зазначити про існуючу практику укладення профільними департаментами КМДА за погодженням із профільними КП інвестиційних договорів із приватними суб'єктами господарювання щодо будівництва різноманітних об'єктів (переважно торговельно-розважальних) та розміщення МАФів на території земельних ділянок, які використовуються КП. Зазвичай такі рішення ухвалюються з порушенням чинного земельного та містобудівного законодавства без прийняття відповідних рішень Київрадою. . Таким чином, обсяги надходжень до бюджету від сплати за землю можуть суттєво збільшитися — від 2 до 6 млрд грн на рік. В разі наближення нормативно-грошової оцінки землі до експертної оцінки, надходження бюджету можуть зрости до 14 млрд грн на рік.

5.4. ВТРАТИ ВІД ОБСЛУГОВУВАННЯ БОРГОВИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ

Серйозною проблемою є втрати бюджету від обслуговування боргових зобов'язань. «Чорна діра» обслуговування боргу столиці є суттєвим тягарем для бюджету столиці. Обсяги заборгованості столиці перевищили планку в 10 млрд грн і становлять більш як половину дохідної частини київського бюджету. На обслуговування боргу у 2014 році планується витратити 1,4 млрд грн, тобто майже вдвічі більше, ніж 2011-го.

5.5. ЗЛОВЖИВАННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З ПАРКУВАННЯМ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ

«Чорні діри» бюджету від зловживань, пов'язаних із тінізацією надходжень від збору за місця для паркування транспортних засобів, виникають як через використання земельних ділянок без договірних відносин (переважно «нічне» паркування), так і через відсутність належного обліку сплати коштів за пар-

кування транспортних засобів (переважно «денне» паркування). За різними оцінками, резерв надходжень за статтею «Збір за місця для паркування транспортних засобів» може становити 360 млн грн на рік. За існуючою експертною інформацією, 600 паркувальних майданчиків не мають договорів оренди земельних ділянок та створені шляхом «самозахоплення» територій (так звані «чорні паркувальники»). Значна частина денних паркувальних місць є неоформленими та відповідно вони не приносять коштів до бюджету Києва. Денні паркувальні майданчики приймають кошти за паркування транспортних засобів переважно готівкою, що створює широкі можливості для зловживань, також паркувальники не мають ніяких інструкцій стосовно того, що вони мають робити, якщо людина відмовляється платити за паркування.

5.6. ЗЛОВЖИВАННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З НАДХОДЖЕННЯМИ КОШТІВ ПАЙОВОЇ УЧАСТІ НА РОЗВИТОК ІНФРАСТРУКТУРИ НАСЕЛЕНОГО ПУНКТУ

Показовими є втрати бюджету від надходжень коштів пайової участі на розвиток інфраструктури населеного пункту. Тут різноманітні зловживання стосуються і майже мільярдної заборгованості забудовників, і «зарахування» сплати пайових внесків у негрошовій формі. Найбільші зловживання у цій сфері пов'язані із завищенням вартості комунікацій при зарахуванні майна у комунальну власність в рахунок сплати пайового внеску. Тому при прийнятті в комунальну власність необхідно більш ретельно перевіряти майно експертною організацією, яка може адекватно оцінити його вартість.

Досі в публічному доступі відсутня інформація про 132 боржників зі сплати пайових внесків на розвиток інфраструктури на суму 736 млн грн. Резерв надходжень тут є як у стягненні податкового боргу, так і у зменшенні обсягу пайового внеску який зараховується у так званій «негрошовій формі».

5.7. ЗЛОВЖИВАННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З НАДХОДЖЕННЯМИ КОШТІВ ВІД СПЛАТИ ВНЕСКУ НА РОЗВИТОК БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНОГО ПУНКТУ

Маніпуляції з надходженнями коштів від сплати внеску на розвиток благоустрою населеного пункту тісно пов'язані з хаотичним розміщенням МАФів (малих архітектурних форм) та відсутністю їх обліку з боку міської влади. Більшість МАФів розміщені без жодних документів, відповідно їх власники не сплачують жодних пайових внесків до бюджету Києва. За різними оцінками, трохи більше 6000 МАФів працюють легально, а від 10 000 до 18 000 МАФів взагалі не мають дозвільних документів.

5.8. ЗЛОВЖИВАННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З НАДХОДЖЕННЯМИ КОШТІВ ВІД ПЛАТИ ЗА ПРАВО ТИМЧАСОВОГО ВИКОРИСТАННЯ МІСЦЬ (ДЛЯ РОЗТАШУВАННЯ ОБ'ЄКТІВ ЗОВНІШНЬОЇ РЕКЛАМИ), ЯКІ ПЕРЕБУВАЮТЬ У КОМУНАЛЬНІЙ ВЛАСНОСТІ

Зловживання в рамках обліку рекламних конструкцій негативно впливає на надходження коштів за статтею «Кошти від плати за право тимчасового використання місць (для розташування об'єктів зовнішньої реклами), які перебувають у комунальній власності». Значна кількість рекламних дозволів на розміщення реклами «старих» (у яких закінчилися терміни дії рекламних дозволів) конструкцій не продовжується. Це призводить до того, що місто не отримує коштів. За експертними оцінками, 0,8 млн грн на місяць складають втрати лише через неподовжені договори. Також кількість та розміри (форми) рекламних конструкцій можуть не відповідати зазначеним обсягам та формам. Тривалим є час отримання дозволів на нові рекламні конструкції (приблизно 7-8 місяців), що призводить до втрати коштів бюджетом. За різними експертними оцінками, 40-50% від ринку в 170 млн грн знаходиться в тіні, тобто резерв надходжень складає 75-85 млн грн на рік додатково.

5.9. ЗЛОВЖИВАННЯ В СИСТЕМІ ГРОМАДСЬКИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ МЕТРОПОЛІТЕНОМ

За даними Державної фінансової інспекції м. Києва, до 80% зловживань у мережі комунальних підприємств столиці припадає на хронічно збиткове КП «Київський метрополітен». Київська прокуратура під час перевірок виявила у діях посадовців столичного метрополітену зловживань на 12,7 млн грн. Встановлено, що порушення були допущені посадовими особами метрополітену у 2008-2012 роках, зокрема під час закупівель комунальним підприємством товарів та послуг за державні кошти. Прокуратура викрила факт придбання у 2011 році комунальним підприємством ескалаторів для облаштування ділянки метрополітену від станції метро «Либідська» до «Виставкового центру» за завищеною майже на 4,6 млн грн вартістю. Крім того, вартість пожежно-охоронної сигналізації для «синьої» гілки метрополітену, яка придбана у переможця конкурсних торгів, була завищеною майже на 1 млн грн, а технічні пристрої для автоматичного керування об'єктами на цій самій ділянці - на 275 тис. грн.

Перевірка також виявила неправомірне збільшення вартості проектних робіт з будівництва ділянки від станції «Виставковий центр» до Одеської площі та безпідставну зміну витрат на виконання цих робіт на загальну суму 6,9 млн грн.

За офіційними даними 2012 року, доходи київського метрополітену становили 956 млн грн, а видатки – понад 1300 млн грн, що за підсумками року спричинило збитків на 345 млн грн. Серед сфер зловживань, які понижують фінансові результати цього КП, варто зазначити інкасацію і виторг з жетонів, рекламу, закупівлі за бюджетні кошти, облік пільгових категорій громадян.

а) Інкасація і виторг з жетонів

Система захисту жетонів як платіжного засобу мінімальна, вони не мають номерної чи серійної ідентифікації, до того ж у законодавстві не передбачено відповідальності за їх підроблення. Використовуються кілька схем маніпуляцій з метою приховання виторгу. Зокрема, крадіжки в процесі інкасації, емісія підроблених жетонів (за даними прокуратури, кількість неврахованих в системі жетонів оцінюється в 1 млн штук), завантаження автомата хибною кількістю жетонів, відключення фіскальних блоків турнікетів тощо. За даними переві-

рок було з'ясовано, що метрополітен втричі завищував кількість пасажирів 41 пільгової категорії (352 тис. пасажирів за розрахунками підприємства)¹⁵. Ураховуючи щоденний пасажиропотік в 1,4 млн громадян і віднімаючи 0,12 млн, отримуємо очікуваний річний виторг у 942 млн грн, що на три чверті покриває річні обсяги витрат метрополітену.

Впровадження електронного квитка дозволить зменшити витрати на адміністрування платежів у метрополітені, які становлять 17% від загального обсягу видатків КП «Київський метрополітен». Як свідчить досвід Москви, після переходу на систему е-квитка, доходи московського метрополітену зросли на 20-30%.

б) Реклама

Між КП «Київський метрополітен» і частиною рекламних фірм-посередників, які працюють в метрополітені, укладено довготермінові договори (на 17-27 років) на оренду рекламних площ за цінами, які відрізняються від роздрібних в 50-115 разів. Річний виторг від реклами на лайт-боксах оцінюється в 20 млн грн (приблизно стільки само отримують рекламисти від реклами на моніторах). Водночас до бюджету міста від реклами в метрополітені надходить 10-15 млн грн.

в) Закупівлі і проектування

За інформацією ЗМІ, КП «Київський метрополітен» закуповує матеріали на устаткування, сплачуючи в 2-4 рази більше від середньоринкової ціни. Обсяги переоплати прокуратура столиці оцінює в мільйони гривень. Також виявлено неправомірне збільшення вартості проектних робіт на 7 млн грн. Столична прокуратура виявила в діях посадовців метрополітену фінансових зловживань на 12,7 млн грн і відкрила п'ять кримінальних проваджень¹⁶.

¹⁵ <http://kiev.unian.net/ukr/detail/9774>. - Експерти не вірять у збитковість метро. – 16.08.2013.

¹⁶ Україна молода. – Підкоп під метро? – 22.10.2013.

5.10. ЗЛОВЖИВАННЯ В СИСТЕМІ ГРОМАДСЬКИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ НАЗЕМНИМ ТРАНСПОРТОМ

Щорічні видатки на перевезення громадян становлять приблизно десяту частину дохідної частини великого міста. Кількість перевезених пасажирів оцінюється доволі приблизно, особливо, якщо це стосується приватних перевізників, які не здійснюють продажу талонів чи квитків (за даними статистики, у січні-жовтні 2013 року щодня приватні компанії перевозили приблизно 1,1 млн пасажирів). Міський бюджет та КП «Київпаstrанс» втрачають надходження через поширену практику дублювання приватними перевізниками маршрутів громадського транспорту, які обслуговує КП «Київпаstrанс». Іншим напрямом зловживань є завищення суми бюджетного фінансування через маніпулювання показниками кількості перевезених пасажирів та сумами компенсації за пільговий проїзд (за різними оцінками, таке завищення може складати більше сотні мільйонів гривень щороку).

Відомими є різноманітні маніпуляції з використанням земель, які КП «Київпаstrанс» використовує для потреб надання послуг із перевезень пасажирів. Варто зазначити поширену серед КП практику укладення інвестиційних договорів із приватними суб'єктами господарювання на використання земель транспорту під різноманітні об'єкти з порушенням чинного земельного законодавства без прийняття відповідних рішень Київрадою.

З метою розв'язання троїстого завдання (зменшення кількості транспортних засобів на дорогах, зменшення витрат на адміністрування системи перевезень, поліпшення якості перевезень) в естонській столиці було скасовано плату за проїзд в громадському транспорті для мешканців Таллінна. З бюджету міста Таллінна повністю компенсуються витрати на перевезення в громадському транспорті (50 млн євро), водночас неталліннці сплатили 5 млн євро за перевезення. Згідно з попередніми оцінками, після поліпшення якості роботи громадського транспорту приблизно на чверть зросла кількість перевезень пасажирів у громадському транспорті й відповідно на чверть зменшилась кількість приватних автомобілів на дорогах Таллінна.

5.11. ВІДСУТНІСТЬ ЕФЕКТИВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ НАДР

Незаконний видобуток піску без відрахувань до бюджету є поширеним зловживанням у столиці. Щорічні обсяги попиту на пісок в м. Києві становлять 5 млн тонн. Ураховуючи, що середньоринкова ціна однієї тонни піску становить 20-25 грн, то за ставкою податку на прибуток у 19% видобувачі мають сплачувати до бюджету м. Києва від 19 до 24 млн грн.

5.12. НЕЕФЕКТИВНЕ ВИКОРИСТАННЯ КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА

Понад 11 млн м² площ у Києві знаходиться в комунальній власності. Комунальне майно територіальної громади Києва використовується РДА та підприємствами, організаціями- балансоутримувачами, підпорядкованими структурним підрозділам КМДА. Нежитлові приміщення здаються в оренду комунальними підприємствами і бюджетними установами міста, на балансі яких вони обліковувались. Попри виконання запланованих надходжень за статтю «Надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності» у 2013 році, громада Києва досі не має чіткої та прозорої картини стану комунального майна, інформації про орендарів та обґрунтованості отримання частиною із них пільгового орендного користування комунальним майном у розмірі 1 грн на рік. Чи ведуться повноцінний облік комунального майна, нарахування та стягнення орендної плати, претензійно-позовна робота, яка б мала здійснюватися балансоутримувачами, досі не відомо, як, власне, і про резерви для збільшення надходжень за статтею «Надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності». Серед резервів для збільшення надходжень від оренди комунального майна є проведення та оприлюднення результатів аудиту роботи комунальних підприємств та організацій у частині використання ними об'єктів нерухомості, що знаходяться на їх балансі, зменшення частки комунального майна, що орендується на пільгових умовах.

5.13. НЕЕФЕКТИВНІСТЬ ТАРИФНОЇ ПОЛІТИКИ В ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОМУ ГОСПОДАРСТВІ

- Споживання холодної води

За січень-жовтень 2013 року загальні обсяги заборгованості киян за житлово-комунальні послуги скоротились на 7,6 млн грн, або на 0,9%. Проте рівень боргу мешканців столиці за послуги ЖКГ залишається доволі високим і станом на 01.11.2013 року дорівнював 856,9 млн грн. Система обліку споживання води, як й інших ресурсів, залишається незадовільною.

Частка забезпечення всіх абонентів з обліком споживання води із систем централізованого водопостачання до загальної кількості по ПАТ АК «Київводоканал» становила 49,8%, що значно нижче від середньоукраїнського показника в 67,3%. Зокрема, будинковими засобами обліку споживання води забезпечено лише 29,1% будинків-клієнтів ПАТ АК «Київводоканал» (менше тільки у КП «Харківводоканал» (28,2%) та КП «Чернівціводоканал» (29,0%))¹⁷.

Унаслідок структурних змін у господарському комплексі столиці (закриття багатьох підприємств, зростання кількості фінансових установ, підприємств сфери послуг, а також бюджетних, дипломатичних установ і представництв міжнародних організацій) середньодобові обсяги споживання води в Києві впали на 46% із 1 563 000 до 846 000 м³ відповідно в 1991 та 2012 роках. Водночас є ще великий резерв для скорочення рівня надмірного споживання води і поліпшення розрахунків за її використання.

Рівень відшкодування населенням столиці собівартості споживання води становить 54,3% (менше тільки в Харкові (49,3%), Вінниці (49,9%), Житомирі (50,7%), Одесі (53,1%) і Севастополі (53,4%)). Комерційні підприємства також сплачують за воду за одним з найнижчих серед обласних центрів тарифом у 3,5 грн/м³ (менше тільки в Тернополі (3,012) і Житомирі (3,04)). Полтавські, одеські і харківські підприємства й організації (зокрема, банки, страхові та інвестиційні компанії, біржі) сплачують за споживання води за тарифом, який відповідно в 3,9 раза, в 2,9 раза і в 2,6 раза є вищим, ніж для аналогічних київських суб'єктів господарювання.

17 <http://www.nkp.gov.ua/ukr/nportal/view/760>

- Споживання гарячої води

Без офіційного визначення в столиці виробника послуги гарячого водопостачання неможливе нормальне всебічне функціонування житлово-комунальної системи, оскільки відсутність такої важливої ланки створює низку перешкод в системі розрахунків за надання послуг. Конфліктні ситуації виникають через те, що ПАТ АК «Київводоканал» вимушений виставляти рахунки за холодну воду в складі гарячої води власникам житлових будинків. Останні ж або відмовляються сплачувати зазначені рахунки, або сплачують їх не в повному обсязі, мотивуючи це відсутністю системи договірних відносин щодо сплати за гарячу воду, адже її надання на цей час є результатом поєднання послуги холодного водопостачання, виробником якої є ПАТ АК «Київводоканал», з послугою надання теплової енергії, що її виробляє ПАТ «Київенерго». Крім того, є невідповідність між визначеними за чинними нормами або за показами лічильників, встановлених перед водопідігрівачами, об'ємами води, за які ПАТ АК «Київводоканал» виставляє рахунки до сплати, і тими об'ємами спожитої гарячої води, за які фактично сплачують мешканці будинків, унаслідок чого утворюється значна заборгованість ЖБК і ОСББ перед ПАТ АК «Київводоканал».

- Квартирна плата

Згідно із затвердженими тарифами, щомісяця кияни сплачують 0,75 грн/м² і 0,65 грн/м² відповідно за дератизацію і за дезінсекцію (разом 15,6 грн/м² за рік). Ураховуючи, що площа житлового фонду столиці перевищує 61 млн м², то загальну суму за два ці види комунальних послуг, які доволі рідко надаються мешканцям столиці, можна оцінити в 1 млрд грн.

5.14. ПОВІЛЬНЕ ВПРОВАДЖЕННЯ ПОЛІТИКИ ЕНЕРГОЕФЕКТИВНОСТІ

Втрата енергоресурсів через зношеність мереж та високу енергоємність є суттєвою «чорною дірою» бюджету столиці. Ефективність використання енергоносіїв у м. Києві на 11,8 в.п. вища за середнє по Україні й становить 66,1% від рівня Європейського Союзу. Порівняно з 2010 роком, у 2011 році енергоспоживання сільського господарства, промисловості, будівництва, послуг і житлово-

го сектора збільшилося на 2,5%, або 68 458 тонн нафтового еквівалента (тне). Підвищення енергоемності призвело до збільшення енергоспоживання на 31 576 тне, тоді як структурні зміни в економіці підвищили попит на енергоресурси на 11 143 тне, а зростання енергоспоживання на 25 740 тне стало наслідком поживлення ділової активності. Потенціал енергозаощадження м. Києва за рахунок підвищення енергоефективності до рівня ЄС оцінюється в 943 991 тне, або € 407,8 млн щорічно у цінах 2010 року (4,1 млрд грн)¹⁸.

5.15. ЗЛОВЖИВАННЯ В СИСТЕМІ ЗАКУПІВЕЛЬ ЗА БЮДЖЕТНІ КОШТИ

Щорічні корупційні ризики, пов'язані із завищенням обсягу бюджетних коштів, які виділяються на закупівлі за кошти міського бюджету, можна оцінити у більш як 3 млрд грн. Підставою для такого розрахунку є поширена практика 30-відсоткових «відкатів» та офіційні оцінки високопосадовців щодо втрат бюджету через корупційні ризики при закупівлях. Домінування неконкурентних і непрозорих процедур закупівель не сприяє зменшенню корупційної рентної маржі.

5.16. НЕЕФЕКТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ

Тінізація роботи КП та завищені витрати на їх утримання є «чорною дірою», через яку втрачаються або неефективно використовуються комунальні ресурси у формі земельних ділянок, рухомого та нерухомого майна, нарахування «фіктивних» заробітних плат (зарплати «мертвим душам»). Делегування повноважень КП часто призводить до приховування грошових потоків від громадського контролю, посиляючись на непублічність інформації господарюючого суб'єкта. Маємо факти використання КП, які фактично зменшують надходжень до міського бюджету або завищують обсяг бюджетних коштів, які необхідні для їх діяльності.

18 <http://www.energy-index.com.ua/uk/ratings/2013/regions/kiyiv/>

Досі відсутня вичерпна інформація про обсяг комунального майна, яке знаходиться на балансі існуючих КП (у тому числі тих, які знаходяться на стадії ліквідації чи реорганізації), облік кількості працюючих.

Відомими є зловживання, пов'язані із земельними ділянками та комунальним майном, яке здають їх у «тіньову» оренду, зловживання в системі КП, які здійснюють громадські перевезення метрополітеном та громадським транспортом.

У відкритому доступі на офіційній веб-сторінці КМДА відсутні детальні результати перевірки комунальних підприємств із зазначенням суми та причин збитків. І це в ситуації, коли правоохоронні органи, громадські експерти та журналісти неодноразово повідомляли та оприлюднювали інформацію про корупційні ризики та втрати (серед них варто окремо відзначити КП «Київський метрополітен», КП «Київводоканал», КП «Київзеленбуд», КП «Київпастрас», КП «Київпарктранссервіс» тощо).

Відсутня інформація про результати аудиту роботи КП та звіт про результати роботи відповідної комісії, створеної попереднім складом Київради. На часі є чітке визначення чисельності КП та необхідної кількості працюючих, завершення ліквідації непрацюючих КП, прозоре та публічне звітування керівників КП щодо результатів роботи за рік та формування фінансових планів КП, узгодження показників роботи КП відповідно до міських цільових програм.

Важливою є оцінка необхідних площ для роботи КП та площ, що здаються в оренду або суборенду, із порівнянням обсягу отриманих коштів та вартості аналогічних площ на ринку нерухомості (оцінка кількості відсутніх договорів оренди та втраченої вигоди, заниження або несплати орендної плати).

Підсумуємо обсяги ймовірних додаткових бюджетних ресурсів, які можуть стати публічними завдяки «латанню чорних дір» бюджету Києва, у таблиці 9.

Прогнозовані наслідки «латання чорних дір» бюджету Києва (експертні оцінки)

Таблиця 9. Додаткові ресурси бюджету (млрд грн)

Найменування	Доходи	Видатки
ПДФО	4,8 – 10,1	
Плата за землю	2,0 - 6,0	
Плата за надра	0,019 – 0,024	
Оренда комунального майна	0,8	
Виконання судових рішень (в т.ч. по сплаті податкових боргів крім сплати боргів за пайовими внесками на розвиток інфраструктури)	1,0	
Перевезення метрополітеном		0,34
Перевезення наземним транспортом		0,24
Заходи з енергоефективності		4,1
Сплата пайових внесків на розвиток інфраструктури	0,7	
Закупівлі за бюджетні кошти		3
Збір за паркування транспортних засобів	0,3	
Зовнішня реклама	0,07-0,08	
РАЗОМ:	9,7 – 19	7,7

6. Міжвідомча координація у процесі реалізації бюджетної політики

У бюджетному процесі Київська міська влада координує свою діяльність з фахівцями Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів, Міністерства доходів і зборів, Міністерства економічного розвитку і торгівлі, Фонду державного майна та інших центральних органів виконавчої влади, комісіями міської ради та іншими заінтересованими сторонами.

Основна проблема взаємодії полягає у вчасному і повному отриманні субвенцій і дотацій з державного бюджету неготовності міської влади до підвищення публічності процесу звітування про виконання бюджету та цільових програм за минулий рік та підготовки проекту рішення про бюджет на наступний рік та проектів цільових програм. Також часто відмінними є оцінки прогнозованих надходжень до бюджету Києва з боку урядовців та представників КМДА.

На 1 листопада 2013 року бюджет столиці отримав з держбюджету лише половину обсягів запланованих річних офіційних трансфертів, або 2,2 із 4,4 млрд грн. Зі свого боку, Київ перерахував до державного бюджету 6,1 млрд грн надходжень від сплати ПДФО. Окремо варто відзначити питання відсотку ПДФО, що залишається у бюджеті Києва.

Варто відзначити факт проведення у 2013 році консультації Київської міської державної адміністрації з громадськістю щодо способів модернізації Бортницької станції аерації.

У зв'язку з відкликанням 14 вересня 2013 року Кабінетом Міністрів проекту державного бюджету України на 2014 рік було порушено терміни підготовки бюджету, визначені Бюджетним кодексом України. Станом на 9 грудня 2013 року проект держбюджету-2014 не було передано до Верховної Ради України. Відповідно це унеможливило проведення громадських слухань для обговорення проекту міського бюджету Києва на наступний рік упродовж вересня-листопада 2013 року. Проведення такого громадського обговорення повинна ініціювати КМДА.

7. Впливи бюджетної політики

7.1. АДМІНІСТРАТИВНІ, ЕКОНОМІЧНІ ТА СОЦІАЛЬНІ ВПЛИВИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

Найголовнішими адміністративними, економічними та соціальними впливами бюджетної політики є наступні:

а) Адміністративні

Бюджетна політика протягом січня-жовтня 2013 року мала несуттєві впливи на поліпшення соціально-економічної ситуації у столиці. Крім того, з 2 червня 2013 року сплив п'ятирічний термін з моменту обрання Київської міської ради, тож продовження її роботи протягом 2013 та 2014 рр. є нелегітимним. Обрання нового складу Київради у травні 2014 року поряд із тим, що бюджет Києва був уже затверджений, не дає міській раді можливостей суттєво вплинути на бюджетну політику протягом першої половини 2014 року.

б) Економічні

Упровадження бюджетної політики внаслідок недофінансування та недоліків програмування не справило вагомих істотних впливів на економічне життя міста Києва. Міська влада вкотре проігнорувала вимоги Бюджетного кодексу України щодо публічного звітування про виконання бюджету 2013 року, а також міських цільових програм.

с) Соціальні

Суттєвого покращення соціальної інфраструктури протягом 2013 року не відбулося. У пошуках електоральної підтримки київська міська влада, нехтуючи потребами бізнесу, орієнтується на здобуття прихильності бюджетних працівників у галузі освіти, охорони здоров'я, яким обіцяно регулярне надання муніципальної доплати. Тому представники цих галузей підтримували проведення сесій Київради (термін повноважень якої вже закінчився), під час яких були ухвалені рішення про виділення коштів на сплату муніципальних надбавок.

7.2. СТУПІНЬ ЗАДОВОЛЕННЯ ПОТРЕБ БЕНЕФІЦІАРІВ

У таблиці 10 підсумовано оцінку ступеня задоволення результатами бюджетної політики основними її бенефіціарами – мешканцями територіальної громади м. Києва.

Таблиця 10.

Ступінь задоволення потреб мешканців територіальної громади м. Києва за результатами бюджетної політики

	Потреби	ЗАДОВОЛЕННЯ
1	Обізнаність про зміни в бюджетній політиці, які можуть вплинути на умови роботи і проживання в місті	+ інформація про рішення Київради, стенограми засідань сесій є на офіційному ; - КМДА не заінтересована в адекватному інформуванні громадян про бюджетну політику в м. Києві
2	Можливість впливу на розроблення змін у бюджетній політиці	+ відбулось обговорення пропозицій щодо модернізації Бортницької станції аерації; - КМДА не заінтересована в участі громадян у бюджетних слуханнях, обговоренні результатів виконання міських цільових програм
3	Збільшення бюджетних надходжень, інвентаризація земельних ресурсів, приватизація комунального майна	- мешканці громади, не маючи довіри до влади, не сплачують ПДФО в повному обсязі, отримати земельні ділянки пересічним громадянам складно, приватизація майна відбувається повільно
4	Проведення активної промислової політики	- майже не створюються нові промислові підприємства
5	Закупівля вироблених підприємствами Києва товарів, робіт, послуг за бюджетні кошти	- незначна частка закуплених за бюджетні кошти вироблених підприємствами Києва товарів, робіт, послуг
6	Поліпшення екологічної ситуації в місті	- екологічна ситуація залишається складною
7	Активне впровадження політики енергоефективності	- політика енергоефективності впроваджується повільно

	Потреби	ЗАДОВОЛЕННЯ
8	Розвиток транспортної інфраструктури	+ відкрито станцію метро «Теремки», фактично зупинилося будівництво Подільського мостового переходу; - практично не змінився показник загальної площі київських доріг, які потребують ремонту (85%)
9	Поліпшення життєвого рівня, отримання муніципальних надбавок, соціальної допомоги	- затримки у виплаті зарплат
10	Підвищення якості медичного обслуговування	- якість медобслуговування залишається на низькому рівні
11	Отримання матеріалів для публікацій, передач	
12	Отримання неофіційних платежів (ренти)	

7.3. ЗМІНА СТАНОВИЩА ЗАІНТЕРЕСОВАНИХ СТОРІН

Зміну становища інших заінтересованих сторін (насамперед Київської міської влади) відображено в таблиці 11.

Таблиця 11.

Ступінь задоволення потреб заінтересованих сторін за результатами бюджетної політики

	Потреби	ЗАДОВОЛЕННЯ
1	Обізнаність про зміни в бюджетній політиці, які можуть вплинути на умови роботи і проживання в місті	КМР, КМДА, МВС-П є заінтересованими в підготовці потрібних їм рішень шляхом затвердження на сесіях КМР або за допомогою розпоряджень КМДА
2	Можливість впливу на розроблення змін у бюджетній політиці	КМР, КМДА, МВС-П проводять потрібні їм рішення шляхом затвердження на сесіях КМР або за допомогою розпоряджень КМДА

	Потреби	ЗАДОВОЛЕННЯ
3	Збільшення бюджетних надходжень, інвентаризація земельних ресурсів, приватизація комунального майна	КМР, КМДА неспроможні провести інвентаризацію земель або різко збільшити обсяги надходжень від сплати ПДФО та інших податків і зборів. КМДА не має успіхів ані в зарахуванні до бюджету Києва 100% ПДФО, ані в забезпеченні отримання в повному обсязі трансфертів з держбюджету
4	Проведення активної промислової політики	КМР, КМДА неспроможні провести активну промислову політику
5	Закупівля вироблених підприємствами Києва товарів, робіт, послуг за бюджетні кошти	КМР, КМДА неспроможні вплинути на збільшення закупівлі за бюджетні кошти київської продукції
6	Поліпшення екологічної ситуації в місті	КМР, КМДА не мають успіхів у поліпшенні екологічної ситуації
7	Активне впровадження політики енергоефективності	Схвалено міський енергоефективний план, але політика енергоефективності КМР і КМДА впроваджується повільно
8	Розвиток транспортної інфраструктури	Відкрито станцію метро «Теремки», повільно ведеться будівництво Подільського мостового переходу, практично не змінився показник загальної площі київських доріг, які потребують ремонту (85%)
9	Поліпшення життєвого рівня та соціального забезпечення	Лояльність бюджетних працівників забезпечується отриманням ними муніципальних надбавок
10	Підвищення якості медичного обслуговування	Якість медобслуговування залишається на низькому рівні, впровадження сімейної медицини не має успіху
11	Отримання матеріалів для публікацій, передач	ЗМІ отримали чимало інформаційних приводів для публікацій
12	Отримання неофіційних платежів (ренти)	КМР, КМДА, МВС-П, суд отримують ренту через не врегульованість питання МАФів або через непрозорий механізм розподілу земельних ділянок та використання бюджетних коштів/майна

7.4. ВПЛИВИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ НА СУМІЖНІ СФЕРИ В СЕРЕДНЬО- І ДОВГОСТРОКОВІЙ ПЕРСПЕКТИВІ

Неефективна бюджетна політика міської влади, яка не користується підтримкою мешканців територіальної громади, призводить до погіршення соціально-економічної ситуації в столиці, потреби фінансування видатків бюджету за рахунок внутрішніх і зовнішніх запозичень.

Невміння вдосконалити бюджетну політику з метою мінімізації бюджетного дефіциту викликає обґрунтовану стурбованість і відповідну реакцію міжнародних рейтингових агентств. Міжнародне рейтингове агентство Fitch Ratings, яке 8 листопада понизило довгостроковий кредитний рейтинг України з «В» до «В-» із негативним прогнозом, 19 листопада знизило до тієї самої позначки довгостроковий рейтинг в іноземній і національній валютах міста Києва. Рейтинг української столиці погіршили із «BBB+(ukr)» до «BBB(ukr)». Раніше рейтингове агентство Standard & Poor's також знизило довгостроковий кредитний рейтинг України в іноземній і національній валютах з «В» до «В-», залишивши короткостроковий рейтинг без змін.

Станом на 01.01.2013 року загальний обсяг боргу м. Києва становив 10,2 млрд грн, з яких 2,6 млрд грн повинно бути погашено в 2014 році, 4,8 млрд грн – в 2015 році і 2,4 млрд грн – у 2016 році. Водночас запозичення в жовтні-листопаді 2013 року 18 млн доларів США від НЕФКО (Північної екологічної фінансової корпорації) на здійснення проектів у галузі енергозаощадження сприятиме скороченню витрат на енергоспоживання в середньостроковій перспективі.

8. «Дорожня карта» у сфері бюджетної та антикорупційної політики

Підготовлені Фундацією «Відкрите суспільство» пропозиції на основі результатів дослідження лягли в основу «Дорожньої карти у сфері бюджетної та антикорупційної політики». Пропозиції були обговоренні під час двох публічних заходів (круглих столів) у рамках реалізації проекту за участю керівництва КМДА, керівників та заступників комісій Київради, громадських організацій та експертів. «Дорожня карта» - крок у напрямку кращого розуміння проблем, пов'язаних із «чорними дірами» у бюджеті столиці, та їх вартості для бюджету, підвищення прозорості та підзвітності міської влади в рамках бюджетного процесу, підготовки більш результативних та ефективних управлінських рішень та забезпечення просування у напрямку вирішення резонансних проблемних ситуація у столиці.

Поряд із «дорожньою картою» було підготовлено доступний для всіх киян візуальний міський бюджет Києва (громадський бюджет Києва), який дає пересічному киянину змогу побачити всі джерела надходжень коштів і напрями видатків бюджету, а також «чорні діри», пов'язані з корупційними ризиками та різноманітними зловживаннями. З підготовленим громадським бюджетом Києва можна ознайомитися на сайті Фундації «Відкрите суспільство» у розділі «Публічні фінанси».

За результатами публічного обговорення «дорожньої карти» та перших 100 днів міського голови Віталія Кличка був підготовлений проект ВІДКРИТОГО ЗВЕРНЕННЯ до міського голови Києва Віталія Кличка з приводу забезпечення дієвої участі громадськості в обговоренні бюджету Києва на 2015 рік та зменшення втрат бюджету через існування «чорних дір».

Зараз в середньому річний бюджет Києва складає 18-20 млрд грн. За рахунок належного адміністрування плати за комунальну землю, що є найдорожчою в Україні, міський бюджет міг би отримати за оптимістичними розрахунками від 14 млрд грн (за базовим розрахунком 2-6 млрд грн), а за

рахунок детінізації ПДФО - ще приблизно 5-10 млрд грн. Більше 7 млрд грн можна було б зекономити через попередження зловживань при закупівлях за бюджетні кошти, впровадження заходів із енергоефективності та зменшення зловживань у сфері транспортних перевезень громадським транспортом тощо.

Загальні пропозиції за результатами дослідження:

- Забезпечити належне виконання БКУ (Бюджетного кодексу України) в частині статей 116 та 118 щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства «визначення недостовірних обсягів бюджетних коштів при плануванні бюджетних показників» та «прийняття рішення про місцевий бюджет БКУ чи закону про Державний бюджет України...» та ст. 121 БКУ щодо відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

Пропозиції щодо ПДФО:

- Внести зміни до ст. 29 і ст. 65 БКУ щодо перерахування більшого відсотку ПДФО до бюджету м. Києва.

Пропозиції щодо плати за землю та у сфері містобудування:

- Розмістити на сайті КМДА детальний звіт про виконання Програми використання та охорони земель міста Києва на 2011-2015 роки (Програма).
- Провести обговорення Програми використання та охорони земель міста Києва на 2011-2015 роки за участю Департаменту земельних ресурсів КМДА та профільних комісій міської ради.
- Підготувати паспорт програми та розробити показники вимірювання та оцінки результатів/впливів Програми згідно з вимогами програмно-цільового методу та відповідних методичних рекомендацій Мінекономіки.
- Забезпечити залучення громадськості до оновлення та звітування щодо виконання Програми.
- Оприлюднити списки юридичних і фізичних осіб, які відмовляються укладати договори про оренду землі з КМДА (і відповідно не сплачують 3-12% від її нормативної оцінки до бюджету).

- Оприлюднити інформацію про подання керівництвом міськради до прокуратури справ на 132-х боржників по сплаті пайових внесків на розвиток інфраструктури на суму 736 млн грн (оприлюднити назви боржників, адреси земельних ділянок і об'єктів та суму заборгованості по кожному з них на офіційних веб-сторінках КМДА та міської ради).
- Впровадити Рішення Київради № 89/9146 від 28 лютого 2013 року щодо застосування ст. 288 Податкового кодексу стосовно укладання договорів оренди із власниками земельних ділянок.
- Переглянути чинну нормативно-грошову оцінку землі у бік її збільшення.
- Застосовувати процедуру аукціону щодо продажу земельних ділянок у м. Києві.
- Провести громадське обговорення цільових програм «Розробка схем та проектних рішень масового застосування» та «Керівництво і управління у сфері містобудування та архітектури в місті Києві» та проекту Генплану Києва до 2025 р. та плану земельно-господарського устрою за участю громадськості та профільних комісій міської ради.
- Провести обговорення в Київській міській раді «Меморандуму» між Києвом та областю і вирішити питання межі та розміщення об'єктів ЖКГ, промисловості та громадського обслуговування на території Київської області.

Пропозиції щодо боргових зобов'язань:

- Вжити дієвих заходів щодо зменшення вартості обслуговування боргу та надати чітку і прозору інформацію про боргові зобов'язання міського бюджету та їх адміністрування.

Пропозиції щодо енергоефективності:

- Скоротити видатки на 10% в 2014 році та розглянути можливості для збільшення відсотку економії.
- Запровадити стимулювання заощаджень бюджетних коштів на комунальні послуги та енергоносії (половина заощаджених коштів залишається підрозділу КМДА або КП, інша половина перераховується до бюджету м. Києва).
- Провести інвентаризацію площ та їх аудит.
- Внесення змін до застарілих нормативних актів.

- Усунення зловживань, які пов'язані з переплатою за комунальні послуги комерційного підприємства, яке орендує комунальні площі.

Пропозиції щодо роботи КП та використання комунального майна:

- Провести аудит роботи КП та оприлюднити звіт про результати роботи відповідної комісії, створеної попереднім складом Київради.
- Чітко визначити чисельність КП та необхідну кількість працюючих.
- Забезпечити прозоре та публічне звітування керівників КП щодо результатів роботи за півріччя та рік. Формування показників роботи КП відповідно до міських цільових програм.
- Розмістити у відкритому доступі на веб-сторінці КМДА перелік, розміри та адреси всіх комунальних площ, які орендується та/або здаються в оренду із зазначенням вільних площ та умов їх оренди та продажу. Пропонуємо передбачити кошти в бюджеті Києва-2015 на створення відкритої єдиної електронної бази комунального майна Києва, що продається або здається в оренду. Оприлюднити вичерпну інформацію про комунальне майно, яке знаходиться на балансі КП та стан його використання.
- Розмістити на офіційній веб-сторінці КМДА вичерпний перелік усіх комунальних підприємств м. Києва та показників ефективності й результативності їх роботи, витрат із міського бюджету на їх утримання і сплачених до міського бюджету податків (зокрема, податку на прибуток, податку на доходи фізичних осіб тощо).
- Розмістити у відкритому доступі на офіційній веб-сторінці КМДА детальні результати перевірки роботи кожного із 38 комунальних підприємств із зазначенням суми та причин збитків по кожному з них.

Пропозиції щодо бюджетного процесу в цілому:

- Забезпечення належного виконання вимог БКУ в частині забезпечення публічності та участі громадськості на всіх стадіях бюджетного процесу (провести публічне обговорення проекту бюджету Києва).
- Уніфікація програмного забезпечення і звітності.
- Підготовка всіх міських цільових програм та звітування про їх виконання із виконанням вимог програмно-цільового методу.

Пропозиції щодо бюджетного процесу в частині попередження корупції:

- Розроблення програми та річного плану антикорупційних заходів разом із громадськістю та аналітичними центрами. Розпочати розробку нової міської цільової антикорупційної програми в м. Києві силами аналітичних центрів і громадських організацій у співпраці з КМДА. Оприлюднення звітів про виконання річних планів заходів щодо запобігання проявам корупції в КМДА на веб-сайті КМДА.
- Забезпечення належного реагування відповідних підрозділів КМДА та правоохоронних/контролюючих органів на факти та ознаки корупції.

ДОДАТОК 1

Київ: результати 2013 року (офіційна звітність)

Основним чинником підтримки економічного зростання у 2013 році виявилось розширення споживчого попиту в умовах збільшення реальної заробітної плати на 7,8 %, що стимулювало активність у основних внутрішньоорієнтованих сферах економічної діяльності:

- у сфері роздрібної торгівлі обіг збільшився на 10,2%;
- на транспорті обсяги пасажирообігу зросли на 8,5%;
- обсяг реалізованих послуг у фактичних цінах збільшився на 3,3%.

Водночас індекс промислової продукції зазнав скорочення до рівня 89,9% унаслідок спаду виробництва у більшості сфер промислової діяльності, крім виробництва основних фармацевтичних продуктів і фармацевтичних препаратів, виготовлення виробів з деревини, виробництва паперу та поліграфічної продукції.

У структурі валової доданої вартості частка сфери послуг становила 89,1%, що відповідає світовим тенденціям розвитку столичних міст, частка матеріального виробництва - 10,9%.

Найбільший внесок у формування валової доданої вартості у 2013 році забезпечили такі види економічної діяльності:

- оптова та роздрібна торгівля, ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів - 27,7%;
- фінансова та страхова діяльність - 13,2%;
- інформація та телекомунікації - 11,0%;
- професійна, наукова та технічна діяльність - 8,6%;
- операції з нерухомим майном - 6,8%;
- промисловість - 6,4%.

Податок на доходи фізичних осіб залишається найвагомим джерелом наповнення дохідної частини загального фонду бюджету міста Києва, його частка становить понад 74%. Другим за обсягом джерелом надходжень до загального фонду бюджету міста Києва є плата за землю, питома вага якої становить близько 19%.

Станом на 1 січня 2014 року в Реєстрі комунальних підприємств (установ, організацій) м. Києва перебувало 1949 суб'єктів господарювання (у тому числі на стадії припинення - 175 суб'єктів), з яких 1503 - передані до сфери управління районних у м. Києві державних адміністрацій, у т. ч.

- 200 – госпрозрахункових;
- 1303 – бюджетних;
- 446 - тих, що знаходяться в підпорядкуванні Київської міської ради та структурних підрозділів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), у т. ч. 200 - госпрозрахункових, 246 - бюджетних.

Доходи госпрозрахункових комунальних підприємств за 2013 рік становили 5,8 млрд грн, з них підприємства, що перебувають у сфері управління структурних підрозділів Київської міської державної адміністрації, одержали доходи на суму 3,5 млрд грн, підприємства, що перебувають у сфері управління РДА, - 2,3 млрд грн.

Загальна сума чистого прибутку прибуткових комунальних підприємств за 2013 рік становила 94,6 млн грн. Підприємства міського підпорядкування отримали чистий прибуток в обсязі 84,9 млн грн, районного підпорядкування - 9,7 млн грн.

Загальні збитки збиткових підприємств становили 867 млн грн, з них чистий збиток підприємств міського підпорядкування становив 769,6 млн грн, підприємств районного підпорядкування - 97,4 млн грн.

Найбільший обсяг збитків мали підприємства транспорту, що знаходяться у підпорядкуванні структурних підрозділів Київської міської державної адміністрації. Серед підприємств районного підпорядкування найбільших збитків зазнали підприємства з утримання житлового господарства.

ДОДАТОК 2

Проект ВІДКРИТОГО ЗВЕРНЕННЯ до міського голови Києва В. Кличка щодо обговорення бюджету Києва-2015

ВІДКРИТЕ ЗВЕРНЕННЯ ДО МІСЬКОГО ГОЛОВИ КИЄВА ВІТАЛІЯ КЛИЧКА З ПРИВОДУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЄВОЇ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ОБГОВОРЕННІ БЮДЖЕТУ КИЄВА НА 2015 РІК

Підтримуючи ініціативу міського голови Києва Віталія Кличка щодо початку обговорення бюджету Києва на 2015 рік, користуючись правом територіальної громади на участь у бюджетному процесі, прагнучи забезпечити дієвий громадський контроль за виконанням та формуванням бюджету Києва, зважаючи на необхідність попередження втрат доходів бюджету через неефективну та нерезультативну бюджетну політику, вважаючи за необхідне протидіяти численним корупційним ризикам у роботі комунальних підприємств та бюджетних організацій, визнаючи важливість формування реалістичних показників доходів міського бюджету та оптимізації витратної частини бюджету, усвідомлюючи необхідність співпраці влади та громадськості при формуванні та реалізації бюджетної політики на місцевому рівні, **звертаємося до голови міста Києва Віталія Кличка** з приводу призначення проведення публічних громадських обговорень міських бюджетних програм та вжиття дієвих заходів щодо попередження корупційних ризиків, підвищення прозорості, відкритості та підзвітності бюджетної політики на місцевому рівні, а саме:

1. Провести обговорення Програми використання та охорони земель міста Києва на 2011-2015 роки за участю Департаменту земельних ресурсів КМДА та профільних комісій міської ради (у тому числі бюджетної комісії) не пізніше ніж 5 листопада 2014 року.

Метою обговорення є визначення проблем, пов'язаних із систематичною практикою невиконання показників надходження плати за землю в цілому та орендної плати зокрема, та відповідного перегляду показників результативності та ефективності роботи Департаменту земельних ресурсів КМДА. Таке обговорення дасть змогу сформувані обґрунтовані прогнозовані показники надходжень плати за землю в цілому та орендної плати зокрема, а також надходжень від пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту в проекті бюджету Києва на 2015 рік.

Експерти Фондації «Відкрите суспільство» готові сприяти в організації цього обговорення та надати відповідні оцінки й пропозиції щодо прискорення оформлення договірних відносин та перегляду договорів із землекористувачами, скасування рішень по неоформлених землевідведеннях, вдосконалення проведення земельних аукціонів, визначити чіткі перспективи збільшення надходжень від пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту та стягнення заборгованості по надходженнях по цій статті доходів тощо.

2. У зв'язку з неоднозначною реакцією громадськості на Генплан-2025 та оприлюднені громадськими експертами численні неузгодженості щодо функціональних призначень окремих територій у Генплані-2020 та Генплані- 2025, а також враховуючи важливість заслуховування різних заінтересованих сторін,

пропонуємо не пізніше ніж 15 листопада 2014 року провести громадське обговорення цільових програм «Розробка схем та проектних рішень масового застосування» та «Керівництво і управління у сфері містобудування та архітектури в місті Києві» та проекту Генплану Києва до 2025 р. та плану земельно-господарського устрою за участю громадськості та профільних комісій міської ради (у тому числі бюджетної комісії). Експерти Фондації «Відкрите суспільство» разом із профільними експертами та представниками громадськості готові сприяти в організації цього обговорення та надати відповідні оцінки та пропозиції.

3. Розвиток міста Києва потребує визначення меж із Київською областю в інтересах соціально-економічного розвитку цих територій та відповідного наповнення бюджетів. Пропонуємо в термін до 20 листопада 2014 року провести обговорення в Київській міській раді «Меморандуму» між Києвом та областю і вирішити питання межі та розміщення об'єктів ЖКГ, промисловості та громадського обслуговування. До участі в заході пропонуємо запросити експертів, що не брали участі в розробці генпланів Києва та прилеглих територій, не отримували замовлень та грошей від попередньої влади та відповідно не обтяжені власними бізнес-інтересами. Пропонуємо винести на розгляд міськради питання погодження генеральних планів та проектів землеустрою прилеглих до Києва населених пунктів (дев'яти районів області).

Експерти Фондації «Відкрите суспільство» разом із профільними експертами та представниками громадськості готові сприяти в організації цього обговорення та надати відповідні оцінки та пропозиції.

4. Розмістити у відкритому доступі на веб-сторінці КМДА перелік, розміри та адреси всіх комунальних площ, які орендуються та/або здаються в оренду із зазначенням вільних площ та умов їх оренди та продажу. Пропонуємо передбачити кошти в бюджеті Києва-2015 на створення відкритої єдиної електронної бази комунального майна Києва, що продається або здається в оренду. Це дасть змогу підвищити ефективність використання комунального майна та значно збільшити надходження до міського бюджету (за передніми експертними оцінками, додатковий дохід може скласти майже 1 млрд грн).

5. Розмістити на офіційній веб-сторінці КМДА вичерпний перелік усіх комунальних підприємств м. Києва та показників ефективності й результативності їх роботи, витрат із міського бюджету на їх утримання і сплачених до міського бюджету податків (зокрема, податку на прибуток, податку на доходи фізичних осіб тощо).

Розмістити у відкритому доступі на офіційній веб-сторінці КМДА детальні результати перевірки роботи кожного із 38 комунальних підприємств із зазначенням суми та причин збитків по кожному з них, про які було публічно проінформовано керівництвом КМДА.

Пропонуємо в термін до 25 листопада 2014 року провести обговорення за участю громадськості заходів із підвищення ефективності та результативності роботи провідних комунальних підприємств міста з акцентом на діяльності тих підприємств, стосовно яких громадські активісти та експерти повідомляли та оприлюднювали інформацію про корупційні ризики та втрати (серед них варто окремо відзначити КП «Київський метрополітен», КП «Київводоканал», КП «Київзеленбуд», КП «Київпастрас», КП «Київпарктранссервіс» тощо).

6. Розпочати розробку нової міської цільової антикорупційної програми в м. Києві силами аналітичних центрів і громадських організацій у співпраці з КМДА.

Фундація «Відкрите суспільство» на підставі напрацювань у сфері моніторингу антикорупційних програм на місцевому рівні (зокрема, на обласному та міському рівнях в 2012-2013 рр.), типових корупційних ризиків та втрат міського бюджету від них, разом із профільними експертами та представниками громадськості, готова сприяти в розробці цільової програми.

7. У зв'язку із системним невиконанням показників надходжень до міського бюджету від оренди землі повторно звертаємося з приводу важливості оприлюднення списків юридичних і фізичних осіб із зазначенням адрес земельних ділянок, які відмовляються укладати договори про оренду землі з Київською міською радою (і відповідно не сплачують 3-12% від її нормативної грошової оцінки до бюджету), водночас забезпечення цим особам можливості публічного спростування поширеної інформації чи надання пояснень безпосередньо в момент і в місці її оприлюднення.

8. У зв'язку з публічним оприлюдненням інформації про подання керівництвом міськради до прокуратури справ на 132-х боржників по сплаті пайових внесків на розвиток інфраструктури на суму 736 млн грн просимо оприлюднити назви боржників, адреси земельних ділянок і об'єктів та суму заборгованості по кожному з них на офіційних веб-сторінках КМДА та міської ради із зазначенням відповідного посилання.

Просимо оприлюднити списки юридичних осіб, які звільнені від сплати пайових внесків у 2014 році, із зазначенням сум, які недоотримає міський бюджет від таких рішень, адрес та розмірів об'єктів і підстав для такого звільнення.

9. Забезпечити впровадження Рішення Київради № 89/9146 від 28 лютого 2013 року щодо застосування ст. 288 Податкового кодексу про укладання договорів оренди із власниками земельних ділянок та інформування громадськості щодо вжитих заходів.

**Долаючи перешкоди на шляху реформування
бюджетної політики у м. Києві:
результати громадського моніторингу**
/ І. Сікора, О. Бабанін; За редакцією І. Сікори –
Київ, «Фундація «Відкрите суспільство»,
2014

Наклад 300 примірників